

**НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА  
НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА**

*Кваліфікаційна наукова  
праця на правах рукопису*

**НЕДЕЛЬЧЕНКО ВАДИМ МИКОЛАЙОВИЧ**

УДК 342.9

**ДИСЕРТАЦІЯ**

**ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ ПРОМИСЛОВОЇ БЕЗПЕКИ В  
УМОВАХ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ**

12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право;  
інформаційне право

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

\_\_\_\_\_ В. М. Недельченко

Науковий керівник – **Сорока Лариса Володимирівна**, доктор юридичних наук, професор

**Київ – 2026**

## АНОТАЦІЯ

**Недельченко В. М. Публічне адміністрування промислової безпеки в умовах європейської інтеграції України.** – *Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». – Науково-дослідний інститут публічного права, Науково-дослідний інститут публічного права, Київ, 2026.

У дисертаційному дослідженні наведено теоретичне узагальнення та запропоновано нове вирішення наукового завдання, що полягає у формуванні цілісної моделі публічного адміністрування у сфері промислової безпеки в умовах євроінтеграції та цифрової трансформації.

Охарактеризовано генезу та еволюцію наукових підходів до розуміння промислової безпеки, визначено її місце в системі адміністративно-правового регулювання, а також розкрито її зміст як комплексної правової категорії, що охоплює сукупність організаційних, правових, технічних та управлінських заходів, спрямованих на запобігання виробничим ризикам і мінімізацію їх негативних наслідків.

Окрему увагу приділено аналізу промислової безпеки як об'єкта публічного адміністрування, що характеризується багаторівневістю регулювання, участю різних суб'єктів владних повноважень та необхідністю узгодження державних, галузевих і корпоративних інтересів. Обґрунтовано, що промислова безпека як об'єкт дослідження має виражену міждисциплінарну природу, що включає елементи права, інженерії та менеджменту.

На основі аналізу сучасних досліджень визначено, що концепція культури безпеки у поєднанні із сучасним підходом risk management (управління ризиками) передбачає не лише ідентифікацію й оцінювання ризиків, але й їх безперервний моніторинг, адаптацію управлінських рішень та застосування превентивних заходів для мінімізації ймовірності негативних

подій. Цей підхід став одним з центральних елементів сучасних систем управління безпекою у багатьох галузях промисловості.

Досліджено зміст і теоретичні передумови участі всіх заінтересованих сторін у формуванні та реалізації державної політики у сфері промислової безпеки. Наголошено, що ефективність такої політики значною мірою залежить від залучення державних органів, суб'єктів господарювання, працівників, наукових установ та громадських організацій. Такий багатосуб'єктний підхід забезпечує врахування різних аспектів виробничої діяльності, підвищує обґрунтованість управлінських рішень і сприяє формуванню більш ефективного та збалансованого механізму правового регулювання у сфері промислової безпеки.

У результаті проведеного аналізу встановлено, що сучасне розуміння промислової безпеки виходить за межі виключно технічних рішень чи регуляторних вимог: воно охоплює комплексний підхід, що поєднує гуманітарні, технічні та правові аспекти, що є важливою передумовою для ефективного адміністративно-правового регулювання безпеки виробничої діяльності в Україні.

Проаналізовано правову природу відповідних управлінських відносин, які виникають у процесі формування та реалізації державної політики у сфері промислової безпеки, здійснення державного нагляду (контролю), а також регулювання діяльності суб'єктів господарювання щодо забезпечення безпечних умов праці та виробництва.

Окрему увагу приділено характеристиці публічного адміністрування як системної діяльності уповноважених органів виконавчої влади, що реалізується через правові, організаційні та процедурні механізми впливу на суспільні відносини у сфері промислової безпеки. Обґрунтовано, що юридична природа публічного адміністрування у сфері промислової безпеки має комплексний характер і проявляється у поєднанні владно-розпорядчих, регуляторних та контрольних функцій держави, спрямованих на забезпечення превенції виробничих ризиків і захисту життя та здоров'я працівників.

На підставі проведеного аналізу сформульовано авторське визначення публічного адміністрування у сфері промислової безпеки, як врегульовану нормами адміністративного права системну, цілеспрямовану діяльність уповноважених суб'єктів публічної влади, спрямовану на формування, реалізацію та контроль державної політики у сфері запобігання промисловим ризикам, аваріям і надзвичайним ситуаціям, а також на забезпечення належного рівня захисту життя, здоров'я людей, довкілля і майна шляхом застосування адміністративно-правових засобів та інструментів.

Проаналізовано основні правові інструменти реалізації державної політики у цій сфері, зокрема нормативне регулювання, державний нагляд (контроль), дозвільні та реєстраційні процедури, технічне регулювання, оцінку відповідності, а також механізми відповідальності за порушення вимог промислової безпеки. Окрему увагу приділено трансформації правових інструментів у контексті євроінтеграції України, що проявляється у поступовому переході до ризик-орієнтованого підходу, посиленні ролі превентивних механізмів, розвитку інституту ринкового нагляду та гармонізації національного законодавства з *acquis communautaire* Європейського Союзу. Обґрунтовано, що система правових інструментів публічного адміністрування промислової безпеки характеризується комплексністю, багаторівневістю та динамічністю, а її подальший розвиток пов'язаний із підвищенням ефективності державного регулювання та забезпеченням належного рівня безпеки виробничої діяльності.

Здійснено класифікацію нормативно-правових актів у сфері промислової безпеки України з урахуванням інструментальної складової публічного адміністрування у цій сфері.

Встановлено, що основним органами в системі суб'єктів публічного адміністрування промислової безпеки України є органи виконавчої влади загальної та спеціальної компетенції, насамперед Кабінет Міністрів України, який забезпечує формування та координацію державної політики, а також центральні органи виконавчої влади, що реалізують відповідні регуляторні та

наглядів функції у сфері промислової безпеки. Окремо проаналізовано роль спеціалізованих органів державного нагляду (контролю), зокрема тих, що здійснюють інспекційну діяльність у сфері охорони праці, промислової безпеки та виробничих ризиків, а також інституцій, відповідальних за технічне регулювання та оцінку відповідності.

Визначено, що експертні організації є ключовою ланкою системи публічного адміністрування промислової безпеки, оскільки: забезпечують технічну основу державного нагляду; впливають на допуск до експлуатації небезпечних об'єктів; формують рівень фактичної безпеки на виробництві. Водночас їх ефективність залежить від: незалежності, прозорості діяльності та наявності реальної відповідальності за результати експертизи. Саме тому подальша трансформація системи має бути спрямована на перетворення експертних організацій з формальних учасників процедур у повноцінних відповідальних суб'єктів безпеки, діяльність яких базується на професійності, акредитації та економічній відповідальності.

Досліджено, що європейська модель базується на принципах превентивного управління ризиками, пріоритету запобігання аваріям, відповідальності оператора (роботодавця) та розподіленого державного нагляду із залученням незалежних органів оцінки відповідності. Окрему увагу приділено аналізу *acquis communautaire* у сфері промислової безпеки, зокрема положенням рамкових директив ЄС, які визначають мінімальні вимоги до безпеки виробничого середовища, організації праці та управління небезпечними виробничими об'єктами. Встановлено, що характерною ознакою європейської моделі є чітке розмежування функцій між регуляторними органами, органами державного нагляду та інституціями оцінки відповідності, що забезпечує високий рівень незалежності контролю та ефективність правозастосування.

Уточнено порівняльні характеристики моделей промислової безпеки (Німеччина, Франція, Велика Британія, Нідерланди, Швеція, ЄС загалом), що дозволяє виокремити тенденцію переходу до ко-регуляторних та ризик-

орієнтованих механізмів публічного адміністрування. Розвинуто положення про функціональну модель забезпечення промислової безпеки «експерт → оцінка → відповідальність → страхування», яка відображає сучасну логіку розподілу ризиків між державою, бізнесом та інституціями технічного контролю. Обґрунтовано, що європейська модель промислової безпеки має системний характер і спрямована на формування єдиного безпекового простору, в якому поєднуються правові, організаційні та економічні інструменти запобігання виробничим ризикам.

Досліджено нормативно-правові та інституційні механізми наближення українського законодавства до європейських стандартів, визначених у відповідних директивах ЄС, зокрема щодо запровадження ризик-орієнтованого підходу, превентивного характеру регулювання та посилення відповідальності роботодавця за безпечні умови праці. Окрему увагу приділено трансформації системи технічного регулювання, яка передбачає перехід від дозвільної моделі до моделі ринкового нагляду та оцінки відповідності, а також імплементації інституту акредитації як інструменту забезпечення довіри до результатів оцінювання безпеки продукції та виробничих процесів. Встановлено, що процес імплементації європейських стандартів має комплексний характер і охоплює не лише формальне запозичення правових норм, але й інституційне реформування системи публічного адміністрування промислової безпеки.

Встановлено, що система нагляду в ЄС базується на ризик-орієнтованому підході та принципі пріоритету запобігання аваріям, що закріплено у низці ключових директив, зокрема у сфері промислової безпеки, охорони праці та регулювання небезпечних виробничих об'єктів. Така модель передбачає розподіл функцій між державними органами, ринковими наглядовими структурами та незалежними органами оцінки відповідності. Доведено, що українська система державного нагляду перебуває у стані трансформації від централізованої інспекційно-дозвільної моделі до європейської моделі превентивного контролю, що передбачає поступове

запровадження ризик-орієнтованих процедур, посилення відповідальності суб'єктів господарювання та розвиток інституту ринкового нагляду.

Окрему увагу приділено аналізу ключових директив ЄС, які формують нормативну основу регулювання промислової безпеки, зокрема щодо запобігання великим промисловим аваріям, забезпечення безпечних умов праці та оцінки відповідності продукції. Обґрунтовано, що імплементація європейських стандартів у сфері державного нагляду сприяє зближенню української моделі регулювання з європейською правовою системою, підвищенню ефективності контролю та формуванню єдиного підходу до управління промисловими ризиками.

Встановлено, що ключовими проблемами залишаються фрагментарність правового регулювання, недостатня узгодженість повноважень органів виконавчої влади, домінування реактивної (а не превентивної) моделі управління ризиками, а також обмежена інтеграція європейських підходів до системи державного нагляду. Обґрунтовано, що одним із основних напрямів вирішення зазначених проблем є удосконалення нормативно-правової бази шляхом гармонізації з *acquis communautaire* Європейського Союзу, зокрема в частині запровадження ризик-орієнтованого підходу, посилення відповідальності роботодавця та розвитку механізмів ринкового нагляду й оцінки відповідності.

Запропоновано комплексний підхід до вдосконалення реалізації державної політики у сфері промислової безпеки, який поєднує правові, інституційні та цифрові інструменти управління та відповідає європейським стандартам безпеки виробничої діяльності шляхом розроблення та прийняття Концепції загальнодержавної цільової програми поліпшення стану безпеки, гігієни праці та виробничого середовища на 2026–2030 роки, яка б визначала стратегічні напрями реалізації державної політики у сфері промислової безпеки та охорони праці, що є необхідною передумовою модернізації системи управління техногенними та професійними ризиками в Україні.

Досліджено, що цифровізація виступає ключовим інструментом підвищення ефективності публічного адміністрування, забезпечуючи оперативність обміну інформацією, прозорість управлінських процедур, удосконалення державного нагляду (контролю) та мінімізацію адміністративних ризиків. Встановлено, що перспективними напрямками цифровізації є впровадження електронних систем моніторингу виробничих ризиків, створення інтегрованих інформаційних платформ для обміну даними між органами державної влади та суб'єктами господарювання, а також розвиток автоматизованих інструментів аналізу та прогнозування аварійних ситуацій.

Обґрунтовано, що цифрова трансформація публічного адміністрування промислової безпеки сприяє переходу до проактивної моделі управління ризиками, за якої пріоритет надається запобіганню аваріям на основі аналітики даних та цифрових технологій. Окрему увагу приділено узгодженню процесів цифровізації з європейськими підходами до електронного врядування та управління безпекою, що передбачає використання принципів відкритості даних, міжвідомчої інтеграції та технологічної сумісності інформаційних систем. У роботі цифровізація розглядається як стратегічний напрям модернізації системи публічного адміністрування промислової безпеки України, що забезпечує підвищення її ефективності, адаптивності та відповідності європейським стандартам.

Практичне значення отриманих результатів полягає у можливості їх використання для вдосконалення законодавства та формування ефективної державної політики у сфері промислової безпеки.

**Ключові слова:** промислова безпека, публічне адміністрування, державний нагляд, суб'єкти публічного адміністрування, правові інструменти, ризик-орієнтований підхід, цифрова трансформація, охорона праці, євроінтеграція, ринковий нагляд, управління ризиками.

## SUMMARY

**Nedielchenko V. M. Public Administration of Industrial Safety in the Context of Ukraine's European Integration.** – *Qualifying scientific work submitted in manuscript form.*

Thesis for obtaining a scientific degree of Candidate of Legal Sciences, specialty 12.00.07 «Administrative Law and Procedure; Financial Law; Information Law». – Scientific Institute of Public Law, Scientific Institute of Public Law, Kyiv, 2026.

The dissertation provides a theoretical generalisation and proposes a new solution to the scientific problem of developing an integrated model of public administration in the field of industrial safety in the context of European integration and digital transformation.

The genesis and evolution of scholarly approaches to the understanding of industrial safety are characterised; its place within the system of administrative-law regulation is determined; and its substance is disclosed as a complex legal category encompassing a set of organisational, legal, technical and managerial measures aimed at preventing industrial risks and minimising their adverse consequences.

Particular attention is paid to the analysis of industrial safety as an object of public administration, characterised by multi-level regulation, the involvement of various entities exercising public authority, and the need to reconcile State, sectoral and corporate interests. It is substantiated that industrial safety, as an object of research, has a pronounced interdisciplinary nature, incorporating elements of law, engineering and management.

On the basis of an analysis of contemporary research, it is established that the concept of safety culture, in conjunction with the modern risk-management approach, involves not only the identification and assessment of risks, but also their continuous monitoring, the adaptation of managerial decisions and the application of preventive measures to minimise the likelihood of adverse events. This approach has become one of the central elements of modern safety-management systems in many branches of industry.

The dissertation examines the substance and theoretical prerequisites for the participation of all stakeholders in the formulation and implementation of State policy in the field of industrial safety. It is emphasised that the effectiveness of such policy largely depends on the involvement of public authorities, economic operators, employees, research institutions and civil-society organisations. Such a multi-actor approach ensures that different aspects of industrial activity are taken into account, enhances the justification of managerial decisions and contributes to the formation of a more effective and balanced mechanism of legal regulation in the field of industrial safety.

As a result of the analysis carried out, it is established that the modern understanding of industrial safety extends beyond purely technical solutions or regulatory requirements. It encompasses an integrated approach combining human-centred, technical and legal dimensions, which constitutes an important prerequisite for the effective administrative-law regulation of the safety of industrial activity in Ukraine.

The legal nature of the relevant administrative relations arising in the process of formulating and implementing State policy in the field of industrial safety, exercising State supervision and control, and regulating the activities of economic operators in ensuring safe working and production conditions is analysed.

Particular attention is devoted to the characterisation of public administration as a systemic activity of authorised executive authorities, implemented through legal, organisational and procedural mechanisms of influence on social relations in the field of industrial safety. It is substantiated that the legal nature of public administration in the field of industrial safety is complex and is manifested in the combination of authoritative-administrative, regulatory and supervisory functions of the State aimed at preventing industrial risks and protecting the life and health of employees.

On the basis of the analysis carried out, the author's definition of public administration in the field of industrial safety is formulated as a systemic and

purposeful activity of authorised entities exercising public authority, regulated by norms of administrative law and directed at the formation, implementation and control of State policy in the field of preventing industrial risks, accidents and emergencies, as well as at ensuring an appropriate level of protection of human life and health, the environment and property through the application of administrative-law means and instruments.

The main legal instruments for the implementation of state policy in this field are analysed, including legal regulation, State supervision and control, authorisation and registration procedures, technical regulation, conformity assessment, and mechanisms of liability for breaches of industrial-safety requirements. Particular attention is paid to the transformation of legal instruments in the context of Ukraine's European integration, which is reflected in the gradual transition to a risk-based approach, the strengthening of preventive mechanisms, the development of market surveillance and the harmonisation of national legislation with the *acquis communautaire* of the European Union. It is substantiated that the system of legal instruments of public administration of industrial safety is characterised by complexity, a multi-level structure and dynamism, while its further development is connected with increasing the effectiveness of State regulation and ensuring an appropriate level of safety of industrial activity.

A classification of legal and regulatory acts in the field of industrial safety in Ukraine is carried out, taking into account the instrumental component of public administration in this field.

It is established that the principal bodies within the system of subjects of public administration of industrial safety in Ukraine are executive authorities with general and special competence, primarily the Cabinet of Ministers of Ukraine, which ensures the formation and coordination of State policy, as well as central executive authorities exercising the relevant regulatory and supervisory functions in the field of industrial safety. The role of specialised State supervision and control bodies is analysed separately, in particular those carrying out inspection

activities in the fields of occupational safety and health, industrial safety and industrial risks, as well as institutions responsible for technical regulation and conformity assessment.

It is determined that expert organisations constitute a key element of the system of public administration of industrial safety, since they provide the technical basis for State supervision, influence authorisation for the operation of hazardous facilities and shape the actual level of safety in production. At the same time, their effectiveness depends on their independence, transparency of activity and the existence of real liability for the results of expert assessment. For this reason, further transformation of the system should be aimed at turning expert organisations from formal participants in procedures into fully-fledged responsible safety actors whose activities are based on professionalism, accreditation and economic liability.

The dissertation establishes that the European model is based on the principles of preventive risk management, the priority of accident prevention, the responsibility of the operator or employer, and distributed State supervision involving independent conformity-assessment bodies. Particular attention is paid to the analysis of the *acquis communautaire* in the field of industrial safety, in particular the provisions of EU framework directives establishing minimum requirements for the safety of the working environment, the organisation of work and the management of hazardous industrial facilities. It is established that a characteristic feature of the European model is the clear separation of functions between regulatory authorities, State supervision bodies and conformity-assessment bodies, which ensures a high level of independence of control and the effectiveness of legal enforcement.

The comparative characteristics of industrial-safety models in Germany, France, the United Kingdom, the Netherlands, Sweden and the European Union as a whole are specified, which makes it possible to identify the tendency towards co-regulatory and risk-based mechanisms of public administration. The thesis further develops the proposition concerning the functional model of industrial-safety

assurance – “expert body → assessment → liability → insurance” – which reflects the modern logic of risk allocation between the State, business and technical-control institutions. It is substantiated that the European model of industrial safety is systemic in nature and is aimed at forming a common safety area in which legal, organisational and economic instruments for preventing industrial risks are combined.

The dissertation examines the legal, regulatory and institutional mechanisms for approximating Ukrainian legislation to European standards laid down in the relevant EU directives, in particular with regard to the introduction of a risk-based approach, the preventive nature of regulation and the strengthening of the employer’s responsibility for safe working conditions. Particular attention is paid to the transformation of the technical-regulation system, which involves a transition from an authorisation-based model to a model of market surveillance and conformity assessment, as well as the introduction of accreditation as an instrument for ensuring trust in the results of safety assessment of products and production processes. It is established that the implementation of European standards is comprehensive in nature and includes not only the formal transposition of legal provisions, but also institutional reform of the system of public administration of industrial safety.

It is established that the supervision system in the European Union is based on a risk-based approach and the principle of prioritising accident prevention, as enshrined in a number of key directives, in particular in the fields of industrial safety, occupational safety and health, and the regulation of hazardous industrial facilities. This model provides for the distribution of functions between public authorities, market-surveillance structures and independent conformity-assessment bodies. It is demonstrated that the Ukrainian system of State supervision is undergoing a transformation from a centralised inspection-and-authorisation model to the European model of preventive control, which entails the gradual introduction of risk-based procedures, the strengthening of the responsibility of economic operators and the development of market surveillance.

Particular attention is paid to the analysis of key EU directives forming the regulatory basis for industrial-safety regulation, in particular with regard to the prevention of major industrial accidents, the provision of safe working conditions and the conformity assessment of products. It is substantiated that the implementation of European standards in the field of State supervision contributes to the convergence of the Ukrainian regulatory model with the European legal system, improves the effectiveness of control and facilitates the formation of a unified approach to the management of industrial risks.

It is established that the key problems remain the fragmentation of legal regulation, insufficient coordination of the powers of executive authorities, the predominance of a reactive rather than preventive model of risk management, and the limited integration of European approaches into the system of State supervision. It is substantiated that one of the principal directions for addressing these problems is the improvement of the legal and regulatory framework through harmonisation with the *acquis communautaire* of the European Union, in particular as regards the introduction of a risk-based approach, the strengthening of employer responsibility and the development of mechanisms of market surveillance and conformity assessment.

A comprehensive approach is proposed to improving the implementation of State policy in the field of industrial safety, combining legal, institutional and digital management instruments and corresponding to European standards for the safety of industrial activity. This approach should be implemented through the development and adoption of a Concept for a State Target Programme for Improving Occupational Safety, Hygiene and the Working Environment for 2026–2030, which would define the strategic directions of State policy in the field of industrial safety and occupational safety and health, and would constitute a necessary prerequisite for the modernisation of the system for managing technological and occupational risks in Ukraine.

The dissertation establishes that digitalisation is a key instrument for enhancing the effectiveness of public administration, ensuring the prompt

exchange of information, the transparency of administrative procedures, the improvement of State supervision and control, and the minimisation of administrative risks. It is determined that promising areas of digitalisation include the introduction of electronic systems for monitoring industrial risks, the creation of integrated information platforms for data exchange between public authorities and economic operators, and the development of automated tools for analysing and forecasting emergencies.

It is substantiated that the digital transformation of public administration of industrial safety facilitates the transition to a proactive model of risk management, in which priority is given to accident prevention on the basis of data analytics and digital technologies. Particular attention is paid to aligning digitalisation processes with European approaches to e-governance and safety management, which involve the application of the principles of open data, inter-agency integration and technological interoperability of information systems. In the dissertation, digitalisation is considered a strategic direction for the modernisation of Ukraine's system of public administration of industrial safety, ensuring its increased effectiveness, adaptability and compliance with European standards.

The practical significance of the results obtained lies in the possibility of their use for improving legislation and formulating effective State policy in the field of industrial safety.

**Keywords:** industrial safety, public administration, state supervision, subjects of public administration, legal instruments, risk-based approach, digital transformation, occupational safety and health, European integration, market surveillance, risk management.

## СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

### *в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:*

1. Polishchuk V.O., *Niedielchenko V.M.* Systemic interaction between the AI act and the EU digital acquis in artificial intelligence regulation. *Право та державне управління*. 2024. № 3. С. 463–468.

2. Nedelchenko V. The concept and content of «industrial safety»: an administrative and legal analysis. *Entrepreneurship, Economy and Law*. 2024. № 6. P. 112–116.

3. Сорока Л.В., *Недельченко В.М.* Юридична природа інструментальної складової публічного адміністрування. *Правова позиція*. 2025. № 2(47). С. 244–248.

4. Недельченко В.М. Юридична природа публічного адміністрування у сфері промислової безпеки України. *KELM*. 2025. № 6(74). С. 214–219 (Республіка Польща).

5. Недельченко В.М. Інструменти публічного адміністрування у сфері промислової безпеки: теоретико-правові засади та практичні аспекти реалізації. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2025. № 12. С. 507–510.

6. Недельченко В.М. Культура безпеки в будівельній сфері як елемент промислової безпеки: Європейський підхід. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2026. Вип. 1. С. 90–94.

### *які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:*

7. Недельченко В.М. Європейська модель правового регулювання промислової безпеки: принципи, структура та особливості функціонування. *Взаємодія публічного та приватного права: сучасні проблеми та виклики: матеріали міжнародної науково-практичної конференції* (Київ, 21–22 лют. 2022 р.). Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2022. С. 139–141.

8. Недельченко В.М. Цільова спрямованість та система принципів публічного адміністрування у сфері промислової безпеки в умовах зростання техногенних ризиків. *Інноваційні підходи до реформування сучасного*

*законодавства*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 20–21 квіт. 2023 р.). Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2023. С. 144–146.

## ЗМІСТ

<b>ВСТУП.....</b>	<b>20</b>
<b>РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ПРОМИСЛОВОЇ БЕЗПЕКИ В УКРАЇНІ.....</b>	<b>31</b>
1.1 Поняття та зміст промислової безпеки як об'єкта адміністративно-правового впливу.....	31
1.2 Юридична природа публічного адміністрування у сфері промислової безпеки України.....	46
1.3 Правові інструменти публічного адміністрування промислової безпеки в Україні.....	59
1.4 Система суб'єктів публічного адміністрування промислової безпеки України.....	73
Висновки до Розділу 1.....	88
<b>РОЗДІЛ 2. ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ ПРОМИСЛОВОЇ БЕЗПЕКИ В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ ТА ЙОГО ВПЛИВ НА УКРАЇНУ.....</b>	<b>93</b>
2.1 Європейська модель правового регулювання промислової безпеки.....	93
2.2 Імплементация європейських стандартів промислової безпеки у законодавство України.....	105
2.3 Порівняльно-правовий аналіз системи державного нагляду у сфері промислової безпеки в Україні та Європейському Союзі.....	118
Висновки до Розділу 2.....	131
<b>РОЗДІЛ 3. НАПРЯМКИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ПРОМИСЛОВОЇ БЕЗПЕКИ В УКРАЇНІ.....</b>	<b>135</b>
3.1 Способи вирішення проблем реалізації державної політики у сфері промислової безпеки України.....	135
3.2 Перспективи цифровізації публічного адміністрування промислової безпеки в Україні.....	150
Висновки до Розділу 3.....	163

<b>ВИСНОВКИ.....</b>	<b>167</b>
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....</b>	<b>175</b>
<b>ДОДАТКИ.....</b>	<b>199</b>

## ВСТУП

**Обґрунтування вибору теми дослідження.** Становлення та розвиток концепту «промислова безпека» є закономірним наслідком трансформації індустріального суспільства, ускладнення технологічних процесів і зростання техногенних ризиків. Якщо на початкових етапах безпека виробництва розглядалася переважно як технічна категорія, спрямована на усунення небезпечних факторів, то сучасний етап характеризується формуванням комплексного, міждисциплінарного підходу, що охоплює технічні, організаційні, соціальні та правові аспекти управління ризиками. У цьому контексті публічне адміністрування у сфері промислової безпеки набуває системного характеру та розглядається як ключовий інструмент забезпечення балансу між економічним розвитком, безпекою людини та захистом довкілля.

Актуальність обраної теми зумовлена низкою взаємопов'язаних чинників. По-перше, сучасне виробництво характеризується високим рівнем концентрації небезпечних технологій, що об'єктивно підвищує ризик виникнення аварій із масштабними наслідками. По-друге, глобалізаційні процеси та інтеграція України до європейського правового простору зумовлюють необхідність гармонізації національного законодавства із правом Європейського Союзу, зокрема у сфері промислової безпеки. Вирішальним етапом у цьому процесі стало надання Україні 23 червня 2022 року статусу держави-кандидата на вступ до ЄС, що визначило імперативність імплементації європейських стандартів, у тому числі положень Рамкової директиви 89/391/ЄЕС, Директиви 2012/18/ЄС (Seveso III) та інших актів технічного регулювання.

По-третє, у європейському праві сформувалася нова модель публічного адміністрування промислової безпеки, яка ґрунтується на ризик-орієнтованому підході, превентивності, відповідальності роботодавця та поєднанні державного регулювання з механізмами саморегуляції. Така модель передбачає відхід від традиційної дозвільної системи до більш гнучких

інструментів, зокрема стандартизації, акредитації та незалежної оцінки відповідності. Водночас в Україні цей перехід має фрагментарний характер і супроводжується інституційними та нормативними суперечностями, що потребує комплексного наукового осмислення.

По-четверте, особливої актуальності набуває проблема ефективного розмежування повноважень органів публічної влади у сфері промислової безпеки, що пов'язано з реформуванням системи центральних органів виконавчої влади, впровадженням нових підходів до державного нагляду та необхідністю уникнення дублювання функцій. У цьому контексті важливим є визначення оптимальної моделі співвідношення державного контролю та делегованих функцій, що забезпечує належний рівень безпеки без надмірного адміністративного втручання.

Таким чином обрана тема є актуальною як у теоретичному, так і в практичному вимірах, оскільки спрямована на вирішення комплексної науково-прикладної проблеми – формування ефективної моделі публічного адміністрування промислової безпеки в Україні з урахуванням європейських стандартів, сучасних викликів та потреб сталого розвитку.

*Зв'язок теми дисертації із сучасними дослідженнями.* Проблема публічного адміністрування у сфері промислової безпеки України в умовах європейської інтеграції досі не стала предметом цілісного та системного адміністративно-правового аналізу у вітчизняній юридичній науці. Хоча існує значний масив наукових досліджень, присвячених питанням державної промислової політики, сталого розвитку, охорони праці, інституційного забезпечення запобігання техногенним ризикам і правового регулювання промислового сектору, вони формують переважно фрагментарне уявлення про зазначену сферу. Таким чином наявні напрацювання створюють важливе теоретичне підґрунтя, однак не забезпечують комплексного висвітлення проблематики публічного адміністрування промислової безпеки в умовах євроінтеграційних процесів.

Джерельну основу дослідження становлять праці вітчизняних учених, зокрема: В. Авер'янова, Ю. Битяка, А. Даниленко, О. Джафарової, Є. Дуліби, Ю Гаруста, Є. Гетьмана, Д. Журавльова, І. Кілієвич, С. Кіцула, А. Комзюка, В. Колпакова, І. Костенко, В. Курила, І. Курило, К. Куркової, Д. Левченко, Л. Луценко-Миськів, Л. Любохинець, А. Манжули, А. Мейш, В. Мороза, В. Оксіня, Є. Соболя, Л. Сороки, Н. Христинченко, Р. Шаповала, К. Шкарупи, І. Шопіної, В. Чудненко та інших дослідників.

Водночас у вітчизняній юридичній науці досі не сформовано цілісного підходу до визначення змісту, принципів, суб'єктного складу, нормативно-правових засад та адміністративно-правових механізмів публічного адміністрування у сфері промислової безпеки в умовах євроінтеграції. Це зумовлює необхідність проведення системного теоретико-правового аналізу зазначеної проблематики, що, своєю чергою, визначає актуальність і наукову новизну дисертаційного дослідження.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Дисертаційне дослідження узгоджується з основними положеннями Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, ратифікованої Законом України від 16 вересня 2014 року № 1678-VII; Цілей сталого розвитку України на період до 2030 року, затверджених Указом Президента України від 30 вересня 2019 року № 722/2019; Національної економічної стратегії на період до 2030 року, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 3 березня 2021 року № 179; Концепції реформування системи управління охороною праці в Україні, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 12 грудня 2018 р. № 989-р.

Дослідження також враховує положення програмних і нормативно-правових актів Європейського Союзу у сфері реформування промислової безпеки, зокрема положення Рамкової директиви 89/391/ЄЕС про запровадження заходів щодо поліпшення безпеки і здоров'я працівників на роботі, Директиви 2012/18/ЄС (Seveso III) щодо запобігання великим промисловим аваріям та мінімізації їх наслідків, а також Директиви

2014/68/ЄС щодо гармонізації законодавства держав-членів у сфері безпеки обладнання, що працює під тиском. Водночас враховано положення Регламенту (ЄС) № 765/2008, який встановлює вимоги до акредитації та ринкового нагляду, а також засади Нового законодавчого підходу (New Legislative Framework), що передбачає поєднання обов'язкових вимог до безпеки з процедурами незалежної оцінки відповідності.

Дисертація узгоджується з темою науково-дослідної роботи Науково-дослідного інституту публічного права «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації 0120U105390).

**Мета і завдання дослідження.** *Мета* дослідження полягає у визначенні теоретико-правових засад, змісту та особливостей публічного адміністрування у сфері промислової безпеки в умовах євроінтеграції, а також у розробленні науково обґрунтованих пропозицій щодо вдосконалення адміністративно-правового регулювання та інституційного забезпечення цієї сфери з урахуванням європейських стандартів і практик.

Для досягнення поставленої мети в дисертації потрібно виконати такі *завдання*:

- з'ясувати теоретико-правову природу промислової безпеки як об'єкта адміністративно-правового впливу;
- розкрити ознаки та характерні риси публічного адміністрування у сфері промислової безпеки України;
- визначити та сформулювати правові інструменти публічного адміністрування промислової безпеки в Україні;
- обґрунтувати систему суб'єктів публічного адміністрування промислової безпеки України та здійснити їх класифікацію;
- дослідити європейську модель правового регулювання промислової безпеки та охарактеризувати основні рівні її нормативного регулювання;
- розкрити процес імплементації європейських стандартів промислової безпеки у законодавство України;

– провести порівняльно-правовий аналіз системи державного нагляду у сфері промислової безпеки в Україні та Європейському Союзі та визначити спільні та відмінні риси моделей державного нагляду, зокрема щодо рівня централізації, ризик-орієнтованості, ролі незалежних інституцій та механізмів відповідальності;

– виявити ключові проблеми реалізації державної політики у сфері промислової безпеки України, зокрема нормативно-правові, інституційні та організаційні та сформулювати комплексні рекомендації щодо вдосконалення реалізації державної політики у сфері промислової безпеки України в умовах євроінтеграції;

– обґрунтувати перспективи цифровізації публічного адміністрування промислової безпеки в Україні.

*Об'єкт дослідження* – суспільні відносини, що виникають у процесі формування та реалізації державної політики у сфері промислової безпеки та її публічне адміністрування в умовах європейської інтеграції України.

*Предмет дослідження* – публічне адміністрування промислової безпеки в умовах євроінтеграції України.

**Методи дослідження.** Під час виконання дисертаційного дослідження використано систему загальнонаукових, спеціально-юридичних та міждисциплінарних методів наукового пізнання, що забезпечило комплексність і всебічність аналізу обраної проблематики. Зокрема, застосовано: *діалектичний* метод, який дав змогу дослідити розвиток публічного адміністрування у сфері промислової безпеки в динаміці, у взаємозв'язку та взаємозалежності його елементів (підрозділ 1.2); *системно-структурний* метод, за допомогою якого проаналізовано систему суб'єктів публічного адміністрування промислової безпеки та їх взаємодію (підрозділ 1.4); *формально-юридичний* метод, що використано для дослідження змісту нормативно-правових актів України та Європейського Союзу у сфері промислової безпеки (підрозділи 1.2, 1.3, 2.1, 2.2); *порівняльно-правовий* метод, який дозволив здійснити зіставлення моделей публічного адміністрування та

державного нагляду у сфері промислової безпеки України та держав-членів ЄС (підрозділ 2.3); *функціональний* метод, що застосовано для аналізу повноважень і функцій органів публічної влади у сфері промислової безпеки (підрозділи 1.4, 2.3); *системний аналіз* і *синтез*, які дали змогу узагальнити наукові підходи та сформувані цілісне бачення адміністративно-правового регулювання досліджуваної сфери (підрозділ 3.1); метод *узагальнення*, який використано для формулювання висновків та пропозицій щодо вдосконалення національного законодавства (підрозділи 3.1, 3.2); *нормативно-догматичний* метод, що дозволив дослідити юридичну природу публічного адміністрування промислової безпеки (підрозділ 1.2); метод *правового моделювання*, який застосовано для обґрунтування перспективної моделі публічного адміністрування промислової безпеки України з урахуванням європейських стандартів (підрозділи 2.1, 3.1). Використання зазначених методів забезпечило досягнення мети дослідження та формування науково обґрунтованих висновків і пропозицій.

*Науково-теоретичне підґрунтя* дослідження становлять праці вітчизняних і зарубіжних учених у галузях адміністративного, конституційного, європейського та екологічного права, а також суміжних правових і управлінських наук, у яких досліджено проблематику публічного управління, державного нагляду (контролю), правового регулювання безпеки виробничої діяльності, управління ризиками, інституційного забезпечення охорони праці та промислової безпеки, а також гармонізації національного законодавства з правом Європейського Союзу.

*Нормативно-правову основу* дисертаційної роботи становлять нормативно-правові акти різної юридичної сили, зокрема Конституція України, ратифіковані у встановленому законом порядку міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також законодавчі та підзаконні акти, у положеннях яких закріплено засади державної політики у сфері промислової безпеки, охорони праці, гірничого нагляду, цивільного захисту, технічного регулювання та державного нагляду (контролю), а також

визначено порядок реалізації повноважень органами публічної адміністрації, прийняття адміністративних актів і здійснення адміністративних процедур у сфері забезпечення промислової безпеки. У роботі також враховано програмні та нормативно-правові акти Європейського Союзу, що визначають правові засади формування системи промислової безпеки, ризик-орієнтованого управління, технічного регулювання та ринкового нагляду.

*Інформаційною та емпіричною базою дисертаційної роботи є наукові праці вітчизняних і зарубіжних дослідників, матеріали науково-періодичних видань, монографічна література, статистичні дані, аналітичні та звітні матеріали органів державної влади, міжнародних організацій і інституцій Європейського Союзу, а також узагальнена практика діяльності органів публічної адміністрації у сфері промислової безпеки, матеріали правозастосовної та судової практики, зокрема рішення національних судів та Суду Європейського Союзу, що стосуються питань охорони праці, промислової безпеки та державного нагляду.*

**Наукова новизна отриманих результатів** полягає у комплексному теоретико-правовому осмисленні публічного адміністрування у сфері промислової безпеки України в умовах євроінтеграції, що дозволило сформулювати нові наукові підходи до розуміння його сутності, принципів, інституційної структури та адміністративно-правових механізмів реалізації, а також у розробленні наукових положень і практичних рекомендацій щодо вдосконалення нормативно-правового, інституційного та організаційного забезпечення цього процесу. За результатами проведеного дослідження сформульовано наукові положення та висновки, запропоновані особисто здобувачем.

*вперше:*

– обґрунтовано комплексний адміністративно-правовий підхід до розуміння промислової безпеки, що поєднує правові, технічні та управлінські механізми забезпечення безпечної виробничої діяльності та запропоновано авторське визначення поняття «промислова безпека», яке, на відміну від

існуючих підходів, інтегрує ризик-орієнтовану модель управління безпекою, принципи культури безпеки та механізми превентивного контролю виробничих ризиків;

- здійснено системне узагальнення європейської моделі правового регулювання промислової безпеки як поєднання ризик-орієнтованого підходу, стандартизації, акредитації та незалежної оцінки відповідності;

- комплексно обґрунтовано перспективи цифровізації публічного адміністрування у сфері промислової безпеки України як самостійного напрямку адміністративно-правової трансформації, що передбачає інтеграцію цифрових технологій у процеси державного нагляду (контролю), оцінки ризиків та прийняття управлінських рішень та сформульовано пропозиції щодо нормативно-правового закріплення цифрових процедур у сфері промислової безпеки з урахуванням європейських підходів до електронного урядування та ринкового нагляду;

*удосконалено:*

- науковий підхід до визначення правових інструментів публічного адміністрування як системи юридично опосередкованих засобів, способів і дій, які у своїй єдності забезпечують реалізацію публічного інтересу у сфері промислової безпеки, де поєднання нормативного регулювання та діяльнісного компонентів забезпечує досягнення ключової мети – мінімізації ризиків виникнення аварій, техногенних катастроф і загроз життю та здоров'ю людей;

- наукове розуміння системи суб'єктів публічного адміністрування промислової безпеки в Україні, що дозволило визначити її як складну, багаторівневу та багатосуб'єктну організаційно-правову конструкцію, формування якої зумовлене об'єктивною потребою у комплексному регулюванні, координації та запобіганні виробничим ризикам у різних секторах економіки;

- наукові підходи до аналізу імплементації *acquis communautaire* Європейського Союзу у сфері промислової безпеки дозволяють обґрунтувати трансформаційний характер адаптації національної системи як багаторівневого

правового процесу, який включає в себе не лише формальне перенесення положень права ЄС у національне законодавство, а й глибоку інституційну перебудову механізмів публічного адміністрування, зміну його функціональної логіки та управлінських підходів;

*отримали подальший розвиток:*

– наукові положення щодо визначення юридичного змісту публічного адміністрування у сфері промислової безпеки, що дозволило комплексно охарактеризувати публічне адміністрування у сфері промислової безпеки як особливий вид владно-організаційної діяльності, що має чітко виражену правову природу, превентивну спрямованість та високий рівень суспільної значущості;

– наукові підходи до комплексного осмислення інституційно-правових моделей державного нагляду у сфері промислової безпеки України та Європейського Союзу, які ґрунтуються на поєднанні порівняльно-правового, системного та інституційного аналізу, що дає змогу розглядати державний нагляд не як сукупність окремих контрольних процедур, а як цілісну багаторівневу управлінську систему;

– наукові положення щодо вдосконалення реалізації державної політики у сфері промислової безпеки України в умовах євроінтеграції, що ґрунтуються на необхідності системної трансформації публічного адміністрування відповідно до принципів *acquis communautaire* Європейського Союзу та ризик-орієнтованої моделі регулювання.

**Практичне значення отриманих результатів** полягає в тому, що сформульовані та обґрунтовані у дисертаційному дослідженні висновки, теоретичні положення і практичні рекомендації можуть бути використані у:

– *науково-дослідній сфері* – для подальшого розвитку теоретико-правових досліджень проблем публічного адміністрування промислового сектору, адміністративно-правового забезпечення промислової безпеки, а також формування наукових підходів до дослідження процесів формування

державної політики у сфері промислової безпеки в умовах європейської інтеграції (акт впровадження Науково-дослідного інституту публічного права);

– *правотворчій та практичній діяльності органів публічної влади* – для вдосконалення нормативно-правового регулювання, інституційної організації та адміністративно-управлінських процедур у сфері промислової безпеки, а також для підвищення ефективності реалізації державної політики шляхом імплементації європейських стандартів, запровадження ризик-орієнтованого підходу та забезпечення узгодженості наглядових, регуляторних і контрольних функцій між органами виконавчої влади в умовах євроінтеграційних процесів;

– *освітньому процесі* – під час підготовки навчально-методичних матеріалів, розроблення та викладання навчальних дисциплін «Адміністративне право та процес: доктринальні та практичні проблеми», «Актуальні питання європейського адміністративного права», «Актуальні проблеми теорії адміністративного права», «Актуальні проблеми публічної служби», а також спеціальних курсів, присвячених проблемам державного управління у сфері промислової безпеки, державного нагляду (контролю), управління виробничими ризиками та імплементації *acquis communautaire* Європейського Союзу в національну правову систему України (акт впровадження Науково-дослідного інституту публічного права).

**Особистий внесок здобувача.** Дисертація є самостійним монографічним дослідженням у якому всі положення наукової новизни та висновки сформовано автором особисто. У співавторстві з іншими вченими, що мають безпосередній науковий інтерес до тематики дослідження, опубліковано 2 статті у фахових виданнях України. Наукова стаття «Systemic interaction between the AI act and the EU digital *acquis* in artificial intelligence regulation» (наукове видання – Право та державне управління) репрезентує авторське бачення системної взаємодії між Актом ЄС про штучний інтелект та цифровим *acquis* Європейського Союзу в контексті формування сучасної моделі правового регулювання штучного інтелекту, з акцентом на узгодження ризик-орієнтованого підходу, вимог до прозорості та механізмів відповідальності в

межах європейського цифрового правопорядку. У науковій публікації «Юридична природа інструментальної складової публічного адміністрування» (наукове видання – Правова позиція) автором розкрито теоретико-правові підходи до розуміння інструментальної складової публічного адміністрування як системи правових засобів, за допомогою яких реалізуються управлінські функції держави. Обґрунтовано, що такі інструменти охоплюють нормативні, організаційно-правові та процедурні механізми, які забезпечують практичну реалізацію публічної політики, а також визначено їх роль у забезпеченні ефективності адміністративно-правового регулювання.

**Апробація матеріалів дисертації.** Основні результати дослідження, окремі його положення та сформульовані автором теоретичні узагальнення були представлені на науково-практичних конференціях, зокрема: «Взаємодія публічного та приватного права: сучасні проблеми та виклики» (м. Київ, 21–22 лютого 2022 р.), «Інноваційні підходи до реформування сучасного законодавства» (м. Київ, 20–21 квітня 2023 р.).

**Структура та обсяг дисертації.** Робота складається зі вступу, трьох розділів, що містять дев'ять підрозділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Загальний обсяг дисертації становить 206 сторінок. Робота містить список використаних джерел із 182 найменувань на 24 сторінках.

# РОЗДІЛ 1

## ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ПРОМИСЛОВОЇ БЕЗПЕКИ В УКРАЇНІ

### **1.1. Поняття та зміст промислової безпеки як об'єкта адміністративно-правового впливу**

Феномен безпеки має тривалу історію наукового осмислення. Зокрема, у період становлення націй, формування соціальних класів і державності, а також подальшої соціальної диференціації, поняття безпеки знаходить відображення у соціально-філософських концепціях і принципах організації стабільного суспільства як важливого суспільного блага та цінності. Воно також закріплюється у практиках функціонування держави та її інституцій, зокрема силових структур, які забезпечують реалізацію внутрішніх і зовнішніх функцій безпеки. У цей період безпека поступово набуває рис класового, національного та політичного утворення. Оскільки в межах тогочасного теоретичного підходу суспільство переважно ототожнювалося з державою, саме держава розглядається як головний суб'єкт і водночас основний об'єкт забезпечення безпеки. Водночас індивід, сім'я та інші форми соціальних спільнот зберігають статус об'єктів безпеки, однак їх роль визначається через призму державних інтересів і частково регулюється правовими нормами [11, с. 18; 44].

Сьогодні ж безпека асоціюється із самою можливістю життя, його захищеністю і збереженням, розуміється як цінність і критерій розвитку [55, с. 77]. В повному розумінні вона є усвідомленим явищем, виступає і проявом активності і відносної самостійності суспільної свідомості по відношенню до суспільного буття. Тому уявлення, відчуття, знання, досвід про безпеку мають або виконують активну, значущу роль у суспільному житті [55, с. 78].

У цьому контексті безпека перестає бути виключно об'єктивною характеристикою стану захищеності та набуває ознак складного соціального конструкта, що формується під впливом історичних, політичних, економічних і культурних чинників. Вона виступає не лише результатом функціонування інституційних механізмів, а й продуктом суспільного сприйняття, що визначає рівень довіри до держави, її політики та здатності гарантувати захист базових цінностей [44].

Сучасне розуміння безпеки передбачає її багатовимірність і міждисциплінарний характер, охоплюючи не лише військову чи політичну сфери, а й економічну, інформаційну, екологічну, соціальну та інші складові. У цьому зв'язку особливого значення набуває концепція «людиноцентричної безпеки», яка акцентує увагу на захисті прав і свобод людини як ключовому орієнтирі державної політики.

Крім того, зростає роль суб'єктивного чинника у формуванні стану безпеки: сприйняття загроз, рівень поінформованості населення, наявність довіри до інституцій та готовність до колективних дій безпосередньо впливають на ефективність механізмів її забезпечення. Таким чином, безпека постає як динамічне явище, що поєднує об'єктивні умови існування суспільства з їх усвідомленням і оцінкою на рівні індивідуальної та колективної свідомості [44].

У підсумку, сучасна парадигма безпеки трансформується від вузького розуміння захисту держави до комплексного підходу, який інтегрує інтереси особи, суспільства і держави, забезпечуючи їх збалансований розвиток та стійкість в умовах глобальних викликів [44].

Необхідно відзначити, що про промислову безпеку можна говорити як про спеціалізовану форму загальної безпеки. Вона має тривалу історію розвитку, що відображає еволюцію суспільного розуміння ризиків виробничої діяльності та підходів до їхнього запобігання. Початкові наукові дослідження у цій сфері були зосереджені на вивченні причин виробничих аварій та

травматизму, що стало основою для подальшого формування теоретичних моделей безпеки.

Історично питання безпеки на виробництві розглядали насамперед як технічну проблему, зосереджену на усуненні умов, що призводили до аварійної ситуації. Зі зростанням складності виробничих систем і розширенням соціального контексту праці дослідження поступово поширились на міждисциплінарні підходи, що включали управління ризиками, аналіз організаційної поведінки та людського фактора.

Серед класичних підходів до вивчення безпеки виробництва вагоме місце займають роботи Герберта Вільяма Гайнріха та Тревора Клетца. Герберт В. Гайнріха у своїй праці «Industrial Accident Prevention: A Scientific Approach» [149] сформулював принцип, відповідно до якого аварії на виробництві мають структуровану ієрархію причин та наслідків (піраміда травматизму), що дозволяє розробляти профілактичні заходи на основі статистичного аналізу. Його спостереження полягає в тому, що безпека на виробництві визначається не лише наявністю технічних засобів, але й організаційним підходом, поведінкою персоналу та системою управління безпекою. Він сформулював три основні принципи запобігання нещасним випадкам: 1. Формування та підтримка активного інтересу до безпеки. 2. Встановлення фактів. 3. Коригувальні дії на основі фактів [149].

Тревор Клетц, у свою чергу, розвивав концепцію *inherent safety* – інтегрованого підходу до проектування промислових процесів, що мінімізує ризики шляхом відмови від небезпечних речовин або зниження їх концентрації в технологічних процесах. Він вважав, що проектування повинно усувати небезпеки, а не контролювати їх [156]. Клетц часто різко критикував спроби компаній списати нещасні випадки на «людську помилку». Одного разу він зауважив, що це схоже на те, як звинувачувати у падінні зі сходів силу тяжіння. Для нього найкращим способом уникнути нещасного випадку було повністю виключити небезпеку з рівняння [156].

Обидва автори заклали фундамент для сучасного розуміння безпеки як сфери, що виходить за межі технічних рішень і включає управлінські аспекти.

Необхідно відзначити, що однією з відповідей на підвищений рівень виробничих ризиків у промисловій безпеці взагалі та у будівельному секторі – зокрема, є застосування підходу до управління безпекою, який менеджери та координатори з охорони праці часто визначають як «культуру безпеки» [44].

У другій половині ХХ - на початку ХХІ століття до класичних технічних моделей додалися підходи, що акцентують на людському факторі, організаційних процесах та культурі безпеки. Human factors підхід розглядає безпеку як результат взаємодії людини з технологіями та організаційним середовищем, підкреслюючи, що вирішення безпекових проблем потребує розуміння поведінки працівників, умов праці та психологічних аспектів [44].

Ми погоджуємося, що культура безпеки (а саме вона складається із «формування і підтримки інтересу до безпеки» [149]) має бути основою державної політики у промисловій сфері але активними акторами повинні бути і представники приватного сектору та громадянського суспільства [44].

За визначенням Європейського агентства з безпеки та гігієни праці, культура безпеки – це сукупність ставлень, неформальних припущень, переконань, сприйняття та поведінкових практик членів організації щодо питань охорони праці та безпеки виробничої діяльності [179].

Як випливає з наведеного визначення, культура безпеки є широким описовим поняттям, що охоплює систему уявлень і переконань, які формуються на робочих місцях та в організаціях щодо безпечної трудової діяльності. Водночас, результати польових досліджень свідчать, що у європейських будівельних компаніях культура безпеки набуває більш конкретного змісту та розглядається як важливий елемент системи управління безпекою праці, який застосовується клієнтами та головними підрядниками у взаємодії з розгалуженими мережами субпідрядників [44].

У цьому контексті культура безпеки набуває ознак нормативного управлінського інструменту, що може бути цілеспрямовано формований і підтримуваний у межах реалізації будівельних проєктів. Такий підхід передбачає комплекс заходів, спрямованих на підвищення обізнаності працівників і керівництва щодо питань безпеки, інтеграцію принципів охорони праці у процес прийняття управлінських рішень, а також формування управлінської відповідальності та відданості забезпеченню належного рівня безпеки виробничої діяльності [44].

Але у науковій літературі висловлюється критика такого інструментального підходу. Зокрема, дослідники зазначають, що культура безпеки не може розглядатися виключно як явище, яке може бути штучно сформоване або впроваджене за ініціативою керівництва чи фахівців з охорони праці [154; 168]. Робоче середовище, зокрема будівельний майданчик, являє собою складний соціальний простір, у межах якого існують різні інтерпретації того, що саме означає належна культура безпеки. Такі інтерпретації залежать від регуляторних традицій, особливостей галузі, організаційної структури підприємств та інших соціально-економічних чинників [166]. Крім того, через широту змісту та еволюцію поняття культура безпеки її вимірювання та оцінювання залишаються складним науковим завданням, а підходи до його дослідження суттєво відрізняються залежно від дисциплінарної перспективи [179].

Попри зазначені дискусії, поняття культури безпеки продовжує активно використовуватися для позначення комплексу управлінських інструментів і практик, спрямованих на забезпечення безпечних умов праці. У цьому розумінні культура безпеки виступає своєрідним «метаінструментом», тобто символічною управлінською рамкою, яка об'єднує різноманітні механізми, практики та процедури забезпечення безпеки праці [44].

Аналіз сучасних наукових джерел свідчить про багатовимірність та дискусійність поняття культури безпеки, а також різні підходи до її

осмислення та практичного застосування. Зокрема, у роботі Gerard Zwetsloot та Niek Steijger «Towards an occupational safety and health culture» [179] культура безпеки розглядається як стратегічний напрям розвитку систем охорони праці, орієнтований на формування превентивної культури. Автори підкреслюють важливість переходу від формального дотримання норм до внутрішньо усвідомлених цінностей безпеки, інтегрованих у повсякденну діяльність організацій [44].

У свою чергу, Jean-Christophe Le Coze у праці «How safety culture can make us think» [154] акцентує увагу на критичному осмисленні поняття культури безпеки. Він зазначає, що це поняття не є однозначним і формується під впливом різних наукових, управлінських та комерційних підходів. Автор виділяє еволюцію досліджень культури безпеки - від прагнення її контролювати до розуміння як складного соціального конструкта, що включає різні інтереси та інтерпретації.

Важливий соціологічний підхід представлений у роботі Susan S. Silbey «Taming Prometheus: Talk About Safety and Culture» [168], де культура безпеки розглядається крізь призму організаційної поведінки та соціальних процесів. Дослідниця підкреслює, що безпека часто визначається через відсутність аварій, що ускладнює її вимірювання, а також звертає увагу на суперечність між індивідуальною відповідальністю та системними факторами безпеки. Крім того, вона наголошує на впливі владних відносин і нерівності в організаціях на формування культури безпеки [44].

Узагальнюючи, можна зробити висновок, що сучасні дослідження розглядають культуру безпеки як складне міждисциплінарне явище, яке поєднує нормативні, поведінкові та соціальні аспекти. Вона не обмежується лише формальними правилами, а формується через цінності, практики, управлінські підходи та соціальні взаємодії, що є особливо важливим для галузей підвищеного ризику, зокрема будівництва [44].

Щодо українського законодавства то на превеликий жаль питанню «культури безпеки» не приділяється достатньої уваги. Так, на сайті Верховної

Ради України у розділі «термінологія законодавства» ми знайшли лише один нормативно-правовий акт (і то який втратив свою чинність) в якому дається визначення «культура безпеки» [44].

Так, відповідно до наказу Державного комітету ядерного регулювання України від 19 листопада 2007 року № 162 «Про затвердження Загальних положень безпеки атомних станцій», «культура безпеки» визначена як: «набір правил і особливостей діяльності організацій та окремих осіб, який встановлює, що проблемам безпеки АС як таким, що мають вищий пріоритет, приділяється увага, визначена їх значущістю» [69].

Також, у європейському підході культура безпеки розглядається як динамічний соціальний процес, який формується через взаємодію працівників, організаційні практики та управлінські рішення. В українському визначенні вона більше трактується як сукупність встановлених правил і процедур, що забезпечують пріоритет безпеки у діяльності організації [44].

Таким чином, можна зробити висновок, що європейська модель розглядає культуру безпеки переважно як організаційно-ціннісне явище, тоді як український підхід – як нормативно закріплений принцип пріоритетності безпеки у діяльності організації. Врахування обох підходів є важливим для формування сучасної системи забезпечення промислової безпеки, оскільки поєднання нормативного регулювання з формуванням відповідних цінностей і поведінкових моделей працівників сприяє більш ефективному управлінню виробничими ризиками [44].

З урахуванням наведеного доцільно сформулювати авторське визначення культури безпеки.

Отже, культура безпеки – це інтегрована система організаційних цінностей, норм, правил діяльності та поведінкових установок працівників і керівництва, що забезпечує пріоритетність безпеки у виробничій діяльності, формує відповідальне ставлення до ідентифікації та попередження ризиків і спрямована на підтримання належного рівня безпеки праці в організації [44].

Формування та розвиток культури безпеки безпосередньо пов'язане з необхідністю своєчасного виявлення, оцінювання та попередження потенційних небезпек у виробничому середовищі. Саме тому одним із ключових елементів ефективної системи управління промисловою безпекою є встановлення фактів наявності можливих виробничих ризиків, їх ідентифікація та подальша оцінка з метою запобігання нещасним випадкам і професійним захворюванням. Але враховуючи, що в українському правовому просторі відсутній спеціалізований акт, який покликаний врегулювати питання промислової безпеки, ми будемо аналізувати чинний Законі України «Про охорону праці», в якому частково врегулюванні адміністративно-правові відносини у сфері промислової безпеки.

Так, у Законі України «Про охорону праці» визначено, що: «Роботодавець зобов'язаний створити систему управління охороною праці, що передбачає: забезпечення безпечних умов праці; виявлення та усунення небезпечних і шкідливих виробничих факторів; проведення профілактичних заходів щодо запобігання аваріям і нещасним випадкам (стаття 23)» [85]. Наприклад, щодо будівельної галузі то зазначений закон конкретизує, що: «виробничі об'єкти, будівлі та технологічні процеси повинні відповідати вимогам охорони праці; проекти будівництва проходять експертизу щодо відповідності вимогам безпеки; забороняється будівництво або реконструкція об'єктів без такої експертизи (стаття 21)» [85]. Також є низка інших підзаконних нормативно-правових актів, які встановлюють правила, які направлені на недопущення створення потенційних ризиків настання нещасних випадків. І це фактично означає попереднє виявлення та оцінку ризиків ще на стадії проектування промислового об'єкту.

Як вірно зазначав Herbert William Heinrich [149] необхідно не тільки мати високу культуру безпеки, не тільки вчасно профілакувати та виявляти ризики і фактори, що можуть спричинити настання нещадних випадків але вчасно реагувати на виявлені факти і змінювати або створювати нові правила [158].

Так, наприклад, відбулося в Європі після аварії в Севезо (Італія, 1976), яка мала значні соціальні та екологічні наслідки і стала одним із найбільш відомих техногенних інцидентів у Європі. Унаслідок цієї катастрофи Європейське співтовариство ухвалило Директиву 82/501/ЄЕС («Seveso Directive») [126] щодо запобігання великим аваріям на підприємствах, де використовуються небезпечні речовини.

Після цього законодавство неодноразово оновлювалось: 1) Seveso I (1982) [126] – перше регулювання великих промислових аварій; 2) Seveso II (1996) [127] – запровадження системи управління ризиками; 3) Seveso III (2012) [133] – посилення інспекцій, доступу громадськості до інформації та планування територій навколо небезпечних об'єктів.

Якщо узагальнити то у європейському законодавстві внаслідок вище зазначеної техногенної катастрофи відбулися наступні зміни: обов'язкове оцінювання ризиків на підприємствах; підготовка звітів з безпеки (safety reports) системи управління аварійними ризиками; інформування населення про потенційні небезпеки; регулярні інспекції небезпечних об'єктів [158].

Аналогічна реакція була і в Україні на наслідки аварії на Чорнобильській АЕС (1986). Після аварії була створена ціла система законодавства у сфері ядерної та техногенної безпеки, зокрема: 1) Закон України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» (1995) [64], який запровадив: державне регулювання ядерної безпеки; ліцензування діяльності у сфері ядерної енергетики; систему радіаційного захисту; 2) Закон України «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення» (1991) [87], ним було визначено: зони радіоактивного забруднення; спеціальний режим господарської діяльності; систему державного контролю; 3) Закон України «Про об'єкти підвищеної небезпеки» (2001) [83]. Він уже безпосередньо стосується промислової безпеки і передбачає: ідентифікацію об'єктів підвищеної небезпеки; декларування безпеки; оцінку ризиків техногенних аварій.

Отже, наведені приклади свідчать, що техногенні катастрофи часто стають каталізатором суттєвих змін у системі правового регулювання безпеки виробничої діяльності. Як показує досвід Європейського Союзу після аварії в Севезо та України після Чорнобильської катастрофи, ефективна система забезпечення безпеки формується не лише через розвиток культури безпеки та запровадження механізмів ідентифікації й оцінювання ризиків, але й через своєчасне реагування держави на виявлені загрози шляхом удосконалення нормативно-правової бази. Саме такі події сприяли формуванню комплексних підходів до управління техногенними ризиками, запровадженню системного контролю за діяльністю небезпечних виробництв, а також створенню механізмів інформування суспільства та запобігання аваріям [158].

Водночас аналіз розвитку законодавства у сфері безпеки виробничої діяльності свідчить про те, що у науковій літературі та нормативно-правових актах відсутній єдиний універсальний підхід до визначення поняття «промислова безпека». У різних дослідженнях та законодавчих актах це поняття трактується по-різному: як стан захищеності працівників і населення від техногенних ризиків, як система організаційно-правових та технічних заходів щодо запобігання аваріям або як елемент загальної системи управління виробничими ризиками [158].

На порталі Дія розміщене наступне визначення терміну «промислова безпека» - це стан захищеності життя та здоров'я людей від небезпечних виробничих факторів під час використання небезпечних виробничих об'єктів, що забезпечується системою правових, соціально-економічних та організаційно-технічних заходів [54].

Автори даного визначення акцентують увагу на тому, що захист людей здійснюється саме від небезпечних виробничих факторів під час використання небезпечних виробничих об'єктів. Тобто, безпека фактично пов'язується виключно з функціонуванням таких об'єктів [158].

Водночас такий підхід видається дещо звуженим, оскільки ризики для життя та здоров'я людей можуть виникати не лише безпосередньо на

небезпечних виробничих об'єктах, але й поза їх межами. Зокрема, йдеться про вплив супутніх технологічних процесів, транспортування небезпечних речовин, зберігання сировини, експлуатацію обладнання, а також наслідки аварій, які можуть поширюватися на навколишнє середовище та населення за межами підприємства.

Крім того, сучасні підходи до розуміння промислової безпеки базуються на ризик-орієнтованій моделі, відповідно до якої джерелом небезпеки є не лише сам об'єкт, а й будь-яка діяльність, пов'язана з потенційно небезпечними технологіями чи процесами.

Отже, доцільно розглядати промислову безпеку ширше - як стан захищеності не лише в межах небезпечних виробничих об'єктів, а й у контексті всього життєвого циклу промислової діяльності, включаючи пов'язані з нею процеси та можливі наслідки їх реалізації. Такий підхід більш повно відображає реальну природу ризиків і відповідає сучасним вимогам забезпечення безпеки [158].

У зв'язку з цим подальшого аналізу потребують існуючі наукові та законодавчі підходи до визначення сутності промислової безпеки, що дозволить більш чітко окреслити її зміст, структурні елементи та місце у системі адміністративно-правового регулювання безпеки виробничої діяльності.

Насамперед доцільно звернутися до еволюції нормативного закріплення цього поняття в національному законодавстві. Так, поняття «промислова безпека» використовувалося у скасованому стандарті ДСТУ 2293-99, де вона визначалась як: «Безпека від аварій на виробничих об'єктах і наслідків цих аварій» [50]. На відміну від охорони праці, яка є системою заходів та засобів, спрямованих на збереження життя і здоров'я людей під час трудової діяльності (тобто тоді, коли вони знаходяться у трудових відносинах з роботодавцем), промислова безпека розглядається як система, що забезпечує збереження життя і здоров'я людей незалежно від того, знаходяться вони у трудових відносинах з власником об'єкту, який наніс їм

шкоду, чи ні. Поки що такої чіткості не існує, але на усунення цього недоліку спрямовуються зусилля державних органів, науковців та промисловців, про що свідчать проекти нових документів, передусім такі як проект Закону України «Про промислову безпеку» [92], проект Закону України «Про аудит з промислової безпеки і охорони праці» [12, с. 269]. Які так і не були прийняті.

Крім зазначеного, оновлений ДСТУ 2293:2014 [51], який замінив ДСТУ 2293-99, взагалі виключив із переліку термінів, що використовуються у сфері охорони праці, поняття «промислова безпека». Така сама ситуація і з галузевими стандартами «Охорона праці і промислова безпека у будівництві. Основні положення ДБН А.3.2-2-2009 [99]. У Додатку Б.17, зазначено, що термін «Промислова безпека», використовується у значенні визначеному у ДСТУ 2293, в якому як ми зазначили вище, визначення «промислова безпека» - відсутні [158].

Унаслідок цього на сьогодні жоден чинний нормативно-правовий акт України не містить чіткого та офіційно закріпленого визначення цього поняття.

Така ситуація, на нашу думку, є проблемною, оскільки відсутність у законодавстві однозначного визначення категорії «промислова безпека» ускладнює формування цілісної системи її правового регулювання, а також створює певні труднощі для однакового розуміння та застосування відповідних норм у правозастосовній практиці [158].

Вже у згаданому нами законопроекті «Промислова безпека», його розробники пропонували «промислову безпеку» розглядати, як: «стан захищеності життя та здоров'я людей від небезпечних виробничих факторів при використанні небезпечних виробничих об'єктів, що забезпечується системою правових, соціально-економічних та організаційно-технічних заходів» [92].

Зазначений проєкт, на нашу думку, не враховує управління ризиками як динамічний процес, як це зазначено у ЄС, Seveso III, де зроблено акцент саме на безперервному оцінюванні, попередженні та моніторингу ризиків.

Також, не згадано роль культури безпеки, навчання персоналу та мотивації, які є ключовими для реальної ефективності системи безпеки.

Отже, наведене визначення є доброю спробою формально окреслити промислову безпеку, проте воно залишає значне поле для тлумачення та потребує уточнення. Воно не інтегрує сучасні підходи до ризик-менеджменту, системної культури безпеки та превентивного контролю, які визнані ефективними на міжнародному рівні.

Якщо звернутися до аналізу наукових підходів щодо визначення терміну «промислова безпека» можна констатувати наступне, автори її визначають як: «управлінську діяльність, пов'язану зі зменшенням, контролем та усуненням небезпек (потенційних умов, що очікують перетворення на небажану подію (аварію)) на різних галузях промисловості або промислових об'єктів [151]; сукупністю різнорівневих елементів з багатозначними і багаточинниковими зв'язками [21]. При формуванні визначення використовують ризик-орієнтований підхід із врахуванням небезпечних ситуацій та аварійних ризиків у виробничих технологіях [40].

Таким чином, промислова безпека – це стан захищеності працівників, населення та довкілля від техногенних та небезпечних виробничих факторів, що забезпечується комплексною системою організаційно-технічних, правових, соціально-економічних та навчально-освітніх заходів, спрямованих на оцінювання, попередження та контроль ризиків, інтеграцію культури безпеки в організаційну практику та безперервне вдосконалення процедур управління безпекою на виробництві [158].

Формування ефективної системи промислової безпеки неможливе без дотримання певних фундаментальних цінностей, які визначають характер взаємодії держави, суб'єктів господарювання та суспільства у сфері запобігання техногенним ризикам. У сучасних наукових дослідженнях *industrial safety* наголошується, що безпека виробництва залежить не лише від технічних рішень або правового регулювання, а й від соціальних, організаційних і культурних чинників (Reason, 1997 [161]; Hopkins, 2006

[150]; Hale & Novden, 1998 [147]). До таких цінностей можна віднести соціальну активність, правосуддя, довіру, сталий розвиток, участь, стійкість і гнучкість, а також розвиток і зростання. Коротко розберемо кожен з них.

Однією з ключових цінностей є соціальна активність, що передбачає активну участь працівників, керівництва підприємств і громадськості у процесах виявлення та попередження виробничих ризиків. Практика показує, що підприємства з високим рівнем залученості персоналу до питань безпеки мають значно нижчий рівень виробничого травматизму. Наприклад, у багатьох країнах Європейського Союзу на підприємствах функціонують комітети з охорони праці, які включають представників працівників і адміністрації, що сприяє своєчасному виявленню небезпечних факторів виробництва [158].

Важливе значення має також правосуддя, яке передбачає справедливе застосування норм законодавства у сфері промислової безпеки та притягнення до відповідальності суб'єктів господарювання або посадових осіб, які порушують вимоги безпеки. Справедливе правозастосування сприяє формуванню відповідального ставлення до дотримання нормативних вимог та стимулює підприємства впроваджувати більш ефективні системи управління ризиками.

Наступною цінністю є довіра, яка формується між працівниками, керівництвом підприємств та органами державного нагляду. Довіра сприяє відкритості у питаннях безпеки та дозволяє працівникам без страху повідомляти про помилки або потенційні небезпеки. Як зазначає Reason, ефективна культура безпеки формується саме у тих організаціях, де працівники мають можливість відкрито повідомляти про ризики без побоювання покарання [161].

Важливою складовою сучасної системи промислової безпеки є сталий розвиток, який передбачає поєднання економічної ефективності виробництва із забезпеченням безпечних умов праці та захистом довкілля. Зокрема, впровадження екологічно безпечних технологій, автоматизованих систем

контролю виробничих процесів та енергоефективних рішень дозволяє одночасно зменшити ризик техногенних аварій та забезпечити сталий розвиток підприємства [158].

Участь усіх зацікавлених сторін також є важливою передумовою ефективної політики у сфері промислової безпеки. До процесу формування та реалізації політики безпеки повинні бути залучені державні органи, підприємства, працівники, наукові установи та громадські організації. Такий підхід дозволяє врахувати різні аспекти виробничої діяльності та забезпечити більш ефективне регулювання безпеки [158].

Сучасні виробничі системи також потребують стійкості та гнучкості, тобто здатності адаптуватися до нових технологічних, економічних або соціальних викликів. Зокрема, підприємства повинні мати плани реагування на надзвичайні ситуації, резервні системи управління та механізми швидкого відновлення виробничих процесів після аварій або кризових ситуацій.

Нарешті, важливою цінністю є розвиток і зростання, що передбачає постійне вдосконалення систем управління ризиками, підвищення кваліфікації працівників та впровадження інноваційних технологій. Наприклад, застосування цифрових систем моніторингу виробничих процесів, використання штучного інтелекту для прогнозування аварій або впровадження міжнародних стандартів управління безпекою праці (ISO 45001) [152] сприяє значному підвищенню рівня безпеки на підприємствах.

Таким чином, зазначені цінності формують основу сучасної системи промислової безпеки та сприяють формуванню ефективної культури безпеки, яка забезпечує захист життя і здоров'я працівників, населення та навколишнього природного середовища. Отже, концепція культури безпеки у поєднанні із сучасним підходом risk management (управління ризиками) передбачає не лише ідентифікацію й оцінювання ризиків, але й їх безперервний моніторинг, адаптацію управлінських рішень та застосування превентивних заходів для мінімізації ймовірності негативних подій. Цей

підхід став одним з центральних елементів сучасних систем управління безпекою у багатьох галузях промисловості [158].

Промислова безпека як об'єкт дослідження має виражену міждисциплінарну природу, що включає елементи права, інженерії та менеджменту. Де з юридичної точки зору, безпека виробництва – це предмет нормативно-правового регулювання, що визначає обов'язки суб'єктів господарювання щодо запобігання аваріям, захисту працівників і населення та встановлення відповідальності за порушення вимог безпеки. А інженерний підхід фокусується на технічних рішеннях, системах захисту та конструктивних заходах щодо зниження ризику аварій, тоді як менеджерські підходи інтегрують організаційні механізми, стратегії управління ризиками та культуру безпеки як невід'ємну частину стратегічного управління підприємством [158].

Отже, сучасне розуміння промислової безпеки виходить за межі виключно технічних рішень чи регуляторних вимог: воно охоплює комплексний підхід, що поєднує гуманітарні, технічні та правові аспекти, що є важливою передумовою для ефективного адміністративно-правового регулювання безпеки виробничої діяльності в Україні.

## **1.2 Юридична природа публічного адміністрування у сфері промислової безпеки України**

Публічне адміністрування за своєю суттю є доволі дослідженим явищем, але водночас воно залишається динамічною сферою, що постійно трансформується під впливом суспільних, політичних та технологічних змін. Попри значну кількість наукових підходів і концепцій, не існує єдиного універсального визначення, яке б повною мірою відображало його багатовимірну природу. Це зумовлено тим, що публічне адміністрування

охоплює широкий спектр процесів - від формування державної політики до її практичної реалізації на різних рівнях влади.

Крім того, сучасні виклики, такі як цифровізація, глобалізація та зростання ролі громадянського суспільства, вимагають переосмислення традиційних підходів до управління. У цьому контексті публічне адміністрування дедалі більше орієнтується на принципи відкритості, прозорості, підзвітності та ефективної взаємодії з громадянами. Саме тому, навіть за наявності ґрунтовної теоретичної бази, дана сфера продовжує залишатися актуальним об'єктом наукових досліджень і практичних реформ.

Найбільш ґрунтовно юридичну природу публічного адміністрування було досліджено А. Даниленко у кваліфікаційній роботі «Засади публічного адміністрування в Україні» [13]. Авторкою здійснено перегляд та уточнено засади публічного адміністрування в Україні, виявлено проблемні питання його організаційної та реалізаційної складових, а також окреслено сучасні тенденції щодо розвитку публічного адміністрування, адже: по-перше, у межах юридичної науки відсутнє комплексне відображення результатів наукових пошуків щодо засад публічного адміністрування в Україні; по-друге, категорійно-понятійна сутність та практико-реалізаційна структура національного публічного адміністрування не відповідають європейському законодавству; по-третє, в Україні відсутні законодавчі основи для його належного розвитку, а громадяни не виявляють бажання й не зацікавлені у тому, щоб брати участь у житті своєї громади [13].

Особливої уваги заслуговує ідея А. Даниленко про розмежування понять «державне управління» та «публічне адміністрування», що відповідає сучасним тенденціям розвитку адміністративного права. Однак, критично можна оцінити і тезу про повну відсутність законодавчих основ публічного адміністрування в Україні [13]. Хоча дійсно немає єдиного кодифікованого акту, що комплексно регулює цю сферу, окремі елементи правового забезпечення містяться у численних нормативно-правових актах (зокрема, щодо адміністративних процедур, надання адміністративних послуг,

децентралізації тощо). Тому така позиція автора дещо спрощує реальний стан нормативного регулювання [45].

У цьому контексті доцільно звернутися до класичних підходів до розуміння сутності публічного адміністрування, що дозволяє глибше осмислити його природу та витoki.

Ще у 1887 році Вудро Вільсон у своїй праці «The Study of Administration» зазначав, що: «Public Administration is the detailed a systematic execution of public law. Every particular application of law is public administration» [178], тобто публічне адміністрування розглядається як практична діяльність, спрямована на реалізацію норм публічного права через їх безпосереднє застосування у конкретних управлінських ситуаціях.

Необхідно відмітити, що науковий дискурс навколо терміну «публічне адміністрування» виник у зв'язку із його перекладу з англійської Public administration, тому тривалий час не втрачає своєї актуальності. Так, в Англо-українському словнику термінів і понять аналізу державної політики і економіки (2003 р.) О. Кілієвич з'ясовує сутність даного поняття таким чином:

- по-перше, Public sector включає інститути як загальнодержавні так і регіональні, а також інститут місцевого самоврядування;
- по-друге, поняття Public policy, як компромісний варіант між державною і публічною краще перекладати як суспільна політика, тобто політика, що проводиться в суспільстві і для суспільства;
- по-третє, під Public administration слід розуміти державне управління, або впровадження державної політики, переважно виконавчою гілкою влади [27; 47].

Якщо узагальнити весь масив досліджень, у яких об'єктом визначено «публічне адміністрування», їх умовно можна поділити на дві групи. До першої належать праці, в яких автори розглядають публічне адміністрування у вузькому значенні, тоді як до другої - дослідження, що трактують його у широкому розумінні [45]. Наведемо кілька прикладів такого підходу.

У межах першої групи публічне адміністрування зазвичай ототожнюється з діяльністю органів виконавчої влади та інших суб'єктів, наділених владними повноваженнями, спрямованою на реалізацію державної політики та виконання управлінських функцій. Акцент робиться переважно на адміністративно-управлінських процедурах, механізмах прийняття рішень і їх реалізації.

Такого підходу притримувався у своїх працях Вудро Вільсон, в яких він акцентував увагу на виконавчому, прикладному характері публічного адміністрування, зводячи його сутність до процесу впровадження законодавчих приписів у життя. Фактично, у його роботах йшлося про діяльність органів публічної влади, спрямовану на забезпечення функціонування державного механізму шляхом реалізації правових норм. У сучасних умовах такий підхід, хоча й зберігає свою теоретичну значущість, потребує певного розширення з урахуванням розвитку концепції публічного управління, що передбачає залучення ширшого кола суб'єктів та інструментів впливу [45].

Так, наприклад, автори дослідження «Мета та поняття публічного адміністрування як змістоутворювальні категорії адміністративного права» вважають, що у вузькому розумінні публічне адміністрування - це виконання публічними адміністраціями визначених в законодавчих та підзаконних правових актах функцій, спрямованих на створення економічних, юридичних, соціальних, матеріальних та інших умов для задоволення індивідуальних і суспільних потреб фізичних та юридичних осіб [20, с. 29-30]. При цьому автори до юридичних осіб відносять як суб'єктів господарювання, так і громадські об'єднання, територіальні громади, професійні спілки тощо, а задоволення потреб відбувається у межах певної державної або муніципальної політики, залежно від статусу конкретної публічної адміністрації [20, с. 29-30]. Такий підхід дозволяє акцентувати увагу на тому, що публічне адміністрування виступає інструментом практичного втілення норм права, а не лише абстрактною управлінською категорією.

Натомість у межах другої групи публічне адміністрування розглядається значно ширше - як багатовимірний процес взаємодії держави, органів місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства та приватного сектору. У цьому контексті воно охоплює не лише виконання владних функцій, а й забезпечення публічних інтересів, надання послуг, участь громадськості у виробленні рішень і формування ефективного публічного управління загалом [45].

Наприклад, автори роботи «Основи публічного управління та адміністрування», визначають публічне адміністрування, як: «мистецтво та науку управління, що застосовується у публічній сфері» [47, с. 13]. Л. Любохинець та А. Мейш зазначають, що предметом публічного адміністрування є процес досягнення національних цілей та інтересів шляхом організації діяльності суб'єктів публічної сфери, у тому числі законодавчих, виконавчих і судових органів та органів місцевого самоврядування. В умовах зміни поняття “правова держава” та поступового зникнення жорстких меж між державою та суспільством, на публічне адміністрування дедалі більшою мірою припадає завдання оформлення суспільних та державних процесів [31, с. 115; 38]. Інші автори, публічне адміністрування публічне розглядають, як: «діяльність суб'єктів публічного права, спрямована на підтримання та розвиток оптимального стану суспільних відносин різної спрямованості (економічних, соціальних, інформаційних, освітніх, екологічних, аграрних тощо) в державі та територіальних громадах, що досягається завдяки використанню адміністративних інструментів (нормативно-правових та адміністративних актів, адміністративних договорів, стратегічних та оперативних планів, фактичних дій публічних адміністраторів)» [20, с. 30].

Таким чином, відмінність між вузьким і широким підходами полягає не лише в обсязі охоплення явища, а й у розумінні ролі різних суб'єктів у процесі публічного адміністрування, що, своєю чергою, впливає на методологію досліджень і практику його реалізації [45].

З цього приводу цікавим є позиція авторки К. Колесникові, яка вважає, що «публічне» є категорією більш широкою, ніж «державне», а «адміністрування» – поняття більш вузьке ніж «управління» [31, с. 115]. Дійсно, термін «адміністрування» означає професійну діяльність менеджерів організації або державних службовців, що спрямована на втілення в життя рішень керівництва, тобто реалізація поставлених задач і пошук оптимальних шляхів їх вирішення. Адміністрування є одним з багатьох інструментів менеджменту, що дозволяють організації досягати поставлених цілей найбільш ефективним способом [19; 47, с. 9].

У своїй статті «Публічне адміністрування в Україні: огляд літературних джерел» К. Колесникова приходять до висновку, що: «публічне адміністрування є складовою публічного управління (врядування), метою якого постає розвиток держави на засадах демократії з використанням ефективних новітніх методів і технологій управління та направлених на забезпечення громадян на рівні світових стандартів» [31, с. 115]. Ми погоджуємося із зазначеною позицією, адже вона дозволяє чітко розмежувати суміжні, але не тотожні поняття, уникнувши їх ототожнення у науковому дискурсі. Такий підхід акцентує увагу на тому, що публічне адміністрування не охоплює всієї сукупності управлінських процесів у публічній сфері, а виступає лише їх складовою, орієнтованою передусім на практичну реалізацію прийнятих управлінських рішень [45].

Крім того, запропоноване розуміння підкреслює важливість участі різних суб'єктів у процесах публічного управління, зокрема органів державної влади, місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства та бізнесу. Це, у свою чергу, відповідає сучасним тенденціям розвитку демократичного врядування, де ключову роль відіграють відкритість, підзвітність та орієнтація на потреби громадян [45].

Отже, розгляд «публічного адміністрування» як складової ширшої категорії «публічного управління» є методологічно обґрунтованим і сприяє більш глибокому розумінню сутності управлінських процесів у публічній

сфері, а також формуванню ефективних механізмів їх практичної реалізації [45].

Переходячи до аналізу юридичної природи публічного адміністрування у сфері промислової безпеки, доцільно звернутися до класичних управлінських концепцій, зокрема до праць Анрі Файоля, який обґрунтовано вважається одним із засновників теорії управління.

Інтерес до його наукової спадщини зумовлений не лише теоретичною цінністю, а й значним практичним досвідом автора. Обіймаючи посаду керуючого директора гірничодобувної та металургійної компанії, він завдяки поєднанню глибоких практичних знань і високого рівня управлінської компетентності зміг трансформувати підприємство у провідного виробника сталі та чавуну у Франції [176]. Саме цей досвід дозволив йому сформулювати універсальні принципи управління, які не втратили своєї актуальності й у сучасних умовах.

У 1916 році Анрі Файоль опублікував працю «Administration industrielle et générale» [176], у якій систематизував власні теоретичні напрацювання та узагальнив практичний досвід управлінської діяльності. Згодом ця праця була перекладена англійською мовою під назвою *General and Industrial Management* [141], що зробило її доступною для ширшого наукового кола та забезпечило значний вплив на розвиток світової управлінської думки.

У зазначеній роботі Файоль не лише визначив основні функції управління, але й запропонував цілісне бачення організації як складної системи, що потребує чіткої координації дій, належного контролю та стратегічного планування [141]. Особливу увагу він приділив ролі адміністративної діяльності, яку розглядав як ключовий елемент ефективного функціонування будь-якої організації.

Важливо підкреслити, що ідеї, викладені у цій праці, мають безпосереднє значення для розуміння сучасних процесів публічного адміністрування. Зокрема, принципи управління, сформульовані Файодем, можуть бути адаптовані до діяльності органів державної влади у сфері

промислової безпеки, де особливої ваги набувають питання планування, організації контролю та забезпечення дисципліни [45].

Таким чином, узагальнення класичних управлінських підходів, зокрема ідей Анрі Файоля, створює теоретичне підґрунтя для подальшого формулювання сутності публічного адміністрування у сфері промислової безпеки. Це, у свою чергу, дозволяє перейти до визначення його змісту, ознак і особливостей функціонування в сучасних умовах.

Водночас варто підкреслити, що у сфері промислової безпеки публічне адміністрування набуває специфічного змісту, оскільки поєднує як класичні управлінські функції (планування, організацію, координацію та контроль), так і особливі юридико-владні інструменти впливу, спрямовані на запобігання ризикам, аваріям і надзвичайним ситуаціям [45].

Зазначені особливості знаходять своє відображення і в галузевих підходах до розуміння публічного адміністрування, зокрема у сфері виробництва хімічних речовин і продукції.

Так, публічне адміністрування виробництва хімічних речовин і хімічної продукції в Україні, визначають як систему адміністративної діяльності Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів та Міністерство економіки України на основі реалізації норм адміністративного права, в процесі надання суб'єктам господарювання адміністративних послуг, здійснення розпорядчої та виконавчої діяльності, шляхом використання різноманітних інструментів публічного адміністрування, а саме реєстрації, видачу ліцензій та здійснення контролю та стимулювання розвитку галузі [105, с. 129]. Тобто автор розглядає публічне адміністрування виробництва хімічних речовин та продукції через адміністративне діяльність відповідних державних органів та їх регулювання [45].

Аналогічної позиції підтримується і О. Кожушко [30], який також аналізує загальне публічне адміністрування промисловості через діяльність міністерств, державних агенцій, інспекцій та служб.

Цікавою є позиція С. Кіцула, який присвятив своє дисертаційне дослідження висвітленню основних засад реалізації публічного адміністрування газовидобувної галузі України, з'ясуванню особливостей діяльності публічної адміністрації в цій сфері, а також пошуку оптимальних шляхів усунення законодавчих прогалин, що гальмують процес становлення країни як енергетично незалежної [28].

Автор стверджує, що публічне адміністрування здійснюють у межах конкретних адміністративно-правових відносин з наявністю специфічного суб'єктно-об'єктного складу та змістового наповнення. У досліджуваній ним сфері це спеціалізований тип соціальних зв'язків, модифікований для задоволення інтересів українського народу, надрокористувачів, споживачів і представників, уповноважених реалізовувати публічне адміністрування аналізованої галузі, що виникає на підставі норм адміністративного права та з приводу конкретного об'єкта, фіксуючи модель їх належної, допустимої та необхідної поведінки. До різновидів адміністративно-правових відносин публічного адміністрування газовидобувної галузі України він відносить: 1) суто адміністративні: а) у сфері отримання спеціальних дозволів на користування нафтогазоносними надрами вони за своєю сутністю, з одного боку, є процедурними, а з іншого – сервісними; б) у сфері затвердження запасів родовища та проекту розробки родовищ вони є розпорядчими; в) у сфері газопостачання – ліцензійними; 2) секторні, що побічно стосуються адміністративного поля, однак, з огляду на особливості досліджуваної галузі, є окремим (похідним) різновидом попередніх, – правові зв'язки технічного характеру (очищення газу відповідно до вимог державних стандартів), договірному характеру (проведення сейсмічних робіт, інтерпретація дослідження, експлуатаційне буріння, транспортування та зберігання газу), організаційного характеру (промисловий приплив газу) [28, с. 3].

Своєю чергою, саме публічне адміністрування газовидобувної галузі України С. Кіцул визначає як адміністративну діяльність публічної адміністрації з надання спеціальних газовидобувних адміністративних послуг

і здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності в цій сфері шляхом забезпечення та захисту основних потреб й інтересів, з одного боку – права власності українського народу на надра, держави та суспільства, з іншого – суб'єктів газовидобувної галузі України, що здійснюють за допомогою різнопланових юридичних засобів, зокрема шляхом фіксації моделі належної, допустимої та необхідної поведінки потенційних учасників адміністративно-правових відносин, що виникають, змінюються чи припиняються в цій сфері [28, с. 43].

Варто також зазначити, що засади публічного адміністрування у сфері промислової безпеки теоретично можна простежити у наукових працях авторів, які досліджували проблематику публічного адміністрування в різних сферах безпеки.

Наприклад, В. Чудненко [112] досліджуючи публічне адміністрування сфери природного навколишнього середовища в умовах особливого періоду та післявоєнний період, приходять до висновку, що публічне адміністрування у сфері екологічної безпеки потребує комплексного підходу, та повинно включати наступні складові: захист екосистеми та природних ресурсів, а головне захист здоров'я населення.

Крім зазначеного, автор, наголошує, що публічне адміністрування сферою екологічної безпеки на фоні військових дій потребує співробітництва вітчизняних і міжнародних організацій, обміну відомостями, координації дій і забезпечення технічного й фінансового сприяння [112].

І. Шопіна публічне адміністрування в секторі безпеки і оборони визначила як комплекс адміністративно-правових засобів, сукупність яких дозволяє здійснювати трансформацію суспільних відносин для досягнення більш високого рівня захищеності прав і свобод людини та громадянина, зміцнення обороноздатності нашої держави і зменшення впливу загроз національній безпеці [115, с. 135]. Своєю чергою, цілями такого публічного адміністрування зазначеного сектору, авторка обрала наступні: а) забезпечення, захист і поновлення у разі порушення національних інтересів

від зовнішніх і внутрішніх загроз національній безпеці України, б) забезпечення, захист і поновлення у разі порушення прав і свобод фізичних і юридичних осіб у їх відносинах із суб'єктами сектора безпеки і оборони; в) удосконалення системи військового управління [115, с. 135].

Тобто, забезпечення, захист і якісне управління у межах публічного адміністрування розглядаються як взаємопов'язані складові єдиного процесу, спрямованого на досягнення стабільності, безпеки та ефективного функціонування держави. Такий підхід демонструє, що публічне адміністрування не обмежується лише реалізацією владних повноважень, а охоплює також стратегічне спрямування розвитку відповідної сфери, удосконалення її інституційної структури та забезпечення належного рівня правового захисту [45].

З огляду на це, наведена позиція може бути екстрапольована і на сферу промислової безпеки, де публічне адміністрування має поєднувати у собі функції забезпечення безпеки, захисту прав та інтересів суб'єктів господарювання і громадян, а також ефективної організації та вдосконалення системи управління ризиками і загрозами.

Узагальнення наведених наукових підходів дозволяє перейти від їх аналізу до формування власного бачення сутності публічного адміністрування у зазначеній сфері, а також окреслення його ключових засад.

На попередньому етапі нашого дослідження нами вже відзначалось, що сучасний етап розвитку виробничих технологій в Україні супроводжується зростанням техногенних ризиків, що актуалізує потребу в ефективному публічному адмініструванні у сфері промислової безпеки. У цьому контексті особливого значення набуває визначення його цільової спрямованості, адже саме від чіткого розуміння пріоритетів залежить ефективність управлінських рішень і рівень захисту життя та здоров'я працівників [179].

На нашу думку, публічне адміністрування у сфері промислової безпеки повинно бути спрямоване передусім на забезпечення безпеки як

базової суспільної цінності та ключового орієнтира функціонування всієї системи управління.

Реалізація зазначеної мети потребує опори на систему принципів, які визначають зміст і напрями діяльності суб'єктів публічної адміністрації у цій сфері. У цьому аспекті заслуговує на увагу науково-методичний підхід, запропонований авторами «Методичних вказівок до виконання практичних робіт з дисципліни «Промислова безпека сучасних виробничих технологій»» [40]. До таких принципів автори віднесли наступні: законодавчі, орієнтовні, технічні та управлінські. Законодавчі принципи - закріплені законом правила, які забезпечують прийнятний рівень безпеки. Орієнтовні принципи - основоположні ідеї, які визначають напрямок пошуку безпечних рішень і служать методологічною та інформаційною базою. Технічні принципи спрямовані на безпосереднє запобігання дії небезпечних факторів і базуються на використанні фізичних законів. Управлінськими називаються принципи, які визначають взаємозв'язок і відносини між окремими стадіями та етапами процесу забезпечення безпеки. До них належать: плановість, контроль, управління, зворотній зв'язок, підбір кадрів, відповідальність [40].

На нашу думку, наведена класифікація принципів є логічною та обґрунтованою, однак її доцільно розширити з урахуванням сучасних підходів до публічного адміністрування та специфіки сфери промислової безпеки.

Зокрема, доцільно виокремити також превентивні принципи, які передбачають пріоритет запобігання виникненню небезпечних ситуацій над ліквідацією їх наслідків. У сфері промислової безпеки саме попередження ризиків є ключовим завданням публічного адміністрування [179].

Важливе місце займають і ризик-орієнтовані принципи, що передбачають прийняття управлінських рішень на основі оцінки ймовірності виникнення небезпек та тяжкості їх наслідків. Такий підхід дозволяє ефективніше розподіляти ресурси та зосереджувати увагу на найбільш критичних об'єктах і процесах [179].

Також доцільно доповнити систему принципами відкритості та прозорості, які забезпечують доступ громадськості до інформації про стан промислової безпеки, діяльність органів публічної влади та прийняті ними рішення. Це сприяє підвищенню рівня довіри та підзвітності [179].

Не менш важливими є принципи відповідальності та підзвітності, які передбачають чітке визначення суб'єктів, відповідальних за забезпечення безпеки, а також механізмів контролю за їх діяльністю. У цьому контексті відповідальність має носити як юридичний, так і управлінський характер [179].

Крім того, варто виокремити принципи комплексності та системності, які передбачають розгляд промислової безпеки як цілісної системи, що охоплює правові, організаційні, технічні та соціальні елементи. Це дозволяє забезпечити узгодженість дій усіх суб'єктів публічного адміністрування [179].

Доцільним є також включення принципу взаємодії та партнерства, який відображає необхідність співпраці між органами державної влади, місцевого самоврядування, суб'єктами господарювання та громадськістю у питаннях забезпечення безпеки [179].

Отже, розширення запропонованої системи принципів за рахунок превентивних, ризик-орієнтованих, прозорості, відповідальності, системності та партнерства дозволяє більш повно відобразити сучасну сутність публічного адміністрування у сфері промислової безпеки та підвищити ефективність його практичної реалізації.

Таким чином, враховуючи усе вище зазначене пропонуємо наступне визначення публічного адміністрування у сфері промислової безпеки - це врегульована нормами адміністративного права системна, цілеспрямована діяльність уповноважених суб'єктів публічної влади, спрямована на формування, реалізацію та контроль державної політики у сфері запобігання промисловим ризикам, аваріям і надзвичайним ситуаціям, а також на забезпечення належного рівня захисту життя, здоров'я людей, довкілля і

майна шляхом застосування адміністративно-правових засобів та інструментів.

Юридичний зміст публічного адміністрування у сфері промислової безпеки розкривається через сукупність взаємопов'язаних елементів, а саме через наступні компоненти: 1) нормативний - система правових норм, що визначають правові засади забезпечення промислової безпеки, повноваження суб'єктів публічної адміністрації та порядок їх діяльності; 2) суб'єктний - коло уповноважених органів державної влади, органів місцевого самоврядування, а також інших суб'єктів, наділених владними управлінськими функціями у цій сфері; 3) об'єктний - суспільні відносини, що виникають у процесі забезпечення безпеки у промисловому виробництві, зокрема щодо експлуатації небезпечних об'єктів, використання технологій і ресурсів; 4) функціональний - діяльність із реалізації заходів адміністративного впливу для досягнення прийнятного рівня промислової безпеки, мінімізація ризиків і запобігання негативним наслідкам для людини, суспільства і держави.

Запропоноване визначення дозволяє комплексно охарактеризувати публічне адміністрування у сфері промислової безпеки як особливий вид владно-організаційної діяльності, що має чітко виражену правову природу, превентивну спрямованість та високий рівень суспільної значущості.

### **1.3 Правові інструменти публічного адміністрування промислової безпеки в Україні**

Відразу зазначимо, що сучасна правова доктрина апелює декількома правовими категоріями для позначення змісту та сутності заявленого до розгляду питання. Зокрема йдеться про такі правові концепти як «форми державного управління», «форми діяльності суб'єкта публічного

адміністрування», «форми публічного адміністрування», «адміністративно-правові засоби», «інструменти діяльності публічної адміністрації» та й власне «інструменти публічного адміністрування». При цьому варто зауважити, що хоча зазначені категорії використовуються для характеристики зовнішнього вираження та практичної реалізації управлінської діяльності в рамках публічно-правового поля, їх змістове наповнення не є тотожним [103].

Така думка може бути піддана критиці, адже наразі набули розвитку два протилежних напрямки розкриття теоретичного змісту аналізованої проблематики. Перший, – трансформаційний, прихильники якого вважають, що розвиток концепції публічного адміністрування зумовив трансформацію форм державного управління у форми публічного адміністрування/інструменти публічного адміністрування. Другий об'єктивує наукову думку, згідно якої категорія «інструменти публічного адміністрування» має якісно нове змістове наповнення і не може зводитися лише до модернізованого варіанту форм управління.

Зауважимо, що українські енциклопедичні знання доводять, що «інструмент» це знаряддя для праці, що використовується для виконання певних завдань у різних галузях діяльності. В першому значенні слово означає конкретні знаряддя, які допомагають виконувати фізичну роботу, наприклад, хірургічні інструменти або будівельні. Друге значення охоплює сукупність знарядь, тобто збірне поняття для позначення різних інструментів в комплексі. Третє значення стосується музичних інструментів, які використовуються для виконання музики [25]. Зокрема для потреб цього дослідження найбільш слухним є друге енциклопедичне розуміння категорійного змісту «інструмент» [111, с. 45-46].

Вважається, що у вітчизняній юридичній літературі категорію «інструменти публічного адміністрування» увів в науковий обіг професор Р. Мельник, який доводить, що інструменти публічного адміністрування включають різноманітні механізми, що забезпечують належне

функціонування публічної адміністрації. На погляд вченого них відносяться підзаконні нормативні акти, адміністративні акти адміністративні договори та ін. Нормативні акти є головним інструментом регулювання суспільних відносин, який видається публічною адміністрацією та має обов'язкову юридичну силу. Адміністративні акти характеризуються як індивідуальні рішення, що стосуються прав та обов'язків окремих осіб або груп. Адміністративні договори – це угоди між адміністративними органами або між адміністрацією та фізичними або юридичними особами для вирішення публічних завдань [39]. Зазначений підхід був сформований Р. Мельником з безпосереднім урахуванням теорії адміністративного права Німеччини. Виходячи з засад наукових поглядів класика Німецького адміністративного права Отто Майєра, що публічне адміністрування, або адміністративна діяльність це діяльністю держави або іншого органу публічної адміністрації, що відмежовується від законодавчої, судової або політичної урядової діяльності. Публічне адміністрування є частиною виконавчої влади, що відповідає за виконання державних завдань, будучи адміністративною складовою цієї гілки влади [111, с. 46; 157].

Натомість Е. Казміришин зауважує, що заміна категорій «форми і методи державного управління» категорією «інструменти публічного адміністрування» або її аналогом «адміністративно-правові інструменти» є логічним наслідком розвитку адміністративного права України, наближення його до європейського адміністративного простору [26, с. 79]. Зокрема правомірність застосування терміна «інструменти діяльності публічної адміністрації» замість «форм державного управління» І. Патерило обґрунтовує тим, що, по-перше, публічне управління в Україні представлене як органами виконавчої влади, так і відмінними від них суб'єктами (органи законодавчої та судової влади, органи місцевого самоврядування). По-друге, в процесах публічного управління передбачається участь фізичних та інших юридичних осіб. По-третє, публічні адміністрації поряд з виконавчо-розпорядчими функціями надають різноманітні послуги фізичним і

юридичним особам та здійснюють державно-приватне партнерство. Основні ознаки інструментів публічної адміністрації: застосовуються безпосередньо нею; мають публічно-правовий характер; регулюються нормами адміністративного права; пов'язані з компетенцією органу управління, сферою та метою діяльності; призводять до настання правових наслідків, фактичних результатів [53, с. 97; 34, с. 237; 113, с. 156].

Як пишуть Т. Кравцова, Н. Петрова інструменти публічного адміністрування це засоби та методи, що використовуються суб'єктами публічної адміністрації для досягнення публічних інтересів і реалізації адміністративних функцій. Вони охоплюють різноманітні юридичні та організаційні механізми, спрямовані на регулювання суспільних відносин. Основні інструменти публічного адміністрування включають нормативні акти, адміністративні акти, адміністративні договори, плани та фактичні дії. Ці інструменти забезпечують чітке виконання функцій держави, контроль за дотриманням правових норм та прозорість в управлінських процесах [32; 111, с. 46].

Однак, частіше всього інструментами визначають сам адміністративний акт, адміністративний договір та акт-план. Тим не менше, окремі дослідники переконують, що більш вдалим є визначення не адміністративного акта як інструмента, а прийняття адміністративного акту, не плану, а затвердження акта планування (акта-плана), не адміністративного договору, а укладення адміністративного договору. В такому разі робиться більший акцент на діяльній стороні, що і повинні відображати інструменти публічного адміністрування. Такий підхід також має значення для судової практики, оскільки обов'язковою ознакою рішень (дій чи бездіяльності) суб'єкта владних повноважень, які можуть бути оскаржені до суду, є те, що вони безпосередньо породжують певні правові наслідки. Відповідно судовий захист має лише та особа, яка є суб'єктом (носієм) порушених прав, свобод чи інтересів. Тобто самим інструментом, як приклад, є затвердження плану, що створює правові наслідки у вигляді виникнення,

зміни або припинення прав та породжує обов'язки для приватних осіб [35, с. 152-153].

Існує також думка, що це уся сукупність засобів (прийомів), що використовуються суб'єктами публічної адміністрації для регулювання суспільних відносин, які виникають у сфері публічного управління [52, с. 286] або ж це юридично опосередковані засоби цілеспрямованого управлінського впливу суб'єкта публічного адміністрування, наділеного відповідними повноваженнями, на суспільні процеси та учасників публічно-правових відносин, що здійснюються в межах його компетенції та на підставі чинного адміністративного законодавства з метою реалізації публічного інтересу та досягнення публічно значущих результатів у межах визначеного правового режиму [6].

Тому варто підтримати позицію О. Шарука, що наукова полеміка у питанні визначення юридичної природи інструментальної складової публічного адміністрування є досі актуальною через його теоретичний характер та відсутність єдиної концептуальної основи, яка б відповідала на основі дослідницькі запити. Зокрема маємо підтвердження, що за історичним контекстом розвитку адміністративного права категорії «форм» та «методів» мали власне і достатньо обґрунтоване поняттєве визначення, яке втратило своє значення з перехідними етапами становлення України як країни сервісного типу [113, с. 156].

До речі, А. Замрига влучно зауважує, що категорії «інструмент», «засіб», «прийом» та «спосіб» є взаємозалежними. Зокрема, як визначено попередньо, інструментом є засіб для досягнення певної мети [37]. В свою чергу, у загальноприйнятому значенні під засобом розуміється прийом, якась спеціальна дія, що дає можливість здійснити що-небудь, досягти чогось; спосіб; те, що служить знаряддям у якій-небудь дії, справі [5, с. 307]. «Прийом» – це спосіб виконання або здійснення чого-небудь; певний захід для здійснення чого-небудь, досягнення якоїсь мети; засіб вираження [5, с. 630]. «Спосіб» – певна дія, прийом або система прийомів, яка дає можливість

зробити, здійснити що-небудь, досягти чогось; те, що служить знаряддям, засобом і т. ін. у якій-небудь справі, дії [5, с. 578]. «Захід» – сукупність дій або засобів для досягнення, здійснення чого-небудь [5, с. 380]. Відповідно, схематично інструмент – це засіб; засіб – це прийом; прийом – це спосіб або захід; спосіб – це певна дія; захід – це сукупність дій [23].

З огляду на зазначене логічним видається висновок про те, що інструменти публічного адміністрування, зокрема й у сфері забезпечення промислової безпеки в Україні, можуть і повинні розглядатися крізь призму юридичних засобів, оскільки саме через правову форму вони набувають офіційного характеру та забезпечують досягнення публічно значущих результатів [103].

Уточнимо про існування двох підходів до розкриття природи правових засобів. Зокрема згідно з першим правові засоби втілені в нормах права, відповідно до другого підходу, правові засоби втілені в діях (діяльності) суб'єктів права. Зокрема розуміння правових засобів як норм права і правових інститутів характерно для позитивістської частини юриспруденції в силу особливостей її об'єкта й предмета. Саме в догматичній юриспруденції досліджуються норми права та їх взаємозв'язки між собою. Розуміння правових засобів як елемента правової діяльності – умов, способів і предметів, що використовує суб'єкт для досягнення його правової мети, характерно для юриспруденції соціологічної, що має справу з іншими об'єктом і предметом, ставить перед собою наукові проблеми іншого рівня. Тому й виходить, що в одному понятті зосереджуються декілька різних понять правових засобів, які сформульовані з різних точок зору на сутність, мету, предмет і завдання юриспруденції, і, замість комплексного підходу, усі різнопланові так звані субстанції «засмоктуються» в неупорядковану сукупність. З указаних позицій правові засоби, які розглядаються як парна категорія для правової мети, повинні утворювати відповідну систему, що й відповідає системі правової мети. Як правова мета утворює систему, так і правові засоби й правова діяльність утворюють відповідні системи. Тобто

правовий засіб виявляється частиною системи: правова мета – правовий засіб – правова діяльність. Тому Н. Гетьманцева та Г. Митрицька зауважують, що правовим засобом може бути все що завгодно, якщо воно призначене для досягнення правової мети [10, с. 134; 114].

Необхідно відзначити, що особливу актуальність набуває питання визначення юридичної природи інструментів публічного адміністрування у сфері промислової безпеки, їх структури, функціонального призначення та механізмів реалізації. Саме через інструментальну складову забезпечується практичне втілення владно-управлінського впливу держави на суб'єктів господарювання, формуються умови для запобігання аваріям, мінімізації ризиків та захисту життя і здоров'я працівників.

Отже, на основі вище зазначеного можна констатувати наступне, що інструменти публічного адміністрування промислової безпеки в Україні можна визначати як систему юридично опосередкованих засобів, способів і дій, що застосовуються суб'єктами публічної адміністрації для реалізації законодавчо закріпленої за ними компетенції у сфері забезпечення промислової безпеки в Україні. Власне така інтерпретація інструментальної сторони публічного адміністрування дозволяє поєднати нормативний та діяльнісний підходи до розуміння правових засобів, забезпечуючи тим самим більш повне та цілісне розкриття їх сутності. Адже за таких умов правові інструменти постають не лише як формально закріплені норми чи правові конструкції, а й як реальні механізми їх практичної реалізації у діяльності суб'єктів публічної адміністрації [46; 103].

У результаті вони забезпечують нормативну впорядкованість відповідних суспільних відносин, визначають межі та способи впливу держави на суб'єктів господарювання, а також створюють необхідні організаційно-правові умови для досягнення належного рівня промислової безпеки [103].

Разом з тим ми не заперечуємо можливість диференціації інструментів діяльності публічної адміністрації у цій сфері від інструментів публічного

адміністрування. Проте запропонований нами варіант розкриття юридичної природи інструментальної сторони публічного адміністрування дозволяє уникнути надмірної фрагментації відповідного категоріального апарату та сформувати цілісне уявлення про механізм управлінського впливу у сфері промислової безпеки [46].

Так, наприклад, одним з правових інструментів публічного адміністрування промислової безпеки в Україні є Правила безпеки в нафтогазодобувній промисловості (затверджені Наказом Міністерства економіки України від 27 квітня 2023 року № 2610) [76]. Це засіб, тобто інструмент у «статичному» вигляді. Натомість їхня реалізація здійснюється конкретним способом, приміром, дозвільним, який передбачає видачу ліцензій на небезпечні види діяльності або заборонним, що об'єктивує встановлення обмежень чи заборон. У наведеному нами прикладі, це може бути надання дозволу на виконання робіт підвищеної небезпеки та на експлуатацію (застосування) машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки [76]. Практичною ж реалізацією, тобто дією, у заданому контексті буде конкретне управлінське рішення, яке репрезентує здійснення суб'єктом публічної адміністрації своїх повноважень. Наприклад, це прийняття рішення про видачу або анулювання дозволу [46].

Отже, правовими інструментами публічного адміністрування промислової безпеки в Україні ми вважаємо взаємопов'язану сукупність форм (засобів), методів їх застосування (способів) і конкретних управлінських рішень та процедур (дій), які у своїй єдності забезпечують ефективний правовий вплив держави на сферу промислової безпеки [46].

На нашу думку, ключовими з таких є надання дозволів, ліцензування, проведення державного нагляду (контроль) та технічне регулювання, які, з одного боку, мають чітко визначену нормативну основу, а з іншого – реалізуються через конкретні адміністративні процедури та дії [46].

Щодо нормативної основи, зауважимо, що йдеться про різні за юридичними властивостями правові акти, які видають суб'єкти, що наділені

владними повноваженнями дії яких мають офіційний характер та обов'язкову силу, виражають владні веління та спрямовані на врегулювання суспільних відносин [42, с. 8]. Логічно, що ці акти є наслідком процесу правотворчості, який на відміну від інших процесів прийняття нормативно-правових рішень відрізняється тим, що є особливим процесом, а саме: діяльністю держави, пов'язаною з правом, тобто з розробленням юридичних норм. При цьому останні мають бути вироблені та реалізовані у правовий спосіб як особливі управлінські рішення – нормативно-правові акти [24; 107, с. 91].

У науковій літературі існують різні підходи до класифікації нормативно-правових актів, що видаються суб'єктами публічної адміністрації з метою адміністративного регулювання відповідних сфер суспільних відносин. На нашу думку, заслуговує на увагу підхід, запропонований А. Замригою, який може бути адаптований до сфери промислової безпеки з урахуванням її специфіки: 1) акти загального характеру, або формально уповноважувальні акти, які формують об'єктно(предметно) – суб'єктивне поле відповідних правовідносин, а в нашому випадку – основи адміністративно-господарського правопорядку до яких доцільно віднести наступні: Конституція України, Господарський кодекс України, Податковий кодекс України, Кодекс України про адміністративні правопорушення, інші закони, зокрема «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», «Про ліцензування певних видів господарської діяльності», «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців», «Про захист економічної конкуренції», «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні» та інші; 2) статутні або статусні акти, тобто ті, що встановлюють адміністративно-правовий статус суб'єктів загальної, спеціальної та галузевої публічної адміністрації в аналізованій сфері, наприклад: Закони України «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади», Постанови Кабінету Міністрів України

«Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади», «Про затвердження Положення про Міністерство енергетики та вугільної промисловості України», та інші; 3) розпорядчі акти, тобто такі, що мають окрему вказівку на застосування конкретним суб'єктом інструменту для виконання окремого повноваження, як приклад: Рішення ДРС «Про необхідність усунення Міністерством охорони здоров'я України та Міністерством внутрішніх справ України порушень принципів державної регуляторної політики згідно з вимогами Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»», «Щодо виконання рішення Державною регуляторною службою України від 17.11.2017 № 14», «Про необхідність усунення Міністерством охорони здоров'я України порушень принципів державної регуляторної політики згідно з вимогами Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»», тощо; 4) акти рішення, в яких висвітлено кінцевий результат використаного інструментарію, наприклад: Наказ Держкомтелерадіо України «Про доповнення Плану діяльності з підготовки проектів регуляторних актів на 2014 рік», та інші; 5) акти роз'яснення, які носять рекомендацій, методологічний чи інформаційний характер, зокрема, як приклад, Повідомлення ДРС «Щодо виконання рішення Державною регуляторною службою України від 17.11.2017 № 14», Накази Мінекономрозвитку «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розрахунку показників ресурсоемності валового внутрішнього продукту на рівні національної економіки за основними групами ресурсів, продуктивності праці на рівні національної економіки, регіональному рівні та за видами економічної діяльності і коефіцієнта віддачі основних засобів на рівні національної економіки та за видами економічної діяльності», «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо забезпечення прозорості діяльності суб'єктів господарювання державного сектору економіки», «Про затвердження Методичних рекомендацій з розроблення інвестиційного

проекту, для реалізації якого може надаватися державна підтримка», тощо [24].

На цій основі вище проаналізованої кваліфікації пропонуємо наступну авторську класифікацію нормативно-правових актів у сфері промислової безпеки України з урахуванням інструментальної складової публічного адміністрування у цій сфері [46].

1. Базові (загально-регулятивні) акти – нормативно-правові акти, що формують загальні правові засади функціонування системи промислової безпеки, визначають основи правопорядку та регулюють загальні господарські й адміністративні відносини. До них належать: Конституція України, Господарський кодекс України, Податковий кодекс України, Кодекс України про адміністративні правопорушення, а також закони України, зокрема: «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», «Про ліцензування певних видів господарської діяльності», «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань», «Про захист економічної конкуренції» та інші.

2. Інституційні акти – акти, що визначають адміністративно-правовий статус, повноваження та компетенцію суб'єктів публічної адміністрації у сфері промислової безпеки. До них належать, зокрема, закони України «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади», а також постанови Кабінету Міністрів України щодо організації та діяльності міністерств, служб та агентств. Наприклад, це Положення про Міністерство економіки, довкілля та сільського господарства України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 21 липня 2025 р. № 903, Положення про Державну службу України з питань праці, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2015 р. № 96, Положення про Антикризовий енергетичний штаб, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 24 квітня 2020 р. № 312.

3. Галузеві (спеціальні) акти у сфері промислової безпеки – нормативно-правові акти, що безпосередньо регулюють відносини у сфері промислової безпеки, встановлюють вимоги до безпечного здійснення діяльності, експлуатації обладнання, використання небезпечних речовин тощо. До них належать технічні регламенти, правила безпеки (зокрема у нафтогазовій, хімічній, гірничій промисловості), стандарти та інші спеціалізовані акти. Наприклад, наказ Міністерства економіки України від 27 квітня 2023 року № 2610 «Про затвердження Правил безпеки в нафтогазодобувній промисловості», встановлює вимоги безпеки під час проєктування, буріння, спорудження та експлуатації, капітального ремонту та досліджень нафтових, газових та інших пов'язаних з видобуванням нафти і газу свердловин, систем промислового та міжпромислового збору нафти і газу, підготовки нафти і газу до транспортування магістральними трубопроводами, а також вимоги до технологічного устаткування об'єктів нафтогазодобувної промисловості [76]; наказ Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України від 19 березня 2021 року № 569 «Про затвердження Мінімальних вимог щодо безпеки та здоров'я на роботі в металургійній промисловості», встановлює загальні вимоги щодо забезпечення безпеки та здоров'я працівників під час виконання робіт та експлуатації устаткування на металургійних підприємствах і у виробничих цехах та є обов'язковими для всіх суб'єктів господарювання, які використовують найману працю, що пов'язана з виконанням робіт і експлуатацією устаткування на металургійних підприємствах та у виробничих цехах усіх підгалузей чорної та кольорової металургії [70].

4. Розпорядчі (індивідуально-регулятивні) акти – у досліджуваній сфері це:

1) індивідуальні акти, що стосуються діяльності підконтрольних державі підприємств. Наприклад, це розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження фінансового плану державного підприємства «Енергоринок» на 2026 рік» від 3 вересня 2025 р. № 943-р;

2) акти, що містять конкретні приписи щодо реалізації повноважень суб'єктами публічної адміністрації та спрямовані на вирішення індивідуальних адміністративних справ. Йдеться про рішення, приписи, розпорядження, спрямовані на усунення порушень, застосування заходів реагування або реалізацію контрольних функцій. Зокрема одними з таких є дозвільні акти. Уточнимо, що це різновид індивідуальних актів, які видаються уповноваженими суб'єктами публічної адміністрації з метою надання суб'єктам господарювання права на здійснення певного виду діяльності або виконання конкретних дій, що пов'язані з підвищеним рівнем ризику, за умови відповідності встановленим законодавством вимогам.

Юридична природа дозвільних актів полягає в тому, що вони виступають формою попереднього (превентивного) державного контролю, оскільки їх отримання є обов'язковою передумовою допуску до здійснення потенційно небезпечної діяльності. Таким чином, через механізм дозволів держава не лише регламентує відповідні суспільні відносини, але й мінімізує можливі ризики для життя і здоров'я людей, довкілля та майна [46].

У сфері промислової безпеки дозвільні акти мають особливе значення, оскільки саме вони забезпечують перевірку готовності суб'єкта господарювання до безпечного виконання робіт або експлуатації небезпечного обладнання. Наприклад, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 26 жовтня 2011 р. № 1107 «Про затвердження Порядку видачі дозволів на виконання робіт підвищеної безпеки та на експлуатацію (застосування) машин, механізмів, устаткування підвищеної безпеки» [75] для отримання відповідних дозволів необхідно дотриматися процедури, подати необхідні документи, перелік яких надається. У ній також затверджені підстави для видачі або відмови надання дозволу, а також строки розгляду заяв. Відповідно до зазначеного Порядку, дозвіл на виконання робіт підвищеної безпеки або експлуатацію відповідного обладнання видається лише за умови підтвердження відповідності матеріально-технічної бази,

кваліфікації персоналу та організації виробничих процесів вимогам нормативно-правових актів з охорони праці та промислової безпеки;

3) внутрішньоорганізаційні (локальні) акти управління, що видаються керівниками підприємств, установ чи організацій на виконання приписів уповноважених органів публічної адміністрації та спрямовані на конкретизацію заходів у сфері забезпечення промислової безпеки в межах відповідної організаційної структури. Наприклад, проректор Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського» видав розпорядження № РП/46/2022 від 16 лютого 2022 року «Про визначення переліку робіт з підвищеною небезпекою та переліку машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки в структурних підрозділах Університету» на виконання наказу ректора від 14 лютого 2022 року № НГФ/17/2022 «Про затвердження плану заходів щодо усунення порушень, виявлених під час перевірки Головним управлінням Держпраці у Київській області» [63].

5. Інтерпретаційні та методичні акти – акти рекомендаційного, роз'яснювального або інформаційного характеру, спрямовані на забезпечення правильного застосування законодавства. До них належать методичні рекомендації, роз'яснення органів публічної влади, інформаційні листи тощо. Приміром, на офіційному веб-ресурсі Міністерства економіки, довкілля та сільського господарства України містяться роз'яснення щодо обов'язкового застосування офіційних текстів національних, міжнародних чи європейських стандартів або ж діяльності призначених органів з оцінки відповідності для виконання як третьою стороною певних завдань з оцінки відповідності, визначених у Технічному регламенті безпеки машин [97].

Окремими інструментами публічного адміністрування промислової безпеки в Україні необхідно виділити – меморандуми про співпрацю. Такі меморандуми у сфері промислової безпеки укладаються між Держпраці та іншими державними та недержавними органами. Наприклад, 27 квітня 2023 року Голова Держпраці Ігор Дегнера та Голова Об'єднання організацій

роботодавців України Анатолій Кінах підписали Меморандум про співробітництво та партнерство. Метою угоди є консолідація зусиль щодо забезпечення безпечної, здорової, задекларованої праці та психосоціальної підтримки працівників для розвитку повоєнної економіки, а також збереження трудового потенціалу українців в умовах війни. Партнерство сторін передбачає спільну багатовекторну діяльність: організацію та проведення заходів, реалізацію проектів та кампаній, обмін інформацією тощо [57].

Таким чином, запропонована класифікація дозволяє системно охопити нормативно-правове забезпечення у сфері промислової безпеки, враховуючи як загально-правові засади, так і спеціальні галузеві особливості, а також практичні механізми реалізації відповідних норм [46].

Узагальнюючи викладене, доцільно наголосити, що ефективність правових інструментів публічного адміністрування у сфері промислової безпеки визначається не лише наявністю розгалуженої системи нормативно-правових актів, а й узгодженістю їх застосування, інституційною спроможністю суб'єктів публічної адміністрації та належною процедурною реалізацією відповідних повноважень. Саме поєднання нормативного регулювання та діяльнісного компонента забезпечує досягнення ключової мети – мінімізації ризиків виникнення аварій, техногенних катастроф і загроз життю та здоров'ю людей [46].

#### **1.4 Система суб'єктів публічного адміністрування промислової безпеки України**

Сучасні виклики у сфері охорони праці та промислової безпеки зумовлюють необхідність формування ефективної та цілісної системи публічного адміністрування, здатної забезпечити належний рівень контролю за небезпечними виробничими процесами та мінімізувати ризики для життя і

здоров'я працівників. У цьому контексті особливого значення набуває визначення кола суб'єктів, які беруть участь у реалізації державної політики у сфері промислової безпеки, а також встановлення їх ролі та взаємодії.

Система суб'єктів публічного адміністрування промислової безпеки України є багаторівневою та включає органи державної влади, органи місцевого самоврядування, а також недержавні інституції, підприємства та організації (зокрема адміністрації підприємств, акредитовані експертні організації, громадські об'єднання). Водночас така багатокомпонентна структура обумовлена прагненням держави забезпечити комплексний підхід до управління ризиками у виробничій сфері.

З цією метою держава поставила перед собою завдання підвищення рівня промислової безпеки шляхом створення такої системи суб'єктів публічного адміністрування, яка була б спроможна забезпечити безперервний технічний контроль за станом виробництв, технологій та продукції, а також сприяти підприємствам у створенні безпечних і нешкідливих умов праці [85].

Реалізація зазначеної мети потребує чіткого нормативного визначення засад державної політики у цій сфері, її принципів та пріоритетів. Насамперед, відповідно до статті 4 Закону України «Про охорону праці», державна політика у сфері промислової безпеки формується на загальнодержавному рівні та спрямована на забезпечення безпечних умов праці, запобігання аваріям і професійним захворюванням [85]. Тому провідну роль у системі суб'єктів публічного адміністрування відіграє Кабінет Міністрів України, який забезпечує реалізацію державної політики, координує діяльність центральних органів виконавчої влади та визначає механізми державного управління у сфері промислової безпеки.

Так відповідно до статті 20 Закону України від 27 лютого 2014 року № 794-VII «Про Кабінет Міністрів України» [80], у сфері охорони праці та промислової політики він: 1) забезпечує проведення державної промислової політики; 2) розробляє, затверджує і виконує державні цільові програми; 3) забезпечує здійснення державного нагляду (контролю) у сфері

промисловості, охорони праці та техногенної безпеки; 4) спрямовує і координує діяльність центральних органів виконавчої влади, що реалізують державну політику у відповідних сферах; 5) забезпечує розроблення та впровадження заходів щодо підвищення рівня безпеки виробництва, зниження виробничого травматизму та професійних захворювань; б) організовує міжнародне співробітництво у сфері промислової безпеки та охорони праці [80].

Зазначені повноваження конкретизуються у галузевому законодавстві. Зокрема, відповідно до статті 32 Закону України «Про охорону праці» [85], держава в особі Кабінету Міністрів України забезпечує реалізацію державної політики у сфері охорони праці, визначає порядок функціонування системи управління охороною праці, а також координує діяльність органів виконавчої влади щодо створення безпечних і нешкідливих умов праці.

Крім того, відповідно до статті 4 Закону України «Про об'єкти підвищеної небезпеки» [83], Кабінет Міністрів України встановлює порядок ідентифікації таких об'єктів, ведення їх державного обліку, а також визначає механізми запобігання аваріям і ліквідації їх наслідків.

Таким чином, Кабінет Міністрів України виступає ключовим суб'єктом загального публічного адміністрування у сфері промисловості, забезпечуючи системність державної політики через нормативно-правове регулювання, координацію діяльності уповноважених органів та впровадження механізмів контролю і нагляду.

Важливим елементом публічного адміністрування у сфері промислової безпеки України є діяльність центральних органів виконавчої влади. Зокрема Міністерство економіки, довкілля та сільського господарства України (Мінекономіки) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України, яке відповідно до Положення, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України (від 21 липня 2025 р. № 903) [14], формує та реалізовує державну політику у сфері промислової безпеки, а також Державної служби України з

питань праці, що здійснює державний контроль за додержанням законодавства у зазначеній сфері.

Також до центральних органів виконавчої влади, що здійснюють публічне адміністрування у цій сфері, належать інші міністерства та ЦОВВ, які відповідно до статті 33 Закону України «Про охорону праці» забезпечують проведення єдиної науково-технічної політики, розробляють галузеві програми, здійснюють методичне керівництво та беруть участь у формуванні нормативно-правової бази [85].

Наприклад, Міністерство енергетики України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, який забезпечує: формування та реалізує державну політику в електроенергетичному, ядерно-промисловому, вугільно-промисловому, торфодобувному, нафтогазовому та нафтогазопереробному комплексі [73]. У контексті промислової безпеки діяльність цього органу спрямована на: 1) встановлення вимог до безпечної експлуатації об'єктів енергетичної інфраструктури; 2) нормативно-правове регулювання технологічних процесів у високоризикових галузях; 3) координацію заходів із запобігання аваріям, вибухам, пожежам та іншим надзвичайним ситуаціям; 3) впровадження сучасних стандартів безпеки та надійності функціонування енергетичних систем.

Так, наказ Міненерго від 21 жовтня 2024 року № 402 затвердив «Правила технічної експлуатації систем газопостачання», який визначає: вимоги до безпечної експлуатації газових систем; порядок технічного обслуговування та контролю; правила ведення документації [77].

Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України [15] має повноваження у сфері екологічної безпеки, а саме: контролює вплив виробництв на довкілля; регулює поведінку із небезпечними відходами.

Державна інспекція ядерного регулювання України [3] - спеціалізованим регулятором у сфері ядерної безпеки та здійснює: ліцензування діяльності у сфері використання ядерної енергії; державний нагляд за ядерними установками.

Національне агентство з акредитації України здійснює акредитацію відповідно до Закону України «Про акредитацію органів з оцінки відповідності» з урахуванням вимог міжнародних та європейських стандартів з акредитації [106]. Діяльність Національного агентства з акредитації України (НААУ) у сфері публічного адміністрування промислової безпеки має системоутворюючий характер і виступає одним із ключових інституційних механізмів забезпечення якості, надійності та об'єктивності процедур оцінки відповідності.

Необхідно зазначити, що у контексті публічного адміністрування промислової безпеки акредитація функціонує як інструмент непрямого державного регулювання, який дозволяє державі делегувати частину контрольних і оціночних функцій компетентним та незалежним суб'єктам – органам з оцінки відповідності, зберігаючи при цьому належний рівень нагляду за їх діяльністю. Такий підхід відповідає сучасній європейській моделі управління, що базується на поєднанні державного контролю та ринкових механізмів.

Через процедуру акредитації НААУ забезпечує формування єдиної технічної політики у сфері оцінки відповідності, що є важливою передумовою функціонування ефективної системи промислової безпеки. Визнання компетентності випробувальних лабораторій, органів сертифікації, інспекційних органів та інших суб'єктів гарантує достовірність результатів перевірок, експертиз і оцінок ризиків, які безпосередньо впливають на допуск об'єктів підвищеної небезпеки до експлуатації.

Особливе значення діяльність НААУ має для забезпечення довіри до результатів оцінки відповідності як з боку держави, так і бізнесу та суспільства. Це, у свою чергу, підвищує ефективність державного нагляду (контролю), оскільки дозволяє органам публічної влади спиратися на результати незалежної, професійної та стандартизованої експертизи.

Застосування міжнародних та європейських стандартів (зокрема серії ДСТУ EN ISO/IEC 17000) у процесі акредитації сприяє гармонізації

національної системи промислової безпеки з європейськими підходами, що є важливим у контексті євроінтеграції України. Водночас участь у діяльності міжнародних організацій, таких як International Laboratory Accreditation Cooperation, International Accreditation Forum та European Accreditation, забезпечує взаємне визнання результатів оцінки відповідності, що знижує технічні бар'єри у торгівлі та сприяє інтеграції українських підприємств у міжнародні ринки. Отже, діяльність НААУ у сфері акредитації виступає важливим інструментом публічного адміністрування промислової безпеки, який поєднує функції забезпечення якості, довіри, міжнародної інтеграції та ефективного розподілу відповідальності між державою, бізнесом і незалежними експертними структурами.

Таким чином, галузеві органи, відіграють ключову роль у забезпеченні промислової безпеки, оскільки саме вони визначають специфічні правила, стандарти та механізми контролю з урахуванням особливостей відповідних секторів економіки.

Особливе місце у системі займають органи державного нагляду (контролю). Згідно зі статтею 38 Закону України «Про охорону праці», державний нагляд за дотриманням законодавства у сфері охорони праці та промислової безпеки здійснюють спеціально уповноважені органи, зокрема: центральний орган виконавчої влади з нагляду за охороною праці, органи що реалізує державну політику у сфері ядерної та радіаційної безпеки та цивільного захисту [85]. Важливою характеристикою цих органів є їх незалежність від суб'єктів господарювання та інших органів влади, що забезпечує об'єктивність контрольної діяльності.

Ключовим суб'єктом реалізації державної політики у сфері промислової безпеки є Державна служба України з питань праці, яка відповідно до Положення, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 11.02.2015 р. № 96, є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра економіки, довкілля та сільського господарства, і який

реалізує державну політику у сфері промислової безпеки [72]. Тобто зазначений державний орган здійснює комплексне управління, регулювання та контроль, реалізує державну політику у сфері промислової безпеки, а також безпечної експлуатації об'єктів підвищеної небезпеки.

Державна служба України з питань праці також контролює технічний стан газорозподільних систем, дотримання вимог безпеки на видобувних і переробних підприємствах, проводить розслідування аварій та нещасних випадків разом з іншими службами [72]. Також має повноваження: з проведення перевірок та інспекцій у сфері промислової безпеки, видачі дозволів та сертифікатів на вибухові роботи й матеріали, контролю за технічним станом небезпечних об'єктів.

Інші органи виконавчої влади в цій сфері мають відносно обмежені компетенції. Зокрема, Національна поліція видає дозволи на придбання та зберігання вибухових речовин (згідно з Законом №2288-IV [86]), Державна служба з надзвичайних ситуацій [71] відповідає за пожежну безпеку і розслідування масштабних аварій на об'єктах підвищеної небезпеки, а профільні міністерства – за розроблення технічних норм та контролюють окремі аспекти (наприклад, Мінінфраструктури [74] – безпеку рухомого складу, Міндовкілля [15] – екологічні аспекти небезпеки).

Проведений нами аналіз нормативних актів виявив низку зон перетину сфер впливу різних державних органів: наприклад, у законодавстві не завжди чітко прописано, хто саме проводить перевірки промислових підприємств – Держпраці чи інші служби. Також існує часткове дублювання функцій при розслідуванні аварій (ДСНС, Нацполіція, Держпраці). Законодавство не завжди уніфіковано визначає, який орган відповідає за технічний нагляд в різних галузях (нафта/газ, гірничя справа, хімія).

Так, Законом №3992-IX від 08.10.2024 «Про внесення змін до деяких законів України щодо розмежування повноважень центральних органів виконавчої влади у сферах промислової безпеки, охорони праці, поводження з вибуховими матеріалами промислового призначення, державного гірничого

нагляду, державного нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю та зайнятість населення» [65] здійснено спробу вирішити частину цих колізій. Однак, висновок Головного науково-експертного управління при Апараті Верховної Ради України [8] загалом поставив під сумнів ключову ідею законопроекту – розмежування повноважень між центральними органами виконавчої влади. Основні критичні зауваження можна узагальнити так: 1) у проєкті передбачалося створення або функціонування органів, яких фактично не існувало (наприклад, окремого органу з державного гірничого нагляду). Це створювало ризик: дублювання функцій; додаткового бюджетного навантаження; розбалансування системи управління; 2) запропоновані зміни: не узгоджувалися з чинними актами (КЗпП, Кодекс цивільного захисту); створювали колізії між законами; фрагментували регулювання (наприклад, у сфері розслідування аварій); 3) ослаблення відповідальності та функцій безпеки. Особливо критично: виключення відповідальності керівника за техніку безпеки; усунення органу з охорони праці від: розслідування нещасних випадків; формування державних програм. Це суперечить європейському принципу пріоритету відповідальності роботодавця і системного управління безпекою; 4) передача функцій різним органам без чіткої координації: послаблює міжвідомчу взаємодію; ускладнює управління ризиками; суперечить інтегрованому підходу (Seveso III) [8].

Прийнятий Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо розмежування повноважень центральних органів виконавчої влади у сферах промислової безпеки, охорони праці, поводження з вибуховими матеріалами промислового призначення, державного гірничого нагляду, державного нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю та зайнятість населення» [65] демонструє часткове врахування зауважень, але не повністю усуває концептуальні проблеми. Позитивні аспекти: 1) закріплено: роль МВС у сфері реєстрації транспортних засобів; участь органів у розслідуванні аварій; уточнення процедур у сфері вибухових

матеріалів; 2) визначено: дозвільний порядок для вибухових робіт; участь органів у розслідуваннях; 3) відбувається розподіл функцій між: різними органами; секторальними політиками.

Однак залишились і проблемні аспекти: 1) повноваження розподілені між: МВС, іншими ЦОВВ, без чіткої інтеграції. Це суперечить європейській моделі: «єдиної системи управління ризиками»; 2) відсутність чіткої моделі правового регулювання промислової безпеки; 3) посилення дозвільного підходу. Наприклад: дозволи на вибухові роботи. Це: суперечить європейській тенденції: «стандарти + відповідальність + оцінка відповідності», тобто зберігає адміністративну залежність бізнесу.

Тому, на нашу думку, аналізований вище Закон є кроком у напрямі реформування системи публічного адміністрування промислової безпеки, однак він має обмежений трансформаційний потенціал. З одного боку, він: започатковує розмежування повноважень; уточнює окремі функції; формалізує процедури. А з іншого боку: не створює цілісної моделі; зберігає елементи застарілої дозвільної системи; послаблює інституційну єдність; не повною мірою відповідає європейському підходу (Seveso III, PED).

Для наочності нами сформована Таблиця «Розмежування повноважень у сфері промислової безпеки між різними державними органами».

**Таблиця 1**

<b>Повноваження</b>	<b>Держпраці (норми)</b>	<b>Інші органи (норми)</b>
Інспекційні перевірки	Здійснення державного нагляду за промисловою безпекою і охороною праці (Положення КМУ 11.02.2015 №96 [72], Закон України №877-IV [84]).	Чітко не закріплені (ДСНС перевіряє пожежну безпеку на небезпечних об'єктах, в інших випадках – питання координуються міжвідділ.).
Видача дозволів/діцензій	<ul style="list-style-type: none"> <li>- видача свідоцтв на придбання і зберігання вибухових матеріалів;</li> <li>- на право проведення вибухових робіт та</li> </ul>	Нацполіція – видає дозволи на придбання, зберігання і перевезення вибухових матеріалів (стаття 7 Закону України №2288-IV [86]).

	виготовлення засобів їх механізації (стаття 5 Закону України №2288-IV [86]).	
Контроль технічного стану обладнання	за станом технічних систем (газопостачання, високоміщного обладнання тощо) на підставі законів Закони України «Про нафту і газ» (№2665-III) [82] та «Про охорону праці» [85].	профільні міністерства відповідають за окремі галузеві об'єкти (залізниця, авіація тощо) – згідно з галузевими правилами.
Розслідування аварій і нещасних випадків	приймає участь у державних комісіях з розслідування аварій на виробництві (ЗУ стаття 5 №2288-IV [86] доповн. Законом №3992-IX [65]).	ДСНС очолює розслідування надзвичайних подій на об'єктах (Кодекс цивільного захисту України, ДСТУ з питань аварій [17; 18; 29]), Нацполіція – розслідує злочини проти безпеки виробництва.

Реформа, що закріплена Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо розмежування повноважень центральних органів виконавчої влади у сферах промислової безпеки, охорони праці, поводження з вибуховими матеріалами промислового призначення, державного гірничого нагляду, державного нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю та зайнятість населення», демонструє перехідний етап трансформації системи публічного адміністрування у сфері промислової безпеки в Україні, який характеризується поєднанням елементів адміністративно-дозвільної моделі з окремими рисами функціонального розмежування повноважень. Водночас відсутність системної інтеграції, чіткої інституційної архітектури та орієнтації на ризик-орієнтовану модель обмежує ефективність таких змін і свідчить про необхідність подальшого реформування з урахуванням європейських стандартів.

Суб'єкти публічного адміністрування промислової безпеки України на місцевому рівні, до системи входять: територіальні органи Державної служби України з питань праці; структурні підрозділи обласних та районних державних адміністрацій; органи місцевого самоврядування; територіальні підрозділи Державна служба України з надзвичайних ситуацій; підприємства та їх адміністрації; акредитовані експертні організації.

Територіальні органи Державна служба України з питань праці [85] реалізують контрольну функцію держави на місцевому рівні шляхом проведення планових і позапланових перевірок суб'єктів господарювання, перевірки технічного стану обладнання, а також внесення приписів щодо усунення виявлених порушень.

Щодо повноважень обласної державної адміністрації у сфері промислової безпеки, то вони полягають у затвердженні регіональних програм з охорони праці, фінансуванні заходів із підвищення безпеки на комунальних підприємствах, а також організації навчання та інформаційно-роз'яснювальної роботи. Отже, повноваження обласної державної адміністрації мають переважно характер стратегічного планування та профілактики ризиків.

Діяльність органів місцевого самоврядування щодо публічного адміністрування промисловою безпекою здійснюється через діяльність міської ради, яка: контролює стан безпеки на комунальних підприємствах (тепломережі, водоканали); приймає рішення щодо модернізації небезпечного обладнання; встановлює локальні правила безпеки.

Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування», до делегованих повноважень відносяться: здійснення заходів у сфері забезпечення хімічної безпеки; підготовка, участь у розробленні і подання на затвердження ради цільових місцевих програм поліпшення стану безпеки і умов праці та виробничого середовища [81]. Крім зазначеного Місцеві ради здійснюють повноваження у сфері промислової безпеки через підготовку, подання на затвердження та реалізацію місцевих програм цивільного захисту,

утворення і забезпечення діяльності аварійно-рятувальних служб та формувань, створення матеріальних резервів, організацію навчання і координаційних органів, забезпечення оповіщення, евакуації та захисту населення, а також організацію ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій і забезпечення сталого функціонування підпорядкованих суб'єктів господарювання [81].

Адміністрація підприємства вирішує питання публічного адміністрування промислової безпеки на локальному рівні, зокрема шляхом організації навчання працівників, забезпечення проведення технічних оглядів та впровадження систем управління охороною праці.

Так, відповідно до статті 18 Закону України «Про охорону праці» та Типового положення про порядок проведення навчання і перевірки знань з питань охорони праці, роботодавець зобов'язаний організовувати навчання та перевірку знань працівників, причому працівники, зайняті на роботах підвищеної небезпеки, проходять таке навчання щорічно [49; 79; 85].

Крім того, на підприємстві створюється служба охорони праці або визначаються відповідальні особи, які забезпечують функціонування системи управління охороною праці, розроблення внутрішніх положень, контроль за дотриманням вимог безпеки та організацію інструктажів. У частині технічного контролю адміністрація підприємства забезпечує проведення періодичних медичних оглядів працівників, а також контроль за технічним станом обладнання та умовами праці, що є обов'язком роботодавця відповідно до трудового законодавства. Також підприємство впроваджує систему управління охороною праці (СУОП), яка включає розроблення інструкцій, проведення інструктажів (вступних, первинних, повторних), моніторинг виробничих ризиків та контроль за безпечним виконанням робіт [49].

Наведені приклади свідчать, що адміністрація підприємства не лише виконує вимоги законодавства, а й фактично виступає первинним суб'єктом

публічного адміністрування промислової безпеки, реалізуючи управлінські, організаційні та контрольні функції безпосередньо на виробничому рівні.

Щодо експертних організацій то відповідно до Порядку видачі дозволів на виконання робіт підвищеної небезпеки та на експлуатацію (застосування) машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки від 26 жовтня 2011 року № 1107 до них відносяться: експертно-технічні центри, що належать до сфери управління Держпраці, або незалежні експертні організації, які забезпечують науково-технічну підтримку державного нагляду у сфері промислової безпеки та охорони праці та мають підтверджену компетенцію для інспекційної діяльності у сфері охорони праці відповідно до законодавства [75]. Їх особливість полягає в тому, що вони: формально не є органами державної влади, але виконують публічно значущі функції, які безпосередньо впливають на реалізацію державної політики у сфері промислової безпеки.

Експертні організації доцільно розглядати як квазіпублічних суб'єктів адміністрування, оскільки вони: 1) беруть участь у реалізації державної політики; 2) формують підстави для прийняття управлінських рішень (видача дозволів, допуск до експлуатації); 3) здійснюють діяльність, що має регуляторний ефект; 4) впливають на рівень безпеки, життя і здоров'я людей.

Таким чином, вони виступають функціональним елементом системи державного нагляду, хоча організаційно можуть бути як державними, так і приватними.

Основною місією експертних організацій є: забезпечення технічної обґрунтованості рішень у сфері промислової безпеки; оцінка відповідності обладнання, технологій і виробничих процесів вимогам законодавства; зниження ризиків аварій і виробничого травматизму.

Також вони здійснюють науково-технічну підтримку державного нагляду у сфері промислової безпеки та охорони праці - технічну, експертну діяльність за напрямами, розробленими Держпраці і затвердженими в

установленому порядку, що спрямована на підвищення ефективності контрольної-наглядової діяльності у зазначеній сфері [75].

На підставі аналізу чинного законодавства нами здійснена авторська класифікація повноважень експертних організацій, до них відносяться наступні види:

1) контрольні-оціночні (експертні) повноваження - проведення технічного огляду, експертного обстеження та діагностики обладнання підвищеної небезпеки; оцінка технічного стану машин, механізмів, устаткування; визначення можливості подальшої безпечної експлуатації; аналіз відповідності умов праці нормативним вимогам. Зазначені повноваження мають професійно-експертний та спеціалізований характер;

2) інспекційні повноваження - здійснення інспекційної діяльності у сфері охорони праці відповідно до акредитації; перевірка відповідності виробничих процесів встановленим стандартам; участь у процедурах оцінки відповідності. Характер: делегований, квазіконтрольний;

3) дозвільно-допоміжні повноваження - підготовка експертних висновків, що є підставою для: отримання дозволів; реєстрації декларацій; введення в експлуатацію обладнання; супровід суб'єктів господарювання у проходженні дозвільних процедур. Характер: опосередковано регуляторний;

4) консультативно-методичні повноваження - надання консультацій з питань промислової безпеки та охорони праці; розроблення рекомендацій щодо усунення порушень; участь у підготовці нормативно-методичних матеріалів. Характер: сервісний, експертно-аналітичний;

5) інформаційно-аналітичні повноваження - формування баз даних щодо технічного стану обладнання; аналіз причин аварій та нещасних випадків; підготовка аналітичних матеріалів для органів державного нагляду. Характер: допоміжний, управлінсько-інформаційний;

6) науково-технічні повноваження - проведення досліджень у сфері промислової безпеки; впровадження сучасних методів діагностики; участь у

стандартизації та гармонізації з міжнародними вимогами. Характер: інноваційний.

Отже, експертні організації є ключовою ланкою системи публічного адміністрування промислової безпеки, оскільки: забезпечують технічну основу державного нагляду; впливають на допуск до експлуатації небезпечних об'єктів; формують рівень фактичної безпеки на виробництві. Водночас їх ефективність залежить від: незалежності, прозорості діяльності та наявності реальної відповідальності за результати експертизи. Саме тому подальша трансформація системи має бути спрямована на перетворення експертних організацій з формальних учасників процедур у повноцінних відповідальних суб'єктів безпеки, діяльність яких базується на професійності, акредитації та економічній відповідальності.

Проведений аналіз дозволяє дійти висновку, що система публічного адміністрування промислової безпеки в Україні є складною, багаторівневою та багатосуб'єктною, що обумовлено необхідністю комплексного впливу на різні аспекти виробничих ризиків. Її основу становить ієрархічно вибудована структура, в якій провідну роль відіграє Кабінет Міністрів України, що забезпечує формування та реалізацію державної політики, координацію діяльності центральних органів виконавчої влади та нормативно-правове регулювання. А ключовим суб'єктом реалізації державної політики у сфері промислової безпеки - є Державна служба України з питань праці, яка здійснює державний нагляд (контроль), водночас інші центральні органи виконавчої влади (зокрема галузеві міністерства) виконують функції формування політики та спеціалізованого регулювання у відповідних секторах.

Важливою особливістю сучасної системи є участь недержавних суб'єктів, насамперед експертних організацій, які виконують функції науково-технічного забезпечення державного нагляду та фактично впливають на прийняття управлінських рішень. Водночас встановлено, що їх діяльність

має квазіпублічний характер і потребує посилення відповідальності та забезпечення незалежності.

## **Висновки до розділу 1**

1. Охарактеризовано генезу та еволюцію наукових підходів до розуміння промислової безпеки, визначено її місце в системі адміністративно-правового регулювання, а також розкрито її зміст як комплексної правової категорії, що охоплює сукупність організаційних, правових, технічних та управлінських заходів, спрямованих на запобігання виробничим ризикам і мінімізацію їх негативних наслідків.

2. Окрему увагу приділено аналізу промислової безпеки як об'єкта публічного адміністрування, що характеризується багаторівневістю регулювання, участю різних суб'єктів владних повноважень та необхідністю узгодження державних, галузевих і корпоративних інтересів. Обґрунтовано, що промислова безпека як об'єкт дослідження має виражену міждисциплінарну природу, що включає елементи права, інженерії та менеджменту.

3. На основі аналізу сучасних досліджень визначено, що концепція культури безпеки у поєднанні із сучасним підходом risk management (управління ризиками) передбачає не лише ідентифікацію й оцінювання ризиків, але й їх безперервний моніторинг, адаптацію управлінських рішень та застосування превентивних заходів для мінімізації ймовірності негативних подій. Цей підхід став одним з центральних елементів сучасних систем управління безпекою у багатьох галузях промисловості.

4. Досліджено зміст і теоретичні передумови участі всіх заінтересованих сторін у формуванні та реалізації державної політики у сфері промислової безпеки. Наголошено, що ефективність такої політики значною мірою залежить від залучення державних органів, суб'єктів господарювання,

працівників, наукових установ та громадських організацій. Такий багатосуб'єктний підхід забезпечує врахування різних аспектів виробничої діяльності, підвищує обґрунтованість управлінських рішень і сприяє формуванню більш ефективного та збалансованого механізму правового регулювання у сфері промислової безпеки.

5. У результаті проведеного аналізу встановлено, що сучасне розуміння промислової безпеки виходить за межі виключно технічних рішень чи регуляторних вимог: воно охоплює комплексний підхід, що поєднує гуманітарні, технічні та правові аспекти, що є важливою передумовою для ефективного адміністративно-правового регулювання безпеки виробничої діяльності в Україні.

6. Досліджено сутність, зміст і структурні характеристики публічного адміністрування у зазначеній сфері, визначено його місце в системі адміністративного права та державного управління.

7. Проаналізовано правову природу відповідних управлінських відносин, які виникають у процесі формування та реалізації державної політики у сфері промислової безпеки, здійснення державного нагляду (контролю), а також регулювання діяльності суб'єктів господарювання щодо забезпечення безпечних умов праці та виробництва.

8. Окрему увагу приділено характеристиці публічного адміністрування як системної діяльності уповноважених органів виконавчої влади, що реалізується через правові, організаційні та процедурні механізми впливу на суспільні відносини у сфері промислової безпеки.

9. Обґрунтовано, що юридична природа публічного адміністрування у сфері промислової безпеки має комплексний характер і проявляється у поєднанні владно-розпорядчих, регуляторних та контрольних функцій держави, спрямованих на забезпечення превенції виробничих ризиків і захисту життя та здоров'я працівників. Юридичний зміст публічного адміністрування у сфері промислової безпеки розкрито через сукупність взаємопов'язаних елементів, а саме через наступні компоненти: 1)

нормативний - система правових норм, що визначають правові засади забезпечення промислової безпеки, повноваження суб'єктів публічної адміністрації та порядок їх діяльності; 2) суб'єктний - коло уповноважених органів державної влади, органів місцевого самоврядування, а також інших суб'єктів, наділених владними управлінськими функціями у цій сфері; 3) об'єктний - суспільні відносини, що виникають у процесі забезпечення безпеки у промисловому виробництві, зокрема щодо експлуатації небезпечних об'єктів, використання технологій і ресурсів; 4) функціональний - діяльність із реалізації заходів адміністративного впливу для досягнення прийняттого рівня промислової безпеки, мінімізація ризиків і запобігання негативним наслідкам для людини, суспільства і держави.

10. На підставі проведеного аналізу сформульовано авторське визначення публічного адміністрування у сфері промислової безпеки, як врегульовану нормами адміністративного права системну, цілеспрямовану діяльність уповноважених суб'єктів публічної влади, спрямовану на формування, реалізацію та контроль державної політики у сфері запобігання промисловим ризикам, аваріям і надзвичайним ситуаціям, а також на забезпечення належного рівня захисту життя, здоров'я людей, довкілля і майна шляхом застосування адміністративно-правових засобів та інструментів.

11. Досліджено систему нормативно-правових, організаційно-правових та процедурних засобів, за допомогою яких здійснюється регулювання суспільних відносин у сфері промислової безпеки.

12. Проаналізовано основні правові інструменти реалізації державної політики у цій сфері, зокрема нормативне регулювання, державний нагляд (контроль), дозвільні та реєстраційні процедури, технічне регулювання, оцінку відповідності, а також механізми відповідальності за порушення вимог промислової безпеки.

13. Окрему увагу приділено трансформації правових інструментів у контексті євроінтеграції України, що проявляється у поступовому переході до

ризик-орієнтованого підходу, посиленні ролі превентивних механізмів, розвитку інституту ринкового нагляду та гармонізації національного законодавства з *acquis communautaire* Європейського Союзу. Обґрунтовано, що система правових інструментів публічного адміністрування промислової безпеки характеризується комплексністю, багаторівневістю та динамічністю, а її подальший розвиток пов'язаний із підвищенням ефективності державного регулювання та забезпеченням належного рівня безпеки виробничої діяльності.

14. Здійснено класифікацію нормативно-правових актів у сфері промислової безпеки України з урахуванням інструментальної складової публічного адміністрування у цій сфері, а саме: 1) базові (загально-регулятивні) акти – нормативно-правові акти, що формують загальні правові засади функціонування системи промислової безпеки, визначають основи правопорядку та регулюють загальні господарські й адміністративні відносини; 2) інституційні акти – акти, що визначають адміністративно-правовий статус, повноваження та компетенцію суб'єктів публічної адміністрації у сфері промислової безпеки; 3) галузеві (спеціальні) акти у сфері промислової безпеки – нормативно-правові акти, що безпосередньо регулюють відносини у сфері промислової безпеки, встановлюють вимоги до безпечного здійснення діяльності, експлуатації обладнання, використання небезпечних речовин тощо; 4) розпорядчі (індивідуально-регулятивні) акти – у досліджуваній сфері це: а) індивідуальні акти, що стосуються діяльності підконтрольних державі підприємств; б) акти, що містять конкретні приписи щодо реалізації повноважень суб'єктами публічної адміністрації та спрямовані на вирішення індивідуальних адміністративних справ. Йдеться про рішення, приписи, розпорядження, спрямовані на усунення порушень, застосування заходів реагування або реалізацію контрольних функцій. Зокрема одними з таких є дозвільні акти. Уточнимо, що це різновид індивідуальних актів, які видаються уповноваженими суб'єктами публічної адміністрації з метою надання суб'єктам господарювання права на здійснення

певного виду діяльності або виконання конкретних дій, що пов'язані з підвищеним рівнем ризику, за умови відповідності встановленим законодавством вимогам.

15. Удосконалено підхід до визначення системи суб'єктів публічного адміністрування, яка розглядається не лише як ієрархічна, а як мережева система взаємодії державних, місцевих та недержавних інституцій.

16. Виявлено наявність інституційних проблем, зокрема: дублювання повноважень між органами державної влади; нечіткість розмежування компетенцій у сфері контролю та розслідування аварій; фрагментарність нормативно-правового регулювання; наявність корупційних ризиків у дозвільних та інспекційних процедурах.

17. Окремо обґрунтовано, що адміністрації підприємств виступають первинною ланкою публічного адміністрування, оскільки саме на цьому рівні відбувається практична реалізація вимог промислової безпеки через організацію навчання, технічного контролю та впровадження систем управління охороною праці.

18. На місцевому рівні публічне адміністрування реалізується через взаємодію територіальних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та суб'єктів господарювання, що свідчить про поступовий перехід від жорсткої вертикальної моделі управління до більш гнучкої, мережевої системи.

19. Встановлено, що подальший розвиток системи публічного адміністрування промислової безпеки має бути спрямований на: чітке розмежування повноважень між суб'єктами; цифровізацію управлінських процесів; мінімізацію контактів між бізнесом і контролюючими органами; запровадження економічних механізмів відповідальності (зокрема страхування); гармонізацію із європейськими підходами.

## РОЗДІЛ 2

### ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ ПРОМИСЛОВОЇ БЕЗПЕКИ В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ ТА ЙОГО ВПЛИВ НА УКРАЇНУ

#### **2.1 Європейська модель правового регулювання промислової безпеки**

Європейська модель правового регулювання промислової безпеки сформувалася як відповідь на зростання техногенних ризиків, пов'язаних із розвитком промисловості, ускладненням виробничих процесів та підвищенням потенційної небезпеки для життя і здоров'я людини, довкілля та майна. Сучасне індустріальне середовище характеризується високою концентрацією небезпечних технологій, що потребує системного підходу до їх регулювання [180].

У зв'язку з цим у межах Європейського Союзу було сформовано комплексну правову модель, яка поєднує нормативне регулювання, механізми контролю, інституційну відповідальність та превентивні інструменти. Її ключова мета - забезпечення високого рівня захисту людини і навколишнього середовища шляхом інтеграції безпеки у всі етапи виробничої діяльності [180].

Однією з визначальних особливостей європейської моделі є її наднаціональний характер. Регулювання у сфері промислової безпеки здійснюється на рівні Європейського Союзу через прийняття директив, які є обов'язковими для держав-членів щодо досягнення визначеного результату [180].

Правовою основою такого регулювання виступає Договір про функціонування Європейського Союзу [173], зокрема стаття 153, яка передбачає повноваження ЄС у сфері охорони праці та безпеки. Це дозволяє

забезпечити уніфікований підхід до встановлення стандартів безпеки на території всіх держав-членів.

На підставі зазначеного договору приймаються директиви ЄС, які встановлюють мінімальні стандарти, що мають бути імплементовані у національне законодавство. Водночас держави-члени мають право встановлювати більш високі стандарти захисту, але не можуть знижувати рівень гарантій, передбачених європейським правом. Такий підхід забезпечує баланс між уніфікацією та національною автономією [180].

Ключовим нормативним актом у сфері промислової безпеки та охорони праці є Рамкова директива (1989/391/ЄЕС) [129], яка визначає загальні принципи організації безпеки праці в ЄС.

Рамкова директива має універсальний характер і застосовується до всіх сфер діяльності, якщо відсутні спеціальні норми (принцип *lex specialis*). Водночас вона деталізується через систему спеціалізованих (дочірніх) директив, що регулюють окремі аспекти безпеки (наприклад, використання обладнання, робота з небезпечними речовинами, організація робочого простору тощо) [180].

Цей документ часто розглядається як «базовий закон», оскільки він закладає фундаментальні засади: 1) превентивності; 2) відповідальності роботодавця; 3) системного управління ризиками; 4) участі працівників у процесах безпеки. Коротко охарактеризуємо ці засади [180].

1. Превентивність. Основний акцент робиться не на ліквідації наслідків аварій, а на їх попередженні. Це означає необхідність системного аналізу ризиків та впровадження заходів ще до виникнення небезпечних ситуацій.

2. Відповідальність роботодавця. Роботодавець несе основну відповідальність за створення безпечних умов праці. Це включає: організацію безпечного виробничого процесу; навчання працівників; забезпечення засобами захисту; постійний контроль за дотриманням стандартів.

3. Управління ризиками. Центральним елементом є оцінка ризиків, яка передбачає: ідентифікацію небезпек; аналіз ймовірності та наслідків; розробку заходів мінімізації.

4. Участь працівників. Європейська модель передбачає активне залучення працівників до формування політики безпеки. Це сприяє підвищенню ефективності заходів і формуванню культури безпеки.

Таким чином, промислова безпека розглядається як невід'ємна частина управління підприємством, а не як окремий напрям діяльності. Вона інтегрується у всі процеси - від планування до реалізації виробництва [180].

Важливим напрямом удосконалення системи публічного адміністрування промислової безпеки є врахування європейських підходів, зокрема концепції «робочого середовища», яка має значно ширший зміст, ніж традиційне розуміння охорони праці. Зазначена концепція, сформована у межах скандинавської правової традиції, охоплює не лише фізичні умови праці, але й організацію виробничих процесів, психологічний клімат у колективі, ергономічні характеристики робочих місць та соціальні аспекти трудової діяльності [124].

У контексті промислової безпеки це означає, що безпечність виробництва визначається не тільки технічним станом обладнання чи дотриманням нормативних вимог, але й якістю управління, рівнем підготовки персоналу, ефективністю комунікації та загальною культурою безпеки на підприємстві [180].

Крім того, європейський підхід ґрунтується на розширеному трактуванні поняття «здоров'я», відповідно до визначення Всесвітньої організації охорони здоров'я, згідно з яким здоров'я розглядається як стан повного фізичного, психічного та соціального благополуччя [125]. Це обумовлює необхідність інтеграції у систему промислової безпеки не лише технічних, але й соціально-психологічних та організаційних заходів.

Таке розуміння закріплене також у практиці Суду Європейського Союзу, зокрема у справі C-84/94 (1996 р.) [139], де було підтверджено

необхідність комплексного підходу до оцінки умов праці та безпеки життя та здоров'я як елементів промислової безпеки.

Отже, не тільки європейські норми, а й судова практика відіграє важливу роль у розвитку європейської моделі. Рішення Суду ЄС сприяють: уточненню змісту правових норм; розширенню тлумачення ключових понять; забезпеченню єдності правозастосування. Зокрема, визнання широкого розуміння «робочого середовища» та «здоров'я» стало важливим кроком у розвитку гуманістичного підходу до безпеки праці [180].

Далі необхідно проаналізувати Директиву Європейського Парламенту та Ради 2012/18/ЄС від 4 липня 2012 року про контроль небезпеки великих аварій, пов'язаних з небезпечними речовинами, що вносить зміни та скасовує Директиву Ради 96/82/ЄС (Directive 2012/18/EU) та Директиву Європейського Парламенту та Ради 2014/68/ЄС від 15 травня 2014 року про гармонізацію законодавства держав-членів щодо надання на ринку обладнання, що працює під тиском (перероблена редакція) (Directive 2014/68/EU).

Наведені акти права ЄС доцільно розглядати як еталонні моделі публічного адміністрування промислової безпеки, оскільки вони поєднують чітке розмежування повноважень держави і бізнесу, ризик-орієнтований підхід та високий рівень відповідальності суб'єктів господарювання.

Необхідно відмітити, що обидві директиви - Directive 2012/18/EU та Directive 2014/68/EU базуються на спільних принципах публічного адміністрування: пріоритет запобігання ризикам, а не реагування; перенесення відповідальності на оператора (підприємство); використання незалежної оцінки відповідності; мінімізація прямого втручання держави при збереженні контролю.

Так, Directive 2012/18/EU спрямована на: запобігання великим промисловим аваріям (вибухи, пожежі, викиди) та обмеження їх наслідків для людей і довкілля [133]. Також в цьому документі сформована наступна модель публічного адміністрування: на державному рівні визначаються правила та критерії ідентифікації небезпечних об'єктів; створюється система

нагляду та перевірок; забезпечується інформування населення; координується реагування на аварії. При цьому підприємства (оператора) самостійно ідентифікує ризики; розробляє політику запобігання аваріям; готує звіт про безпеку (safety report); впроваджує систему управління безпекою. Інструменти адміністрування: реєстри небезпечних об'єктів; плани локалізації та ліквідації аварій; зонування територій (land-use planning); публічність інформації [133]. Тобто відбувається перехід до моделі: «держава контролює - бізнес забезпечує безпеку».

Що можна використати в Україні - системний ризик-менеджмент, а не видача формальних дозволів; доступ громадськості до інформації.

Щодо Directive 2014/68/EU то вона встановлює: вимоги до проектування, виготовлення та оцінки відповідності обладнання під тиском; правила його введення в обіг на ринку ЄС [134]. В даному випадку сформована наступна модель публічного адміністрування: 1) держава - встановлює технічні регламенти; акредитує органи оцінки відповідності; здійснює ринковий нагляд; 2) незалежні органи - проводять сертифікацію; оцінюють відповідність обладнання; несуть професійну відповідальність; 3) виробник - гарантує відповідність продукції; несе повну відповідальність за безпеку; забезпечує маркування (CE). Інструменти адміністрування: модулі оцінки відповідності; технічна документація; сертифікація через нотифіковані органи; ринковий нагляд замість попередніх дозволів [134]. Тобто регулювання здійснюється через стандарти + незалежна оцінка відповідності.

Отже, у сучасному європейському праві регулювання промислової безпеки дедалі більше здійснюється за моделлю «стандарти + незалежна оцінка відповідності», що яскраво простежується у положеннях Directive 2014/68/EU. Відповідно до цієї директиви, безпека обладнання під тиском забезпечується не через попередній дозвіл державного органу, а через дотримання гармонізованих стандартів ЄС та проходження процедур оцінки відповідності за участю незалежних (нотифікованих) органів. Такий підхід

закріплений у «New Legislative Framework» ЄС [159], який передбачає, що держава визначає обов'язкові вимоги до безпеки, тоді як їх практичне підтвердження здійснюється через ринкові механізми оцінки відповідності [170].

Зазначена модель фактично обґрунтовує відмову від традиційної дозвільної системи у сфері промислової безпеки, замінюючи її більш гнучким і ефективним механізмом, заснованим на відповідальності виробника (оператора) та незалежному технічному контролю. Як підкреслюють дослідники європейського адміністративного права, зокрема Jürgen Schwarze [167], така трансформація є проявом переходу від «державно-центрованого» регулювання до моделі «регульованої саморегуляції», де держава встановлює рамки, але не втручається безпосередньо у господарську діяльність.

Водночас ключову роль у цій системі відіграє інститут акредитації, який забезпечує довіру до результатів оцінки відповідності. В Україні такі функції покладено на Національне агентство з акредитації України, що діє відповідно до Закону України «Про акредитацію органів з оцінки відповідності» [62] та гармонізує свою діяльність із вимогами Регламенту (ЄС) № 765/2008 [95]. Як зазначає Hans-Wolfgang Micklitz, саме акредитація виступає «інституційним гарантом якості» у системі технічного регулювання ЄС, оскільки вона підтверджує компетентність органів, які здійснюють оцінку відповідності [148].

У такому контексті формується логічно завершена модель забезпечення промислової безпеки: експерт → оцінка → відповідальність → страхування. Незалежний експерт (орган оцінки відповідності) проводить технічну оцінку, результати якої мають юридичне значення; виробник або оператор несе повну відповідальність за безпечність продукції чи експлуатації; додатковим елементом гарантії виступає страхування ризиків.

Регламент (ЄС) 2018/858 Європейського Парламенту та Ради від 30 травня 2018 року про затвердження та ринковий нагляд за моторними транспортними засобами та їхніми причепами, а також системами,

компонентами та окремими технічними вузлами, призначеними для таких транспортних засобів, що вносить зміни до Регламентів (ЄС) № 715/2007 та (ЄС) № 595/2009 та скасовує Директиву 2007/46/ЄС також встановлює: технічні служби мають бути незалежними від виробника; проходити обов'язкову акредитацію та оцінку компетентності; працювати по системі «conformity of production» [164].

Показовим прикладом ефективності такої моделі є практика Німеччина, де функції технічного нагляду значною мірою здійснюються незалежними організаціями, зокрема TÜV [174]. Більшість пересічних німців асоціюють TÜV з обов'язковими технічними перевірками, які їхні автомобілі зазвичай проходять кожні два роки, а сертифікат придатності до експлуатації наклеюється на номерні знаки, якщо відповідні транспортні засоби виявляються у належному стані. Сертифікат TÜV загалом сприймається як символ безпеки і, безумовно, може вплинути на рішення потенційного клієнта купувати автомобіль у поточного власника чи ні. Але перевірка автомобілів – це лише невелика частина того, чим займаються асоціації TÜV у Німеччині та за кордоном сьогодні. Вони можуть ретельно перевіряти вітрові електростанції у Швеції, перевіряти обладнання в Іспанії або сертифікувати дамбу в Бразилії [144].

У наукових дослідженнях з питань промислової безпеки [144] дедалі частіше підкреслюється ефективність моделі, що базується на поєднанні незалежної експертизи, акредитації та економічної відповідальності суб'єктів господарювання. Такий підхід дозволяє забезпечити високий рівень безпеки виробничих процесів без надмірного адміністративного втручання держави, зосереджуючи її роль переважно на встановленні правил, контролі їх дотримання та формуванні загальних рамок регулювання.

У цьому контексті нам імпонує саме модель обмеженого державного втручання, за якої держава не здійснює тотального нагляду за кожним етапом виробничої діяльності, а натомість створює чіткі, прозорі та обов'язкові правила, забезпечує функціонування системи акредитації та контролює

дотримання встановлених вимог через ризик-орієнтовані механізми. Така модель є більш гнучкою, ефективною та менш корупціогенною, оскільки переносить акцент із дозволів на відповідальність суб'єктів господарювання.

Водночас у науковій літературі існує й альтернативна позиція, згідно з якою повне делегування наглядових функцій приватному сектору є недоцільним. Зокрема, професор Гамбурзького університету Michael Adams зазначає, що навіть за умов ефективної діяльності інститутів технічного нагляду, подібних до системи TÜV, держава повинна зберігати активну контрольну функцію. Йдеться про здійснення вибіркового перевірок діяльності інспекційних органів, а також можливість позбавлення їх ліцензій у разі недотримання вимог [144].

У своїх підходах він проводить аналогію з фінансовим сектором, де BaFin [118] здійснює постійний нагляд за діяльністю системно значущих банків, поєднуючи ринкові механізми саморегуляції з жорстким державним контролем. Така модель демонструє загальний принцип сучасного європейського публічного адміністрування: держава не усувається від регулювання, але змінює його характер - від прямого втручання до встановлення рамок, нагляду та контролю за інституціями, яким делеговано частину функцій.

Логічним продовженням цього підходу є інститут акредитації як ключовий елемент забезпечення довіри в системі технічного регулювання та промислової безпеки. Акредитація виступає формою офіційного визнання компетентності органів, які здійснюють інспекційну та оціночну діяльність [117]. Для таких організацій, як TÜV Hessen, акредитація означає підтвердження права здійснювати інспекції та сертифікацію, тобто фактично виконує функцію «дозволу на діяльність» у сфері оцінки відповідності.

У Німеччині система акредитації є централізованою та здійснюється через DAkkS [142], який діє на підставі Закону про німецькі органи з акредитації. Цей орган забезпечує незалежну оцінку компетентності інспекційних та сертифікаційних органів, включно з TÜV, та виконує

функцію «аудиту аудиторів», тобто перевіряє тих, хто сам здійснює перевірки [117].

Простіше кажучи, акредитація підтверджує, що постачальники інспекційних послуг здатні діяти професійно, неупереджено та відповідно до встановлених вимог. Саме цей механізм створює умови, за яких держава може делегувати частину контрольних функцій недержавним суб'єктам, не втрачаючи при цьому гарантій безпеки.

Довіра до сертифікатів, інспекцій та аудитів безпосередньо залежить від компетентності організацій, які їх проводять. Тому такі структури повинні проходити обов'язкову акредитацію, підтверджуючи відповідність міжнародним стандартам, зокрема ISO/IEC 17011 [153], який встановлює вимоги до органів, що здійснюють акредитацію. Це забезпечує технічну компетентність, порівнюваність результатів та узгодженість із міжнародною практикою.

Нормативна основа моделі акредитаційного регулювання в ЄС - Regulation (EC) No 765/2008 [162], яка підтверджує: створення національних органів акредитації; принцип «one national accreditation body»; контроль компетентності інспекційних органів; відокремлення держави від технічних перевірок.

Таким чином, акредитація виступає інституційною ланкою, яка поєднує державний контроль і ринкові механізми саморегуляції, забезпечуючи баланс між делегуванням функцій та збереженням публічного інтересу у сфері промислової безпеки.

Але не всі країни-члени ЄС використовують модель делегованого технічного нагляду, як в Німеччині. Франція використовує централізовану адміністративну модель, основні риси такої моделі: сильна роль державних інспекцій (інспекція праці, технічні органи); централізований контроль за небезпечними об'єктами; жорстке дозвільне регулювання у сфері промислових ризиків. Її особливість в тому, що в ній відбувається

домінування державного нагляду, менша роль приватних інспекцій та сильна вертикаль управління.

Нормативно-правова база Франції складається з: Code du travail (Трудовий кодекс Франції), в якому закріплено роль інспекції праці, державний контроль за умовами праці, обов'язковість адміністративних процедур [123]; Code de l'environnement (Екологічний кодекс Франції), де підтверджено: дозвільна система для небезпечних об'єктів (ICPE); державний екологічний контроль промисловості [122].

Нормативні акти ЄС та європейських країн демонструють спільну еволюцію: від: дозвільної та адміністративної моделі (Франція) до: ризик-орієнтованої та делегованої моделі (Німеччина, ЄС) у сфері промислової безпеки.

### Порівняльна таблиця моделей регулювання промислової безпеки

**Таблиця 2**

Країна / рівень	Модель правового регулювання промислової безпеки	Ключові нормативно-правові акти
Європейський Союз	Ризик-орієнтована модель регулювання делегований технічний контроль + ко-регулювання + делегований технічний контроль	ко-регулювання + делегований технічний контроль Directive 2012/18/EU (Seveso III) – запобігання великим аваріям; Directive 2014/68/EU – оцінка відповідності обладнання під тиском; Regulation (EC) No

		765/2008 – система акредитації та ринкового нагляду; ISO/IEC 17011 – міжнародні вимоги до акредитації
Німеччина	Делегований технічний нагляд (TÜV-модель) + акредитаційна система	Produktsicherheitsgesetz – відповідальність виробника та оцінка відповідності; AkkStelleG – правове регулювання акредитації (DAkkS); практика TÜV (TÜV, DEKRA як нотифіковані органи)
Франція	Централізована адміністративно-дозвільна модель	Code du travail – державний контроль охорони праці; Code de l'environnement – дозвільна система для небезпечних підприємств (ICPE)
Велика Британія	Ризик-орієнтована (goal-based) модель	Health and Safety at Work etc. Act 1974 – загальні обов'язки роботодавця; Management of Health and Safety at Work

		Regulations 1999 – система ризик-оцінки та управління безпекою
Нідерланди	Ко-регулювання (державно-приватне партнерство)	Working Conditions Act (Arbowet) – рамкове регулювання охорони праці; система галузевих стандартів і інспекцій (Inspectorate SZW)
Швеція	Превентивна модель “safety culture”	Work Environment Act (Sweden) – роботодавець як головний носій відповідальності; регулювання через Swedish Work Environment Authority
ЄС (узагальнення моделі)	Делегування + акредитація + ринковий контроль	комбіноване застосування Seveso III, PED 2014/68/EU, Reg. 765/2008

Отже, європейський підхід демонструє ефективність переходу від дозвільної моделі до системи, заснованої на стандартизації, незалежній оцінці відповідності та розподілі відповідальності між державою, експертними інституціями та бізнесом, що є важливим орієнтиром для реформування системи публічного адміністрування промислової безпеки в Україні.

Однак на нашу думку, найбільш збалансованою видається модель, що поєднує: мінімально необхідне, але чітко визначене державне втручання; незалежну професійну експертизу; акредитацію як гарантію якості; економічну відповідальність суб'єктів господарювання. Саме такий підхід дозволяє досягти оптимального балансу між ефективністю регулювання, безпекою виробництва та недопущенням надмірної адміністративної зарегульованості.

Таким чином, європейська модель правового регулювання промислової безпеки є однією з найбільш розвинених у світі та виступає орієнтиром для інших держав, зокрема України. Її впровадження сприяє: підвищенню рівня захисту працівників; зниженню рівня виробничого травматизму; покращенню екологічної безпеки; формуванню культури безпеки; гармонізації національного законодавства з європейськими стандартами. У сучасних умовах ця модель виступає основою для формування ефективної системи публічного адміністрування у сфері промислової безпеки та може бути адаптована до вітчизняної правової системи з урахуванням її особливостей [180].

## **2.2 Імплементация європейських стандартів промислової безпеки у законодавство України**

Курс на європейську інтеграцію є свідомим вибором, зробленим українським народом і органами державної влади багато років тому задля прогресу країни, зміцнення національної безпеки, суверенітету та територіальної цілісності. Як показав час, це також цивілізаційний вибір, адже ми отримали чіткі зовнішньополітичні орієнтири, що на сучасному етапі розвитку державності є надзвичайно важливими й мають мобілізувати та консолідувати українське суспільство й державу. Поява нових членів, а отже, розширення родини демократичних держав, визначатиме ситуацію в

самій Європі в третьому тисячолітті та її місце у глобальному світі [48, с. 80; 101, с. 253].

Імплементация європейських стандартів у сфері промислової безпеки є одним із ключових напрямів гармонізації законодавства України з правом Європейського Союзу в межах виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Відповідно до статті 51 цієї Угоди [108], Україна зобов'язалася поступово наближати своє законодавство до *acquis* ЄС, зокрема у сферах охорони праці, промислової безпеки та управління ризиками.

Відомо, що *acquis communautaire*, окрім джерел права ЄС, включає також низку правових актів, які не мають обов'язкової сили, доктринальні концепції, рішення Суду Європейського Союзу, рекомендації та угоди, зокрема в межах Європейської політики сусідства. Ці елементи виникли в процесі розвитку європейських інтеграційних об'єднань і повинні безумовно прийматися як державами-членами, так і країнами, які прагнуть вступити до ЄС [36, с. 156; 102, с.7].

Питання імплементации європейських стандартів у сфері промислової безпеки має стратегічне значення не лише для України, але й для Європейського Союзу, оскільки безпосередньо пов'язане з процесами розширення ЄС, уніфікації правового простору та забезпечення спільного рівня безпеки на європейському ринку.

Ключовим політичним рішенням у цьому контексті стало те, що 23 червня 2022 року Європейська Рада надала Україні статус країни-кандидата на вступ до Європейського Союзу, а 25 червня 2024 року офіційно відкрила переговори з Україною про вступ [109]. Ці рішення зафіксували офіційне визнання європейської перспективи України та стало початком нового етапу правової, інституційної та економічної інтеграції між Україною та ЄС.

Надання статусу кандидата означає, що Україна бере на себе зобов'язання поступового приведення національного законодавства у відповідність до *acquis communautaire*, у тому числі у сфері промислової безпеки, охорони праці та технічного регулювання. Водночас для

Європейського Союзу цей процес має не менш важливе значення, оскільки розширення ЄС передбачає необхідність гарантування єдиного високого рівня безпеки виробничих процесів, екологічних стандартів та захисту працівників на всій території внутрішнього ринку.

Необхідно відмітити, що інтеграція України до європейського правового простору у сфері промислової безпеки сприяє зміцненню загальноєвропейської системи управління ризиками, оскільки базується на спільних принципах, закріплених у праві ЄС: пріоритеті запобігання аваріям, ризик-орієнтованому підході, відповідальності оператора та незалежній оцінці відповідності. Це забезпечує не лише гармонізацію нормативних вимог, але й підвищення рівня довіри між державами-членами та країнами-кандидатами.

Таким чином, євроінтеграційний процес у сфері промислової безпеки має взаємний характер: для України він означає модернізацію системи публічного адміністрування та підвищення рівня безпеки виробництва, а для Європейського Союзу – розширення єдиного безпекового простору та зміцнення стійкості внутрішнього ринку до техногенних ризиків.

Нормативною основою такого наближення виступають директиви ЄС, які встановлюють мінімальні вимоги до безпеки виробничих процесів. Серед них особливе значення мають Директива 2012/18/ЄС (Seveso III), що регулює запобігання великим промисловим аваріям, та Директива 2014/68/ЄС щодо обладнання, що працює під тиском. Зазначені акти формують ризик-орієнтований підхід до регулювання, в основі якого лежить принцип пріоритету запобігання аваріям, а не реагування на їх наслідки.

У процесі адаптації українського законодавства ці підходи частково вже імплементовані. Зміни охоплювалися положеннями Глави 6 «Навколишнє середовище» та Глави 21 «Співробітництво у галузі зайнятості, соціальної політики та рівних можливостей» Розділу V «Економічне та галузеве співробітництво» та Додатку XXX Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з

атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [12]. А саме: у статті 361 Угоди про асоціацію передбачено, що співробітництво з питань охорони навколишнього середовища має на меті збереження, захист, поліпшення і відтворення якості навколишнього середовища, захист громадського здоров'я, розсудливе та раціональне використання природних ресурсів та заохочення заходів на міжнародному рівні, спрямованих на вирішення регіональних і глобальних проблем навколишнього середовища, серед іншого, у такій сфері як цивільний захист, зокрема стихійні лиха і антропогенні загрози. А у статті 363 Угоди про асоціацію зазначено, що поступове наближення законодавства України до права та політики ЄС у сфері охорони навколишнього природного середовища здійснюється відповідно до Додатка ХХХ до цієї Угоди, згідно із яким Україна має імплементувати положення Директиви Ради 96/82/ЄС від 9 грудня 1996 року про контроль за загрозами значних небезпек, пов'язаних із небезпечними речовинами, а саме щодо: прийняття національного законодавства та визначення уповноваженого органу (органів); створення ефективних механізмів координації між відповідними владними органами; запровадження систем запису інформації щодо відповідних споруд/установок та звітування про великі аварії (статті 13 та 14) [12; 108].

Так, норми Закону України «Про об'єкти підвищеної небезпеки» [83] були переглянуті у зв'язку із внесенням Директивою 2012/18/ЄС Європейського Парламенту і Ради від 04 липня 2012 року про контроль загроз виникнення значних аварій, пов'язаних із використанням небезпечних речовин, 01 червня 2015 року змін до Директиви Ради 96/82/ЄС [133] та скасуванням її [60]. У цілому внесені зміни стосувалися наступного: упорядкування процедури віднесення об'єктів до ОПН (ідентифікації); зменшення адміністративного тиску на суб'єкти господарювання шляхом скасування погоджень плану локалізації та ліквідації аварій і передачі функцій із забезпечення безпеки та захисту населення за межами ОПН на місцеві органи виконавчої влади; визначення компетентного органу та його

повноважень щодо надання інформації державам-членам ЄС, які можуть постраждати від аварій з транскордонними наслідками на підприємствах вищого рівня безпеки, та одержання аварійного оповіщення в разі аварії на ОПН в інших державах-членах ЄС; удосконалення механізму координації між відповідними органами нагляду з урахуванням повноважень компетентного органу; зобов'язання суб'єкта господарювання самостійно призупиняти діяльність виробництва (експлуатацію обладнання), на якому виникла аварія; скасування декларації безпеки на об'єкті підвищеної безпеки із заміною її на звіт про заходи безпеки на об'єктах підвищеної безпеки, який готується за спрощеною процедурою, та надання громадськості доступу до нього; удосконалення процедури надання інформації після нещасного випадку на ОПН; гармонізацію законодавства України із законодавством Європейського Союзу у сфері безпеки об'єктів підвищеної безпеки; виключено термін «потенційно небезпечні об'єкти», оскільки чинний Закон про ОПН, крім терміна «об'єкт підвищеної безпеки», містить майже ідентичний термін «потенційно небезпечний об'єкт». З метою імплементації Директиви Seveso III доопрацьовано інші терміни, оскільки їх відсутність і неточне тлумачення порушують деякі процедури належності об'єктів до ОПН. Із цього питання також внесено зміни до Кодексу цивільного захисту України [60].

Крім зазначеного внесені зміни закріплюють обов'язок суб'єктів господарювання ідентифікувати небезпечні об'єкти, оцінювати ризики та розробляти заходи запобігання аваріям, що концептуально відповідає моделі Seveso III [133].

Також стаття 1 Закону України «Про об'єкти підвищеної безпеки» була доповнена терміном «ефект «доміно», який законодавець розуміє як: «імовірність виникнення або послідовне виникнення аварій на об'єктах, розташованих біля об'єкта підвищеної безпеки, на якому виникла аварія, пов'язана із використанням небезпечних речовин» [83]. У сфері безпеки та ризиків (зокрема промислової безпеки) поняття «ефект доміно» було вперше використано Herbert William Heinrich [149] – ще у 1930-х роках він

сформулював «теорію доміно» причин нещасних випадків (accident causation model), де: події розглядаються як ланцюг причин; усунення одного елемента запобігає аварії. Пізніше термін «ефект доміно» використовується для опису: каскадних аварій; взаємного впливу небезпечних об'єктів; поширення вибухів, пожеж, викидів. Його активно застосовують у рамках Directive 2012/18/EU де прямо враховується ризик «domino effects» між підприємствами.

Нова редакція статті 5 Закону України «Про об'єкти підвищеної небезпеки» закріплює, що до повноважень компетентного органу у сфері діяльності, пов'язаної з об'єктами підвищеної небезпеки належить, зокрема, визначення за інформацією, наданою операторами, переліку об'єктів, на яких може виникнути ефект «доміно», організація обміну інформацією між суб'єктами господарювання, які провадять господарську діяльність на об'єктах, розташованих у зоні виникнення ефекту «доміно», про безпеку, загрозу або настання аварії, що може виникнути на об'єкті підвищеної небезпеки, та громадськістю, а також забезпечення постійного доступу громадськості та суб'єктів господарювання, які провадять господарську діяльність на об'єктах, розташованих у зоні виникнення ефекту «доміно», до інформаційних ресурсів, зокрема в електронній формі, про стан безпеки об'єктів підвищеної небезпеки. Зазначене вище не суперечить статті 9 Директиви 2012/18/ЄС, згідно з якою держави-члени повинні забезпечувати, щоб компетентний орган, використовуючи інформацію, отриману від операторів відповідно до статей 7 і 10, або у відповідь на запит від компетентного органу на отримання додаткової інформації, або в результаті інспектування відповідно до статті 20 цієї Директиви, ідентифікував всі підприємства нижчого й вищого рівня небезпеки або групи підприємств, де ризик або наслідки значної аварії можуть зростати через географічне положення й близькість таких підприємств, а також їхні переліки небезпечних речовин [60; 83; 133].

Необхідно також відзначити, що відповідно до положень статті 419 Угоди про асоціацію Сторони посилюють діалог та співробітництво щодо забезпечення гідної праці, політики зайнятості, безпечних та здорових умов праці. Співробітництво у цих сферах, згідно зі статтею 420 Угоди про асоціацію, передбачає досягнення, зокрема, таких цілей як: збільшення кількості та покращення якості робочих місць з гідними умовами праці; покращення рівня забезпечення охорони здоров'я та безпечних умов праці, зокрема шляхом проведення навчання і тренінгів з питань охорони здоров'я та безпеки праці, сприяння реалізації превентивних заходів, попередження ризиків великих аварій та управління токсичними хімічними речовинами, а також обмін доброю практикою та результатами досліджень в цій сфері. Також відповідно до Угоди про асоціацію Україна взяла на себе зобов'язання поступово наблизити своє законодавство до права, стандартів та практики Європейського Союзу у сфері зайнятості, соціальної політики та рівних можливостей, як зазначено у Додатку XL до Угоди про асоціацію, зокрема:

- протягом трьох років з дати набрання чинності Угодою про асоціацію до Директиви Ради 89/391/ЄЕС, Директиви Ради 92/85/ЄЕС, Директиви Ради 89/654/ЄЕС;

- протягом чотирьох років з дати набрання чинності Угодою про асоціацію до Директиви Ради 91/533/ЄЕС (втратила чинність з 31 липня 2022 року на підставі Директиви 2019/1152), Директиви Ради 1999/70/ЄС;

- протягом семи років з дати набрання чинності Угодою про асоціацію до Директиви Ради 89/656/ЄЕС, Директиви 2004/37/ЄС;

- а також імплементувати Директиву 2003/88/ЄС (згідно з графіком, визначеним Радою асоціації), яка встановлює мінімальні вимоги до безпеки і охорони здоров'я у сфері організації робочого часу [60; 108].

Також згідно зі статтею 291 Угоди про асоціацію Сторони забезпечують і реалізують у своїх законах та практиках основні міжнародно визнані трудові стандарти, підтверджують своє зобов'язання

щодо ефективного виконання основоположних та пріоритетних конвенцій МОП, які вони ратифікували, та Декларації МОП стосовно основних принципів та прав у світі праці 1998 року. Водночас статтею 296 Угоди про асоціацію визначено, що жодна Сторона не повинна послаблювати або знижувати рівень охорони праці, передбачений в її законодавстві. Таким чином, процес реформування трудового законодавства не повинен звужити зміст взятих на себе Україною зобов'язань та має врахувати, що окремі міжнародні зобов'язання випливають із факту членства у МОП. У зв'язку з цим слід зазначити, що відповідно до Декларації МОП «безпечне та здорове робоче середовище» розглядається як основний принцип і основне право у світі праці. Крім того, Конвенція № 155 про безпеку й гігієну праці та виробниче середовище та Конвенція № 187 про основи, що сприяють безпеці та здоров'ю на роботі визначені Міжнародною організацією праці як основоположні [60; 108].

Тому були внесені зміни у Закон України «Про охорону праці», якими закріплено загальні принципи управління ризиками та відповідальності роботодавця, що кореспондуються з положеннями Directive 89/391/ЕЕС. А саме: 1) принцип пріоритету запобігання ризикам, у статтях 8, 13 закріплено обов'язок роботодавця забезпечувати безпечні та нешкідливі умови праці, що передбачає не лише реагування на небезпеки, а їх попередження. Це відповідає європейському підходу, згідно з яким основним є саме превентивний характер заходів; 2) принцип оцінки професійних ризиків, у статті 13 становлено обов'язок роботодавця ідентифікувати небезпечні та шкідливі фактори виробничого середовища, оцінювати їх вплив на працівників та вживати заходів щодо їх усунення або мінімізації; 3) принцип відповідальності роботодавця, а саме роботодавець несе повну відповідальність за: створення безпечних умов праці; організацію виробничих процесів; забезпечення працівників засобами індивідуального та колективного захисту; навчання та інструктаж з питань охорони праці. Цей принцип є ключовим у європейській моделі, де саме роботодавець виступає

основним суб'єктом управління ризиками; 4) принцип системного підходу до управління безпекою, Закон передбачає впровадження комплексу організаційних, технічних та санітарно-гігієнічних заходів, що формують систему управління охороною праці на підприємстві; 5) принцип інформування та навчання працівників, у статтях 3, 9, 12, 13 тощо, передбачено обов'язок роботодавця забезпечити: інформування працівників про ризики; проведення навчання та інструктажів; допуск до роботи лише підготовленого персоналу; 6) принцип постійного контролю та моніторингу, роботодавець зобов'язаний здійснювати постійний контроль за станом умов праці та дотриманням вимог безпеки, що відповідає ідеї безперервного управління ризиками [85].

Однак досі залишається невирішеним питання щодо обов'язку роботодавців проводити консультації та сприяти збалансованій участі зацікавлених сторін у сфері створення безпечних умов праці, що рекомендовані Директивою Ради 89/391/ЄЕС [127]. Так, в аналізованому вище Законі лише частково імплементовано «принцип участі працівників» у статтях 6, 41, 42 передбачено право працівників: брати участь у вирішенні питань безпеки праці (через професійні спілки або уповноважених осіб); отримувати інформацію про умови праці; відмовитися від виконання робіт у разі загрози життю чи здоров'ю [85].

У Резолюції про включення безпечного і здорового робочого середовища до зводу основних принципів і прав у світі праці, ухваленій у червні 2022 року на 110-й сесії Міжнародної організації праці, визнано важливість діалогу і співпраці між соціальними партнерами. Так, у ній зазначається, що «безпечне та здорове робоче середовище вимагає активної участі урядів, роботодавців і працівників за допомогою системи визначених прав, обов'язків і відповідальності, а також шляхом соціального діалогу та співпраці» [131]. У конвенціях Міжнародної організації праці № 155 і № 187 також наголошується на необхідності участі роботодавців і працівників, зокрема, у положеннях прямо згадується про необхідність проведення

консультацій та про співпрацю у процесі прийняття рішень. Так, у статті 4 Конвенції Міжнародної організації праці № 155 зазначається, що кожна державачлен з урахуванням національних умов і практики та після консультації з найбільш представницькими організаціями роботодавців і працівників розробляє, здійснює та періодично переглядає погоджену національну політику в галузі безпеки та здоров'я на роботі. Також відповідно до статті 8 Конвенції Міжнародної організації праці № 155 кожна держава-член за допомогою законів або підзаконних актів чи в будь-який інший спосіб, що відповідає національним умовам та практиці, і після консультації із заінтересованими представницькими організаціями роботодавців і працівників уживає таких заходів, які можуть бути необхідними для виконання положень статті 4 цієї Конвенції. На важливості проведення консультацій з найбільш представницькими організаціями роботодавців і працівників у контексті реформ законодавства про працю, зокрема, з питань БЗР неодноразово наголошував і Комітет експертів МОП із застосування конвенцій та рекомендацій, а також це було зазначено і в у Висновку Комітету з питань інтеграції України до Європейського Союзу [60].

Важливим елементом європейської моделі, який поступово інтегрується в українське право, є система технічного регулювання, що базується на стандартизації та оцінці відповідності. У цьому контексті ключове значення має Регламент (ЄС) № 765/2008 [95], який встановлює принцип «єдиного національного органу акредитації» та визначає акредитацію як інструмент забезпечення довіри до органів оцінки відповідності. Вказаний Регламент застосовується в Україні з 2010 року.

Імплементация положень зазначеного Регламенту в Україні здійснюється через адаптацію національного законодавства до *acquis* Європейського Союзу, зокрема шляхом закріплення інституційної моделі єдиного органу акредитації та впровадження процедур, що відповідають європейським вимогам. У цьому контексті функції національного органу з акредитації покладено на Національне агентство з акредитації України,

діяльність якого регулюється Законом України «Про акредитацію органів з оцінки відповідності» [62]. Важливо, що діяльність НААУ гармонізується з вимогами ISO/IEC 17011 [153], який встановлює критерії компетентності, неупередженості та незалежності органів акредитації. Така нормативно-правова та інституційна узгодженість забезпечує функціональну сумісність національної системи акредитації з європейською, сприяє взаємному визнанню результатів оцінки відповідності та є важливим кроком у процесі інтеграції України до єдиного європейського ринку.

У сфері технічного регулювання також спостерігається поступовий перехід до моделі «ринкового нагляду» замість традиційної дозвільної системи. Це відповідає положенням Нового законодавчого підходу ЄС (New Legislative Framework), який передбачає, що держава встановлює лише обов'язкові вимоги до безпеки, тоді як їх виконання підтверджується через процедури оцінки відповідності незалежними органами.

У розвиток зазначених підходів національне законодавство України закріплює відповідні правові механізми їх реалізації. Зокрема, Закон України «Про технічні регламенти та оцінку відповідності» [90], встановлює застосування технічних регламентів замість дозвільних процедур, використання модулів оцінки відповідності, участь акредитованих органів; Закон України «Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції» [66], передбачає: контроль продукції після її введення в обіг (стаття 1); повноваження органів ринкового нагляду щодо вилучення небезпечної продукції (стаття 22); відповідальність суб'єктів господарювання (стаття 44).

Логічним продовженням імплементації європейських підходів є також прийняття технічних регламентів у конкретних секторах. Зокрема, Технічний регламент обладнання, що працює під тиском (затверджений постановою КМУ) [78], який: гармонізований з Directive 2014/68/EU передбачає оцінку відповідності через нотифіковані/призначені органи.

Таким чином, імплементація європейських стандартів у сфері промислової безпеки в Україні відбувається за такими ключовими напрямками: перехід до ризик-орієнтованої моделі управління безпекою; запровадження принципу відповідальності суб'єкта господарювання за безпечність діяльності; розвиток інституту акредитації як гаранта незалежної експертизи; поступове заміщення дозвільного регулювання системою оцінки відповідності та ринкового нагляду.

Отже, сучасний етап гармонізації українського законодавства з правом ЄС свідчить про трансформацію системи промислової безпеки від адміністративно-дозвільної моделі до моделі регульованої саморегуляції, в якій держава визначає рамки безпеки, а їх практична реалізація забезпечується незалежними інституціями та суб'єктами господарювання.

У цьому контексті важливо підкреслити, що така трансформація знаходить своє відображення не лише на концептуальному рівні, а й у конкретних управлінських та нормативних рішеннях. Зокрема, Міністерством економіки України затверджено, розроблені Державною службою України з питань праці, вимоги до забезпечення знаками безпеки та здоров'я на роботі. Встановлення єдиних правил застосування знаків безпеки та здоров'я передбачено Планом заходів з виконання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом та спрямовано на створення для працівників безпечних та здорових умов праці [116].

Знаки безпеки та здоров'я на роботі виконують важливу превентивну функцію: вони встановлюють заборони щодо небезпечних дій, попереджають про наявність ризиків, а також надають обов'язкові вказівки щодо дотримання заходів безпеки. Таким чином, вони виступають ефективним інструментом візуальної комунікації ризиків, що безпосередньо впливає на поведінку працівників і рівень виробничої безпеки. Це підтверджується міжнародною практикою, зокрема дослідженнями Institution of Occupational Safety and Health та International Labour Organization, які засвідчують суттєве

зниження порушень і підвищення швидкості реагування на небезпеки за умови належного використання знаків безпеки [116].

У ширшому вимірі такі заходи є складовою системного процесу імплементації *acquis communautaire* Європейського Союзу, який має багаторівневий характер і передбачає не лише формальне запозичення правових норм, а й глибоку трансформацію інституційних та управлінських підходів до забезпечення безпеки виробничої діяльності. Ключовими детермінантами цього процесу виступають положення Угоди про асоціацію, статус України як країни-кандидата на вступ до ЄС та відповідні зобов'язання щодо поступового наближення законодавства.

Водночас імплементація охоплює ширший комплекс принципів, серед яких – ризик-орієнтований підхід, відповідальність оператора, превентивність регулювання та незалежна оцінка відповідності. У результаті це зумовлює поступовий перехід до моделі, у якій держава відходить від надмірного адміністративного втручання та зосереджується на встановленні стандартів і контролі результатів безпеки.

Особливу роль у формуванні сучасної архітектури управління промисловими ризиками відіграють акти права ЄС, зокрема Directive 2012/18/EU та інструменти New Legislative Framework, які орієнтують систему на запобігання аваріям, мінімізацію їх наслідків і забезпечення прозорості інформації про ризики.

Узагальнюючи, можна дійти висновку, що імплементація європейських стандартів у сфері промислової безпеки в Україні має системний, послідовний і незворотний характер. Вона забезпечує не лише нормативне зближення з правом ЄС, а й формує нову управлінську парадигму, в основі якої лежать превентивність, відповідальність, цифровізація та партнерство між державою і бізнесом, що в підсумку сприяє підвищенню рівня безпеки праці та сталому розвитку виробничого середовища.

## 2.3 Порівняльно-правовий аналіз системи державного нагляду у сфері промислової безпеки в Україні та Європейському Союзі

Система державного нагляду у сфері промислової безпеки є одним із ключових елементів механізму забезпечення техногенної безпеки держави, захисту життя і здоров'я працівників, населення та довкілля від наслідків аварій на небезпечних виробничих об'єктах. В умовах розвитку промисловості, ускладнення технологічних процесів, цифровізації виробництва та зростання техногенних ризиків питання ефективності державного нагляду набувають особливої актуальності як для України, так і для держав-членів ЄС.

Методологічну основу порівняльно-правового аналізу становлять праці вітчизняних і зарубіжних учених, зокрема В. Авер'янова, О. Кузьменко, Т. Коломоєць, а також дослідження європейських науковців у сфері risk regulation та safety governance (J. Black, N. Gunningham, R. Baldwin), які обґрунтовують перехід від командно-адміністративних до змішаних регуляторних моделей.

Так, наприклад, Julia Black у своїх працях «The Emergence of Risk-Based Regulation and the New Public Risk Management in the United Kingdom» (2005) [121], «Constructing and Contesting Legitimacy and Accountability in Polycentric Regulatory Regimes» (2008) [119], «Learning from Regulatory Disasters» (2014) [120]: 1) обґрунтовує перехід від rule-based до risk-based regulation; формування polycentric governance (поліцентричної системи регулювання); 2) визначає, що держава перестає бути єдиним суб'єктом контролю – зростає роль приватних і квазіпублічних акторів; 3) констатує, що регулювання стає адаптивним і превентивним, а не лише каральним.

Neil Gunningham спеціалізується на екологічному праві та промисловій безпеці. У своїх працях «Leaders and Laggards: Next-Generation Environmental Regulation» (2002) [146] та «The New Collaborative Environmental Governance» (2009) [145], автор: 1) розвиває концепцію “smart

regulation” (розумного регулювання); поєднання державного контролю, саморегулювання та ринкових інструментів; 2) обґрунтовує тезу, що ефективне регулювання = комбінація інструментів, а не домінування одного; 3) робить акцент на відповідальності оператора і добровільному дотриманні стандартів.

Найбільш послідовно і концептуально обґрунтовано перехід від державного управління до публічного адміністрування у вітчизняній науці здійснено Віктором Авер'яновим. У своїх працях вчений доводив необхідність відмови від жорсткої ієрархічної, командно-адміністративної моделі на користь сучасної моделі публічного адміністрування, що має безпосереднє значення для трансформації системи забезпечення промислової безпеки.

Зокрема, Віктор Авер'янов обґрунтовував доцільність: 1) переходу до сервісно-орієнтованої держави, діяльність якої спрямована на забезпечення безпеки людини як базової публічної цінності, у тому числі у сфері виробничих ризиків; 2) запровадження регуляторних і партнерських механізмів взаємодії держави та суб'єктів господарювання, що у сфері промислової безпеки проявляється у розвитку самоконтролю, управління ризиками та відповідальності оператора; 3) зменшення домінування адміністративного примусу шляхом поєднання наглядових, превентивних і стимулюючих інструментів [1; 2].

У праці «Людиноцентризм як методологічна основа реформування адміністративного права України» [2] Віктор Авер'янов додатково обґрунтовує зміщення акценту з формального контролю на забезпечення прав і безпеки особи, що у контексті промислової безпеки означає пріоритет запобігання виробничим ризикам і захисту життя та здоров'я працівників і населення.

Таким чином, наукові підходи вченого закладають теоретичне підґрунтя для трансформації ролі держави у сфері промислової безпеки – від суто контролюючого органу до регулятора, координатора та гаранта

безпечної виробничої діяльності, що відповідає сучасним європейським підходам до risk-based regulation.

Нормативною основою функціонування системи державного нагляду в Україні є, зокрема, Закон України «Про охорону праці», Закон України «Про об'єкти підвищеної небезпеки», Кодекс цивільного захисту України, Закон України «Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції», а також Закон України «Про адміністративну процедуру». Відповідно до статті 38 Закону України «Про охорону праці», державний нагляд здійснюється кількома центральними органами виконавчої влади (Державна служба України з питань праці, Державна інспекція ядерного регулювання України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій), що свідчить про багатосуб'єктність наглядової системи.

У такому контексті особливого значення набуває аналіз конкретних правових інструментів реалізації наглядових повноважень, через які забезпечується практичне функціонування цієї системи. З огляду на це, аналіз положень статті 39 Закону України «Про охорону праці» дає підстави розглядати її як ключову норму, що визначає інструментальний зміст державного нагляду у сфері промислової безпеки та охорони праці, оскільки саме через закріплені повноваження посадових осіб реалізується публічно-владний вплив держави на підконтрольні об'єкти.

Передусім слід відзначити, що стаття формує широкий спектр контрольних і примусових повноважень, які можна умовно поділити на кілька груп.

По-перше, це *інспекційно-контрольні* повноваження, що включають право безперешкодного доступу до об'єктів та перевірки дотримання законодавства. Така норма відповідає міжнародним стандартам інспекційної діяльності (зокрема, підходам МОП) і є базовою передумовою ефективного нагляду, оскільки забезпечує фактичну можливість держави отримувати достовірну інформацію про стан безпеки.

По-друге, передбачено *інформаційно-аналітичні* повноваження, що дозволяють вимагати від суб'єктів господарювання документи, пояснення, результати експертиз та інші дані. Це свідчить про поєднання правових і технічних інструментів у наглядовій діяльності та наближає національну модель до ризик-орієнтованого підходу, де рішення мають ґрунтуватися на аналізі фактичних ризиків.

По-третє, важливе місце займають *розпорядчі (імперативні)* повноваження, зокрема право видавати обов'язкові приписи щодо усунення порушень. Саме ці акти є ключовим інструментом оперативного реагування і відображають адміністративно-правову природу нагляду як діяльності владного характеру.

По-четверте, стаття закріплює *примусові (санкційні)* повноваження, включаючи можливість зупинення експлуатації об'єктів, обладнання чи виконання робіт, а також притягнення до адміністративної відповідальності. Це свідчить про високий рівень втручання держави у господарську діяльність у випадках загрози життю та здоров'ю працівників, що є виправданим з огляду на публічний інтерес у сфері безпеки.

Окремо слід виділити *кадрово-дисциплінарні* інструменти, такі як подання про невідповідність посадових осіб займаним посадам, що підкреслює превентивний характер впливу не лише на об'єкти, але й на управлінський персонал підприємств.

Важливим є також положення про обґрунтування рішень результатами експертних досліджень, що демонструє інтеграцію наглядової діяльності з експертно-технічними та науковими інституціями. Це відповідає сучасним підходам *evidence-based regulation* і свідчить про поступовий перехід від формального контролю до науково обґрунтованого управління ризиками.

Разом з тим, норма містить і певні проблемні аспекти, а саме: 1) поєднання широких контрольних і каральних повноважень в одному органі може створювати ризики надмірної концентрації влади; 2) відсутня достатня деталізація процедур реалізації окремих повноважень (зокрема щодо

негайного зупинення діяльності), що може призводити до правової невизначеності; 3) не повною мірою відображено ризик-орієнтований підхід як базовий принцип сучасного нагляду; 4) потребує подальшого розвитку баланс між державним контролем і відповідальністю суб'єкта господарювання.

У порівнянні з європейською моделлю, закріпленою, зокрема, у Директиві Seveso III, українська норма більше орієнтована на інспекційно-каральну модель, тоді як у праві ЄС акцент зміщується на відповідальність оператора, превентивне управління ризиками та розподіл функцій між різними інституціями. Наприклад, відповідно до статті 5 Directive 2012/18/EU (Seveso III) оператор зобов'язаний вживати всіх необхідних заходів для запобігання великим аваріям та обмеження їх наслідків для здоров'я людини і довкілля [133]. При цьому саме на оператора покладається обов'язок доведення компетентному органу того, що ним запроваджено належну політику попередження аварій, систему управління безпекою та механізми контролю ризиків. Такий підхід демонструє зміщення акценту з переважно зовнішнього державного контролю на внутрішню відповідальність суб'єкта господарювання за безпечне функціонування небезпечного об'єкта.

Отже, стаття 39 Закону України «Про охорону праці» виконує системоутворюючу функцію в механізмі публічного адміністрування охорони праці та промислової безпеки, закріплюючи комплекс владних інструментів державного нагляду. Водночас її подальший розвиток має бути спрямований на процедурну деталізацію повноважень, впровадження ризик-орієнтованих підходів та гармонізацію з європейськими стандартами регулювання. Також в її нормах викладена існуюча модель державного нагляду, яка базується на поєднанні інспекційних, розпорядчих і примусових повноважень та відображає традиційний підхід до забезпечення безпеки через механізми державного контролю. Водночас виявлені особливості та проблемні аспекти цієї моделі – зокрема її інспекційно-каральна спрямованість, недостатня процедурна деталізація та обмежене впровадження ризик-орієнтованих

підходів – зумовлюють необхідність подальшого вдосконалення законодавчого регулювання.

У цьому контексті логічним є звернення до аналізу Проєкту Закону України № 4407 від 19 листопада 2020 року «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо об'єктів підвищеної небезпеки» [60], який спрямований на модернізацію національної системи державного нагляду, її наближення до європейських стандартів та імплементацію ризик-орієнтованої моделі управління промисловою безпекою. Саме положення цього законопроєкту дозволяють оцінити, наскільки запропоновані зміни здатні усунути наявні недоліки чинної системи та забезпечити перехід до більш ефективної, превентивної та збалансованої моделі публічного адміністрування у сфері промислової безпеки.

Аналіз запропонованого законопроєкту свідчить про його загальну спрямованість на системне наближення національного законодавства до вимог Directive 2012/18/EU та формування ризик-орієнтованої моделі регулювання у сфері об'єктів підвищеної небезпеки. Передусім, позитивною є пропозиція щодо запровадження класифікації об'єктів підвищеної небезпеки (ОПН) на три класи [60]. Такий підхід забезпечує диференціацію правового регулювання залежно від рівня ризику, що відповідає європейській практиці.

У законопроєкті наводиться приклад Франції де застосовується Класифіковані об'єкти для охорони навколишнього середовища (ICPE), що визначається статтею L. 511-1 Екологічного кодексу. У Франції, це стосується будь-якої діяльності (промислової, сільськогосподарської, ремісничої), яка може генерувати: випадкові ризики (вибух, пожежа, випадковий викид, витік токсичних продуктів тощо); постійні ризики (забруднення повітря, води або ґрунту); неприємні запахи (шум, неприємні запахи). Класифіковані види діяльності, що підпадають під дію екологічних норм (ICPE), класифікуються за номенклатурою, поділеною на чотири частини з трьома адміністративними режимами (декларація, реєстрація, авторизація) залежно від рівня ризику. Для

кожного виду діяльності номенклатура визначає порогові значення класифікації: 1) речовини (1XXX), наприклад, зберігання хімічних речовин; 2) діяльність (2XXX), наприклад, вітрові електростанції, інтенсивне тваринництво; 3) установки IED (3XXX), наприклад, інтенсивне птахівництво; 4) небезпечні речовини та суміші (4XXX) – класифікація, зокрема, установок, що підпадають під дію Директиви Seveso III, таких як зберігання легкозаймистих рідин [155].

Необхідно відмітити, що в аналізованому законопроекті порівняння з досвідом Франції, де застосовується більш деталізована система, свідчить про потенціал подальшого розвитку цієї моделі в Україні шляхом більш гнучкого врахування специфіки ризиків.

Продовжуючи аналіз Законопроекту № 4407 від 19 листопада 2020 року, необхідно зазначити, що важливим кроком для реформування сфери промислової безпеки є визначення Державної служби України з надзвичайних ситуацій як компетентного органу, відповідального за координацію дій у сфері запобігання аваріям, а також за обмін інформацією у випадку транскордонних надзвичайних ситуацій [60]. Це відповідає вимогам Seveso III щодо наявності єдиного координуючого суб'єкта, однак потребує подальшої нормативної деталізації механізмів міжвідомчої взаємодії.

Для вирішення окресленої проблеми доцільним є нормативне закріплення чіткої системи міжвідомчої координації у сфері промислової безпеки шляхом визначення повноважень, процедур взаємодії та інформаційного обміну між усіма суб'єктами державного управління. Зокрема, необхідно законодавчо встановити механізм взаємодії між Державною службою України з надзвичайних ситуацій, Державною службою України з питань праці з центральними органами виконавчої влади у сфері екології, охорони здоров'я, місцевими органами влади та операторами небезпечних об'єктів.

Доцільним є також створення єдиної інтегрованої інформаційної системи моніторингу небезпечних об'єктів, яка забезпечуватиме оперативний

обмін даними про ризики, аварії, результати перевірок та заходи реагування. Така система має функціонувати на основі ризик-орієнтованого підходу та відповідати стандартам інформаційної взаємодії, передбаченим Directive 2012/18/EU (Seveso III).

Необхідно відмітити, що у 2024 році була прийнята Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання функціонування державної системи моніторингу довкілля та її підсистем», яка ще не набрала чинності. Мета цього нормативно-правового акту затвердити механізм організації та функціонування державної системи моніторингу довкілля та її підсистем, а також створення Єдиної екологічної платформи «ЕкоСистема» [16]. На нашу думку, було б доцільним, якби функціональні можливості Єдиної екологічної платформи «ЕкоСистема» були інтегровані із системою державного нагляду у сфері промислової безпеки та використовувалися не лише для моніторингу стану довкілля, а й для збору, аналізу та обміну інформацією щодо діяльності об'єктів підвищеної небезпеки. Такий підхід забезпечив би формування єдиного інформаційного простору між усіма зацікавленими суб'єктами.

Крім того, потребує нормативного врегулювання порядок координації дій у разі транскордонних аварій, включаючи процедури міжнародного інформування, спільного реагування та взаємодії з компетентними органами держав-членів ЄС. Це сприятиме не лише імплементації європейських стандартів, але й переходу від фрагментарної інспекційної моделі до комплексної системи превентивного управління промисловими ризиками. Наприклад, у ЄС функціонує система цивільного захисту та механізм обміну інформацією щодо надзвичайних ситуацій, зокрема Emergency Response Coordination Centre [135], який забезпечує координацію реагування на масштабні аварії, у тому числі транскордонного характеру. У межах реалізації положень Directive 2012/18/EU (Seveso III) держави-члени зобов'язані здійснювати взаємне інформування про можливі транскордонні наслідки великих аварій, координувати заходи реагування та забезпечувати доступ громадськості до інформації про ризики.

Далі необхідно відмітити, що суттєвою проблемою, яку намагається вирішити Законопроект № 4407 від 19 листопада 2020 року, є недосконалість процедур реагування на аварії. Чинна вимога щодо зупинення діяльності виключно за рішенням адміністративного суду (стаття 70 Кодексу цивільного захисту України) [29] обмежує оперативність реагування на загрози. Тобто орган державного нагляду (наприклад, ДСНС) не має права самостійно зупинити діяльність, він лише звертається до адміністративного суду із позовом і лише після рішення суду може бути застосовано захід реагування у вигляді зупинення діяльності.

У справі № 280/4927/21, яку розглядав Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду, у якій Верховний Суд підтвердив право органів ДСНС звертатися до адміністративного суду щодо повного або часткового зупинення роботи підприємств, якщо виявлені порушення створюють загрозу життю та здоров'ю людей [104]. Суд наголосив, що лише після ухвалення відповідного судового рішення можливе застосування такого заходу реагування. Крім того, у постанові Верховного Суду у справі № 380/610/22 [96] було деталізовано перелік підстав, за наявності яких ДСНС має право звертатися до суду із вимогою про зупинення експлуатації об'єкта, зокрема у випадках недотримання вимог пожежної безпеки, відсутності систем аварійного реагування або порушень поведінки з небезпечними речовинами

Ці судові рішення демонструють, що чинна модель реагування в Україні побудована на обов'язковому судовому контролі навіть у випадках наявності безпосередньої загрози, що, з одного боку, забезпечує захист прав суб'єктів господарювання, а з іншого – може знижувати оперативність реагування органів державного нагляду у сфері техногенної та пожежної безпеки. Так, наприклад, у справі № 160/10681/21 1 липня 2021 року до Дніпропетровського окружного адміністративного суду надійшла позовна заява Головного управління Державної служби України з надзвичайних ситуацій у Дніпропетровській області до Комунального підприємства

«Затишне місто» Павлоградської міської ради про застосування заходів реагування у вигляді повного зупинення роботи полігону побутових відходів [96]. Водночас рішення у справі було ухвалено судом лише 21 лютого 2022 року, що свідчить про значний часовий проміжок між моментом виявлення потенційної загрози та фактичним застосуванням заходу реагування.

Натомість у праві ЄС та в законодавстві окремих держав-членів застосовується більш оперативний механізм реагування на загрози промислової безпеки. Наприклад, відповідно до статті 19 Directive 2012/18/EU (Seveso III) компетентні органи мають право заборонити експлуатацію або введення в дію об'єкта, якщо заходи щодо запобігання великим аваріям є явно недостатніми. При цьому таке рішення може ухвалюватися адміністративним органом без попереднього судового рішення, а судовий контроль здійснюється вже у порядку оскарження прийнятого акта.

Зокрема, у Німеччині органи промислового нагляду федеральних земель можуть видавати приписи про негайне призупинення експлуатації небезпечного об'єкта у разі виявлення безпосередньої загрози життю, здоров'ю населення чи довкіллю. Основою є Федеральний закон про захист від шкідливого впливу на довкілля (Bundes-Immissionsschutzgesetz, BImSchG) [143], який надає компетентним органам право видавати приписи та зупиняти експлуатацію установок у разі небезпеки для населення чи довкілля. Аналогічні механізми існують у Франції, де префект має право тимчасово зупиняти діяльність промислового об'єкта підвищеної небезпеки в адміністративному порядку до усунення порушень [122].

Запровадження подібного механізму в Україні дозволило б підвищити оперативність реагування на критичні порушення вимог техногенної та пожежної безпеки. Водночас для забезпечення балансу між публічними інтересами та правами суб'єктів господарювання доцільно передбачити чіткі критерії застосування такого заходу, обмежені строки його дії та можливість невідкладного судового оскарження рішення органу державного нагляду.

Позитивно можна оцінити спробу врегулювання питань доступу до інформації про ОПН, що відповідає європейським стандартам прозорості та залучення громадськості. На нашу думку, це сприятиме формуванню превентивної моделі управління ризиками та підвищенню рівня суспільної довіри.

У частині організації державного нагляду законопроект демонструє загальну відповідність вимогам Seveso III щодо періодичності інспекцій: щорічні перевірки для об'єктів високого ризику та рідші – для менш небезпечних [60]. Проте суттєвим недоліком є неврахування положень щодо обов'язкових позапланових інспекцій у разі аварій, інцидентів або обґрунтованих скарг, що знижує відповідність європейській моделі нагляду.

Запровадження обов'язку розроблення політики запобігання аваріям та звітів про безпеку узгоджується з вимогами директиви. Водночас у законопроекті відсутня чітка регламентація періодичності їх перегляду (зокрема, кожні п'ять років), що є важливим елементом динамічного управління ризиками у праві ЄС. Делегування цих питань на рівень підзаконного регулювання є допустимим, але потребує належного нормативного забезпечення.

Загалом законопроект відображає перехід від адміністративно-дозвільної моделі до ризик-орієнтованої та превентивної системи управління промисловою безпекою. Водночас його подальше вдосконалення має бути спрямоване на: повнішу імплементацію процедур позапланового нагляду; деталізацію механізмів відповідальності оператора; уточнення процедур оновлення ключових безпекових документів; розвиток інституційної координації між органами державної влади.

Зазначене актуалізує необхідність розгляду державного нагляду не лише як сукупності контрольних повноважень, а як елемента багаторівневої системи публічного адміністрування у сфері промислової безпеки, ефективність якої визначається як якістю нормативного регулювання, так і

рівнем узгодженості інституційної взаємодії між органами влади, суб'єктами господарювання та незалежними інституціями.

У цьому зв'язку показовим є досвід Європейського Союзу, де система державного нагляду побудована на чіткому розмежуванні регуляторних, наглядових та експертно-оціночних функцій. На відміну від цього, в Україні досі зберігається їх часткова концентрація в межах органів виконавчої влади, що може знижувати ефективність контрольних механізмів. Водночас європейська модель ґрунтується на принципі пріоритету запобігання аваріям, який реалізується через інтеграцію ринкового нагляду, процедур оцінки відповідності та діяльності незалежних інституцій, забезпечуючи тим самим превентивний і комплексний характер регулювання у сфері промислової безпеки.

Також проведений аналіз європейського права дає змогу констатувати, що в Україні необхідно провести інституційну трансформацію наглядової системи у сфері промислової безпеки. Адже ключовою відмінністю між європейською та українською моделями є ступінь залучення суб'єктів господарювання до забезпечення безпеки: у праві ЄС домінує концепція «відповідальності оператора», тоді як в Україні зберігається значна роль держави як основного гаранта безпеки.

Таким чином, гармонізація національної системи державного нагляду з європейською моделлю має комплексний характер і передбачає не лише імплементацію директив ЄС (зокрема у сфері запобігання великим промисловим аваріям), але й інституційно-функціональне переформатування системи, розвиток ринкового нагляду, впровадження ризик-орієнтованих процедур та посилення ролі незалежних органів оцінки відповідності.

У результаті дослідження встановлено, що система державного нагляду в Україні перебуває у стані поступової трансформації від централізованої інспекційно-дозвільної моделі до децентралізованої превентивної ризик-орієнтованої моделі, інтегрованої в європейський правовий простір. Це свідчить про формування нової парадигми публічного

адміністрування у сфері промислової безпеки, заснованої на балансі публічного контролю та відповідальності суб'єктів господарювання.

Системний підхід забезпечує розгляд державного нагляду як складової ширшої системи публічного адміністрування промислової безпеки, у межах якої взаємодіють органи виконавчої влади, суб'єкти господарювання та незалежні інституції оцінки відповідності. Це дозволяє встановити, що ефективність нагляду залежить не лише від нормативного регулювання, але й від узгодженості інституційних зв'язків між його елементами.

Інституційний підхід акцентує увагу на структурі та функціональному розподілі повноважень між органами нагляду, що дає можливість виявити принципові відмінності між моделлю ЄС, де домінує розмежування регуляторних, наглядових та експертних функцій, і українською моделлю, яка перебуває в стані трансформації від централізованої до більш децентралізованої системи.

У результаті комплексного застосування зазначених підходів встановлено як спільні тенденції розвитку систем державного нагляду (гармонізація з *acquis communautaire*, запровадження ризик-орієнтованого управління, розвиток ринкового нагляду), так і принципові відмінності їх функціонування, що полягають у рівні інституційної автономії органів нагляду, ступені залучення приватних суб'єктів до забезпечення безпеки та характері взаємодії між державою і ринком у сфері промислової безпеки.

Порівняльно-правовий аналіз системи державного нагляду у сфері промислової безпеки України та Європейського Союзу дає підстави стверджувати, що обидві моделі розвиваються у напрямі посилення превентивної складової та ризик-орієнтованого регулювання, однак істотно відрізняються за інституційною архітектурою, ступенем децентралізації та механізмами реалізації контрольних функцій.

## Висновки до розділу 2

1. У роботі вперше системно узагальнено трансформацію європейського підходу від класичної дозвільно-наглядкової моделі до моделі «стандартизації та незалежної оцінки відповідності», у якій ключову роль відіграють акредитаційні інституції та нотифіковані органи, що діють на засадах професійної автономії та юридичної відповідальності.

2. Порівняльний аналіз показує, що сучасні європейські моделі правового регулювання промислової безпеки характеризуються переходом від класичної адміністративно-дозвільної системи (Франція) до ризик-орієнтованих та делегованих моделей (Німеччина, Велика Британія, ЄС). Ключовими інституційними елементами цих моделей виступають: акредитація як гарантія довіри до експертних організацій; незалежна оцінка відповідності; посилення відповідальності суб'єктів господарювання; зменшення прямого державного втручання; розвиток ко-регуляції та саморегуляції.

3. Доведено, що сучасна європейська модель промислової безпеки характеризується зміщенням центру регулювання від держави до системи «експертних інституцій», де держава виконує переважно функції встановлення рамкових вимог, акредитації та ринкового нагляду, тоді як безпосередня технічна оцінка передається незалежним організаціям.

4. Уточнено роль акредитації як ключового інструменту публічного адміністрування, який виконує функцію «інституційного гаранта довіри» до системи оцінки відповідності, забезпечуючи її прозорість, компетентність та міжнародну сумісність.

5. Розвинуто положення про функціональну модель забезпечення промислової безпеки «експерт → оцінка → відповідальність → страхування», яка відображає сучасну логіку розподілу ризиків між державою, бізнесом та інституціями технічного контролю.

6. Окремим науковим результатом є обґрунтування доцільності для України моделі обмеженого державного втручання, яка поєднує чітко визначені регуляторні рамки, незалежну експертизу, акредитаційний контроль та економічну відповідальність суб'єктів господарювання, що дозволяє зменшити адміністративний тиск без втрати рівня безпеки.

7. Крім того, у роботі уточнено порівняльні характеристики моделей промислової безпеки (Німеччина, Франція, Велика Британія, Нідерланди, Швеція, ЄС загалом), що дозволяє виокремити тенденцію переходу до ко-регуляторних та ризик-орієнтованих механізмів публічного адміністрування.

8. Проаналізовано процес гармонізації національного законодавства України з *acquis communautaire* Європейського Союзу у сфері промислової безпеки, охорони праці та управління виробничими ризиками. Досліджено нормативно-правові та інституційні механізми наближення українського законодавства до європейських стандартів, визначених у відповідних директивах ЄС, зокрема щодо запровадження ризик-орієнтованого підходу, превентивного характеру регулювання та посилення відповідальності роботодавця за безпечні умови праці.

9. Окрему увагу приділено трансформації системи технічного регулювання, яка передбачає перехід від дозвільної моделі до моделі ринкового нагляду та оцінки відповідності, а також імплементації інституту акредитації як інструменту забезпечення довіри до результатів оцінювання безпеки продукції та виробничих процесів. Встановлено, що процес імплементації європейських стандартів має комплексний характер і охоплює не лише формальне запозичення правових норм, але й інституційне реформування системи публічного адміністрування промислової безпеки.

10. Обґрунтовано, що імплементація європейських стандартів у сфері промислової безпеки в Україні відбувається за такими ключовими напрямками: перехід до ризик-орієнтованої моделі управління безпекою; запровадження принципу відповідальності суб'єкта господарювання за

безпеку діяльності; розвиток інституту акредитації як гаранта незалежної експертизи; поступове заміщення дозвільного регулювання системою оцінки відповідності та ринкового нагляду.

11. Доведено, що сучасний етап гармонізації українського законодавства з правом ЄС свідчить про трансформацію системи промислової безпеки від адміністративно-дозвільної моделі до моделі регульованої саморегуляції, в якій держава визначає рамки безпеки, а їх практична реалізація забезпечується незалежними інституціями та суб'єктами господарювання.

12. З'ясовано, що моделі державного нагляду в Україні та Європейському Союзі характеризуються спільними тенденціями розвитку, але суттєво відрізняються за інституційною структурою, ступенем децентралізації та підходами до управління виробничими ризиками. Встановлено, що система нагляду в ЄС базується на ризик-орієнтованому підході та принципі пріоритету запобігання аваріям, що закріплено у низці ключових директив, зокрема у сфері промислової безпеки, охорони праці та регулювання небезпечних виробничих об'єктів. Така модель передбачає розподіл функцій між державними органами, ринковими наглядовими структурами та незалежними органами оцінки відповідності.

13. Доведено, що українська система державного нагляду перебуває у стані трансформації від централізованої інспекційно-дозвільної моделі до європейської моделі превентивного контролю, що передбачає поступове запровадження ризик-орієнтованих процедур, посилення відповідальності суб'єктів господарювання та розвиток інституту ринкового нагляду.

14. Окрему увагу приділено аналізу ключових директив ЄС, які формують нормативну основу регулювання промислової безпеки, зокрема щодо запобігання великим промисловим аваріям, забезпечення безпечних умов праці та оцінки відповідності продукції.

15. Обґрунтовано, що імплементація європейських стандартів у сфері державного нагляду сприяє зближенню української моделі

регулювання з європейською правовою системою, підвищенню ефективності контролю та формуванню єдиного підходу до управління промисловими ризиками.

## РОЗДІЛ 3

### НАПРЯМКИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ПРОМИСЛОВОЇ БЕЗПЕКИ В УКРАЇНІ

#### **3.1 Способи вирішення проблем реалізації державної політики у сфері промислової безпеки України**

Традиційно політика визначається, як мистецтво управління державою. Вона зачіпає інтереси соціальних груп, класів, національностей і завжди обумовлюється економічним станом суспільства. Політика, вважають автори «політологічного енциклопедичного словника» – це «організаційна, регулятивна і контрольна сфера суспільства, в межах якої здійснюється соціальна діяльність, спрямована головним чином на досягнення, утримання й реалізацію влади індивідами й соціальними групами задля здійснення власних запитів і потреб» [58, с. 258]. Так М. Вебер вважає, що політика – це «прагнення до участі у владі або до здійснення впливу на розподіл влади» [4; 177]. Якщо вести мову про державну політику, то на переконання В.І. Андріяш, державна політика – це оптимальний синтез об'єктивних тенденцій суспільного розвитку і суб'єктивних суджень людей про власні інтереси в суспільстві. На його думку, державна політика дистанціюється від політики конкретних політичних сил, навіть тих які мають більшість у представницьких органах влади. По-перше, тому що необхідно, щоб державна політика представляла й інтереси меншості, інакше будуть виникати труднощі при її реалізації. По-друге, державна політика повинна бути досить стійкою, стабільною, мати історичну перспективу. По-третє, державна політика повинна виступати, об'єднуючою силою, і бути спрямованою на позитивний розвиток суспільства [4].

Ми погоджуємося з таким підходом, оскільки державна політика не може зводитися виключно до діяльності окремих політичних сил чи ситуативного реагування на техногенні виклики. Її сутність полягає у формуванні стратегічного напрямку розвитку держави, забезпеченні балансу публічних і приватних інтересів, а також створенні ефективних механізмів захисту життя і здоров'я населення, довкілля та безпечного функціонування об'єктів підвищеної небезпеки. Саме тому державна політика у сфері промислової безпеки повинна ґрунтуватися на принципах верховенства права, законності, системності, превентивності, ризик-орієнтованого управління та довгострокового забезпечення техногенної безпеки держави.

У сфері промислової безпеки державна політика має особливе значення, оскільки охоплює питання захисту населення і територій від наслідків аварій, забезпечення належного рівня безпеки виробничих процесів, контролю за експлуатацією небезпечних об'єктів та запобігання надзвичайним ситуаціям техногенного характеру. Ефективна державна політика у цій сфері повинна бути спрямована не лише на здійснення державного нагляду та застосування санкцій, а насамперед на формування сучасної системи превентивного управління ризиками, удосконалення міжвідомчої координації, впровадження цифрових механізмів моніторингу та адаптацію національного законодавства до стандартів ЄС.

За таких умов саме якість державної політики у сфері промислової безпеки визначає ефективність функціонування системи державного управління техногенними ризиками, рівень довіри суб'єктів господарювання до державних інституцій та здатність держави забезпечити належний рівень захисту суспільства від промислових аварій і їх наслідків.

Також, необхідно відмітити, що реалізація державної політики у сфері промислової безпеки в Україні є одним із ключових напрямів забезпечення національної безпеки, захисту життя і здоров'я населення, довкілля та стабільного функціонування об'єктів підвищеної небезпеки. В умовах розвитку промислового виробництва, зростання техногенних ризиків,

зношеності виробничої інфраструктури та необхідності адаптації національного законодавства до стандартів ЄС особливої актуальності набуває питання ефективності механізмів державного управління та нагляду у цій сфері.

Стаття 4 Закону України «Про охорону праці» [85] фактично закріплює базові засади державної політики у сфері охорони праці та промислової безпеки, однак її аналіз у контексті сучасних проблем реалізації державної політики у сфері промислової безпеки України свідчить про наявність як прогресивних положень, так і певних концептуальних та практичних недоліків.

Позитивним аспектом є те, що законодавець визначає пріоритет життя і здоров'я працівників, повну відповідальність роботодавця та необхідність підвищення рівня промислової безпеки шляхом технічного контролю за станом виробництв, технологій і продукції. Такі положення відповідають сучасним міжнародним стандартам, зокрема підходам Міжнародної організації праці та ЄС, відповідно до яких саме роботодавець є первинним суб'єктом управління професійними ризиками та забезпечення безпечних умов праці. Однак у статті недостатньо розкрито механізми превентивного управління ризиками, цифрового моніторингу небезпечних об'єктів, міжвідомчої інформаційної взаємодії та використання сучасних систем аналізу ризиків. Закон закріплює загальні принципи координації діяльності органів влади, однак не визначає конкретних механізмів такої координації, що на практиці призводить до дублювання повноважень.

Таким чином, стаття 4 Закону України «Про охорону праці» закладає важливі концептуальні основи державної політики у сфері промислової безпеки, однак потребує подальшого розвитку та адаптації до сучасних європейських підходів. Вирішення проблем реалізації державної політики у сфері промислової безпеки України потребує переходу від переважно інспекційної моделі державного контролю до комплексної системи превентивного управління ризиками, посилення відповідальності операторів

небезпечних об'єктів, цифровізації процедур моніторингу та розвитку механізмів міжвідомчої координації й участі працівників у забезпеченні безпеки праці.

Необхідно також зазначити, що попри наявність розвиненої нормативно-правової бази, сучасна система забезпечення промислової безпеки в Україні характеризується також іншою низкою системних проблем ніж ті, що ми визначили вище. Так, в Концепції реформування системи управління охороною праці в Україні та затвердження плану заходів щодо її реалізації були визначені наступні проблеми:

1) відсутній механізм економічної мотивації роботодавців та працівників до створення більш безпечних і здорових умов праці, а отже, до запобігання нещасним випадкам, професійним захворюванням та аваріям;

2) недостатньою є робота з підвищення обізнаності та інформування суспільства про безпеку та гігієну праці з метою формування культури профілактики нещасних випадків і професійних захворювань;

3) відсутність єдиної державної системи статистичної звітності стосовно нещасних випадків на виробництві, аварій та професійних захворювань, шкідливих умов праці, випадків погіршення здоров'я, пов'язаних з професійною діяльністю, унеможлиблює проведення аналізу витрат і вигод у процесі забезпечення належного рівня безпеки та гігієни праці;

4) існування нелегального працевлаштування, особливо на виробництвах, віднесених до небезпечних, унеможлиблює здійснення системного контролю і визначення фактичного стану дотримання вимог щодо безпеки та гігієни праці;

5) не врегульовано на законодавчому рівні питання співпраці та координації дій у сфері безпеки тих роботодавців, працівники яких виконують роботи на одному робочому місці, інформування один одного, а також працівників про виробничі ризики та небезпеки;

б) потребують удосконалення принципи участі у формуванні та реалізації державної політики у сфері безпеки усіх заінтересованих сторін: представників сторін соціального діалогу, професійних асоціацій, експертів з безпеки та гігієни праці, а також громадськості;

7) недостатнє залучення засобів масової інформації, інформаційних ресурсів та Інтернету для забезпечення обізнаності працівників у сфері безпеки та гігієни праці не дає змоги застосовувати всі інструменти для пропаганди безпечної праці [88].

На нашу думку, вище перелічені проблеми необхідно розширити і для більшої наочності класифікувати на види.

1. *Інституційні та системні дисфункції.* Наявна модель державного нагляду у сфері промислової безпеки поєднує контрольні, дозвільні та сервісні функції, що створює конфлікт інтересів. Крім того, значна частина процедур (дозволи, погодження, реєстрації) має надмірно бюрократичний характер, що стимулює пошук неформальних шляхів їх проходження. А відсутність ефективної цифрової інтеграції процесів дозволяє здійснювати маніпуляції з документами та строками.

2. *Корупційні ризики та практики.* На превеликий жаль в Україні поширеною є практика неформальних платежів при: а) отриманні дозволів на виконання робіт підвищеної небезпеки; б) введенні в експлуатацію обладнання підвищеної небезпеки; в) реєстрації декларацій відповідності матеріально-технічної бази. Фіксується опосередковане спонукання суб'єктів господарювання до замовлення послуг у «афілійованих» або «рекомендованих» організацій. Крім зазначеного, наявність контактів між інспекторами та підприємствами створює передумови для неформального «врегулювання питань», зокрема після настання нещасних випадків.

3. *Деградація системи технічної експертизи.* Частина експертних організацій здійснює діагностику обладнання формально, без фактичного обстеження, а висновки часто готуються без належних досліджень, що створює пряму загрозу життю і здоров'ю працівників. Також відсутній дієвий

механізм персональної та майнової відповідальності експертів за результати їх роботи.

4. *Недостатня відповідальність та контроль.* На сьогодні експертні організації фактично не несуть відповідальності за наслідки своїх висновків після завершення обстеження. Система контролю з боку держави орієнтована переважно на формальні перевірки, а не на реальну безпеку. Відсутній прозорий механізм відстеження історії експлуатації обладнання та виконання вимог безпеки.

5. *Відсутність стратегічного планування та фінансування.* Будь-яка ефективна державна політика повинна ґрунтуватися на комплексних програмних документах, які визначають стратегічні цілі, механізми їх реалізації, відповідальних суб'єктів, строки виконання та джерела фінансування. Саме програмно-цільовий підхід дозволяє забезпечити послідовність державної політики, міжвідомчу координацію та контроль за досягненням визначених результатів.

Водночас у сфері охорони праці та промислової безпеки в Україні спостерігається фактична відсутність актуальних державних стратегічних документів загальнодержавного рівня. Останнім таким програмним документом було Концепції загальнодержавної цільової програми поліпшення стану безпеки, гігієни праці та виробничого середовища на 2012–2016 роки, схвалене Розпорядженням Кабінету Міністрів України у 2011 році [91]. Зазначена Концепція була розроблена за сприяння та фінансової підтримки ЄС і передбачала формування сучасної системи управління охороною праці, наближення національного законодавства до європейських стандартів, удосконалення системи державного нагляду та профілактики виробничого травматизму.

Однак після завершення дії цієї програми у 2016 році новий комплексний стратегічний документ у сфері промислової безпеки та охорони праці на загальнодержавному рівні прийнятий не був. Відсутність довгострокової державної стратегії призводить до фрагментарності

управлінських рішень, несистемності реформ, недостатньої координації між органами державної влади та відсутності стабільного фінансування заходів у сфері промислової безпеки. Фактично державна політика реалізується переважно через поточні адміністративні рішення та контрольні заходи без належного стратегічного бачення розвитку системи управління техногенними ризиками.

Крім того, недостатнє фінансування заходів у сфері промислової безпеки негативно впливає на модернізацію систем моніторингу небезпечних об'єктів, цифровізацію державного нагляду, розвиток системи підготовки фахівців, проведення наукових досліджень та впровадження сучасних технологій управління ризиками. За таких умов реалізація європейських стандартів у сфері промислової безпеки, зокрема підходів Directive 2012/18/EU (Seveso III), суттєво ускладнюється.

На підставі вище перелічених проблем можна сформулювати наслідки в разі їх не вирішення для сфери промислової безпеки України: 1) зростання рівня аварійності та виробничого травматизму; 2) формування тіньового ринку послуг у зазначеній сфері; 3) втрата довіри бізнесу до державних інституцій; 4) підміна реальної безпеки формальним дотриманням процедур.

Крім зазначених загальних проблем, існує також низка специфічних проблем реалізації повноважень державних органів у сфері промислової безпеки, які особливо гостро проявляються в окремих галузях господарської діяльності. Зокрема, суттєвими недоліками характеризується чинна дозвільна система, яка часто не забезпечує належного рівня безпеки, водночас ускладнюючи провадження господарської діяльності та створюючи додаткові бар'єри для суб'єктів господарювання. Надмірна кількість погоджувальних процедур, дублювання контрольних функцій різних органів влади, формальний характер окремих експертиз та тривалі строки отримання дозвільних документів знижують ефективність державного регулювання та не сприяють формуванню сучасної ризик-орієнтованої системи управління безпекою.

Особливо виразно зазначені проблеми проявляються у будівельній галузі, яка належить до сфер із підвищеним рівнем техногенних ризиків та значною кількістю потенційно небезпечних виробничих процесів. Саме у сфері будівництва поєднуються проблеми недосконалості дозвільних процедур, фрагментарності державного контролю, недостатньої координації між органами влади та формального підходу до оцінки безпечності виконання робіт. У зв'язку з цим аналіз особливостей реалізації державної політики у сфері промислової безпеки в будівельній галузі потребує окремого дослідження.

Будівельний сектор традиційно належить до галузей, у яких фіксуються одні з найвищих показників як смертельних, так і не смертельних нещасних випадків на виробництві [9], а також значна частка працівників повідомляє про те, що їхнє здоров'я та безпека перебувають під загрозою у зв'язку з виконанням трудових обов'язків [138]. За оцінками Міжнародної організації праці, щороку у світі на будівельних майданчиках відбувається близько 60 000 смертельних нещасних випадків, що означає приблизно один смертельний випадок кожні десять хвилин. При цьому будівельна галузь становить лише 6–10 % світової зайнятості, але на неї припадає близько 17 % усіх смертельних випадків на виробництві, що свідчить про підвищений рівень виробничого ризику в цьому секторі [140].

Навіть у контексті трансформацій сучасного ринку праці, коли цифрові технології та дистанційні форми зайнятості стають дедалі поширенішими, але також з'являються нові ризики у сфері охорони праці поряд із посиленням уже існуючих, де будівельні професії та будівельний сектор загалом продовжують визначатися інспекторами праці як високоризикові [136].

Слід зазначити, що робота в будівельному секторі охоплює широкий спектр різноманітних видів діяльності. Водночас працівники у цій сфері піддаються небезпеці не лише внаслідок власної професійної діяльності, а й через можливі нещасні випадки та інциденти, спричинені діями інших

працівників на будівельних майданчиках (наприклад, падіння інструментів із риштувань або їх травмування під час роботи колег) [166].

Якщо говорити про вплив професії будівельника на здоров'я працівника то необхідно відмітити, що робочий час у будівельному секторі, як правило, є тривалим [138], робоче місце часто змінює своє розташування або конфігурацію, що формує феномен так званої «мобільної роботи» на нефіксованому робочому місці. Крім того, будівництво значною мірою залежить від нестандартних форм зайнятості та тимчасових працівників, зокрема трудових мігрантів і відряджених працівників, яких дослідники відносять до груп підвищеного ризику з точки зору охорони праці [136]. Тобто характерною особливістю будівельного сектору є його часові та просторові особливості організації праці, а також пов'язане з цим широке використання субпідрядних відносин. У таких умовах постійно виникають нові, інколи непередбачувані або недостатньо ідентифіковані ризики, що підвищує ймовірність виробничих помилок, спричинених недоліками планування або непередбаченими обставинами [137; 166].

Таким чином, хоча будівельні проекти можуть реалізовуватися протягом тривалого часу, за своєю природою вони мають тимчасовий характер. Кожен проект має визначені дати початку та завершення, після чого залучені суб'єкти переходять до реалізації інших проектів, що передбачає формування нових організаційних структур та взаємодію інших учасників будівельного процесу. За таких умов питання забезпечення належного рівня промислової безпеки набуває особливої актуальності, оскільки складна організаційна структура будівельних проектів, залучення численних суб'єктів господарювання, мобільність робочих місць і різноманітність виробничих процесів суттєво ускладнюють ефективне управління виробничими ризиками та потребують комплексного адміністративно-правового регулювання у сфері безпеки виробничої діяльності.

Також, ключовою проблемою, яку передбачається розв'язати, – застарілість та неефективність існуючого способу державного регулювання

промислової безпеки у будівельному секторі. Така ситуація обумовлена тим, що існуюча система управління на всіх рівнях у своїй основі функціонує за “реактивним” принципом коригувальних дій, тобто реагування на наслідки нещасних випадків у вигляді видання державою нормативних актів, які передбачають правила безпечної поведінки при виконанні відповідних робіт. Спосіб впливу на роботодавців базується на засадах адміністративного чи кримінального покарання за порушення встановлених державою правил чи приписів з безпеки. В той же час міжнародна практика свідчить, що роботодавець має бути більш самостійним у виборі найефективніших способів організації безпеки працівників та нести в першу чергу матеріальну (фінансову) відповідальність за якість такого вибору та ефективність визначеної ним політики безпеки [59].

Іншим негативним наслідком прямої державної регламентації правил виконання робіт і застосування устаткування стало накопичення значного обсягу в більшості випадків застарілих нормативно-правових актів з безпеки та гігієни праці. Такі правила не відповідають реальним потребам в організації безпеки і носять формальний характер, лише створюючи додаткові підстави для притягнення роботодавця до відповідальності за їх порушення без будь-яких позитивних наслідків для безпеки в цілому та потерпілих працівників зокрема. При цьому роботодавці замість розробки та реалізації власної безпекової політики вимушені витратити ресурси на виконання неефективних положень нормативних актів, що з іншого боку дає їм підстави формально уникати відповідальності за наслідки нещасних випадків, посилаючись на дотримання таких формальних положень. Об’єктивна необхідність модернізації державної політики в сфері безпеки працівників посилюється зобов’язаннями України в рамках Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони щодо імплементації рамкової Директиви Ради 89/391/ЄЕС та цілої низки асоційованих з нею європейських директив у сфері безпеки

працівників, зокрема Директиви Ради № 89/654/ЄЕС від 30.11.1989 року щодо мінімальних вимог стосовно безпеки і охорони здоров'я у робочих зонах; Директива Ради № 92/85/ЄЕС від 19.10.1992 про вжиття заходів з поліпшення безпеки та охорони здоров'я на виробництві вагітних працівниць, працівниць, які нещодавно народили, або годують; Директива Ради Європейського Союзу № 94/33/ЄС від 22.06.1994 про захист молоді на роботі [59].

Нами неодноразово наголошувалось у дослідженні існуюча об'єктивна необхідність модернізації державної політики у сфері безпеки працівників посилюється зобов'язаннями України в межах європейської інтеграції та необхідністю імплементації стандартів ЄС у національне законодавство.

Одним із важливих елементів європейської моделі є залучення працівників до процесів управління безпекою праці безпосередньо на підприємстві. У багатьох країнах ЄС існують спеціальні представники або уповноважені з безпеки та здоров'я працівників на роботі. Їхня діяльність передбачена як національним законодавством держав-членів, так і загальними вимогами європейського права у сфері охорони праці. Основою є Council Directive 89/391/EEC [127], яка встановлює обов'язок роботодавців забезпечувати участь працівників або їх представників у питаннях безпеки та охорони здоров'я на роботі.

Так, наприклад, у Швеції існує посада «Safety Representative» (швед. Skyddsombud) – уповноваженого працівників з питань безпеки праці. Такі представники обираються працівниками або профспілками та мають право: брати участь у перевірках умов праці; вимагати усунення небезпечних факторів; звертатися до державного органу нагляду; у разі безпосередньої небезпеки – ініціювати зупинення робіт [169]. Тому ми підтримуємо ініціативу ввести в Україні посаду «уповноважений з безпеки та здоров'я працівників на роботі» [22]. Така посада дозволить посилити превентивний механізм забезпечення промислової безпеки без надмірного розширення

контрольних функцій держави. Запровадження уповноваженого з безпеки та здоров'я працівників на роботі сприятиме своєчасному виявленню небезпечних виробничих факторів безпосередньо на підприємстві, підвищенню рівня внутрішнього контролю за дотриманням вимог охорони праці та формуванню культури безпеки серед працівників і роботодавців.

Крім того, наявність такого представника забезпечить ефективнішу взаємодію між працівниками, роботодавцем та органами державного нагляду, а також сприятиме оперативному реагуванню на ризики виникнення аварій чи нещасних випадків. Важливим є й те, що діяльність уповноваженого орієнтована насамперед на попередження порушень, а не на застосування санкцій, що відповідає сучасному ризик-орієнтованому та превентивному підходу, закріпленому у праві ЄС.

А головне, на нашу думку, запровадження такої посади в Україні може стати важливим елементом адаптації національної системи промислової безпеки до стандартів Council Directive 89/391/EEC та сприятиме підвищенню рівня участі працівників у процесах управління професійними ризиками на підприємстві.

Необхідно відмітити, що в ЄС та її країнах-членах відповідно до пункту (d) частини другої статті 6 Директиви Ради 89/391/ЄЕС одним із загальних принципів запобігання аваріям та нещасним випадкам на виробництві є «пристосування/адаптація роботи до працівника, особливо, при облаштуванні робочої зони, виборі робочого обладнання, методів роботи і виробництва, передусім, з метою полегшення монотонної роботи та роботи у ритмі, заданому обладнанням, і зменшення їхнього впливу на здоров'я» [127]. Тому не зрозуміла позиція авторів Проекту Закону про безпеку та здоров'я працівників на роботі від 13 листопада 2023 року, де пункті 4 частини першої статті 14 наводиться один із принципів, на яких, як вказано у законопроекті, базується система управління безпекою та здоров'ям працівників на роботі, а саме: принцип «адаптації працівника до умов праці, зокрема під час облаштування робочого місця/зони, вибору методів праці та

робочого обладнання, з метою полегшення монотонної роботи та роботи в ритмі, заданому обладнанням, та запобігання або зменшення впливу небезпечних та шкідливих професійних факторів і професійних ризиків на працівника, зокрема з урахуванням гендерних особливостей» [60]. Тобто на відміну від європейського підходу, вітчизняний законодавець пропонує не умови пристосовувати для працівника, а працівник повинен пристосовуватися до умов праці. Що, на нашу думку, є концептуально хибним підходом та не відповідає змісту європейських стандартів у сфері безпеки та здоров'я працівників на роботі. Європейська модель охорони праці ґрунтується на антропоцентричному підході, відповідно до якого саме роботодавець зобов'язаний організувати робоче середовище, технологічні процеси та умови праці таким чином, щоб вони відповідали фізіологічним, психологічним та професійним особливостям працівника. Натомість запропоноване у Проекті Закону формулювання фактично зміщує акцент на необхідність адаптації самого працівника до вже існуючих умов праці, що суперечить превентивній природі європейського підходу до управління професійними ризиками.

Такий підхід може призвести до формування помилкової правозастосовної практики, за якої відповідальність за негативний вплив виробничих факторів частково перекидатиметься на працівника, а не на роботодавця як суб'єкта, відповідального за створення безпечних умов праці. Крім того, це не повною мірою узгоджується із положеннями Council Directive 89/391/EEC, де ключовим принципом визначено саме адаптацію роботи до працівника, а не працівника до роботи.

У зв'язку з цим доцільним є приведення положень законопроекту у відповідність до європейської термінології та змісту Council Directive 89/391/EEC шляхом закріплення принципу «адаптації умов праці, робочого середовища та організації роботи до потреб і можливостей працівника».

Враховуючи вище зазначене пропонуємо наступні шляхи вирішення зазначених проблем.

1. *Цифровізація та автоматизація.* Запровадження єдиного електронного кабінету суб'єкта господарювання, який містить: перелік обладнання підвищеної небезпеки; строки технічних оглядів і діагностики; інформацію про навчання персоналу; всі експертні висновки. Необхідне обов'язкове завантаження документів безпосередньо експертними організаціями. А також автоматичне відстеження строків і нарахування штрафів у разі порушень. Більш детально про це піде на наступному етапі дослідження.

2. *Усунення людського фактору* передбачає мінімізацію або повне усунення прямого контакту інспекторів із підприємствами, перехід до дистанційного та аналітичного контролю на основі даних.

3. *Реформа дозвільної системи,* тобто поступове скасування дозвільних документів як таких, що не забезпечують реальної безпеки, а навпаки створюють корупційні ризики. Перехід до декларативного принципу із жорсткою відповідальністю.

4. *Підвищення якості експертної діяльності,* що включає обов'язкову акредитацію експертних організацій у Національному агентстві з акредитації України. Бажано збільшити кількість акредитованих лабораторій і сертифікованих експертів, гармонізувати їх діяльність з європейськими стандартами.

5. *Запровадження страхового механізму відповідальності* передбачає наступне: експертна організація проводить обстеження та страхує безпечну експлуатацію обладнання на строк дії висновку. У разі настання аварії страхова компанія або залучені нею технічні експерти проводять власне розслідування причин інциденту, оцінюють дотримання умов експлуатації та чинність сертифікації обладнання. Якщо буде встановлено порушення умов безпечної експлуатації або невиконання приписів, страхове відшкодування може бути обмежене або відмовлене. Це створює економічну мотивацію до якісної роботи.

6. Використання міжнародного досвіду, наприклад орієнтація на модель технічного нагляду, подібну до TÜV (Німеччина), де держава не втручається в операційну діяльність, а ключову роль відіграють незалежні, відповідальні експертні організації.

7. Розроблення та прийняття Концепції загальнодержавної цільової програми поліпшення стану безпеки, гігієни праці та виробничого середовища на 2026–2030 роки, яка б визначала стратегічні напрями реалізації державної політики у сфері промислової безпеки та охорони праці, є необхідною передумовою модернізації системи управління техногенними та професійними ризиками в Україні. Така Концепція повинна передбачати перехід від переважно інспекційно-каральної моделі державного нагляду до ризик-орієнтованого та превентивного підходу, заснованого на відповідальності роботодавця, цифровізації процедур контролю та впровадженні сучасних механізмів управління безпекою праці.

Програма має бути спрямована на адаптацію національного законодавства до стандартів ЄС, імплементацію положень Council Directive 89/391/EEC та Directive 2012/18/EU (Seveso III), розвиток системи оцінки професійних ризиків, удосконалення міжвідомчої координації, створення інтегрованих цифрових систем моніторингу небезпечних об'єктів, а також підвищення рівня участі працівників у забезпеченні безпеки праці.

Крім того, Концепція повинна містити чіткі механізми фінансування заходів у сфері промислової безпеки, визначати відповідальних суб'єктів реалізації програми, систему індикаторів ефективності та механізми державного й громадського контролю за виконанням поставлених завдань. Особливу увагу доцільно приділити модернізації виробничої інфраструктури, впровадженню інноваційних технологій безпеки, розвитку системи навчання та підготовки фахівців, а також стимулюванню роботодавців до впровадження внутрішніх систем управління безпекою праці.

Отже, ефективна система промислової безпеки має базуватися не на дозвільному контролі, а на: прозорості даних; економічній відповідальності;

незалежній експертизі; мінімізації людського фактору. Своєю чергою державна політика у сфері промислової безпеки України повинна формуватися на принципі непрямого втручання у діяльність добросовісного бізнесу а зосередитися на нагляді через моніторинг даних та реагуванні на ризики. Водночас суб'єкти господарювання мають бути зацікавлені у дотриманні вимог безпеки через: економічні стимули до безпечної діяльності, прозорість системи, неминучість відповідальності.

### **3.2 Перспективи цифровізації публічного адміністрування промислової безпеки в Україні**

Цифрові технології змінюють світ, у якому ми живемо та працюємо. Вони стосуються багатьох різних аспектів нашого життя, від повсякденних завдань, таких як телефонні дзвінки та покупки, до того, як функціонують підприємства та державні служби. Цифрова трансформація є одним із ключових пріоритетів для ЄС. Ініціатива цифрового десятиліття визначає цілі ЄС, які будуть орієнтиром цифрової трансформації до 2030 року [130].

У 2024 році 13% підприємств ЄС використовували технології штучного інтелекту (ШІ). Технологічні зміни вимагають від людей і бізнесу набуття нових цифрових навичок та компетенцій. Згідно з ціллю ЄС, до 2030 року 80% населення повинні мати принаймні базові цифрові навички. Щоб мати принаймні базові загальні цифрові навички, люди повинні знати, як виконувати принаймні 1 дію в кожному з 5 різних сфер компетенції: 1) інформаційна та інформаційна грамотність; 2) комунікація та співпраця; 3) створення цифрового контенту; 4) вирішення проблем; та 5) навички безпеки [130].

За даними Європейської Комісії у 2023 році понад 90% людей у ЄС користувалися інтернетом принаймні раз на тиждень. Однак лише 56% мали базові або вище базові цифрові навички. У країнах ЄС частка людей з

базовими або вищими цифровими навичками у 2023 році була найвищою в Нідерландах (83%) та Фінляндії (82%), далі йдуть Ірландія (73%), Данія (70%) та Чехія (69%) [130].

На сьогодні вже ні хто не заперечує, що інтеграція цифрових технологій в усі сфери бізнесу дозволяє компаніям покращувати свої продукти та послуги, а також підвищувати конкурентоспроможність, наприклад, шляхом переведення продажів в онлайн-формат.

Тому ЄС поставив перед собою 2 основні цілі щодо цифрової трансформації бізнесу до 2030 року: понад 90% малих і середніх підприємств повинні досягти принаймні базового рівня цифрової інтенсивності, а 75% компаній ЄС повинні використовувати хмарні обчислення, проводити аналіз великих даних або використовувати штучний інтелект [130].

Цифрову інтенсивність бізнесу в ЄС відстежують за допомогою Індексу цифрової інтенсивності (DII), який вимірює використання 12 різних цифрових технологій підприємствами, наприклад, використання штучного інтелекту або здійснення електронних продажів. Індекс оцінює підприємства залежно від того, скільки цифрових технологій вони використовують: 0-3: дуже низький; 4-6: низький; 7-9: високий; 10-12: дуже високий. Тобто мінімальний бал 4 при низькому рівні означає, що бізнес має базовий рівень цифрової інтенсивності [130]. Таким чином, базовий рівень включає всі бізнеси з низьким, високим та дуже високим рівнем цифрової інтенсивності, за винятком дуже низького рівня.

У 2024 році 74% усіх підприємств ЄС досягли базового рівня цифрової інтенсивності. Частка малих і середніх підприємств становила 73%, що приблизно на 20 процентних пунктів (п.п.) нижче цільового показника ЄС на 2030 рік, тоді як для великих підприємств вона становила 98%. Великі підприємства мали більшу частку дуже високої (41%) та високої (46%) цифрової інтенсивності порівняно з лише 6% малих та середніх підприємств з дуже високим рівнем та майже 27% з високим рівнем цифрової

інтенсивності. Більшість малих та середніх підприємств зафіксували низький (40%) або дуже низький (27%) рівень цифрової інтенсивності [130].

Таким чином, можна констатувати, що цифрова трансформація бізнесу в ЄС уже стала одним із ключових напрямів державної економічної та інноваційної політики, а рівень цифрової інтенсивності підприємств розглядається як важливий показник конкурентоспроможності, ефективності управління та готовності до впровадження сучасних технологій. Водночас наведені статистичні дані свідчать про суттєву різницю між великими підприємствами та малим і середнім бізнесом у рівні цифровізації, що зумовлює необхідність подальшого стимулювання цифрової трансформації саме сектору малих і середніх підприємств.

Разом із тим використання цифрових технологій, хмарних сервісів, аналізу великих даних та систем штучного інтелекту поступово стає не лише елементом економічної ефективності, а й важливим інструментом забезпечення промислової безпеки, управління професійними ризиками та запобігання виробничим аваріям. Саме цифровізація дозволяє впроваджувати системи дистанційного моніторингу небезпечних об'єктів, автоматизованого контролю технічного стану обладнання, прогнозування аварійних ситуацій та оперативного реагування на потенційні загрози.

У цьому контексті рівень цифрової інтенсивності підприємств безпосередньо впливає на здатність суб'єктів господарювання впроваджувати сучасні механізми управління безпекою праці та промисловими ризиками. Низький рівень цифровізації підприємств, особливо у секторі малого та середнього бізнесу, може ускладнювати впровадження ризик-орієнтованого підходу, електронних систем обліку небезпечних факторів, цифрового аудиту безпеки та інтеграції підприємств до державних систем моніторингу у сфері промислової безпеки.

Україна наразі також активно впроваджує новітні технології, переходячи від інформатизації до цифровізації державного управління. Цифрова трансформація охоплює такі напрями, як розвиток цифрових

навичок серед державних службовців, впровадження цифрових технологій на рівні місцевого самоврядування, цифровізація муніципалітетів, інтеграція платформ для взаємодії між адміністрацією та бізнесом, а також цифровізація виборчої системи. Ці процеси вимагають врахування українських реалій та адаптації на основі вивчення світового досвіду [110, с. 110].

Тому одним із пріоритетних напрямів державної політики у сфері промислової безпеки України має стати стимулювання цифрової трансформації підприємств, розвиток цифрової інфраструктури виробництва та впровадження інноваційних технологій управління промисловими ризиками відповідно до сучасних європейських стандартів.

Задля координації зусиль держави у формуванні політики, забезпечення належного фінансування програм розвитку, визначення основних пріоритетів було сформовано Міністерство цифрової трансформації. Зазначена державна структура має свою історію, вона сформувалась на базі попередніх державних інституцій, які здійснювали свою діяльність у зазначеній сфері [98]. Відповідно до Положення Мінцифри є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики: у сферах цифровізації, цифрового розвитку, цифрової економіки, цифрових інновацій та технологій, робототехніки та роботизації, розвитку штучного інтелекту, розвитку напівпровідникових технологій, електронного урядування та електронної демократії, розвитку інформаційного суспільства, інформатизації; у сфері впровадження електронного документообігу; у сфері розвитку цифрових навичок та цифрових прав громадян; у сферах відкритих даних, публічних електронних реєстрів, розвитку національних електронних інформаційних ресурсів та інтеграбельності, електронних комунікацій та радіочастотного спектра, розвитку інфраструктури широкосмугового доступу до Інтернету, електронної комерції та бізнесу; у сфері надання електронних та адміністративних послуг; у сферах електронної ідентифікації та

електронних довірчих послуг; у сфері розвитку ІТ-індустрії; у сфері розвитку та функціонування правового режиму Дія Сіті; у сфері хмарних послуг; у сфері організації та проведення азартних ігор та лотерейній сфері [56].

Мінцифри поставило перед собою дуже амбітні цілі на 2025 рік, а саме: надати публічні послуги доступні громадянам та бізнесу онлайн - 100%; населення, соціальні об'єкти і головні автошляхи мають покриття швидкісним інтернетом - 95%; українці залучені до програми розвитку цифрових навичок - 6млн; доля ІТ у ВВП країни - 10% [172].

У 2025 році Україна посіла 30 місце у світі за E-Government Development Index (EGDI), який формується United Nations у межах дослідження UN E-Government Survey [171]. При цьому фактично використовуються результати офіційного дослідження 2024 року, оскільки індекс оновлюється раз на два роки. Крім того, Україна: посіла 5 місце у світі за показником розвитку цифрових публічних послуг (Online Service Index); 47 місце за Human Capital Index; 78 місце за Telecommunications Infrastructure Index [175].

Ці показники свідчать про суттєвий прогрес України у сфері цифрового врядування, розвитку електронних адміністративних послуг та цифрової трансформації публічного адміністрування, зокрема завдяки розвитку Дія. Водночас нижчі позиції за показниками телекомунікаційної інфраструктури демонструють наявність проблем із рівнем цифрової інфраструктури та нерівномірністю цифрового розвитку.

Разом із тим досягнення України у сфері цифрового врядування та розвитку електронних адміністративних послуг свідчать не лише про успішне впровадження окремих цифрових сервісів, а й про поступову трансформацію самої моделі взаємодії держави, громадян та бізнесу. Це обумовлює необхідність подальшого наукового осмислення сутності цифровізації публічного адміністрування, її впливу на реалізацію владних повноважень та особливостей функціонування цифрової держави в сучасних умовах. Особливої актуальності такі дослідження набувають в умовах

воєнного стану, коли цифрові технології одночасно стають інструментом забезпечення безперервності публічного управління, надання адміністративних послуг, координації державних органів та підтримки функціонування критичної інфраструктури.

Незважаючи на те, що термін «цифрове врядування», «цифровізації публічного адміністрування» на сьогодні є вже доволі сталим й широко дослідженим як у вітчизняних, так й міжнародних наукових колах, в умовах воєнного стану потребує певного переосмислення. Наприклад, на думку М. Міхровської цифрове врядування є способом організації публічного управління за допомогою цифрових технологій, основна мета якого задоволення прав, свобод та інтересів людини й громадянина на всіх рівнях взаємодії з державою [41]. В. Куйбіда визначає, що цифрове врядування – це сервісно орієнтована організація функціонування системи публічного врядування (управління) на основі цифрових технологій [33; 100]. Зарубіжна наукова традиція розвиває інший, більш концептуальний підхід. Так, Н. Margetts та Р. Dunleavy у своїй теорії Digital-Era Governance підкреслюють, що цифровізація змінює не тільки форму надання послуг, але й саму структуру публічного управління, сприяючи переходу від бюрократичної моделі до мережевої та даноцентричної. М. Janssen досліджує інтероперабельність цифрових систем та принцип once-only, який знижує адміністративні бар'єри для бізнесу, тоді як А. Meijer концентрується на проблемах прозорості та підзвітності, доводячи, що цифрові інструменти стають ключовим фактором підвищення довіри до органів влади. Ці підходи дозволяють розглядати цифровізацію не лише як інструмент спрощення процедур, а як фундаментальну зміну парадигми публічного адміністрування [43].

Окремий блок досліджень пов'язаний із правовим виміром цифрової трансформації у Європейському Союзі. Регламент ЄС № 2018/1724 про Single Digital Gateway [163] закріплює вимогу транскордонного доступу до адміністративних процедур та інформації в онлайн-форматі, що формує

орієнтир для гармонізації українського законодавства. Новий Регламент ЄС 2024/1183 (eIDAS 2) [165] визначає стандарти електронної ідентифікації та довірчих послуг, які є базовою умовою для функціонування безпаперових адміністративних процесів. У свою чергу, Директива NIS2 [132] встановлює високі вимоги до кіберстійкості державних інформаційних систем, що безпосередньо впливає на безпеку цифрової взаємодії бізнесу з органами влади [4].

Центральне місце у нормативному регулюванні займають спеціальні закони, спрямовані на запровадження цифрових механізмів у сфері публічного адміністрування. Так, Закон України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 № 5203-VI, який уперше закріпив концепцію адміністративних послуг як форми реалізації владних повноважень і створив передумови для їх електронного надання [61]. Закон України «Про електронну ідентифікацію та електронні довірчі послуги» від 05.10.2017 № 2155-VIII регламентує використання електронного підпису, печатки та електронних відміток часу, які є базовими інструментами цифрової взаємодії у сфері бізнесу та адміністрування [68]. Закон України «Про електронні комунікації» від 16.12.2020 № 1089-IX визначає правові засади функціонування електронної інфраструктури та взаємодії суб'єктів ринку [67]. А Закон України «Про адміністративну процедуру» від 17.11.2021 № 2073-IX установлює єдині принципи й правила розгляду адміністративних справ, включаючи електронний формат процедур, що безпосередньо впливає на умови діяльності підприємців. Ці нормативні акти поступово формують «цифрову оболонку» адміністративного права, забезпечуючи переведення більшості процедур у формат «paperless». Значний вплив на розвиток цифровізації мають і урядові документи стратегічного планування. Так, Концепція розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 роки (схвалена розпорядженням КМУ від 17.01.2018 № 67-р) визначила головні напрями цифрової трансформації, у тому числі цифровізацію надання адміністративних послуг [4]. У свою чергу, Стратегія розвитку сфери

електронних комунікацій України на період до 2030 року (схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 4 червня 2025 р. № 546-р) [89] визначає стратегічні напрями розвитку електронних комунікацій, цифрової інфраструктури, мережевої стійкості та забезпечення доступності сучасних цифрових сервісів, що створює основу для подальшої цифровізації публічного адміністрування, у тому числі у сфері промислової безпеки; Стратегія цифрового розвитку інноваційної діяльності України на період до 2030 року та затвердження операційного плану заходів з її реалізації у 2025-2027 роках (схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 31 грудня 2024 р. № 1351-р) [181] визначає пріоритети державної політики у сфері цифровізації інноваційної діяльності, розвитку технологічної інфраструктури, підтримки цифрових інновацій та впровадження сучасних технологій у різні сфери суспільного життя й економіки. Реалізація положень цієї Стратегії створює передумови для впровадження цифрових технологій, систем штучного інтелекту, аналізу великих даних та автоматизованих систем управління також у сфері промислової безпеки, що сприятиме переходу до сучасної ризик-орієнтованої моделі публічного адміністрування.

Крім зазначених документів Мінцифра розробила Проект Стратегії розвитку штучного інтелекту України на період до 2030 року. Стратегія спрямована на вдосконалення державної політики у сфері розвитку штучного інтелекту та розроблена з урахуванням реалістичної оцінки поточних умов і обмежень розвитку штучного інтелекту в Україні, наявності розвиненої цифрової державної інфраструктури та практичного досвіду застосування штучного інтелекту [93].

Окремо слід згадати про запуск Єдиного державного веб-порталу електронних послуг «Дія», діяльність якого врегульована постановами Кабінету Міністрів України. Він став центральною платформою цифрової взаємодії бізнесу та держави, дозволивши здійснювати реєстрацію ФОП і ТОВ, отримувати ліцензії та дозволи, подавати декларації онлайн [43].

Державний портал «Дія» став супердодатком, як й передбачалось на початкових етапах його запуску. Стандартний функціонал був значно розширений: були додані нові електронні документи та послуги, які роблять України ближчою до переходу до повністю електронної бюрократії. Крім того «Дія» стала головним з'єднувальним механізмом між громадянами, бізнесом і державою в реалізації державної політики в соціальній та економічній сферах: залучення коштів до державного бюджету, ідентифікація реципієнтів цільових програм допомоги, виділення коштів та їх спрямування до бізнесу, який може задовільнити необхідну потребу [100].

Наведені підходи свідчать про те, що цифровізація публічного адміністрування поступово трансформується із суто технологічного інструменту спрощення адміністративних процедур у комплексну модель організації діяльності держави, засновану на даних, електронній взаємодії, автоматизованому прийнятті рішень та цифрових сервісах. Водночас специфіка сфери промислової безпеки обумовлює необхідність адаптації загальних концепцій цифрового врядування до особливостей управління техногенними ризиками, функціонування об'єктів підвищеної небезпеки та забезпечення безпечних умов праці. Саме тому особливого значення набуває дослідження цифровізації публічного адміністрування промислової безпеки як окремого напрямку цифрової трансформації державного управління.

Необхідно відмітити, що на сьогодні в Україні відсутній спеціальний програмний документ, у якому цифровий розвиток та впровадження інноваційних технологій управління промисловими ризиками були б визначені як один із пріоритетних напрямів державної політики у сфері промислової безпеки. Попри активний розвиток цифрових технологій у світі та формування в ЄС стратегічного курсу на цифрову трансформацію економіки та виробництва, національна система стратегічного планування у сфері охорони праці та промислової безпеки залишається переважно орієнтованою на традиційні механізми державного нагляду та контролю.

Так, чинний План заходів щодо реалізації Концепції реформування системи управління охороною праці в Україні, затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 12 грудня 2018 р. № 989-р [88], фактично не визначає цифровізацію як пріоритетний напрям державної політики у сфері промислової безпеки. У зазначеному документі основна увага зосереджена на удосконаленні нормативно-правового регулювання, реформуванні системи державного управління охороною праці та імплементації міжнародних стандартів, однак питання впровадження цифрових платформ моніторингу небезпечних об'єктів, використання штучного інтелекту для прогнозування виробничих ризиків, автоматизованого аналізу аварійності чи цифрового аудиту безпеки фактично залишилися поза увагою державної політики.

Відсутність стратегічного бачення цифрової трансформації сфери промислової безпеки негативно впливає на ефективність державного управління техногенними ризиками, ускладнює міжвідомчу інформаційну взаємодію та стримує впровадження сучасних превентивних механізмів забезпечення безпеки праці. За таких умов державний нагляд продовжує переважно ґрунтуватися на постфактум контролі та паперових процедурах, тоді як сучасні європейські підходи орієнтовані на цифровий моніторинг, прогнозування ризиків та автоматизоване управління безпекою виробничих процесів.

У зв'язку з цим доцільним є розроблення окремого стратегічного документа або включення до нової загальнодержавної програми у сфері промислової безпеки спеціального розділу, присвяченого цифровізації та інноваційному розвитку системи управління промисловими ризиками. Такий документ має передбачати створення інтегрованих цифрових платформ моніторингу небезпечних об'єктів, розвиток електронної взаємодії між суб'єктами господарювання та органами державного нагляду, використання технологій штучного інтелекту й аналізу великих даних, а також

стимулювання підприємств до впровадження сучасних цифрових систем управління безпекою праці.

Таким документом, на нашу думку, повинен бути проєкт «Концепції цифрової трансформації системи забезпечення промислової безпеки в Україні» (Додаток А), метою якої є формування сучасної ризик-орієнтованої моделі державного управління у сфері промислової безпеки на основі цифрових технологій, автоматизованого моніторингу, аналізу великих даних та систем штучного інтелекту. Концепція спрямована на подолання фрагментарності державного управління, підвищення ефективності міжвідомчої координації, створення єдиної цифрової платформи моніторингу небезпечних об'єктів та впровадження електронної взаємодії між суб'єктами господарювання й органами державного нагляду.

Основними напрямками Концепції визначено цифровізацію процедур державного контролю, створення інтегрованих інформаційних систем у сфері промислової безпеки, використання технологій штучного інтелекту для прогнозування аварійних ситуацій і аналізу виробничих ризиків, а також розвиток цифрової культури безпеки на підприємствах. Реалізація Концепції має забезпечити перехід від переважно інспекційно-каральної моделі державного нагляду до сучасної превентивної системи управління промисловими ризиками відповідно до стандартів ЄС.

Зазначений проєкт Концепції має комплексну структуру, що охоплює основні елементи формування та реалізації державної політики цифрової трансформації у сфері промислової безпеки.

Розділ «Загальні положення» визначає правові та організаційні засади Концепції, обґрунтовує необхідність її прийняття, окреслює сферу дії, основні терміни та загальні підходи до цифрової трансформації системи забезпечення промислової безпеки в Україні.

Розділ «Аналіз проблем» містить характеристику сучасного стану системи публічного адміністрування у сфері промислової безпеки, визначає ключові проблеми функціонування державного нагляду, фрагментарність

інформаційних систем, недостатній рівень цифровізації, дублювання повноважень органів державної влади та відсутність сучасних механізмів управління промисловими ризиками.

Розділ «Мета та принципи Концепції» визначає стратегічну мету цифрової трансформації системи забезпечення промислової безпеки, а також закріплює основні принципи її реалізації, зокрема ризик-орієнтований підхід, превентивність, цифровізацію адміністративних процедур, прозорість, міжвідомчу координацію, кібербезпеку та пріоритет захисту життя і здоров'я людини.

Розділ «Основні напрями цифровізації» присвячений визначенню ключових напрямів впровадження цифрових технологій у сфері промислової безпеки, включаючи створення електронних платформ, автоматизованих систем моніторингу, електронних реєстрів, цифрових сервісів взаємодії бізнесу та держави, а також використання технологій аналізу даних.

Розділ «Використання штучного інтелекту» визначає можливості застосування систем штучного інтелекту для прогнозування аварійних ситуацій, аналізу виробничих ризиків, автоматизованого виявлення порушень вимог безпеки та підтримки прийняття адміністративних рішень у сфері промислової безпеки з урахуванням принципів прозорості, пояснюваності алгоритмів та людського контролю.

Розділ «Цифровізація державного нагляду» спрямований на реформування контрольної діяльності шляхом впровадження електронного документообігу, цифрових перевірок, дистанційного контролю, автоматизованої оцінки ризиків та створення електронних кабінетів суб'єктів господарювання.

Розділ «Інтеграція інформаційних систем» передбачає створення єдиного цифрового середовища взаємодії органів державної влади, інтеграцію державних реєстрів, інформаційних систем моніторингу довкілля, систем цивільного захисту та платформ управління об'єктами підвищеної небезпеки.

Розділ «Етапи реалізації» визначає послідовність упровадження Концепції, основні заходи на короткострокову та довгострокову перспективу, строки виконання окремих етапів та відповідальних суб'єктів реалізації державної політики цифрової трансформації у сфері промислової безпеки.

Розділ «Фінансове забезпечення» встановлює джерела фінансування заходів Концепції, включаючи кошти державного бюджету, міжнародну технічну допомогу, грантові програми ЄС, міжнародних фінансових організацій та інші не заборонені законодавством джерела.

Розділ «Очікувані результати» визначає прогнозовані наслідки реалізації Концепції, серед яких підвищення рівня промислової безпеки, зменшення аварійності та виробничого травматизму, підвищення ефективності державного нагляду, скорочення адміністративного навантаження на бізнес, розвиток цифрової інфраструктури та наближення національної системи промислової безпеки до стандартів ЄС.

Таким чином, цифровізація публічного адміністрування промислової безпеки в Україні – це процес трансформації діяльності суб'єктів публічної адміністрації у сфері промислової безпеки шляхом впровадження цифрових технологій, електронних інформаційних систем, автоматизованого моніторингу, аналізу великих даних, систем штучного інтелекту та електронної взаємодії між державою, суб'єктами господарювання і працівниками з метою забезпечення превентивного управління промисловими ризиками, підвищення ефективності державного нагляду, оперативності реагування на загрози та захисту життя, здоров'я людей і довкілля.

У широкому розумінні цифровізація публічного адміністрування промислової безпеки охоплює не лише переведення адміністративних процедур у електронний формат, але й зміну самої моделі державного управління у сфері промислової безпеки – від переважно інспекційно-каральної до цифрової ризик-орієнтованої системи превентивного управління техногенними небезпеками. Така трансформація передбачає інтеграцію

державних реєстрів, створення цифрових платформ моніторингу небезпечних об'єктів, використання дистанційного контролю та прогнозової аналітики, а також впровадження електронних сервісів взаємодії бізнесу й держави у сфері промислової безпеки.

Особливістю цифровізації у зазначеній сфері є те, що вона одночасно виступає інструментом дерегуляції, підвищення прозорості діяльності органів державної влади та механізмом підвищення рівня техногенної безпеки. Саме тому цифровізація публічного адміністрування промислової безпеки повинна здійснюватися з урахуванням принципів кібербезпеки, захисту персональних даних, міжвідомчої інтероперабельності та відповідності стандартам ЄС у сфері цифрового врядування та промислової безпеки.

### **Висновки до розділу 3**

1. Встановлено, що ключовими проблемами залишаються фрагментарність правового регулювання, недостатня узгодженість повноважень органів виконавчої влади, домінування реактивної (а не превентивної) моделі управління ризиками, а також обмежена інтеграція європейських підходів до системи державного нагляду.

2. Обґрунтовано, що одним із основних напрямів вирішення зазначених проблем є удосконалення нормативно-правової бази шляхом гармонізації з *acquis communautaire* Європейського Союзу, зокрема в частині запровадження ризик-орієнтованого підходу, посилення відповідальності роботодавця та розвитку механізмів ринкового нагляду й оцінки відповідності.

3. Доведено необхідність інституційної оптимізації системи суб'єктів публічного адміністрування промислової безпеки шляхом чіткого розмежування функцій формування політики, нагляду та експертного

забезпечення, що дозволить підвищити ефективність управлінських рішень та уникнути дублювання повноважень.

4. Встановлено, що ключовою причиною неефективності державної політики у сфері промислової безпеки України є орієнтація системи переважно на реагування після настання негативних подій, а не на їх попередження, що супроводжується надмірною зарегульованістю, формалізацією процедур та обмеженою результативністю державного контролю. Додатково ситуацію ускладнюють інституційна розпорошеність повноважень, недостатній рівень відповідальності учасників системи безпеки та відсутність єдиного інформаційного середовища для управління ризиками.

5. Показано, що будівельна галузь виступає найбільш чутливою сферою до зазначених проблем через мобільність робочих процесів, складну систему субпідряду, значну кількість учасників виробничого процесу та постійно змінні умови праці, що потребує гнучкої, превентивної та ризик-орієнтованої моделі регулювання.

6. Обґрунтовано, що підвищення ефективності державної політики у сфері промислової безпеки можливе за умови переходу до інтегрованої моделі управління, яка поєднує превентивний підхід, цифрові інструменти контролю, посилення економічної відповідальності роботодавців і розвиток незалежної експертизи. Важливим елементом такої трансформації є також мінімізація надмірного адміністративного втручання держави та зміщення акцентів на контроль результатів безпеки, а не процедур їх досягнення.

7. У результаті встановлено, що ефективна реалізація державної політики у сфері промислової безпеки потребує системного оновлення управлінської моделі, яка має базуватися на принципах ризик-орієнтованості, прозорості, цифровізації та відповідальності всіх учасників виробничих процесів, що є необхідною умовою гармонізації з європейськими стандартами та підвищення рівня безпеки праці в Україні.

8. У роботі комплексно обґрунтовано перспективи цифровізації публічного адміністрування у сфері промислової безпеки України як

самостійного напряму адміністративно-правової трансформації, що передбачає інтеграцію цифрових технологій у процеси державного нагляду (контролю), оцінки ризиків та прийняття управлінських рішень. Зокрема:

- вперше визначено цифровізацію публічного адміністрування промислової безпеки як системний механізм підвищення ефективності державного нагляду, що ґрунтується на використанні цифрових реєстрів, автоматизованого моніторингу ризиків та електронних процедур контролю;

- обґрунтовано доцільність переходу до ризик-орієнтованої цифрової моделі нагляду за об'єктами підвищеної небезпеки з використанням аналітики даних (data-driven regulation);

- запропоновано концептуальні засади впровадження єдиного цифрового середовища промислової безпеки, яке забезпечує інтеграцію інформаційних систем органів виконавчої влади, суб'єктів господарювання та органів оцінки відповідності;

- визначено роль цифрових технологій у забезпеченні прозорості, простежуваності та публічності процедур державного нагляду у сфері промислової безпеки;

- доведено, що цифровізація виступає інструментом зниження адміністративного навантаження на бізнес при одночасному підвищенні рівня безпеки виробничих процесів;

- сформульовано пропозиції щодо нормативно-правового закріплення цифрових процедур у сфері промислової безпеки з урахуванням європейських підходів до електронного урядування та ринкового нагляду.

9. Досліджено, що цифровізація виступає ключовим інструментом підвищення ефективності публічного адміністрування, забезпечуючи оперативність обміну інформацією, прозорість управлінських процедур, удосконалення державного нагляду (контролю) та мінімізацію адміністративних ризиків.

10. Встановлено, що перспективними напрямами цифровізації є впровадження електронних систем моніторингу виробничих ризиків,

створення інтегрованих інформаційних платформ для обміну даними між органами державної влади та суб'єктами господарювання, а також розвиток автоматизованих інструментів аналізу та прогнозування аварійних ситуацій.

11. Обґрунтовано, що цифрова трансформація публічного адміністрування промислової безпеки сприяє переходу до проактивної моделі управління ризиками, за якої пріоритет надається запобіганню аваріям на основі аналітики даних та цифрових технологій.

12. Окрему увагу приділено узгодженню процесів цифровізації з європейськими підходами до електронного врядування та управління безпекою, що передбачає використання принципів відкритості даних, міжвідомчої інтеграції та технологічної сумісності інформаційних систем.

13. Визначено, що цифровізація розглядається як стратегічний напрям модернізації системи публічного адміністрування промислової безпеки України, що забезпечує підвищення її ефективності, адаптивності та відповідності європейським стандартам.

## ВИСНОВКИ

У дисертаційній роботі наведено теоретичне узагальнення та запропоновано нове вирішення наукового завдання, яке полягає у комплексному обґрунтуванні теоретико-правових засад публічного адміністрування у сфері промислової безпеки України в умовах європейської інтеграції, а також у розробленні концептуальних підходів до вдосконалення його інституційної структури, правових механізмів та інструментів реалізації державної політики з урахуванням *acquis communautaire* Європейського Союзу. У результаті дослідження сформульовано низку нових наукових висновків, основні з них такі:

1. Встановлено, що в Україні відсутнє єдине нормативно закріплене визначення поняття «промислова безпека». Запропоновано його авторське трактування як стану захищеності працівників, населення та довкілля від техногенних і небезпечних виробничих факторів, що забезпечується комплексною системою правових, організаційно-технічних, соціально-економічних та освітніх заходів, спрямованих на ідентифікацію, оцінювання та попередження виробничих ризиків, формування культури безпеки та постійне вдосконалення системи управління безпекою на виробництві. Доведено, що для ефективного публічного адміністрування промислової безпеки України важливо інтегрувати нормативні вимоги та ціннісно-поведінкові моделі учасників виробничого процесу, тим самим культура безпеки визначається як один із ключових елементів адміністративно-правового механізму забезпечення промислової безпеки. Обґрунтовано, що сучасні виробничі системи потребують стійкості та гнучкості, тобто здатності адаптуватися до нових технологічних, економічних або соціальних викликів. Зокрема, підприємства повинні мати плани реагування на надзвичайні ситуації, резервні системи управління та механізми швидкого відновлення виробничих процесів після аварій або кризових ситуацій.

2. Визначено поняття та розкрито сутність публічного адміністрування промислової безпеки України. Встановлено, що юридичний зміст публічного адміністрування у сфері промислової безпеки розкривається через сукупність взаємопов'язаних елементів, а саме через такі компоненти: 1) нормативний – система правових норм, що визначають правові засади забезпечення промислової безпеки, повноваження суб'єктів публічної адміністрації та порядок їх діяльності; 2) суб'єктний – коло уповноважених органів державної влади, органів місцевого самоврядування, а також інших суб'єктів, наділених владними управлінськими функціями у цій сфері; 3) об'єктний – суспільні відносини, що виникають у процесі забезпечення безпеки у промисловому виробництві, зокрема щодо експлуатації небезпечних об'єктів, використання технологій і ресурсів; 4) функціональний – діяльність із реалізації заходів адміністративного впливу для досягнення прийнятного рівня промислової безпеки, мінімізація ризиків і запобігання негативним наслідкам для людини, суспільства і держави.

3. Досліджено правові інструменти публічного адміністрування промислової безпеки в Україні. Обґрунтовано, що ефективність правових інструментів публічного адміністрування у сфері промислової безпеки визначається не лише наявністю розгалуженої системи нормативно-правових актів, а й узгодженістю їх застосування, інституційною спроможністю суб'єктів публічної адміністрації та належною процедурною реалізацією відповідних повноважень. Доведено поєднання нормативного регулювання та діяльнісного компонентів, що забезпечує досягнення ключової мети – мінімізації ризиків виникнення аварій, техногенних катастроф і загроз життю та здоров'ю людей. Зроблено висновок, що інструменти публічного адміністрування, зокрема й у сфері забезпечення промислової безпеки в Україні, можуть і повинні розглядатися крізь призму юридичних засобів, оскільки саме через правову форму вони набувають офіційного характеру та забезпечують досягнення публічно значущих результатів.

4. Удосконалено підхід до визначення системи суб'єктів публічного адміністрування, яка розглядається не лише як ієрархічна, а як мережева система взаємодії державних, місцевих та недержавних інституцій. Виявлено наявність інституційних проблем, зокрема: дублювання повноважень між органами державної влади; нечіткість розмежування компетенцій у сфері контролю та розслідування аварій; фрагментарність нормативно-правового регулювання; наявність корупційних ризиків у дозвільних та інспекційних процедурах. Окремо обґрунтовано, що адміністрації підприємств виступають первинною ланкою публічного адміністрування, оскільки саме на цьому рівні відбувається практична реалізація вимог промислової безпеки через організацію навчання, технічного контролю та впровадження систем управління охороною праці. На місцевому рівні публічне адміністрування реалізується через взаємодію територіальних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та суб'єктів господарювання, що свідчить про поступовий перехід від жорсткої вертикальної моделі управління до більш гнучкої, мережевої системи.

У цілому встановлено, що подальший розвиток системи публічного адміністрування промислової безпеки має бути спрямований на: чітке розмежування повноважень між суб'єктами; цифровізацію управлінських процесів; мінімізацію контактів між бізнесом і контролюючими органами; запровадження економічних механізмів відповідальності (зокрема страхування); гармонізацію із європейськими підходами.

5. Доведено, що сучасні європейські моделі правового регулювання промислової безпеки характеризуються переходом від класичної адміністративно-дозвільної системи (Франція) до ризик-орієнтованих та делегованих моделей (Німеччина, Велика Британія, ЄС). Ключовими інституційними елементами цих моделей виступають: акредитація як гарантія довіри до експертних організацій; незалежна оцінка відповідності; посилення відповідальності суб'єктів господарювання; зменшення прямого державного втручання; розвиток ко-регуляції та саморегуляції. Доведено, що сучасна

європейська модель промислової безпеки характеризується зміщенням центру регулювання від держави до системи «експертних інституцій», де держава виконує переважно функції встановлення рамкових вимог, акредитації та ринкового нагляду, тоді як безпосередня технічна оцінка передається незалежним організаціям. Уточнено роль акредитації як ключового інструменту публічного адміністрування, який виконує функцію «інституційного гаранта довіри» до системи оцінки відповідності, забезпечуючи її прозорість, компетентність та міжнародну сумісність.

6. Визначено, що імплементація європейських стандартів у сфері промислової безпеки в Україні є системним і багаторівневим процесом гармонізації національного законодавства з *acquis communautaire* Європейського Союзу, який виходить за межі формального запозичення правових норм і охоплює глибоку трансформацію інституційних та управлінських підходів до забезпечення безпеки виробничої діяльності. Встановлено, що ключовими детермінантами цього процесу є Угода про асоціацію між Україною та ЄС, отримання статусу країни-кандидата та відкриття переговорів про вступ, що зумовлює обов'язок поступового наближення національного законодавства до права ЄС у сферах охорони праці, промислової безпеки та технічного регулювання. Водночас імплементація охоплює не лише директиви ЄС як обов'язкові джерела права, а й ширший комплекс інституційних підходів, включаючи ризик-орієнтовану модель управління, принцип відповідальності оператора, превентивний характер регулювання та незалежну оцінку відповідності. Доведено, що адаптація законодавства України, зокрема у сфері регулювання об'єктів підвищеної небезпеки та охорони праці, свідчить про поступовий перехід від адміністративно-дозвільної моделі до моделі регульованої саморегуляції, у якій держава встановлює лише рамкові вимоги безпеки, а їх реалізація забезпечується суб'єктами господарювання за участі акредитованих незалежних органів. Особливу роль у цьому процесі відіграють директиви ЄС (зокрема Seveso III та інші акти Нового законодавчого підходу), які формують сучасну архітектуру управління промисловими ризиками,

орієнтовану на запобігання аваріям, мінімізацію наслідків небезпек та забезпечення прозорості інформації про ризики.

7. У результаті порівняльно-правового аналізу системи державного нагляду у сфері промислової безпеки в Україні та Європейському Союзі встановлено, що відповідні моделі характеризуються спільними тенденціями розвитку, однак істотно відрізняються за інституційною структурою, рівнем децентралізації та підходами до управління виробничими ризиками. Доведено, що в основі системи державного нагляду ЄС лежить ризик-орієнтований підхід і принцип пріоритету запобігання аваріям, закріплений у положеннях *acquis communautaire* та ключових директивах, зокрема у сфері контролю за небезпечними виробництвами та охорони праці. Така модель передбачає чіткий розподіл функцій між органами державного нагляду, інститутами ринкового контролю та незалежними органами оцінки відповідності, що забезпечує багаторівневість і баланс публічного та приватного елементів управління безпекою. Водночас встановлено, що українська система державного нагляду у сфері промислової безпеки перебуває у стані поступової трансформації від централізованої інспекційно-дозвільної моделі до європейської превентивної ризик-орієнтованої моделі. Цей процес супроводжується запровадженням класифікації об'єктів підвищеної небезпеки, посиленням ролі оператора як відповідального суб'єкта, а також розвитком інститутів ринкового нагляду та оцінки відповідності. Особливістю національної моделі залишається збереження значної ролі державних органів у забезпеченні безпеки, тоді як у праві ЄС домінує концепція відповідальності оператора та розподілу регуляторних і контрольних функцій між різними інституційними рівнями. Разом із тим, у законодавстві України вже простежується поступова імплементація положень Директиви Seveso III та інших актів ЄС, що свідчить про системне наближення до європейських стандартів. Зроблено висновок, що гармонізація системи державного нагляду України з моделлю Європейського Союзу має не лише нормативний, але й інституційно-функціональний характер і передбачає перехід до децентралізованої, превентивної та ризик-орієнтованої

системи управління промисловою безпекою, інтегрованої в європейський правовий простір.

8. Узагальнюючи результати дослідження способів вирішення проблем реалізації державної політики у сфері промислової безпеки в Україні на прикладі будівельної галузі, слід констатувати, що сучасний стан регулювання характеризується системними дисбалансами, які проявляються у поєднанні застарілих адміністративних підходів із фрагментарними елементами європейських практик управління ризиками. Це зумовлює недостатню ефективність запобігання виробничим аваріям і високий рівень травматизму, особливо в секторах із підвищеною небезпекою. Встановлено, що ключовою причиною неефективності є орієнтація системи переважно на реагування після настання негативних подій, а не на їх попередження, що супроводжується надмірною зарегульованістю, формалізацією процедур та обмеженою результативністю державного контролю. Додатково ситуацію ускладнюють інституційна розпорошеність повноважень, недостатній рівень відповідальності учасників системи безпеки та відсутність єдиного інформаційного середовища для управління ризиками. Показано, що будівельна галузь виступає найбільш чутливою сферою до зазначених проблем через мобільність робочих процесів, складну систему субпідряду, значну кількість учасників виробничого процесу та постійно змінні умови праці, що потребує гнучкої, превентивної та ризик-орієнтованої моделі регулювання.

Обґрунтовано, що підвищення ефективності державної політики у сфері промислової безпеки можливе за умови переходу до інтегрованої моделі управління, яка поєднує превентивний підхід, цифрові інструменти контролю, посилення економічної відповідальності роботодавців і розвиток незалежної експертизи. Важливим елементом такої трансформації є також мінімізація надмірного адміністративного втручання держави та зміщення акцентів на контроль результатів безпеки, а не процедур їх досягнення. У результаті встановлено, що ефективна реалізація державної політики у сфері промислової безпеки потребує системного оновлення управлінської моделі, яка має

базуватися на принципах ризик-орієнтованості, прозорості, цифровізації та відповідальності всіх учасників виробничих процесів, що є необхідною умовою гармонізації з європейськими стандартами та підвищення рівня безпеки праці в Україні.

9. Проаналізовано і узагальнено сучасні підходи до впровадження цифрових технологій у сфері охорони праці та промислової безпеки, зроблено низку концептуальних висновків щодо трансформації системи управління виробничими ризиками. Зокрема встановлено, що цифровізація публічного управління у сфері безпеки праці поступово формує перехід від традиційної, переважно реактивної моделі державного нагляду до проактивної, аналітично орієнтованої системи, заснованої на постійному моніторингу, обробці великих масивів даних та прогнозуванні ризиків. У цьому контексті ключову роль відіграють цифрові платформи взаємодії між державою, роботодавцями та працівниками, які забезпечують оперативний обмін інформацією, підвищення прозорості контролю та зменшення адміністративних бар'єрів. Визначено, що важливим елементом цифрової трансформації є впровадження автоматизованих систем управління ризиками, що дозволяють інтегрувати статистичні та історичні дані про виробничі інциденти для формування прогнозних моделей небезпек. Такий підхід забезпечує не лише фіксацію порушень, а й їх превентивне виявлення, що суттєво підвищує ефективність управлінських рішень у сфері промислової безпеки. Окремо відзначено значення технологій Інтернету речей (IoT), які забезпечують безперервний дистанційний контроль за станом виробничого обладнання та умов праці. Їх застосування сприяє зниженню рівня аварійності шляхом своєчасного виявлення технічних несправностей та попередження потенційно небезпечних ситуацій, що є ключовим елементом переходу до превентивної моделі безпеки. Узагальнення сучасних підходів свідчить, що цифровізація у сфері публічного управління охороною праці не лише підвищує ефективність наглядових і контрольних функцій держави, але й сприяє формуванню нової управлінської парадигми, заснованої на відкритості даних, автоматизації процесів та інтеграції

інноваційних технологій. Це, у свою чергу, забезпечує більш збалансовану взаємодію між державними органами, роботодавцями та працівниками.

Зроблено висновок, що цифрова трансформація виступає системоутворюючим фактором модернізації публічного адміністрування у сфері промислової безпеки, оскільки створює передумови для переходу до ризик-орієнтованої, превентивної та даноцентричної моделі управління, що відповідає сучасним європейським підходам і сприяє суттєвому підвищенню рівня безпеки виробничого середовища. Розроблено та запропоновано проект «Концепції цифрової трансформації системи забезпечення промислової безпеки в Україні», що визначає стратегічні засади цифрової трансформації системи забезпечення промислової безпеки в Україні, які спрямовані на підвищення ефективності державного нагляду, запобігання виробничим аваріям, мінімізацію професійних ризиків та гармонізацію національної системи з європейськими підходами ризик-орієнтованого управління.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В. Б. Людиноцентризм як методологічна основа реформування адміністративного права України. *Право України*, 2008, № 9.
2. Адміністративне право України: академічний курс: у 2 т. За редакцією В. Авер'янова. К.: Юридична думка, 2004.
3. Адміністративні послуги. Державна інспекція ядерного регулювання України, 2026. URL: <https://snriu.gov.ua/services#services-v2-tab-1>
4. Андріяш В. І. Державна політика: концептуальні аспекти визначення. *Державне управління: удосконалення та розвиток*, 2013. № 9. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=626>
5. Білодід І. К. Словник української мови: в 11 томах. К.: Наукова думка. Том 3, 1972
6. Бліхар М. М. В. В. Юрченко. Інструменти діяльності публічної адміністрації: поняття та сутність. *Аналітично-порівняльне правознавство*, 2025. Том 2 № 3. DOI: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.03.2.6>
7. Висновок Комітету Верховної Ради України з питань інтеграції України з Європейським Союзом щодо проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо об'єктів підвищеної небезпеки» (реєстр. № 4407 від 19.11.2020 р., Кабінет Міністрів України). Комітет з питань інтеграції України з Європейським Союзом. URL: <blob:https://itd.rada.gov.ua/cda24974-3c1a-4102-b203-9cf4cda1a40b>
8. Висновок на проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування повноважень центральних органів виконавчої влади у сфері промислової безпеки, охорони праці, гігієни праці, поводження з вибуховими матеріалами, здійснення державного гірничого нагляду, здійснення державного нагляду та контролю за додержанням вимог законодавства про працю та зайнятість населення».

Головне науково-експертне управління. Апарат Верховної Ради України, 2023. URL: [blob:https://itd.rada.gov.ua/ee1e42e2-955e-494f-bf4e-bbe0d07f7182](https://itd.rada.gov.ua/ee1e42e2-955e-494f-bf4e-bbe0d07f7182)

9. Вінниччина: будівельникам – про попередження випадків прихованого травматизму. Державна служба України з питань праці, 2025. URL: <https://dsp.gov.ua/vinnychchyna-budivelnykam-pro-poperedzhennia-vypadkiv-prykhovanoho-travmatyzmu/>

10. Гетьманцева Н. Митрицька Г. Правові засоби у механізмі правового регулювання суспільних відносин у сфері найманої праці. *Підприємництво, господарство і право*, 2021. №3 С. 132–140.

11. Горлинський В. В. Філософія безпеки і сталого людського розвитку: ціннісний вимір : монографія. Київ. ПАРАПАН, 2011. 390 с. URL: <https://files.znu.edu.ua/files/Bibliobooks/Inshi80/0060186.pdf>

12. Гриценко А.О., Кравцов М.М. Сучасний стан охорони праці в Україні та промислова безпека як галузь виробничих та суспільних взаємовідносин. Проблеми та перспективи розвитку системи безпеки життєдіяльності. XIV Міжнародна науково-практична конференція молодих вчених, курсантів та студентів. 2018. С. 269-270.

13. Даниленко А. О. Засади публічного адміністрування в Україні. Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право». Науково-дослідний інститут публічного права; Науково-дослідний інститут публічного права, Київ, 2020.

14. Деякі питання Міністерства економіки, довкілля та сільського господарства. Постанова Кабінету Міністрів України від 21 липня 2025 р. № 903. Верховна Рада України офіційний сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/903-2025-%D0%BF#Text>

15. Деякі питання Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів. Постанова Кабінету Міністрів України від 25 червня 2020 р. № 614. Верховна Рада України офіційний сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/614-2020-%D0%BF#Text>

16. Деякі питання функціонування державної системи моніторингу довкілля та її підсистем. Постанова Кабінету Міністрів України від 13 червня 2024 р. № 684. Верховна Рада України офіційний сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/684-2024-%D0%BF#Text>

17. ДСТУ 3970-2000 Безпека у надзвичайних ситуаціях. Надзвичайні ситуації на акваторіях. Терміни та визначення. URL: [https://online.budstandart.com/ua/catalog/doc-page.html?id\\_doc=77980](https://online.budstandart.com/ua/catalog/doc-page.html?id_doc=77980)

18. ДСТУ 4933:2008. Техногенні надзвичайні ситуації. Терміни та визначення основних понять. URL: [https://online.budstandart.com/ua/catalog/doc-page.html?id\\_doc=28519](https://online.budstandart.com/ua/catalog/doc-page.html?id_doc=28519)

19. Електронне урядування та електронна демократія. За заг. ред. А. І. Семенченка, В. М. Дрешпака. Ч. 1. Вступ до курсу. Концептуальні засади електронного урядування та електронної демократії. Київ : ФОП Москаленко О. М., 2017. 70 с.

20. Журавльов Д. В., Христинченко Н. П., Шопіна І. М. Мета та поняття публічного адміністрування як змістоутворювальні категорії адміністративного права. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука»*. Серія: «Юридичні науки», 2023. № 9(67). URL: <https://www.inter-nauka.com/uploads/public/16983504788473.pdf> С. 29-30

21. Загорняк В. Б. Моделювання забезпечення промислової безпеки праці на нафтопереробних підприємствах. Матеріали II Міжнародної науково-практичної конференції. Київ, 2008. С. 26-28. URL: <https://ir.kneu.edu.ua/server/api/core/bitstreams/d0ecc628-1c81-44c8-be29-ae47c4841a81/content>

22. Закон про безпеку на роботі: виклики та рішення, онлайн-формат. Експертус - цифрове, 2025. URL: <https://seminar.expertus.com.ua/1098-zakon-pro-bezpeku-na-roboti-vyklyky-ta-rishennia-online-format>

23. Замрига А. В. Адміністративно-правове забезпечення господарської діяльності в Україні : дис... д-ра юрид. наук: 12.00.07. ПрАТ «Вищий

навчальний заклад «Міжрегіональна Академія управління персоналом». Київ, 2021. 451 с.

24. Замрига А.В. Особливості форми зовнішнього вираження дій публічної адміністрації у сфері адміністративно-правового забезпечення господарської діяльності в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*, 2019. №5. С. 354-357. [https://www.lsej.org.ua/5\\_2019/88.pdf](https://www.lsej.org.ua/5_2019/88.pdf)

25. Інструмент. Словник української мови: в 11 томах. Том 4, 1973. С. 336. 2024. URL: <https://slovyk.ua/index.php?swrd=%D1%96%D0%BD%D1%81%D1%82%D1%80%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82>

26. Казміришин Е. О. Адміністративно-правові інструменти забезпечення реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції України. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*, 2019. № 5. С. 78-83.

27. Кілієвич О.І. Англо-український глосарій термінів і понять з аналізу державної політики та економіки. Київ: Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2003. –10 с.

28. Кіцул С. Ю. Публічне адміністрування газовидобувної галузі в Україні. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07. Науково-дослідний інститут публічного права. Київ, 2019. 202с.

29. Кодекс цивільного захисту України. Закон України від 02.10.2012 р. № 5403-VI. Верховна Рада України офіційний сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17#Text>

30. Кожушко О. О. Адміністративне право. К. : Університет «Україна», 2021. 164 с. URL: [https://hist.km.ua/images/publikatsiji/administrativne-pravo\\_kozhushko.pdf](https://hist.km.ua/images/publikatsiji/administrativne-pravo_kozhushko.pdf)

31. Колесникова К. Публічне адміністрування в Україні: огляд літературних джерел. *Теорія та практика державного управління*. 2013. Вип. 3. С. 112-119.

32. Кравцова Т.М., Петрова Н.О. Інструменти публічного адміністрування у сфері державної допомоги суб'єктам господарювання. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: юридичні науки*. 2020. Том 31 (70). Ч. 2. С. 81-84. DOI: <https://doi.org/10.32838/2707-0581/2020.2-2/15>

33. Куйбіда, В. С., Карпенко, О. В., Наместнік, В. В. Цифрове врядування в Україні: базові дефініції понятійно-категоріального апарату. *Вісник Національної академії державного управління при Президенті України. Серія: Державне управління*, 2018. № 1. С. 5-10. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnaddy\\_2018\\_1\\_3](http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnaddy_2018_1_3)  
[https://www.researchgate.net/publication/388506490\\_Osoblivosti\\_rozvitku\\_cifrovogo\\_vraduvanna\\_v\\_umovah\\_voennogo\\_stanu](https://www.researchgate.net/publication/388506490_Osoblivosti_rozvitku_cifrovogo_vraduvanna_v_umovah_voennogo_stanu)

34. Кукін І. В. Методи та інструменти забезпечення інформаційної безпеки особистості у сфері національної безпеки та її прикордонному секторі. *Право та державне управління: зб. наук. пр. Запоріжжя : Класичний приватний університет*, 2020. № 4. С. 233–240.

35. Лазур Я.В. Затвердження актів планування в структурі інституту інструментів діяльності публічної адміністрації. Питання адміністративного права. Кн. 2; відп. за вип. Н. Б. Писаренко. Х. : ООО «Оберіг», 2018. 182 с.

36. Лісна І.С. Імплементация європейських правових норм у законодавство України. Актуальні проблеми права: теорія і практика, 2024. №2(48). С. 152-163. URL: <https://journals.snu.edu.ua/index.php/app/article/view/954/913>

37. Лук'янюк В. Словник іншомовних слів. Інтернет-ресурс Володимира Лук'янюка. 2001. URL: <https://www.jnsm.com.ua/cgi-bin/u/book/sis.pl?Qry=%B3%ED%F1%F2%F0%F3%EC%E5%ED%F2&page=2&action=search&found=384>

38. Любохинець Л.С., Мейш А.В. Предмет і методологічна основа публічного адміністрування. Публічне управління та адміністрування: метод. вказівки. Хмельницький : ХНУ, 2020. 25 с.

39. Мельник Р. Інструменти публічного адміністрування. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право. За заг. ред. Р. С. Мельника. Київ: Ваіте, 2014. 376 с. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/d/c/358156.pdf>

40. Методичні вказівки до виконання практичних робіт з дисципліни «Промислова безпека сучасних виробничих технологій» (для студентів 1 курсу денної і заочної форм навчання спеціальності 263 Цивільна безпека освітнього ступеня «магістр»). Уклад. : Н.С. Біла, Т.О. Негрій, Є.А. Тюрін – Покровськ : ДВНЗ «ДонНТУ», 2020. 133 с. URL: [https://www.knuba.edu.ua/wp-content/uploads/2022/11/%D0%9F%D1%80%D0%BE%D0%BC%D0%B8%D1%81%D0%BB%D0%BE%D0%B2%D0%B0-%D0%B1%D0%B5%D0%B7%D0%BF%D0%B5%D0%BA%D0%B0-%D0%91%D1%96%D0%BB%D0%B0-%D0%9D%D0%B5%D0%B3%D1%80%D1%96%D0%B9-%D0%A2%D1%8E%D1%80%D1%96%D0%BD\\_compressed-1.pdf](https://www.knuba.edu.ua/wp-content/uploads/2022/11/%D0%9F%D1%80%D0%BE%D0%BC%D0%B8%D1%81%D0%BB%D0%BE%D0%B2%D0%B0-%D0%B1%D0%B5%D0%B7%D0%BF%D0%B5%D0%BA%D0%B0-%D0%91%D1%96%D0%BB%D0%B0-%D0%9D%D0%B5%D0%B3%D1%80%D1%96%D0%B9-%D0%A2%D1%8E%D1%80%D1%96%D0%BD_compressed-1.pdf)

41. Міхровська, М. С. Цифрове урядування як новий рівень взаємодії державий й суспільства. Юридичний науковий електронний журнал, 2020. №7. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2020-7/70>

42. Мурашин О. Г. До питання про поняття правового акта. *Підприємництво, господарство і право*. 2002. № 12. С. 7–9.

43. Ненько С.С. Цифровізація публічного адміністрування як фактор модернізації адміністративно-правового забезпечення підприємництва. *Юридичний науковий електронний журнал*, 2025. № 9. С. 160-165. URL: [https://lsej.org.ua/9\\_2025/35.pdf](https://lsej.org.ua/9_2025/35.pdf)

44. Недельченко В.М. Культура безпеки в будівельній сфері як елемент промислової безпеки: Європейський підхід. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2026. Вип. 1. С. 90–94.

45. Недельченко В.М. Юридична природа публічного адміністрування у сфері промислової безпеки України. *KELM*. 2025. № 6(74). С. 214–219 (Республіка Польща).

46. Недельченко В.М. Інструменти публічного адміністрування у сфері промислової безпеки: теоретико-правові засади та практичні аспекти реалізації. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2025. № 12. С. 507–510.

47. Основи публічного управління та адміністрування : навч. посіб. для здобувачів спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування». П. С. Покатаєв, М. А. Латинін, С. В. Степаненко, Г. П. Пасемко, О. М. Таран. Харків: ТОВ «Оберіг», 2024. 240 с. URL: [https://duikt.edu.ua/uploads/l\\_1359\\_76599186.pdf](https://duikt.edu.ua/uploads/l_1359_76599186.pdf)

48. Основні напрями модернізації Конституції України в умовах вступу України до Європейського Союзу : монографія. За загальною редакцією В. І. Розвадовського. Івано-Франківськ, 2023. 419 с.

49. Охорона праці на підприємстві: що потрібно знати. Головне управління Пенсійного фонду України в Чернівецькій області, 2024. URL: <https://www.pfu.gov.ua/cv/410556-ohorona-pratsi-na-pidpryyemstvi-shho-potribno-znaty>

50. Охорона праці. Терміни та визначення основних понять. ДСТУ 2293-99. Наказ ДЕРЖСТАНДАРТ України від 26.03.1999 р. № 164. URL: [https://online.budstandart.com/ua/catalog/doc-page.html?id\\_doc=21726](https://online.budstandart.com/ua/catalog/doc-page.html?id_doc=21726)

51. Охорона праці. Терміни та визначення основних понять. Національний стандарт України. Наказ Міністерства економіки України від 02 грудня 2014 р. № 1429. URL: [https://education.profitteh.kiev.ua/pluginfile.php/267/mod\\_page/content/132/%D0%94%D0%A1%D0%A2%D0%A3%202293\\_2014%20%D0%9E%D1%85%D0%BE%D1%80%D0%BE%D0%BD%D0%B0%20%D0%BF%D1%80%D0%B0%D1%86%D1%96.%20%D0%A2%D0%B5%D1%80%D0%BC%D1%96%D0%BD%D0%B8%20%D1%82%D0%B0%20%D0%B2%D0%B8%D0%B7%D0%BD%D0%B0%D1%87%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F%20%D0%BE%D1%81%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BD%D0%B8%D1%85%20%D0%BF%D0%BE%D0%BD%D1%8F%D1%82%D1%8C.pdf](https://education.profitteh.kiev.ua/pluginfile.php/267/mod_page/content/132/%D0%94%D0%A1%D0%A2%D0%A3%202293_2014%20%D0%9E%D1%85%D0%BE%D1%80%D0%BE%D0%BD%D0%B0%20%D0%BF%D1%80%D0%B0%D1%86%D1%96.%20%D0%A2%D0%B5%D1%80%D0%BC%D1%96%D0%BD%D0%B8%20%D1%82%D0%B0%20%D0%B2%D0%B8%D0%B7%D0%BD%D0%B0%D1%87%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F%20%D0%BE%D1%81%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BD%D0%B8%D1%85%20%D0%BF%D0%BE%D0%BD%D1%8F%D1%82%D1%8C.pdf)

52. Патерило І. В. Інститут інструментів діяльності публічної адміністрації у системі адміністративного права України. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2013. № 1. С. 283–289.

53. Патерило І. В. Проблеми сучасного розуміння інструментів діяльності публічної адміністрації. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*. 2014. Т. 1. С. 97–100.

54. Перелік нормативних документів з промислової безпеки станом на 2021 рік. Дія, 2026. URL: <https://data.gov.ua/dataset/a84556ba-fd4e-4e77-a50f-1d066d2a551e>

55. Пивовар В., С. Драчук С. Філософські проблеми безпеки як методологічна основа забезпечення безпеки фондового ринку. *Правова інформатика*, 2007. № 2(14). С. 77-82. URL: <https://ippi.org.ua/sites/default/files/07pvbfr.pdf>

56. Питання Міністерства цифрової трансформації. Постанова Кабінету Міністрів України від 18.09. 2019 р. № 856. Верховна Рада України офіційний сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/856-2019-%D0%BF#Text>

57. Підписано Меморандум про співпрацю між Держпраці та Об'єднанням організацій роботодавців України. Державна служба України з питань праці (Держпраці), 2023. URL: <https://dsp.gov.ua/pidpysano-memorandum-pro-spivpratsiu-mizh-derzhpratsi-ta-ob-iednanniam-orhanizatsii-robotodavtsiv-ukrainy/>

58. Політологічний енциклопедичний словник. За ред. Ю. С. Шемшученка, В. Д. Бабкіна ; упоряд. : В. П. Горбатенко, А. Г. Саприкін. К. : Генеза, 1997. 400 с.

59. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про безпеку та здоров'я працівників на роботі». Верховна Рада України офіційний сайт. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/42995>

60. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо об'єктів підвищеної

небезпеки». Верховна Рада України офіційний сайт. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/CardByRn?regNum=4407&conv=9>

61. Про адміністративні послуги. Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI. Верховна Рада України офіційний сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text>

62. Про акредитацію органів з оцінки відповідності. Закон України від 17.05.2001 р. № 2407-III. Верховна Рада України офіційний сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2407-14#Text>

63. Про визначення переліку робіт з підвищеною небезпекою та переліку машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки в структурних підрозділах Університету. Розпорядження проректора Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського» від 16.02.2022 р. № РП/46/2022. URL: [https://document.kpi.ua/files/2022\\_RP-46.pdf](https://document.kpi.ua/files/2022_RP-46.pdf)

64. Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку. Закон України від 08.02.1995 р. № 39/95-ВР. Верховна Рада України офіційний сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/39/95-вр>

65. Про внесення змін до деяких законів України щодо розмежування повноважень центральних органів виконавчої влади у сферах промислової безпеки, охорони праці, поводження з вибуховими матеріалами промислового призначення, державного гірничого нагляду, державного нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю та зайнятість населення. Закон України від 08.10.2024 р. № 3992-IX. Верховна Рада України офіційний сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3992-20#Text>

66. Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції. Закон України від 02.12.2010 р. № 2735-VI. Верховна Рада України офіційний сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2735-17#Text>

67. Про електронні комунікації. Закон України від 16.12.2020 р. №1089-IX. Верховна Рада України офіційний сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1089-20#Text>

68. Про електронну ідентифікацію та електронні довірчі послуги. Закон України від 05.10.2017 № 2155-VIII. Верховна Рада України офіційний сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2155-19#Text>

69. Про затвердження Загальних положень безпеки атомних станцій. Наказ Державного комітету ядерного регулювання України від 19.11.2007 р. № 162 (сратив чинність). Верховна Рада України офіційний сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0056-08/ed20111021/find?text=%CA%F3%EB%FC%F2%F3%F0%EO+%E1%E5%E7%EF%E5%EA%E8#Text>

70. Про затвердження Мінімальних вимог щодо безпеки та здоров'я на роботі в металургійній промисловості. Наказ Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України від 19.03.2021 р. № 569. Верховна Рада України офіційний сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0606-21#Text>

71. Про затвердження Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій. Постанова Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 р. № 1052. Верховна Рада України офіційний сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1052-2015-%D0%BF#Text>

72. Про затвердження Положення про Державну службу України з питань праці. Постанова Кабінету Міністрів України від 11.02.2015 р. № 96. Верховна Рада України офіційний сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/96-2015-%D0%BF#Text>

73. Про затвердження Положення про Міністерство енергетики України. Постанова Кабінету Міністрів України від 17 червня 2020 р. № 507. Верховна Рада України офіційний сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/507-2020-%D0%BF#Text>

74. Про затвердження Положення про Міністерство розвитку громад та територій України. постановою Кабінету Міністрів України від 30.06.2015 р. № 460 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 17 грудня 2022 р.

№ 1400). Верховна Рада України офіційний сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/460-2015-%D0%BF#Text>

75. Про затвердження Порядку видачі дозволів на виконання робіт підвищеної небезпеки та на експлуатацію (застосування) машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки. Постанова Кабінету Міністрів України від 26.11.2011 р. № 1107. Верховна Рада України офіційний сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1107-2011-%D0%BF#Text>

76. Про затвердження Правил безпеки в нафтогазодобувній промисловості. Наказ Міністерства економіки України від 27.04.2023 р. № 2610. Верховна Рада України офіційний сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0928-23#Text>

77. Про затвердження Правил технічної експлуатації систем газопостачання. Наказ Міністерства енергетики України від 21.11.2024 р. № 402. Верховна Рада України офіційний сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1816-24#Text>

78. Про затвердження Технічного регламенту обладнання, що працює під тиском. Постанова Кабінету Міністрів України 06.01.2019 р. № 27. Верховна Рада України офіційний сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/27-2019-%D0%BF#Text>

79. Про затвердження Типового положення про порядок проведення навчання і перевірки знань з питань охорони праці та Переліку робіт з підвищеною небезпекою. Наказ Державного комітету України з нагляду за охороною праці від 26.01.2005 р. № 15. Верховна Рада України офіційний сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0231-05#Text>

80. Про Кабінет Міністрів України. Закон України від 27.02.2014 р. № 794-VII. Верховна Рада України офіційний сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text>

81. Про місцеве самоврядування в Україні. Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. Верховна Рада України офіційний сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

82. Про нафту і газ. Закон України від 12.07.2001 р. № 2665-III. Верховна Рада України офіційний сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2665-14#Text>

83. Про об'єкти підвищеної небезпеки. Закон України від 18.01.2001 р. № 2245-III. Верховна Рада України офіційний сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2245-14>

84. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності. Закон України від 05.04.2007 р. № 877-V. Верховна Рада України офіційний сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16#Text>

85. Про охорону праці. Закон України від 14.10.1992 р. № 2694-XII. Верховна Рада України офіційний сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2694-12#Text>

86. Про поводження з вибуховими матеріалами промислового призначення. Закон України від 23.12.2004 р. № 2288-IV. Верховна Рада України офіційний сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2288-15#Text>

87. Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи. Закон України від 27.02.1991 р. №. 791а-XII. Верховна Рада України офіційний сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/791a-12>

88. Про схвалення Концепції реформування системи управління охороною праці в Україні та затвердження плану заходів щодо її реалізації. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 грудня 2018 р. № 989-р. Верховна Рада України офіційний сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/989-2018-%D1%80#Text>

89. Про схвалення Стратегії розвитку сфери електронних комунікацій України на період до 2030 року та затвердження операційного плану заходів з її реалізації у 2025-2027 роках. Розпорядження Кабінету Міністрів України

від 4 червня 2025 р. № 546-р. Верховна Рада України офіційний сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/546-2025-%D1%80#Text>

90. Про технічні регламенти та оцінку відповідності. Закон України від 15.01.2015 р. № 124-VIII. Верховна Рада України офіційний сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/124-19#Text>

91. Проект загальнодержавна цільова соціальна програма поліпшення стану безпеки, гігієни праці та виробничого середовища на 2012-2016 роки. Виготовлено за фінансової підтримки Європейського Союзу, 2011. URL: [https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@ed\\_protect/@protrav/@safework/documents/publication/wcms\\_208294.pdf](https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@ed_protect/@protrav/@safework/documents/publication/wcms_208294.pdf)

92. Проект Закону про промислову безпеку. № 2201 від 07.03.2008 р. Верховна Рада України офіційний сайт. URL: [https://w2.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_2?pf3516=2201&skl=7](https://w2.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=2201&skl=7)

93. Проект Стратегія розвитку штучного інтелекту України на період до 2030 року. Міністерство цифрової трансформації України, 2026. URL: <https://ai-files.thedigital.gov.ua/documents/%D0%9F%D1%80%D0%BE%D1%94%D0%BA%D1%82%20%D0%A1%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%B3%D1%96%D1%97%20%D1%80%D0%BE%D0%B7%D0%B2%D0%B8%D1%82%D0%BA%D1%83%20%D0%A8%D0%86%202030.docx.pdf>

94. Промислова безпека сучасних виробничих технологій : конспект лекцій для здобувачів першого (бакалаврського) рівня освітньо-професійної програми «Цивільна безпека» галузі знань 26 Цивільна безпека спец. 263 Цивільна безпека денної та заоч. форм навч. Уклад. В.І. Федорчук-Мороз. Луцьк : Луцький НТУ, 2019. 64 с.

95. Регламент Європейського Парламенту і Ради (ЄС) № 765/2008 від 9 липня 2008 року про встановлення вимог до акредитації та ринкового нагляду, пов'язаних з реалізацією продуктів, та про скасування Регламенту (ЄС) № 339/93. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_938#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_938#Text)

96. Рішення № 104729481, 21.02.2022, Дніпропетровський окружний адміністративний суд. URL: <https://youcontrol.com.ua/catalog/court-document/104729481>

97. Роз'яснення щодо діяльності призначених органів з оцінки відповідності для виконання як третьою стороною певних завдань з оцінки відповідності, визначених у Технічному регламенті безпеки машин. Департамент технічного регулювання, 2023. URL: <https://me.gov.ua/Search/Result?lang=uk-UA&pageNumber=3&query=%D1%80%D0%BE%D0%B7%E2%80%99%D1%8F%D1%81%D0%BD%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F>

98. Розпаченюк А. Міністерство цифрової трансформації як суб'єкт публічно управлінської діяльності: правовий аспект. *Ірпінський юридичний часопис: науковий журнал*. 2024. Вип. 2(15). С. 182-189. URL: <https://ojs.dpu.edu.ua/index.php/irplegchr/article/view/223/223>

99. Система стандартів безпеки праці. Охорона праці і промислова безпека у будівництві. Основні положення. Державні будівельні норми України. ДБН А.3.2-2-2009. URL: <https://tehnadzor.cc/pages/dbn-a-3-2-2-2009-systema-standartiv-bezpeky-praci-ohorona-praci-i-promyslova-bezpeka-u-budivnyctvi-osnovni-polojennya.php>

100. Скляр І. Особливості розвитку цифрового врядування в умовах воєнного стану. *Аспекти публічного управління*, 12(4), 59-66. DOI: <https://doi.org/10.15421/152449>

101. Слінько Т. М. Імплементация європейських стандартів у сфері свободи вираження поглядів в основному законі України. *Право та державне управління*, 2025 р., № 1. С. 252-257. URL: [https://pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/1\\_2025/36.pdf](https://pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/1_2025/36.pdf)

102. Смирнова К. В. Джерела права Європейського Союзу : дис. канд. юрид. Наук. 12.00.11 Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. К., 2005.

103. Сорока Л.В., Недельченко В.М. Юридична природа інструментальної складової публічного адміністрування. *Правова позиція*. 2025. № 2(47). С. 244–248.
104. Справа № 280/4927/21 від 23.08.2023, про застосування заходів реагування у вигляді зупинення експлуатації. URL: <https://iplex.com.ua/doc.php?d=5&red=100003e5550a4935eb28e2fc4de6339ee52a82&regnum=112998570&utm>
105. Степанов Д. М. Поняття та зміст публічного адміністрування виробництва хімічних речовин і хімічної продукції в Україні. *Juris Europensis Scientia*, 2024. Випуск 1. С. 1235-129. URL: [https://jes.nuoua.od.ua/archive/1\\_2024/24.pdf](https://jes.nuoua.od.ua/archive/1_2024/24.pdf)
106. Структура національної системи акредитації. НААУ, 2026. URL: <https://naau.org.ua/2-struktura-natsionalnoi-sistemi-akreditatsii>
107. Теплюк М. О. Правотворчість як діяльність, пов'язана з правом. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2013. № 12. С. 90-97.
108. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. Угоду ратифіковано із заявою Законом № 1678-VII від 16.09.2014. Верховна Рада України офіційний сайт. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text)
109. Україна на шляху вступу до ЄС. Європейська Комісія, 2026. URL: [https://commission.europa.eu/topics/eu-solidarity-ukraine/ukraines-path-towards-eu-accession\\_uk](https://commission.europa.eu/topics/eu-solidarity-ukraine/ukraines-path-towards-eu-accession_uk)
110. Федорів В., Рудой К. Перспективи цифровізації публічного адміністрування в Україні. Розвиток доктрини адміністративного права в умовах сучасних суспільних трансформацій : матеріали Міжнародної науковопрактичної конференції, м. Ірпінь, 14 травня 2025 р. Львів – Торунь : Liha-Pres, 2025. 156 с. URL: <http://catalog.liha-pres.eu/index.php/liha-pres/catalog/view/386/12248/27605-1>

111. Фелик О. В. Сутність інструментів публічного адміністрування в Україні. *Право і суспільство*. 2024. № 4. С. 44-50.

112. Чудненко В. О. Публічне адміністрування сфери природного навколишнього середовища в умовах особливого періоду та післявоєнний період. *Проблеми сучасних трансформацій. Серія: право, публічне управління та адміністрування*, 2024. №14.

113. Шарук О. Г. Механізм адміністративно-правового захисту об'єктів критичної інфраструктури фінансового сектору України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. НДПП. Київ, 2024. 232 с.

114. Шатрава С. О., Осіпов Ю. В. Реалізація права на звернення до адміністративного суду та способи його судового захисту : питання теорії та практики : монографія. Харків : Факт, 2024. 292 с.

115. Шопіна І. М. Поняття та цілі публічного адміністрування в секторі безпеки і оборони. *Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство»*. 2021. № 3. С. 133-136.

116. Ще один крок на шляху до зближення законодавства України та ЄС. Державна служба України з питань праці (Держпраці), 2023. URL: <https://dsp.gov.ua/shche-odyn-krok-na-shliakhu-do-zblyzhennia-zakonodavstva-ukrainy-ta-ies/>

117. Accreditation. TÜV Hessen is a subsidiary company, 2026. URL: <https://www.tuev-hessen.de/en/312/a-z-of-key-terms/#:~:text=Since%202006%2C%20these%20inspection%20bodies,Thank%20you%20for%20your%20understanding.>

118. Bafin, 2026. URL: [https://www.bafin.de/EN/home\\_node\\_en.html](https://www.bafin.de/EN/home_node_en.html)

119. Black, Julia. Constructing and Contesting Legitimacy and Accountability in Polycentric Regulatory Regimes. *Regulation & Governance*, 2008. №2(2):137 – 164. DOI: 10.1111/j.1748-5991.2008.00034.x

120. Black, Julia. Learning from Regulatory Disasters. LSE Law, Society and Economy Working Papers 24/2014. URL: <https://onlinepubs.trb.org/onlinepubs/PBRLit/Black2014.pdf>

121. Black, Julia. The Emergence of Risk-Based Regulation and the New Public Risk Management in the United Kingdom. *Public Law*, 2025. URL: [https://www.academia.edu/1295947/The\\_emergence\\_of\\_risk\\_based\\_regulation\\_and\\_the\\_new\\_public\\_risk\\_management\\_in\\_the\\_United\\_Kingdom](https://www.academia.edu/1295947/The_emergence_of_risk_based_regulation_and_the_new_public_risk_management_in_the_United_Kingdom)

122. Code de l'environnement. Version en vigueur au 11 mai 2026. Rechercher sur Légifrance. URL: [https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte\\_lc/LEGITEXT000006074220](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006074220)

123. Code du travail. Version en vigueur au 14 mai 2026. URL: [https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte\\_lc/LEGITEXT000006072050/](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006072050/)

124. Coen, M., 'Article 153 AEUV', Lenz, C.O. und Borchardt, K.D. (Ed. 2013), "EU-Verträge ", 6th Ed., Cologne, 2013.

125. Constitution of the World Health Organisation. Geneva, 1946. World Health Organisation, 2025. URL: [http://www.who.int/governance/eb/who\\_constitution\\_en.pdf](http://www.who.int/governance/eb/who_constitution_en.pdf)

126. Council Directive 82/501/EEC of 24 June 1982 on the major-accident hazards of certain industrial activities. Document 31982L0501. European Union law, 1982. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/1982/501/oj>

127. Council Directive 89/391/EEC of 12 June 1989 on the introduction of measures to encourage improvements in the safety and health of workers at work. Access to European Union law. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A31989L0391>

128. Council Directive 96/82/EC of 9 December 1996 on the control of major-accident hazards involving dangerous substances. Document 31996L0082. European Union law, 1996. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/1996/82/oj>

129. Council Directive of 12 June 1989 on the introduction of measures to encourage improvements in the safety and health of workers at work (89/391/EEC). consolidated version as per 3/2008. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:01989L0391-20081211:EN:NOT>

130. Digitalisation in Europe – 2025 edition. Eurostat, 2025. URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/interactive-publications/digitalisation-2025>

131. Direct Request (CEACR) - adopted 2022, published 111st ILC session (2023). International Labor Organization, 2026. URL: [https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx\\_en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100\\_COMMENT\\_ID,P13100\\_COUNTRY\\_ID:4320988,102867](https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID,P13100_COUNTRY_ID:4320988,102867)

132. Directive (EU) 2022/2555 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 on measures for a high common level of cybersecurity across the Union, amending Regulation (EU) No 910/2014 and Directive (EU) 2018/1972, and repealing Directive (EU) 2016/1148 (NIS 2 Directive) (Text with EEA relevance). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32022L2555>

133. Directive 2012/18/EU of the European Parliament and of the Council of 4 July 2012 on the control of major-accident hazards involving dangerous substances, amending and subsequently repealing Council Directive 96/82/EC Text with EEA relevance. Document 32012L0018. European Union law, 2012. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2012/18/oj>

134. Directive 2014/68/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 on the harmonisation of the laws of the Member States relating to the making available on the market of pressure equipment (recast) Text with EEA relevance. Access to European Union law. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2014/68/oj/eng>

135. Emergency Response Coordination Centre (ERCC). European Union, 2018. URL: [https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/civil-protection/emergency-response-coordination-centre-ercc\\_en](https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/civil-protection/emergency-response-coordination-centre-ercc_en)

136. EU-OSHA – European Agency for Safety and Health at Work, Labour inspectors’ insights into perceived high-risk occupations and sectors in Europe: an EU-OSHA-SLIC survey, 2023. URL: [https://osha.europa.eu/sites/default/files/Labour\\_inspectors%27\\_insights\\_highrisk\\_occupations\\_sectors\\_Europe\\_EU-OSHA-SLIC\\_survey\\_en.pdf](https://osha.europa.eu/sites/default/files/Labour_inspectors%27_insights_highrisk_occupations_sectors_Europe_EU-OSHA-SLIC_survey_en.pdf)

137. EU-OSHA – European Agency for Safety and Health at Work, Occupational safety and health in Europe: state and trends 2023. URL: [https://osha.europa.eu/sites/default/files/OSH\\_in\\_Europe\\_state\\_trends\\_report\\_2023\\_en.pdf](https://osha.europa.eu/sites/default/files/OSH_in_Europe_state_trends_report_2023_en.pdf)

138. Eurofound. Working conditions in the time of COVID-19: Implications for the future. European Working Conditions Telephone Survey 2021 series, Publications Office of the European Union, 2022. URL: <https://www.eurofound.europa.eu/system/files/2023-01/ef22012en.pdf>

139. European Court of Justice. Judgment of the Court of 12 November 1996. United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v Council of the European Union. Council Directive 93/104/EC concerning certain aspects of the organization of working time. Action for annulment. Case C-84/94. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61994CJ0084:EN:HTML>

140. Facts on Safety at Work. International Labour Organization, 2005. URL: [https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40dgreports/%40dcomm/documents/publication/wcms\\_067574.pdf](https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40dgreports/%40dcomm/documents/publication/wcms_067574.pdf)

141. Fayol H. General and Industrial Management. London: Pitman, 1949.

142. German Accreditation Body, 2026. URL: <https://www.dakks.de/en/home-en.html>

143. Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (Bundes-Immissionsschutzgesetz - BImSchG). 15.03.1974. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/bimschg>

144. Graupner, Hardy. Germany's TÜV inspection system explained. Deutsche Welle, 2019. URL: <https://www.dw.com/en/brazil-dam-disaster-puts-german-t%C3%BCv-safety-inspector-in-the-spotlight/a-47295586>

145. Gunningham, Neil. The New Collaborative Environmental Governance: The Localization of Regulation. *Journal of Law and Society*, 2009. 36(1):145 – 166. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-6478.2009.00461.x>Digital Object Identifier

146. Gunningham, Neil, Darren Sinclair. *Leaders and Laggards*. Routledge, 2017. DOI: <https://doi.org/10.4324/9781351282000>

147. Hale, A. R., & Hovden, J. (1998). *Management and Culture: The Third Age of Safety. A Review of Approaches to Organizational Aspects of Safety, Health and Environment*. In A. R. Hale, & J. Hovden (Eds.), *Occupational Injury: Risk, Prevention and Intervention* (pp. 129-165). Boca Raton, FL: CRC Press.

148. Hans-W. Micklitz. *The Role of Standards in Future EU Digital Policy Legislation*. URL: [https://www.beuc.eu/sites/default/files/publications/BEUC-X-2023-096\\_The\\_Role\\_of\\_Standards\\_in\\_Future\\_EU\\_Digital\\_Policy\\_Legislation.pdf](https://www.beuc.eu/sites/default/files/publications/BEUC-X-2023-096_The_Role_of_Standards_in_Future_EU_Digital_Policy_Legislation.pdf)

149. Heinrich H. W. *Industrial Accident Prevention*. McGRAW-Hill Book Company, Inc. New York and London, 1941. URL: [https://archive.org/stream/dli.ernet.14601/14601-Industrial%20Accident%20Prevention%20%281941%29\\_djvu.txt](https://archive.org/stream/dli.ernet.14601/14601-Industrial%20Accident%20Prevention%20%281941%29_djvu.txt)

150. Hopkins, A. (2006). Studying organisational cultures and their effects on safety. *Safety Science*, 44(10), 875–889. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ssci.2006.05.005>

151. Industrial safety intro. Slideshare from Scribd, 2026. URL: <https://www.slideshare.net/slideshow/industrial-safety-intro/252964155>

152. ISO 45001:2018. *Occupational health and safety management systems - Requirements with guidance for use*. ISO, 2018. URL: <https://www.iso.org/ru/standard/63787.html>

153. ISO/IEC 17011:2017(en). URL: <https://www.iso.org/obp/ui#iso:std:iso-iec:17011:ed-2:v1:en>

154. Le Coze, Jean Christophe. How safety culture can make us think. *Safety Science*, 2019. Volume 118, Pages 221-229. URL: <https://doi.org/10.1016/j.ssci.2019.05.026>

155. Les Installations Classées pour la Protection de l'Environnement : des activités (usine, élevage, atelier) sous surveillance. Le ministère de la Transition écologique, de la Biodiversité et des Négociations internationales sur le climat et la nature, le ministère de l'Aménagement du territoire et de la Décentralisation, le

ministère des Transports et le ministère de la Ville et du Logement, 2026. URL: <https://www.ecologie.gouv.fr/politiques-publiques/installations-classees-protection-lenvironnement>

156. Maitland, Geoff. Day 353: The wisdom of Trevor Kletz - the 'founding father' of inherent safety. IChemE, 2015. URL: <https://www.icheme.org/knowledge-networks/blog/the-wisdom-of-trevor-kletz-the-founding-father-of-inherent-safety-day-353/>

157. Mayer, O. Deutsches Verwaltungsrecht. Erster Band. Leipzig: Duncker & Humblot, 1895. 2024. URL: [https://www.deutschestextarchiv.de/book/view/mayer\\_verwaltungsrecht01\\_1895?p=9](https://www.deutschestextarchiv.de/book/view/mayer_verwaltungsrecht01_1895?p=9)

158. Nedelchenko V. The concept and content of «industrial safety»: an administrative and legal analysis. *Entrepreneurship, Economy and Law*. 2024. № 6. P. 112–116.

159. New legislative framework. European Commission, 2008. URL: [https://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/goods/new-legislative-framework\\_en](https://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/goods/new-legislative-framework_en)

160. Polishchuk V.O., Nedielenko V.M. Systemic interaction between the AI act and the EU digital acquis in artificial intelligence regulation. *Право та державне управління*. 2024. № 3. С. 463–468.

161. Reason, James. *Managing the Risks of Organizational Accidents*. Routledge, 1997. URL: <https://doi.org/10.4324/9781315543543>

162. Regulation (EC) No 765/2008 of the European Parliament and of the Council of 9 July 2008 setting out the requirements for accreditation and market surveillance relating to the marketing of products and repealing Regulation (EEC) No 339/93 (Text with EEA relevance). Access to European Union law. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2008/765/oj>

163. Regulation (EU) 2018/1724 establishing a single digital gateway to provide access to information, to procedures and to assistance and problem-solving

services. URL: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/the-single-digital-gateway.html>

164. Regulation (EU) 2018/858 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2018 on the approval and market surveillance of motor vehicles and their trailers, and of systems, components and separate technical units intended for such vehicles, amending Regulations (EC) No 715/2007 and (EC) No 595/2009 and repealing Directive 2007/46/EC. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2018/858/oj/eng>

165. Regulation (EU) 2024/1183 of the European Parliament and of the Council of 11 April 2024 amending Regulation (EU) No 910/2014 as regards establishing the European Digital Identity Framework. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32024R1183>

166. Safety Culture in the Construction Industry as Part of Supply Chain Governance. European Agency for Safety and Health at Work, 2024. URL: [https://osha.europa.eu/sites/default/files/documents/Safety-culture-construction-supply-chain-LIFT-OSH\\_EN.pdf](https://osha.europa.eu/sites/default/files/documents/Safety-culture-construction-supply-chain-LIFT-OSH_EN.pdf)

167. Schwarze, J. *European Administrative Law*. London: Sweet & Maxwell, 2006; 1st ed. 1992.

168. Silbey, Susan S. Taming Prometheus: Talk About Safety and Culture. *Annual Review of Sociology*, 2009. Volume 35. URL: <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.34.040507.134707>

169. Skyddsombud och arbetsmiljöombud. Arbetsmiljöverket, 2026. URL: <https://www.av.se/arbetsmiljoarbete-och-inspektioner/skyddsombud-och-arbetsmiljoombud/>

170. The Blue Guide on the implementation of EU product rules. European Commission, 2022. URL: [https://single-market-economy.ec.europa.eu/news/blue-guide-implementation-product-rules-2022-published-2022-06-29\\_en](https://single-market-economy.ec.europa.eu/news/blue-guide-implementation-product-rules-2022-published-2022-06-29_en)

171. Top 100 Countries by E-Government Development Index, 2025. Global rankings, comparisons, and country datasets - updated snapshots for 2025–2026.

URL: <https://statranker.org/digital-innovation/top-100-countries-by-e-government-development-index-2025/?utm>

172. Transforming Reality. Міністерство цифрової трансформації України, 2026. URL: <https://thedigital.gov.ua/ministry>

173. Treaty on the functioning of the European Union. Consolidated version as per 30 March 2010, Lisbon, 2007. URL: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2010:083:SOM:EN:HTML>

174. TÜV Rheinland, 2026. URL: <https://www.tuv.com/germany/de/>

175. Ukraine's Global Rankings and Indices. BDO, 2026. URL: <https://www.bdo.ua/en-gb/ukraine-recovery-1/information-guides-from-bdo-in-ukraine/ukraine-market-entry-and-reconstruction-guide/ukraine-s-global-rankings-and-indices>

176. Van Vliet V. Henri Fayol. ToolsHero. URL: <https://www.toolshero.com/toolsheroes/henri-fayol/>  
[https://www.toolshero.com/toolsheroes/henri-fayol/#:~:text=Henri%20Fayol%20\(1841%20%E2%80%93%201925\),is%20also%20known%20as%20Fayolism.](https://www.toolshero.com/toolsheroes/henri-fayol/#:~:text=Henri%20Fayol%20(1841%20%E2%80%93%201925),is%20also%20known%20as%20Fayolism.)

177. Weber M. Politics as a Vocation. New York Oxford University Press, 1946. URL: [https://dn790009.ca.archive.org/0/items/weber\\_max\\_1864\\_1920\\_politics\\_as\\_a\\_vocation/weber\\_max\\_1864\\_1920\\_politics\\_as\\_a\\_vocation.pdf](https://dn790009.ca.archive.org/0/items/weber_max_1864_1920_politics_as_a_vocation/weber_max_1864_1920_politics_as_a_vocation.pdf)

178. Wilson Woodrow. The Study of Administration. *Political Science Quarterly*, 1887. Vol. 2, No. 2, pp. 197-222. URL: <https://www.jstor.org/stable/2139277?seq=1>

179. Nedelchenko V.M. Target orientation and system of principles of public administration in the sphere of industrial safety in conditions of increasing technogenic risks. Innovative approaches to reforming modern legislation: materials of the international scientific and practical conference (Kyiv, April 20–21, 2023). Kyiv: Research Institute of Public Law, 2023. P. 144–146.

180. Nedelchenko V.M. European model of legal regulation of industrial safety: principles, structure and features of functioning. Interaction of public and private law: modern problems and challenges: materials of the international scientific and practical conference (Kyiv, February 21–22, 2022). Kyiv: Research Institute of Public Law, 2022. P. 139–141.

181. On approval of the Strategy for the Digital Development of Innovative Activity of Ukraine for the period until 2030 and approval of the operational plan of measures for its implementation in 2025-2027: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated December 31, 2024 No. 1351-r. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1351-2024-%D1%80#Text>

182. Zwetsloot, Gerard, Niek Steijger. Towards an occupational safety and health culture. EU-OSHA, 2012. URL: <https://oshwiki.osha.europa.eu/en/themes/towards-occupational-safety-and-health-culture>

### ПРОЄКТ

## КОНЦЕПЦІЯ ЦИФРОВОЇ ТРАНСФОРМАЦІЇ СИСТЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОМИСЛОВОЇ БЕЗПЕКИ В УКРАЇНІ

### 1. Загальні положення

Концепція цифрової трансформації системи забезпечення промислової безпеки в Україні (далі – Концепція) визначає основні напрями, принципи та механізми цифрової модернізації державної політики у сфері промислової безпеки, охорони праці, техногенної безпеки та управління промисловими ризиками.

Необхідність прийняття Концепції обумовлена потребою підвищення ефективності державного управління у сфері промислової безпеки, адаптації національного законодавства до стандартів Європейського Союзу, розвитком цифрової економіки, а також необхідністю впровадження сучасних інформаційно-комунікаційних технологій, систем автоматизованого моніторингу, аналізу великих даних та систем штучного інтелекту у процесі забезпечення безпечної експлуатації об'єктів підвищеної небезпеки.

Концепція спрямована на формування сучасної ризик-орієнтованої моделі державного управління у сфері промислової безпеки, заснованої на принципах превентивності, цифровізації, відкритості, інтегрованості інформаційних систем та відповідальності суб'єктів господарювання.

### 2. Проблеми, що потребують розв'язання

Сучасна система забезпечення промислової безпеки в Україні характеризується низкою системних проблем, серед яких:

- відсутність єдиної інтегрованої цифрової системи моніторингу небезпечних виробничих об'єктів;
- фрагментарність державних інформаційних ресурсів у сфері промислової безпеки;

- дублювання функцій органів державного нагляду та недостатній рівень міжвідомчої взаємодії;
- переважання паперових процедур під час здійснення державного контролю;
- відсутність сучасних механізмів прогнозування промислових ризиків;
- недостатнє використання технологій штучного інтелекту та аналізу великих даних;
- низький рівень цифрової готовності підприємств до впровадження систем управління промисловою безпекою;
- застарілість нормативно-правової бази у сфері промислової безпеки та охорони праці;
- відсутність спеціальних програмних документів щодо цифрової трансформації системи управління промисловими ризиками.

Зазначені проблеми негативно впливають на ефективність державного нагляду, оперативність реагування на аварійні ситуації, рівень міжвідомчої координації та здатність держави забезпечувати превентивне управління техногенними ризиками.

### **3. Мета Концепції**

Метою Концепції є створення сучасної цифрової системи забезпечення промислової безпеки в Україні шляхом впровадження інформаційно-комунікаційних технологій, цифрових платформ, систем автоматизованого моніторингу, технологій штучного інтелекту та аналізу великих даних для запобігання аваріям, мінімізації промислових ризиків та підвищення рівня захисту життя і здоров'я працівників, населення та довкілля.

### **4. Основні принципи цифрової трансформації**

Цифрова трансформація системи забезпечення промислової безпеки здійснюється на основі таких принципів:

- пріоритету життя та здоров'я людини;
- превентивності та ризик-орієнтованого підходу;

- цифровізації державного управління;
- інтегрованості державних інформаційних систем;
- прозорості та відкритості даних;
- кібербезпеки та захисту інформації;
- міжвідомчої координації;
- технологічної нейтральності;
- відповідальності роботодавця за управління промисловими ризиками;
- забезпечення прав людини під час використання цифрових технологій та систем штучного інтелекту.

## **5. Основні напрями реалізації Концепції**

### **5.1. Створення єдиної цифрової платформи промислової безпеки**

Передбачається створення Єдиної державної цифрової платформи промислової безпеки, яка забезпечуватиме:

- електронний облік об'єктів підвищеної небезпеки;
- інтеграцію державних реєстрів та інформаційних систем;
- автоматизований обмін інформацією між органами державної влади;
- електронну взаємодію суб'єктів господарювання з органами державного нагляду;
- дистанційний моніторинг стану небезпечних об'єктів;
- формування аналітичної інформації про рівень промислових ризиків.

### **5.2. Впровадження технологій штучного інтелекту та аналізу великих даних**

Передбачається використання технологій штучного інтелекту для:

- прогнозування аварійних ситуацій;
- автоматизованого аналізу виробничих ризиків;
- виявлення порушень вимог безпеки;
- аналізу причин виробничого травматизму;
- підтримки прийняття управлінських рішень у сфері промислової безпеки.

Застосування систем штучного інтелекту повинно здійснюватися з дотриманням принципів прозорості, пояснюваності алгоритмів, захисту персональних даних та забезпечення людського контролю за прийняттям адміністративних рішень.

### **5.3. Цифровізація державного нагляду**

Цифровізація державного нагляду передбачає:

- впровадження електронних перевірок та електронного документообігу;
- створення електронного кабінету суб'єкта господарювання;
- автоматизацію процедур оцінки ризиків;
- використання дистанційних засобів контролю;
- формування цифрового профілю ризику підприємства.

### **5.4. Інтеграція з екологічними та надзвичайними системами моніторингу**

Передбачається інтеграція цифрової системи промислової безпеки з:

- Єдиною екологічною платформою «ЕкоСистема»;
- державною системою моніторингу довкілля;
- інформаційними системами Державної служби України з надзвичайних ситуацій;
- системами кібербезпеки та критичної інфраструктури.

### **5.5. Розвиток цифрової культури безпеки**

Передбачається:

- розвиток цифрових навичок працівників;
- створення електронних освітніх платформ;
- проведення онлайн-навчання та сертифікації;
- впровадження цифрових інструментів інформування про виробничі ризики.

## **6. Основні завдання Концепції**

Основними завданнями Концепції є:

- удосконалення нормативно-правового регулювання цифрової трансформації промислової безпеки;

- створення сучасної цифрової інфраструктури управління промисловими ризиками;
- забезпечення міжвідомчої інформаційної взаємодії;
- впровадження ризик-орієнтованих цифрових механізмів державного нагляду;
- підвищення рівня кібербезпеки промислових об'єктів;
- стимулювання цифровізації підприємств;
- забезпечення сумісності інформаційних систем із європейськими стандартами.

### **7. Очікувані результати реалізації Концепції**

Реалізація Концепції дозволить:

- підвищити рівень промислової безпеки та охорони праці;
- знизити рівень виробничого травматизму та аварійності;
- забезпечити оперативне виявлення та прогнозування промислових ризиків;
- підвищити ефективність державного нагляду;
- скоротити адміністративне навантаження на бізнес;
- забезпечити прозорість діяльності органів державного нагляду;
- підвищити рівень цифрової готовності підприємств;
- наблизити національну систему промислової безпеки до стандартів Європейського Союзу.

### **8. Етапи реалізації Концепції**

Реалізацію Концепції пропонується здійснювати у два етапи:

#### **I етап (2026–2027 роки)**

- удосконалення нормативно-правової бази;
- створення базових цифрових платформ;
- запуск електронної взаємодії між суб'єктами господарювання та органами державної влади;
- створення єдиного реєстру об'єктів підвищеної небезпеки.

#### **II етап (2028–2030 роки)**

- впровадження систем штучного інтелекту;
- інтеграція міжвідомчих інформаційних систем;
- розвиток систем автоматизованого моніторингу;
- впровадження цифрового ризик-орієнтованого нагляду.

### **9. Фінансове забезпечення**

Фінансування заходів, передбачених Концепцією, здійснюється за рахунок:

- коштів державного бюджету;
- міжнародної технічної допомоги;
- коштів міжнародних фінансових організацій;
- грантових програм Європейського Союзу;
- інших джерел, не заборонених законодавством.

### **10. Прикінцеві положення**

Реалізація Концепції має стати основою для формування сучасної цифрової системи забезпечення промислової безпеки в Україні, орієнтованої на превентивне управління ризиками, цифровізацію державного управління та інтеграцію до європейського безпекового простору.

На основі Концепції Кабінету Міністрів України доцільно розробити та затвердити Державну цільову програму цифрової трансформації системи забезпечення промислової безпеки в Україні на 2026–2030 роки.

## СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

### *в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:*

1. Polishchuk V.O., *Niedielchenko V.M.* Systemic interaction between the AI act and the EU digital acquis in artificial intelligence regulation. *Право та державне управління*. 2024. № 3. С. 463–468.

2. Nedelchenko V. The concept and content of «industrial safety»: an administrative and legal analysis. *Entrepreneurship, Economy and Law*. 2024. № 6. P. 112–116.

3. Сорока Л.В., *Недільченко В.М.* Юридична природа інструментальної складової публічного адміністрування. *Правова позиція*. 2025. № 2(47). С. 244–248.

4. Недільченко В.М. Юридична природа публічного адміністрування у сфері промислової безпеки України. *KELM*. 2025. № 6(74). С. 214–219 (Республіка Польща).

5. Недільченко В.М. Інструменти публічного адміністрування у сфері промислової безпеки: теоретико-правові засади та практичні аспекти реалізації. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2025. № 12. С. 507–510.

6. Недільченко В.М. Культура безпеки в будівельній сфері як елемент промислової безпеки: Європейський підхід. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2026. Вип. 1. С. 90–94.

### *які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:*

7. Недільченко В.М. Європейська модель правового регулювання промислової безпеки: принципи, структура та особливості функціонування. *Взаємодія публічного та приватного права: сучасні проблеми та виклики: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 21–22 лют. 2022 р.)*. Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2022. С. 139–141.

8. Недільченко В.М. Цільова спрямованість та система принципів публічного адміністрування у сфері промислової безпеки в умовах зростання

техногенних ризиків. *Інноваційні підходи до реформування сучасного законодавства*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 20–21 квіт. 2023 р.). Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2023. С. 144–146.