

ОРГАНИ НАГЛЯДУ ТА КОНТРОЛЮ ЗА ДОТРИМАННЯМ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ПРАЦЮ ТА ОХОРОНУ ПРАЦІ

Обушенко О. М.

У статті досліджені поняття нагляду та контролю, здійснено розмежування контролю й нагляду за функціями органів і організацій, які уповноважені їх здійснювати; досліджені завдання органів державної влади, уповноважених здійснювати нагляд у сфері дотримання нормативно-правових актів, що регулюють охорону праці.

Ключові слова: нагляд, контроль, законодавство про охорону праці, трудове законодавство, прокурорський нагляд, органи нагляду та контролю.

В статье исследованы понятие надзора и контроля, осуществлено разграничение контроля и надзора за функциями органов и организаций, уполномоченных их осуществлять; исследованы задачи органов государственной власти, уполномоченных осуществлять надзор в сфере соблюдения нормативно-правовых актов, регулирующих охрану труда.

Ключевые слова: надзор, контроль, законодательство об охране труда, трудовое законодательство, прокурорский надзор, органы надзора и контроля

This article examines the concept of supervision and control, given differentiation of control and oversight functions of the agencies and organizations that are authorized to implement them; analyzed the tasks of public authorities empowered to provide supervision in the area of legal acts regulating occupational safety.

Keywords: surveillance, control, legislation on protection of labor law, labor law, the prosecutor's supervision, supervisors and control authorities

Розвиток ринкових відносин в Україні та поява широкої системи нових господарюючих суб'єктів різних форм власності, які, на жаль, досить часто допускають порушення законодавства про працю та охорону праці, вимагають наукової розробки правових проблем нагляду і контролю за охороною праці та трудовим законодавством, визначення системи органів уповноважених їх здійснювати та узагальнення правозастосовної практики в цій галузі. При цьому дослідження нагляду й контролю за охороною праці та трудовим законодавством загалом, визначення ролі й місця органів, що здійснюють такий нагляд і контроль у цій сфері, а також дослідження теоретичних і практичних проблем нагляду й контролю буде сприяти зміцненню законності в галузі застосування законодавства про працю та охорону праці.

Розкриттю проблем діяльності органів нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства та інших нормативних правових актів у сфері охорони праці були присвячені праці Н.Б. Болотіної, Г.С. Гончарової, В.В. Жернакова, В.В. Лазора, Л.І. Лазор, М.І. Іншина, С.М. Прилипка, В.І. Прокопенка, О.І. Процевського, Н.М. Хуторян, Г.І. Чанишевої, І.І. Шамшиної, В.І. Щербини, О.М. Ярошенка та інших. Проте актуальність вирішення цих проблем не зникла й вони потребують свого подальшого розгляду.

Метою статті є проведення наукового аналізу діяльності органів нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю й охорону праці. Для досягнення

поставленої мети потрібно виконати наступні завдання: дослідити поняття нагляду та контролю, здійснити розмежування контролю та нагляду за функціями органів і організацій, які уповноважені їх здійснювати; з'ясувати завдання органів державної влади, що уповноважені здійснювати нагляд у сфері дотримання нормативно-правових актів, що регулюють охорону праці.

Як зазначає В.Б. Авер'янова щодо понять нагляду та контролю, то докладно їх співвідношення уже розглядалося в науковій літературі, хоча як у ній, так і в законодавстві продовжує панувати неоднозначність при їх уживанні. Його позиція зводиться до того, що родовим поняттям є "контроль". Нагляд є похідним від нього й має свої характерні ознаки, серед яких слід виділити, передусім: перевірку дотримання спеціальних правил, встановлених щодо об'єктів, які перебувають під наглядом; організаційну непередпорядкованість цих об'єктів органам, що здійснюють нагляд; застосування органами, що здійснюють нагляд, визначених законом заходів відповідальності за допущені правопорушення. Тому нагляд слід розглядати як окремий вид контролю, певну його форму, застосування якої в разі виявлення порушень супроводжується заходами впливу державно-владного характеру [1, 36].

На думку В.К. Колпакова, нагляд - це здійснення спеціально уповноваженими органами цільового спостереження за станом законності, фіксації його порушень і вжиття заходів щодо притягнення порушників до відповідальності. Суб'єктами здійснення нагляду є державні органи. Належність тієї чи іншої структури до суб'єктів нагляду визначається відповідними нормативними актами [2, 145].

Як слушно відзначає В.В. Жернаков, у сьогоденні умовах нагляду і контролю за дотриманням законодавства про працю є важливими способами захисту трудових прав працівників, гарантією забезпечення законності в трудових відносинах. Трудове законодавство не розмежує нагляд і контроль, оскільки вони здійснюються нерозривно. Проте між ними можна виділити деякі відмінності. Так, контроль вважається однією з функцій управління, яка полягає в систематичній перевірці суб'єктом контролю виконання контрольованим об'єктом установлених вимог для отримання інформації та вжиття необхідних заходів для досягнення визначеного результату. Нагляд слід розглядати як здійснення спеціальними державними органами спостереження за дотриманням об'єктами управління (юридичними і фізичними особами) правил, передбачених нормативними актами. Нагляд виконується суб'єктом, не пов'язаним з об'єктом нагляду відносинами підпорядкування. Контроль може відбуватися й щодо підпорядкованих суб'єктів [3, 56].

Важливою в контексті питання, що досліджується, є думка В.М. Москальової. Так, вона вважає, що оперативний контроль з охорони праці - це регламентований порядок перевірки стану охорони праці й звітів керівників нижчих за рангом і профспілкових організацій перед вищими про стан охорони праці й заходи, вжиті для його поліпшення. Метою оперативного контролю з охорони праці є поліпшення організації роботи з охорони праці,

© О.М. Обушенко, 2014

посилення уваги до безпеки праці з боку роботодавців, головних спеціалістів, керівників структурних підрозділів і профспілок, підвищення особистої відповідальності роботодавців за стан охорони праці, вирішення поточних і перспективних питань охорони праці на підприємстві [4, 29-30].

Тим самим, на підставі викладеного, можна визначити, що під державним контролем по забезпеченню нормативних вимог з охорони праці слід розуміти діяльність уповноважених державних органів з аналізу правильності, доцільності та ефективності дотримання суб'єктом господарювання положень і нормативів у сфері охорони праці, а також запобігання шляхом оперативного втручання в діяльність підконтрольного суб'єкту та припинення можливих порушень у цій сфері, зокрема шляхом притягнення винних осіб до юридичної відповідальності. Натомість державний нагляд у сфері охорони праці - це діяльність спеціально уповноважених державних органів щодо забезпечення стану законності в галузі охорони праці, дотримання вимог законодавства з питань безпеки, гігієни праці та виробничого середовища.

Слід підкреслити, що наглядові функції носять владний державний характер, їх виконують спеціально уповноважені державні органи. Вони мають право не лише проводити перевірки на об'єктах нагляду, а й давати роботодавцю обов'язкові вказівки про усунення виявлених порушень або утримуватися від прийняття тих чи інших рішень.

Контроль більшою мірою пов'язаний з громадськими функціями, здійснюваними переважно профспілками, хоча законодавство використовує термін "контроль" і стосовно державних органів.

Що стосується нагляду, то на сьогодні відповідно до Закону України "Про прокуратуру" [5] загальний нагляд за додержанням і правильним застосуванням законодавства України, також законодавства про працю та охорону праці, здійснюється органами прокуратури України. Крім того, статтею 38 Закону України "Про охорону праці" передбачено, що державний нагляд за додержанням законів та інших нормативно-правових актів про охорону праці здійснюють: 1) центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони праці; 2) центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері ядерної та радіаційної безпеки; 3) центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань нагляду та контролю за додержанням законодавства у сферах пожежної і техногенної безпеки; 4) центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення [6]. Такими органами, відповідно, сьогодні є: 1) Державна служба гірничого нагляду та промислової безпеки України (Держгірпромнагляд України); 2) Державна інспекція ядерного регулювання України; 3) Державна служба України з надзвичайних ситуацій; 4) Державна санітарно-епідеміологічна служба України. Також окремими функціями щодо забезпечення енергетичної безпеки, безпеки робіт електричних і теплових установок наділені Державна інспекція з експлуатації електричних станцій і мереж, Державна інспекція з енергетичного нагляду за режимами споживання електричної та теплової енергії, які активно співпрацюють з Держгірпромнаглядом України.

Хочемо звернути увагу, що зазначені органи й організації здійснюють саме нагляд за додержанням законодав-

ства про охорону праці, загальний контроль у сфері праці здійснює державна інспекція з питань праці. Контроль у сфері охорони праці переважно здійснюють органи громадського контролю у сфері охорони праці - професійні спілки працівників та інші громадські організації.

На нашу думку, важливо дати характеристику завданням спеціальних наглядових органів у сфері охорони праці. Так, Державна служба гірничого нагляду та промислової безпеки України (Держгірпромнагляд України) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується й координується Кабінетом Міністрів України. Держгірпромнагляд України входить до системи органів виконавчої влади й забезпечує реалізацію державної політики з промислової безпеки, охорони праці, державного гірничого нагляду, охорони надр та державного регулювання у сфері безпечного поводження з вибуховими матеріалами промислового призначення. Основними завданнями Держгірпромнагляду України є: 1) реалізація державної політики у сфері промислової безпеки, охорони праці, здійснення державного гірничого нагляду, охорони надр, промислової безпеки у сфері поводження з вибуховими матеріалами промислового призначення, державного ринкового нагляду у межах сфери своєї відповідальності, а також внесення пропозицій щодо її формування; 2) здійснення комплексного управління у сфері промислової безпеки, охорони праці, а також контролю за виконанням функцій державного управління охороною праці міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями й органами місцевого самоврядування; 3) організація та здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням законів та інших нормативно-правових актів з питань: промислової безпеки, охорони праці, безпечного ведення робіт юридичними й фізичними особами, які відповідно до законодавства використовують найману працю; геологічного вивчення надр, їх використання й охорони, а також використання й переробки мінеральної сировини; безпеки робіт у сфері поводження з вибуховими матеріалами промислового призначення; безпечного проведення робіт з утилізації звичайних видів боєприпасів, ракетного палива й вибухових матеріалів військового призначення; трубопровідного транспорту, функціонування ринку природного газу та діяльності, пов'язаної з об'єктами підвищеної небезпеки й потенційно небезпечними об'єктами [7].

Основними завданнями Державної служби України з надзвичайних ситуацій як центрального органу, що забезпечує реалізацію державної політики у сферах пожежної та техногенної безпеки, є здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням і виконанням вимог законодавства у сферах пожежної й техногенної безпеки, цивільного захисту, за діяльністю аварійно-рятувальних служб і внесення на розгляд Міністрові оборони України пропозицій щодо формування державної політики у відповідній сфері [8].

Центральний орган виконавчої влади, який здійснює державний нагляд у сфері техногенної та пожежної безпеки, здійснює державний нагляд (контроль) шляхом проведення планових і позапланових перевірок відповідно до закону.

Державна санітарно-епідеміологічна служба України як центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення, у своїй діяльності керується

Конституцією України, законами України, актами Президента України та Кабінету Міністрів України, Положенням про державний санітарно-епідеміологічний нагляд в Україні, положеннями про державну санітарно-епідеміологічну службу відповідного державного органу, наказами МОЗ, наказами й постановами головного державного санітарного лікаря України, районних (міських) санепідемстанцій.

Згідно з Положенням “Про затвердження Положення про державний санітарно-епідеміологічний нагляд в Україні” основними завданнями державного санітарно-епідеміологічного нагляду у сфері охорони праці є: 1) контроль за виконанням санітарного законодавства, санітарних та протиепідемічних (профілактичних) заходів, а також приписів, постанов і вимог, викладених у висновках, що видаються головним державним санітарним лікарем (далі - висновки); 2) проведення санітарних та епідеміологічних розслідувань, спрямованих на встановлення причин і умов виникнення й розповсюдження інфекційних хвороб, професійних захворювань, масових неінфекційних захворювань (отруєнь) і радіаційних уражень людей; 3) розроблення пропозицій щодо проведення санітарних і протиепідемічних (профілактичних) заходів: здійснення державного санітарно-епідеміологічного нормування; проведення державної санітарно-епідеміологічної експертизи; державна реєстрація небезпечних для здоров'я і життя людини факторів середовища життєдіяльності [9] та інші.

Державна інспекція ядерного регулювання України - надзвичайно важливий орган державної влади, який здійснює свої повноваження з нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства та інших нормативних правових актів у сфері охорони праці наряду з виконанням безлічі інших різнопланових функцій. Так, згідно з Положенням про Державну інспекцію ядерного регулювання України основними завданнями Держатомрегулювання України є: 1) формування й реалізація державної політики у сфері безпеки використання ядерної енергії; 2) здійснення в межах своїх повноважень державного регулювання безпеки використання ядерної енергії; 3) здійснення повноважень компетентного органу з фізичного захисту ядерного матеріалу та ядерних установок відповідно до Конвенції про фізичний захист ядерного матеріалу та ядерних установок; з питань безпечного перевезення радіоактивних матеріалів відповідно до правил ядерної та радіаційної безпеки при перевезенні радіоактивних матеріалів; з питань аварійного оповіщення та інформування [10].

Отже, бачимо, що в Україні ціла низка органів державної влади здійснюють функції державного нагляду за дотриманням трудового законодавства та інших нормативних правових актів у сфері охорони праці, але нормальний стан дотримання трудового законодавства та інших нормативних правових актів у сфері охорони праці не може досягатися лише за рахунок цих органів, стан законності можна створити за умови поєднання державного нагляду й громадського контролю в цій сфері.

Громадський контроль за дотриманням законодавства про працю здійснюється профспілками різних рівнів, а також різними громадськими організаціями, які діють в Україні відповідно до чинного законодавства. У статті 40 Закону України “Про охорону праці” декларується, що професійні спілки здійснюють громадський контроль за додержанням законодавства про охорону праці, створенням безпечних і нешкідливих умов праці, належних

виробничих і санітарно-побутових умов, забезпеченням працівників спецодягом, спецвзуттям, іншими засобами індивідуального й колективного захисту. У разі загрози життю або здоров'ю працівників професійні спілки мають право вимагати від роботодавця негайного припинення робіт на робочих місцях, виробничих дільницях, у цехах та інших структурних підрозділах або на підприємствах чи виробництвах фізичних осіб, які відповідно до законодавства використовують найману працю, загалом на період, необхідний для усунення загрози життю або здоров'ю працівників.

Професійні спілки також мають право на проведення незалежної експертизи умов праці, а також об'єктів виробничого призначення, що проєктуються, будуються чи експлуатуються, на відповідність їх нормативно-правовим актам про охорону праці, брати участь у розслідуванні причин нещасних випадків і професійних захворювань на виробництві й надавати свої висновки про них, вносити роботодавцям, державним органам управління й нагляду подання з питань охорони праці та одержувати від них аргументовану відповідь.

У разі відсутності професійної спілки на підприємстві громадський контроль за додержанням законодавства про охорону праці здійснює уповноважена найманими працівниками особа [6].

Підводячи підсумки, варто зазначити, що в Україні діяльність із підтримання правопорядку й стану дотримання трудового законодавства та інших нормативних правових актів у сфері охорони праці, здійснюється у двох напрямках - державний нагляд і громадський контроль. Державний нагляд здійснюють спеціально уповноваженими органами (їх посадовими особами), які мають чітко окреслені законом права й обов'язки в цій сфері. Вичерпне регламентування правомочностей є надзвичайно важливим і необхідним, адже таким чином держава зобов'язує як посадових осіб зазначених органів державної влади виконувати свої обов'язки з нагляду за дотриманням законодавства про охорону праці, так і одночасно суб'єктів, які у своїй діяльності регулюються цим законодавством, безпосереднього дотримання обов'язків з охорони праці.

Література

1. Державне управління проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. - К.: Факт, 2003. - 384 с.
2. Колпаков В.К. Адміністративне право України: [Підручник] / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко – К.: Юрінком Інтер, 2003. - 544 с.
3. Трудове право [підручник] / [В.В. Жернаков, С.М. Прилипко, О.М. Ярошенко та ін.]. - за ред. В.В. Жернакова. - Х.: Право, 2012. - 496 с.
4. Москальова В.М. Основи охорони праці: [Підручник.] / В.М. Москальова. - К.: ВД “Професіонал”, 2005. - 672 с.
5. Про прокуратуру: Закон України від 05.11.1991 № 1789-XII // Відомості Верховної Ради України. - 1991. - № 53. - С. 793.
6. Про охорону праці: Закон України від 14.10.1992 № 2694-XII // Відомості Верховної Ради України. - 1992. - № 49. - С. 5.
7. Положення про Державну службу гірничого нагляду та промислової безпеки України: Указ Президента України від 6 квітня 2011 року N 408/2011 // Офіційний вісник України. - 2011. - № 29. - С. 169.
8. Положення про Державну службу України з надзви-

чайних ситуацій: Указ Президента України від 16 січня 2013 року № 20/2013 // Офіційний вісник Президента України. - 2013. - № 2. - С. 22.

9. Положення Про державний санітарно-епідеміологічний нагляд в Україні: Постанова КМУ від 22 червня 1999 р. № 1109 // Офіційний вісник України. - 1999. - № 25. - С. 127.

10. Про Положення про Державну інспекцію ядерного регулювання України: Указ Президента України

від 06.04.2011 № 403/2011 // Урядовий кур'єр. - 2011. - № 76. - Ст. 55-69.

Обушенко О.М.
кандидат юридичних наук, доцент,
перший проректор по навчально-методичній та науковій роботі Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ
Надійшла до редакції: 23.11.2013

УДК 349.3:338.46:368

ОБОВ'ЯЗКОВЕ МЕДИЧНЕ СТРАХУВАННЯ ЯК АЛЬТЕРНАТИВА БЮДЖЕТНОМУ ФІНАНСУВАННЮ СФЕРИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

Гомон Д. О.

У статті розглядається необхідність впровадження обов'язкового медичного страхування з метою забезпечення конституційних прав громадян України на безоплатне надання медичної допомоги та подолання хронічного недофінансування системи охорони здоров'я.

Ключові слова: медичне обслуговування, обов'язкове медичне страхування, недостатнє фінансування сфери охорони здоров'я в Україні

В статье рассматривается необходимость введения обязательного медицинского страхования с целью обеспечения конституционных прав граждан Украины на бесплатное оказание медицинской помощи и преодоления хронического недофинансирования системы здравоохранения.

Ключевые слова: медицинское обслуживание, обязательное медицинское страхование, недостаточное финансирование сферы здравоохранения в Украине

The article is about the problem of necessary introduction a compulsory medical insurance to provide constitutional citizens' laws of Ukraine to get free medical care and overcome of chronic insufficient funding of a health care system.

Keywords: medical service, compulsory medical insurance, insufficient funding of a health care system in Ukraine

Частина 3 статті 49 Конституції України визначає, що держава створює умови для ефективного й доступного для всіх громадян медичного обслуговування [1]. Але, на жаль, держава не в змозі повною мірою забезпечити виконання цієї норми. Також більш декларативним залишається й положення про те, що в державних і комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безоплатно. Коштів, які державний бюджет передбачає для фінансування медицини, не вистачає на ефективне медичне обслуговування, тому часто витрати на лікування лягають на плечі пацієнта та його родичів. Вони оплачують необхідні ліки, несуть витрати за харчування, постільну білизну й навіть платять за послуги молодшого медичного персоналу [2].

Сьогодні очевидним фактом є те, що існуюча система надання медичної допомоги в державі з кожним роком погіршується.

Адміністративні й лікувальні функції виконуються одними й тими органами, в результаті чого, замість очікуваного якісного медичного обслуговування, громадяни зустрічають байдужу до них, непрозору й недоступну їм

© Д.О. Гомон, 2014

монопольну систему охорони здоров'я, яка сама себе фінансує, контролює й функціонує сама для себе.

Разом з тим, досвід держав з соціально орієнтованою ринковою економікою свідчить про те, що звільнення від адміністративних функцій органів, які здійснюють лікувальні функції, а також перехід від бюджетного фінансування системи охорони здоров'я до фінансування за принципом обов'язкового медичного страхування, дозволяє забезпечити високу якість надання медичних послуг і належний рівень дотримання соціальних гарантій у сфері охорони здоров'я [3]. Отже, метою статті є визначення сутності обов'язкового медичного страхування як альтернативи бюджетного фінансування медичної галузі.

Актуальність теми зумовлена тим, що розмови про необхідність запровадження загальнообов'язкового медичного страхування в Україні ведуться вже не перший рік, адже донині наша держава залишається єдиною серед країн Європейського регіону, в якій відсутня система відшкодування вартості лікування населенню з боку держави.

Питанням запровадження обов'язкового медичного страхування в Україні займаються такі науковці, як: В.М. Лехан, В.В. Рудень, Н.Є. Буркат, С.І. Загаєвський, Я.М. Шатковський. Основними аргументами, які вони висувують щодо впровадження обов'язкового медичного страхування, є відхід від залишкового принципу фінансування охорони здоров'я, підвищення конкуренції на ринку й покращення якості медичних послуг.

Метою впровадження обов'язкового медичного страхування є забезпечення конституційних прав громадян України на надання медичної допомоги, подолання хронічного недофінансування системи охорони здоров'я.

Ключовими засадами, які зумовлюють необхідність втілення в життя обов'язкового медичного страхування, є: недостатнє фінансування охорони здоров'я України; наявні проблеми організації охорони здоров'я, коли застарілі механізми організації й управління застосовуються в нових умовах господарювання та в епоху соціально-економічних і політичних змін;

економічні фактори, які все частіше зумовлюють зміну формату надання медичної допомоги [4].

Майже кожного року у Верховній Раді України реєструється черговий законопроект, що стосується обов'язкового медичного страхування. На сьогодні в парламенті є зареєстрований проект Закону України "Про загальнообов'язкове державне медичне страхування", відповідно до якого обов'язкове медичне страхування полягає в тому, що в разі виникнення страхового випадку застрахованій особі надається медична допомога за кош-