

УДК 35.073.526:331.45(083.94)

М.І. ІНШИН, докт. юрид. наук, ст. наук.
співр., Харківський національний університет
внутрішніх справ

ДЕКІЛЬКА ЗАУВАЖЕНЬ ДО ПРОЕКТУ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО АУДИТ З ПРОМИСЛОВОЇ БЕЗПЕКИ І ОХОРОНИ ПРАЦІ»

Ключові слова: законопроект, аудит, промислова безпека, охорона праці

Метою написання даної статті є аналіз положень проекту Закону України «Про аудит з промислової безпеки і охорони праці», який 29.11.2006 року було прийнято у першому читанні Верховною Радою України. Проте, незважаючи на безсумнівну користь даного правового акту для системи охорони праці в Україні, недосконалість деяких його положень може створити у майбутньому значні складнощі у правозастосуванні. На жаль, положення законопроекту ще не стали предметом обговорень серед фахівців у сфері трудового права. Вказане обумовлює актуальність та новизну даної статті.

Сьогодні в Україні рівень ризику загибелі та травмування працівників на виробництві у розрахунку на 100 тис. працюючих порівняно з Великобританією вищий у 8,5, Японією - у 3, Німеччиною - у 2 рази. Щороку на виробництві виявляються професійні захворювання в середньому у 6-6,5 тис. працівників, травмується близько 20-25 тис., з яких майже 1-1,5 тис. із смертельним наслідком.

Найвищий рівень ризику загибелі та травмування людей на виробництві у вугільній галузі, де майже 7,8 тис. працівників, за оперативними даними, у 2005 році травмовано, а 157 загинуло. У будівництві травмовано близько 1,2 тис. і загинуло 129 працівників. На транспорті ці показники відповідно становлять майже 1 тис. і 101 працівник, в агропромисловому комплексі - 2,9 тис. і 236, машинобудуванні - більш як 2,3 тис. і 67, соці-

ально-культурній сфері та торгівлі - більш як 1,7 тис. і 137 працівників. Майже 73 відсотки нещасних випадків і аварій на виробництві сталися з організаційних причин, 14 відсотків - з технічних, 13 відсотків - з психофізіологічних.

Рівень професійної захворюваності безпосередньо пов'язаний з важкими та шкідливими умовами праці на виробництві. Майже 27 відсотків громадян працюють в умовах, що не відповідають санітарним і гігієнічним правилам та нормам за рівнем або концентрацією шкідливих виробничих факторів, негативний вплив яких призводить до виникнення професійних захворювань. За останні роки істотно зросло хімічне навантаження на організм працівника, важкість та напруженість праці.

Унаслідок високого рівня виробничого травматизму і професійної захворюваності в умовах неприпустимого ризику заподіяння шкоди здоров'ю працівників на виробництві працює більшість підприємств вугільної галузі, будівництва, транспорту, агропромислового комплексу.

Близько 1,8 млрд. гривень витрачається на відшкодування шкоди, медичну, професійну і соціальну реабілітацію осіб, що потерпіли від нещасних випадків на виробництві, та осіб, що страждають на професійні захворювання, за рахунок внесків суб'єктів господарювання на державне соціальне страхування та понад 1,3 млрд. гривень витрачається суб'єктами господарювання на оплату пільг і компенсацію працівникам за роботу у важких та шкідливих умовах. Це істотно позначається на собівартості та конкурентоспроможності продукції [1].

Більше половини випадків загального травматизму припадає на найбільші індустріальні регіони – Донецьку, Луганську, Дніпропетровську та Київську області. Особливу занепокоєність викликає стан промислової безпеки на підприємствах недержавної форми власності, бо саме там зберігається тенденція зростання травматизму.

Відповідного реагування державних на-

глядових органів потребує ситуація, яка склалася у промисловості, а також у будівельній галузі через значне збільшення обсягів робіт. Рівень виробничого травматизму у цій сфері досяг рівня на шахтах. Багато зазначених підприємств проводили роботу, не маючи дозволу Держгірпромнагляду на початок виконання робіт підвищеної небезпеки. Переважна більшість керівників та працівників робітничих професій не мають відповідної професійної підготовки та не пройшли навчання і перевірку знань з питань охорони праці, відповідних інструктажів, стажування на робочих місцях та попереднього медогляду.

Занепокоєність викликає також діяльність Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та профзахворювань України, який впродовж останніх років практично не проводив профілактики нещасних випадків. Зокрема, минулого року на профілактичні заходи Фонд витратив лише 8,6 % від запланованих коштів, на фінансування Національної програми поліпшення стану безпеки, гігієни праці та виробничого середовища – близько 19 %, а на регіональні програми не виділено жодної копійки, на інші профілактичні заходи витрачено лише 6 % передбачених коштів [2].

Відповідно до Закону України “Про охорону праці” від 14.10.1992 р. № 2694-ХІІ державна політика в галузі охорони праці базується на принципах підвищення рівня промислової безпеки шляхом сприяння підприємствам у створенні безпечних та нешкідливих умов праці. Згідно з нормами зазначеного Закону України роботодавець забезпечує функціонування системи управління охороною праці шляхом організації проведення аудиту охорони праці, в порядку і строки, що визначаються законодавством, та за їх підсумками вживає заходів до усунення небезпечних і шкідливих для здоров’я виробничих факторів [3]. Але, треба зазначити, що вказана норма Закону України “Про охорону праці” не працює і залишається декларативною, оскільки законодавство, яке б ре-

гулювало проведення аудиту з промислової безпеки і охорони праці, сьогодні відсутнє.

В той час же врегулювання цього питання на законодавчому рівні зумовлено об’єктивною необхідністю. Це обумовлено структурними змінами в економіці, розвитком процесів роздержавлення, утворенням нових форм і методів господарювання, суттєвим збільшенням кількості суб’єктів господарської діяльності різних форм власності, особливо у середньому та малому бізнесі та, зокрема, фізичних осіб - суб’єктів підприємницької діяльності, які використовують найману працю і зобов’язані забезпечити відповідно до чинного законодавства здорові і безпечні умови праці.

Законом України від 18.03.2004 року за № 1629-IV була затверджена Загальнодержавна програма адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу. Відповідно до положень цієї програми приведення національного трудового законодавства у відповідність до стандартів ЄС є необхідним для гарантування високого рівня соціального захисту працівників, в першу чергу поліпшення умов праці стосовно захисту здоров’я та безпеки під час здійснення трудових обов’язків [4].

Незадовільний стан безпеки і умов праці у виробництві, особливо на невеликих підприємствах, високий рівень виробничого травматизму і професійної захворюваності, а також аварійності, значна кількість робочих місць, що не відповідають вимогам санітарно-гігієнічних норм, незадовільне забезпечення працюючих засобами індивідуального захисту, в багатьох випадках низької якості, щорічне зростання загальної суми витрат на фінансування пільгових пенсій та пенсій з трудового каліцтва вимагають від держави здійснення конкретних заходів спрямованих на приведення національного законодавства з промислової безпеки і охорони праці у відповідність до норм і стандартів Європейського Союзу і, в першу чергу, щодо загальних вимог безпеки праці та виробництва.

Сьогодні на розгляді у Верховній Раді

Україні знаходиться проект Закону України “Про аудит з промислової безпеки і охорони праці” (реєстр. № 2195 від 19.09.2006 р., внесений народними депутатами України К.М. Ляпіною, С.А. Матвієнковим, А.В. Пшонкою, Г.М. Скударем). Необхідність прийняття цього правового акту не викликає сумнівів, про що вже було сказано вище. Проектом пропонується створити нову незалежну систему аудиту охорони праці на виробництві з урахуванням норм міжнародного права, що дозволить підвищити загальний рівень безпеки на виробництві при проведенні діяльності всіх суб’єктів господарювання не залежно від форм власності й видів діяльності. Безсумнівно позитивними моментами проекту є його спрямованість на попередження негативних наслідків недодержання вимог з охорони праці, його профілактична функція. Не є секретом, що сьогодні заходи в цій сфері переважно розпочинають здійснювати вже після того, як стався нещасний випадок, трагедія, що забрала людське життя. З огляду на це створення чіткого та прозорого правового механізму здійснення зовнішнього та внутрішнього аудиту дозволить попереджати такі випадки, своєчасно виявляючи недоліки та прорахунки у системі охорони праці підприємства, організації, установи.

Однак уважне ознайомлення з даним проектом дозволяє виділити деякі його вади, які можуть сприяти утрудненням під час реалізації вказаного закону. По-перше, це стосується добровільності проведення такого аудиту. У ч.1 ст.2 проекту нібито чітко визначено, що аудит з промислової безпеки і охорони праці в Україні є добровільним. Це цілком обґрунтовано, оскільки замовник аудиту зобов’язаний забезпечувати його фінансування, і, враховуючи актуальну виробничу ситуацію, має самостійно приймати рішення про періодичність здійснення аудиту. Але ч.3 цієї ж статті визначає, що внутрішній аудит повинен здійснюватись один раз на рік, і його результати повинні надаватись аудиторській організації перед проведенням зовнішнього аудиту. Тобто, виникає супереч-

ність: проведення аудиту є правом чи обов’язком замовника? Якщо обов’язком, ще й з періодичністю раз на рік, то про яку добровільність йдеться у ч.1 ст.2 проекту? Вважаємо, що дані положення мають бути уточнені з тим, щоб не виникало сумнівів щодо добровільності чи обов’язковості аудиту з промислової безпеки і охорони праці, причому для повної ясності передбачити закритий перелік підстав, за яких аудит є обов’язковим, наприклад, на підприємствах з особливо небезпечними умовами праці.

По-друге, у проекті нечітко сформульовано відповідальність аудиторів за проведення аудиту. Так, у ст.19 визначено, що особи, винні в порушенні встановленого законодавством порядку проведення аудиту, наданні свідомо неправдивих відомостей при проведенні аудиту, проведенні аудиту виконавцями, які не відповідають вимогам цього Закону, діях, спрямованих на примушення виконавця аудиту до зміни форм, методів роботи або аудиторського висновку, підготовці свідомо та завідомо неправдивого аудиторського висновку підлягають притягненню до цивільної, адміністративної чи кримінальної відповідальності відповідно до законодавства України. Надмірно загальний характер цих положень, на нашу думку, не сприятиме ефективній правозастосовчій практиці. Візьмемо для порівняння Закон України “Про аудиторську діяльність”. У його ст.ст.21 та 22 визначено, що за неналежне виконання своїх зобов’язань аудитор (аудиторська фірма) несе майнову та іншу цивільно-правову відповідальність відповідно до договору та закону, при цьому розмір майнової відповідальності аудиторів (аудиторських фірм) не може перевищувати фактично завданих замовнику збитків з їх вини. Усі спори стосовно невиконання умов договору, а також спори майнового характеру між аудитором (аудиторською фірмою) та замовником вирішуються у встановленому законом порядку. За неналежне виконання професійних обов’язків до аудитора (аудиторської фірми) можуть бути застосовані Аудиторською па-

латою України стягнення у вигляді попередження, зупинення чинності сертифіката на строк до одного року або анулювання сертифіката, виключення з Реєстру. Порядок застосування до аудиторів (аудиторських фірм) стягнень визначається Аудиторською палатою України. Рішення Аудиторської палати України щодо застосування до аудиторів (аудиторських фірм) стягнень можуть бути оскаржені до суду [5]. Як можна побачити з аналізу даних положень, ними запроваджено діючий механізм попередження порушення вимог законодавства під час здійснення аудиту. До того ж відповідальність для аудиторів за проектом закону “Про аудит з промислової безпеки і охорони праці” передбачена лише за свідомо та завідомо неправдивий аудиторський висновок, що звужує коло дій, за які може наставати відповідальність. Крім того, оціночні поняття “свідомо та завідомо” передбачають як умову притягнення до відповідальності зізнання особи, що вона мала намір на складання неправдивого висновку, а, якщо це було зроблено внаслідок недобросовісного виконання своїх обов’язків (наприклад, неухважного ознайомлення з документацією чи фактичним станом об’єкта аудиту), то, з точки зору положень даного законопроекту і підстав для відповідальності немає. На нашу думку, положення щодо відповідальності аудиторів мають бути конкретизовані, причому доцільно присвятити їм не одну статтю, а окрему главу, в якій було би визначено умови, підстави та наслідки порушень аудиторами вимог законодавства та договірних зобов’язань.

По-третє, у законопроекті відсутній механізм отримання права на зайняття аудиторською діяльністю. У ст.1 визначено, що аудитор з систем управління безпекою праці та охорони здоров’я – це фізична особа, яка пройшла у встановленому порядку навчання та отримала документ на право здійснення аудиту з промислової безпеки і охорони праці, проте порядок проходження такого навчання та отримання цього документу відсу-

тній. Отже, проект закону “Про аудит з промислової безпеки і охорони праці” необхідно доповнити положеннями, в яких визначалися би порядок та умови отримання права на аудиторську діяльність

По-четверте, дещо розпливчастими уявляються нам положення ч.4 ст.12 законопроекту, де визначено, що забороняється здійснювати аудит господарських об’єктів аудиторам, якщо вони мають акції цих об’єктів або у іншій формі мають безпосереднє відношення до них. Даний перелік має бути доповнений наступними підставами: забороняється здійснювати аудит, якщо аудитор має родинні зв’язки з замовником аудиту або власниками підприємства, установи, організації, яка є об’єктом аудиту, а також проведення аудиторською організацією аудиту об’єктів, що є власністю її своїх засновників (учасників).

По-п’яте, було би доцільно чітко визначити у законопроекті істотні умови договору про проведення аудиту з промислової безпеки та охорони праці, доповнити його переліком умов, які визначають підстави проведення внутрішнього аудиту, визначити, які відомості включаються до Реєстру аудиторських організацій і хто саме визначає порядок його ведення.

Вважаємо, що врахування цих пропозицій дозволить створити сприятливі умови для покращення стану промислової безпеки, надасть можливість підвищити ефективність управління виробничою діяльністю суб’єктів господарювання, покращити економічні результати їх роботи, що в кінцевому результаті збільшить надходження до Державного бюджету та фондів соціального страхування.

Наостаннє хотілося би сказати, що найкоріше прийняття Закону України “Про аудит з промислової безпеки і охорони праці” дозволило б активізувати впровадження новітніх технологій та досягнень науки і техніки в сфері промислової безпеки і охорони праці в Україні; зменшити кількість нещасних випадків, професійних захворювань та аварій на виробництві; посилити соціальну

захищеність працівників унаслідок доведення до широких верств працюючих вимог законодавства щодо промислової безпеки.

ЛІТЕРАТУРА

1. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Концепція Загальнодержавної програми поліпшення стану безпеки, гігієни праці та виробничого середовища на 2006-2011 роки» від 11.05.2006 р., № 269-р // Офіційний вісник України. -2006. -№ 20. -Ст.1490.

2. Пояснювальна записка до проекту Постанови Верховної Ради України “Про звіт Голови Державного комітету України з про-

мислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду щодо стану промислової безпеки та охорони праці в Україні” [Електронний ресурс]. –Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.

3. Закон України “Про охорону праці” // ВВР України. –1992. -№ 49. –Ст.668.

4. Закон України “Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу” від 18.03.2004 р., № 1629-IV // ВВР України. -2004. -№ 29. -Ст.367.

5. Закон України “Про аудиторську діяльність” // ВВР України. –1993. -№ 23. –Ст.243.

Ишин М.І. Декілька зауважень до проекту Закону України «Про аудит з промислової безпеки і охорони праці» // Форум права. -2006. -№ 3. –С.56-60 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2006-3/06imiiop.pdf>

З огляду на проект Закону України «Про аудит з промислової безпеки і охорони праці» висунуті зауваження щодо добровільності проведення аудиту, нечіткої сформульованості відповідальності аудиторів за проведення аудиту, відсутності механізму отримання права на зайняття аудиторською діяльністю, розпливчатості положень ч.4 ст.12 законопроекту, доцільності чіткого визначення істотних умов договору про проведення аудиту.

Ишин Н.И. Несколько замечаний к проекту Закона Украины «Об аудите промышленной безопасности и охране труда»

Учитывая проект Закона Украины «Об аудите промышленной безопасности и охране труда» выдвинуты замечания о добровольности проведения аудита, нечеткой формулировке ответственности аудитором за проведение аудита, отсутствии механизма получения права на занятие аудиторской деятельностью, расплывчатости положений ч.4 ст.12 законопроекта, целесообразности четкого определения важных условий договора о проведении аудита.

Inshin N.I. Little of remarks to a bill of Ukraine «About audit of industrial safety and a labor safety»

Taking into account a bill of Ukraine «About audit of industrial safety and a labor safety» remarks on voluntaries of realization to audit, the indistinct formulation of the responsibility in auditors for realization of audit, absence of the mechanism to reception of the right on employment by auditor activity, a vagueness of positions clause 4 an item 12 of the bill, expediency of precise definition of the important treaty provisions about realization of audit are put forward.