

**АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ОБЯЗАТЕЛЬНОГО СОЦИАЛЬНОГО
СТРАХОВАНИЯ ОТ НЕСЧАСТНЫХ СЛУЧАЕВ НА ПРОИЗВОДСТВЕ
И ПРОФЕССИОНАЛЬНЫХ ЗАБОЛЕВАНИЙ**© 2008 г. А. В. Уразов¹

Социальная политика в развитых странах с рыночной и социально ориентированной экономикой в качестве важнейшего своего атрибута включает систему обязательного социального страхования, роль и значение которой являются ключевыми для социальной защиты населения. Через правовые, экономические и социальные функции социального страхования распределяются финансовые ресурсы для работающих и членов их семей, оказывается медицинская и социальная помощь в случаях наступления для них социальных рисков (материальная необеспеченность в случае болезни, старости и безработицы).

Конституция Российской Федерации² (далее – Конституция) установила обязанность государства проводить такую социальную политику, которая гарантировала бы каждому россиянину необходимый жизненный уровень, а также закрепила основные направления этой политики. Однако на практике реализация основных принципов социальной политики, предусмотренных ст. 37, 39, 41 Конституции, существенно затруднена. Происходящие в России с начала 90-х годов XX в. преобразования, создали для населения страны новую ситуацию, характеризующую непривычно высоким уровнем социальных рисков и потребовали создания принципиально новой системы социального страхования.

В своем нынешнем виде система обязательно-го социального страхования в России пока еще не отвечает тем задачам, которые она в принципе призвана решать³. Происходящее в настоящее время снижение уровня социальной защиты работающих граждан и членов их семей – не только текущая проблема, но, к сожалению, и долгосрочная тенденция. В этой связи требуется не

только принятие должных мер, направленных на совершенствование отдельных механизмов социального страхования, но и проведение серьезных институциональных изменений, а значит, необходимо прибегнуть к системным законодательным решениям.

Как отмечается российскими правоведами (Ю.А. Тихомиров, М.Ю. Федорова, В.Н. Хропанюк)⁴ социальное законодательство существенным образом менялось в зависимости от природы и функций государства, ресурсов и потенциала общества и его гражданского самосознания.

В первые годы советского государства были приняты декреты и положения об увеличении пенсий, о страховании, о социальном обеспечении. КЗОТ⁵ учредил систему социального страхования. Позднее появились правовые акты в области образования, медицины, культуры, но они были, скорее, быстрым ответом на новые ситуации, социальное законодательство трактовалось как часть или производное от трудового законодательства.

Динамика государственно-правового развития общественных отношений приводит к постепенному накоплению нормативных актов в разных областях социальной сферы. С этой точки зрения 70–80-е годы XX в. характеризуются появлением Основ законодательства Союза ССР и союзных республик об образовании и здравоохранении и соответствующих республиканских законов.

Укрепление потенциала страны в научной сфере сопровождалось регулированием научно-технического прогресса. В этих условиях социальная функция государства как главного обладателя мандата в данной сфере интенсивно развивалась. Эта функция и в прошлые годы и в настоящее время выделяется среди внутренних функций государства⁶. Более того, современное россий-

¹ Главный инспектор Счетной палаты РФ, аспирант Государственного научно-исследовательского института системного анализа Счетной палаты Российской Федерации.

² См.: Конституция Российской Федерации. М., 2003.

³ См., например: Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации “Среднесрочная перспектива финансовой устойчивости государственных внебюджетных фондов”. 2005; Система социального страхования: почему и как ее надо реформировать // Человек и труд. 2005. № 3. С. 9–16; Парламентское обозрение. Совет Федерации: компетентно о главном. 2007. № 17 (54).

⁴ См., например: Социальное законодательство. Научно-практическое пособие // Отв. ред. Ю.А. Тихомиров. 2005; Федорова М.Ю. Понятие социального страхования // Журнал рос. права. 2001. № 1.

⁵ См.: Собрание узаконений РСФСР. 1918. № 87–88. Ст. 905.

⁶ См., например: Морозова Л.А. Теория государства и права. М., 2002. С. 105, 106.

ское государство характеризуется как государство социального капитализма, т.е. с ярко выраженными социализированными чертами⁷.

Между тем в начале 90-х годов прошлого столетия социальная деятельность нашего государства свертывалась в силу политических и иных реформ, и лишь в последние годы ее развитие приобретает первостепенное значение. Это объясняется возросшими возможностями общества и государства обеспечивать достойную жизнь граждан. Признание человека, его прав и свобод как высшей ценности, с одной стороны, и, социального государства, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих высокий уровень жизни и свободное развитие человека, – с другой, дают правовую ориентацию всем видам деятельности государства.

Важнейшим компонентом социальной политики государства является система социальной защиты. На этапе рыночных преобразований ее роль и функции существенно возрастают и расширяются. В России данные процессы протекают на фоне существенных изменений общественного устройства, что вызывает необходимость формирования принципиально новых социальных институтов.

Следует отметить, что вопросы формирования и становления новых институтов, а заодно и всей системы социальной защиты, становятся предметом внимания законодателей⁸.

Одним из таких институтов является институт обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.

Его формирование в Российской Федерации началось с принятия Федерального закона “Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний” от 24 июля 1998 г.⁹, вступившего в силу с 6 января 2000 г. До введения в действие названного Закона в Российской Федерации возмещение работникам ущерба, связанного с несчастными случаями на производстве, производилось на основе норм гражданского права, а зачастую в принудительном порядке с помощью судебных решений. При этом пострадавшим на

производстве работникам приходилось доказывать факт наличия или отсутствия их вины в произошедших несчастных случаях¹⁰.

Система возмещения вреда, причиненного работникам увечьем или профессиональным заболеванием при исполнении ими своих трудовых обязанностей, со временем претерпела значительные нормативно-правовые и организационные изменения.

Принципиально новой в Законе от 24 июля 1998 г. является норма о том, что обязательное страхование от несчастных случаев и профессиональных заболеваний является видом социального страхования (ст. 1).

Названный выше Закон установил гарантированный уровень возмещения вреда, но без ограничения права работников на возмещение вреда в размерах, превышающих обеспечение по страхованию, осуществляемому в соответствии с данным Законом.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, а также организации и граждане-работодатели, нанимающие работников, имеют право помимо обязательного социального страхования, предусмотренного настоящим законом, осуществлять за счет собственных средств иные виды страхования работников, предусмотренные законодательством Российской Федерации¹¹.

Закон от 24 июля 1998 г. в значительной мере снял противоречия и споры между работником и работодателем по вопросам возмещения вреда в результате трудового увечья или профессионального заболевания. Прежние правила ставили работника в зависимое положение от работодателя. Кроме того, прежняя система, компенсирующая пострадавшим материальный ущерб, не предусматривала проведение медицинской, социальной и профессиональной реабилитации пострадавших.

Однако и сегодня имеются определенные сложности, так как в связи с убыточностью, банкротствами и ликвидацией значительного числа предприятий резко возросли нарушения законодательства в сфере охраны труда. Так, по данным Федеральной службы по труду и занятости (Роструд) в 2003 г. подвергнуто штрафам за нарушения законодательства о труде 73.4 тыс. человек, в 2004 г. – 89.0 тыс. человек, в 2005 г. – 89.2 тыс. человек, в 2006 г. – 92.3 тыс. человек. Общая сумма наложенных штрафов за нарушения законода-

⁷ Чиркин В.Е. Государство социального капитализма (Перспектива для России) // Гос. и право. 2005. № 5.

⁸ См., например: Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации “Актуальные проблемы совершенствования законодательства о страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональной заболеваемости” 2003 г.; Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации “Концепция совершенствования системы социального страхования в Российской Федерации” 2005 г.

⁹ См.: Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3803. Далее приводится: “Закон от 24 июля 1998 г.”

¹⁰ Правила возмещения работодателями вреда, причиненного работникам увечьем, профессиональным заболеванием либо иным повреждением здоровья, связанными с исполнением ими трудовых обязанностей, утверждены постановлением Верховного Совета РФ от 24 декабря 1992 г.

¹¹ См.: ст. 1 Закона от 24 июля 1998 г.

тельства о труде в 2003 г. составила 80.0 млн. руб., в 2004 г. – 105.2 млн. руб., в 2005 г. – 128.4 млн. руб., в 2006 г. – 230.2 млн. руб.¹²

Как показывает практика, работодатель, создавая свою комиссию, нередко занимает необъективную позицию при расследовании несчастного случая. Так, по данным Роструда в 2003 г. расследовано и поставлено на учет 5.2 тыс. смертельных несчастных случаев на производстве, в 2004 г. – 4.9 тыс., в 2005 г. – 4.4 тыс., в 2006 г. – 4.5 тыс. В 2005 г. выявлено 2.9 тыс. сокрытых несчастных случаев, в том числе 268 со смертельным исходом, в 2006 г. выявлено 2.4 тыс. сокрытых несчастных случаев, из них 461 со смертельным исходом.

В общей массе причин несчастных случаев на производстве, приведших к тяжелым последствиям в 2006 г., более 70% занимают типичные причины организационного характера (нарушения требований безопасности, неудовлетворительная организация производства работ, недостатки в обучении работников по охране труда, нарушения трудовой дисциплины и т.д.). При этом только по причине неудовлетворительной организации производства работ в 2006 г. произошел практически каждый четвертый несчастный случай на производстве с тяжелыми последствиями¹³.

Заслуживает внимания и следующий немаловажный момент. Порядок организации работы отделений Фонда социального страхования Российской Федерации по назначению и выплате застрахованным и лицам, имеющим право на получение страховых выплат в случае смерти застрахованного, обеспечения по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве, в настоящее время регулируется “Временным порядком назначения и осуществления страховых выплат по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний в исполнительных органах Фонда социального страхования Российской Федерации”, утвержденным приказом Фонда социального страхования Российской Федерации 13 января 2000 г. Порядок же установления учреждениями медико-социальной экспертизы степени утраты профессиональной трудоспособности лицами, получившими повреждение здоровья в результате несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, утвержден постановлением Правительства РФ от 16 октября 2000 г. “Об утверждении Правил установления степени утраты профессиональной трудоспособности в результате

несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний¹⁴.

Фрагментарность нормативных актов выражается в том, что роль Фонда социального страхования Российской Федерации как страховщика в экспертизе страховых случаев, особенно профзаболеваний, существенно занижается. Приоритеты в расследовании причин возникновения профессиональных заболеваний в настоящее время отданы медикам. Отмечены случаи, когда расследование причины возникновения профзаболевания проводилось без участия работодателя и лечащего врача, когда по одному единственному заключению специалиста санэпиднадзора бюро медико-социальной экспертизы устанавливали степень утраты трудоспособности. На базе вышеприведенных положений можно сделать вывод, что нормативные правовые акты Правительства РФ, в которых обозначена роль специалистов Фонда социального страхования Российской Федерации в экспертизе случаев профзаболеваний, носят пока рамочный характер¹⁵.

Поэтому представляется необходимой разработка комплексной системы мер, направленных на решение общей задачи по снижению производственного травматизма и уровня профзаболеваний, потому что лишь одними организационными мерами дело не исправить. Соответственно назрела необходимость создания четкого, прозрачного механизма экономической заинтересованности субъектов страхования в снижении степени профессионального риска на предприятиях страхователей. Одним из таких экономических рычагов должна являться система скидок и надбавок к страховому тарифу с учетом улучшения условий труда, а также затратных показателей на производственный травматизм и профзаболевания. Причем надбавка к страховому тарифу должна быть произведена из прибыли. Только так можно заставить работодателя задуматься над тем, какой ценой достается ему эта прибыль, т.е. ценой здоровья и жизни работающих¹⁶.

Одним из основных подходов по совершенствованию обязательного социального страхования от несчастных случаев и профессиональных заболеваний является использование предупредительных мер, направленных на сокращение производственного травматизма и профзаболеваний.

¹⁴ См.: Собрание законодательства РФ. 2000. № 43. Ст. 4247.

¹⁵ См., например: Постановление Правительства РФ “Об утверждении Положения о расследовании и учете профессиональных заболеваний” от 15 декабря 2000 г. // Собрание законодательства РФ. 2000. № 52 (Ч. II). Ст. 5149.

¹⁶ См.: Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации “Актуальные проблемы совершенствования законодательства о страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональной заболеваемости” 2003 г.

¹² www.rostrud.info.

¹³ www.rostrud.info.

Понимая важность данного вопроса, Фонд социального страхования Российской Федерации, начиная с 2001 г., увеличивал расходы на обеспечение предупредительных мер по сокращению производственного травматизма и профессиональных заболеваний. В 2007 г. эти расходы, по сравнению с 2001 г. возросли в 7 раз, а всего на реализацию указанных мероприятий в 2007 г. предполагалось направить 7358.5 млн. руб.¹⁷

С 2000 г. количество страхователей, воспользовавшихся правом на финансирование предупредительных мер, увеличилось более чем на 30.0%. Однако у большинства страхователей перечисленные взносы низки, поэтому 20% от начисленных взносов составляют незначительную сумму, не позволяющую использовать ее для достаточного числа работающих. Средства используются страхователями не в полном объеме также из-за несвоевременной подачи документов в исполнительные органы Фонда социального страхования Российской Федерации, их неполного и некачественного оформления.

Следует также отметить, что решение всего комплекса проблем, связанных с улучшением условий труда, находится в прямой зависимости от состояния экономики в целом, а в немалой степени еще и должной реализации “механизма” исполнения законодательства в области охраны труда.

Сегодня, к сожалению, правовой механизм, побуждающий работодателя принимать эффективные меры по обеспечению безопасных условий труда, отсутствует. Статьей 212 Трудового кодекса РФ на работодателя возложены обязанности по обеспечению безопасных условий и охраны труда, именно по этой причине требования охраны труда на многих предприятиях и даже отраслях в целом игнорируются. Зачастую работодатель экономит средства на проведение необходимых мероприятий, направленных на создание здоровых и безопасных условий труда на “своем” производстве. Государственными инспекциями труда в 2006 г. в ходе проверок всех видов нарушений трудового законодательства выявлено 1862398 случаев несоблюдения трудового законодательства, в том числе: 436 650 случаев (23.4%) – нарушения трудового законодательства, не связанных с охраной труда; 1425748 случаев (76.6%) – нарушения трудового законодательства, связанные с охраной труда¹⁸.

Одним из видов обеспечения обязательного социального страхования от несчастных случаев и профессиональных заболеваний и предупре-

ждения несчастных случаев на производстве является надлежащая организация и проведение обучения работников правилам охраны труда (ст. 17 и 18 Закона). В 2006 г. Фондом социального страхования Российской Федерации на данные цели было израсходовано 382.5 млн. руб., в 2007 г. предусмотрено израсходовать 457.7 млн. руб.¹⁹

В этой связи надо отметить, что реализация данного вида социального обеспечения с правовой точки зрения остается не урегулированной.

Законом от 24 июля 1998 г. установлено, что страхователь обязан направлять на обучение по охране труда отдельные категории застрахованных в порядке, определяемом Правительством РФ. Однако до настоящего времени нормативный правовой акт, регулирующий вопросы обучения по охране труда отдельных категорий застрахованных, Правительством РФ не принят.

Между тем реализация указанной нормы Закона от 24 июля 1998 г. осуществлялась на основании правовых норм, установленных федеральными законами о бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации и постановлением Министерства труда и социального развития РФ и Министерства образования РФ от 13 января 2003 г., утвердивших “Порядок обучения по охране труда и проверки знаний работников организаций”.

Статья 15 Федерального закона “О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2006 год” от 22 декабря 2005 г.²⁰ устанавливает, что в 2006 г. Фонд социального страхования РФ передает в федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий выработку государственной политики и нормативное правовое регулирование в сфере здравоохранения и социального развития (Министерство здравоохранения и социального развития РФ), средства обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний на осуществление мероприятий, связанных с обучением по вопросам охраны труда отдельных категорий застрахованных граждан, предусмотренным п/п 12 п. 2 ст. 17 Закона от 24 июля 1998 г. Министерством здравоохранения и социального развития РФ (далее – Минздравсоцразвития России) во исполнение ст. 15 Федерального закона “О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2006 год” издан приказ “Об организации мероприятий, связанных с обучением по вопросам охраны труда отдельных категорий застрахованных, в 2006 году” от 27 февраля 2006 г., в соответ-

¹⁷ См.: Федеральный закон “О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации” на 2007 год от 19 декабря 2006 г. // Парлам. газ. 2006. 22 дек.

¹⁸ www.rostrud.info

¹⁹ www.ach.ru, ст. 18 Федерального закона “О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2007 год” от 19 декабря 2006 г.

²⁰ См.: Собрание законодательства РФ. 2005. № 52 (Ч. I). Ст. 5586.

ствии с которым Минздравсоцразвития России осуществлял финансирование расходов на организацию и проведение обучения по охране труда отдельных категорий застрахованных в 2006 г. в пределах средств, предусмотренных Федеральным законом “О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2006 год” и перечисленных Минздравсоцразвития России.

Статья 18 Федерального закона “О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2007 год” от 19 декабря 2006 г. предусматривает, что в 2007 г. Фонд социального страхования Российской Федерации передает в федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере здравоохранения и социального развития средства обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний на осуществление мероприятий, связанных с обучением по вопросам охраны труда отдельных категорий застрахованных граждан. Однако нормативный акт, регулирующий порядок расходования средств на указанные цели в 2007 г., не принят. Порядок же организации работы и расходования средств на указанные цели в 2007 г. регулировался Соглашением, заключенным между Фондом социального страхования Российской Федерации и Минздравсоцразвития России. При этом Федеральным законом “О внесении изменений в статьи 11 и 18 Федерального закона “Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний” от 29 декабря 2006 г.²¹, вступившем в силу с 1 января 2007 г. внесены изменения, в соответствии с которыми такая важная функция Фонда социального страхования Российской Федерации, как участие в осуществлении контроля за правильностью использования этих средств, ликвидирована.

В соответствии с Законом от 24 июля 1998 г. единственным страховщиком, ответственным за страховое возмещение вреда, причиненного работодателями жизни и здоровью работника, является Фонд социального страхования РФ (ст. 1). Работодателям вменено в обязанность в установленном порядке и в определенные страховщиком сроки начислять и перечислять страховщику страховые взносы на социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний (п/п 2 п. 2 ст. 17).

Правовая природа страховых взносов на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний была предметом рассмотрения Кон-

ституционного Суда РФ (далее – Конституционный Суд). В п. 4 Определения “По жалобе общественного фонда “Правоборец” на нарушение конституционных прав и свобод положениями статьи 24 Федерального закона “О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2002 год”, пункта 9 статьи 80 и пункта 1 статьи 119 Налогового кодекса Российской Федерации” от 10 июля 2003 г.²² отмечено, что “страховые взносы по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний не включены законодателем в состав единого социального налога и уплачиваются в соответствии с федеральными законами об этом виде социального страхования в Фонд социального страхования Российской Федерации. Однако по своему юридическому содержанию и социально-правовой природе они идентичны тем страховым взносам, которые в настоящее время заменены единым социальным налогом, они также взыскиваются на началах обязательности, безвозвратности и индивидуальной безвозмездности”. Поэтому при установлении указанных платежей, в том числе при определении сроков вступления в силу норм об ответственности за неисполнение обязанностей, связанных с их уплатой, законодателем должны соблюдаться не только требования ст. 15 (ч. 3), 54, 55 (ч. 2 и 3) и 57 Конституции РФ, но и положения ст. 5 Налогового кодекса РФ (далее – Налоговый кодекс), регламентирующие действие актов законодательства о налогах и сборах во времени, и согласно которым акты законодательства о налогах и сборах вступают в силу не ранее чем по истечении одного месяца со дня их официального опубликования, за исключением случаев, предусмотренных данной статьей. Акты законодательства о налогах и сборах, устанавливающие или отягчающие ответственность за нарушение законодательства о налогах и сборах, устанавливающие новые обязанности или иным образом ухудшающие положение налогоплательщиков или плательщиков сборов, а также иных участников отношений, регулируемых законодательством о налогах и сборах, обратной силы не имеют.

Одним словом, подтверждается необходимость применения норм законодательством о налогах и сборах при регулировании отношений, связанных с администрированием этих взносов и не урегулированных законодательством о названном виде обязательного социального страхования²³.

²² См.: Собрание законодательства РФ. 2003. № 42. Ст. 4107.

²³ См.: Агапцов С.А., Романов Е.Ю. Доходы социальных фондов. Правовое регулирование доходов государственных внебюджетных фондов: проблемы и решения. М., 2007. С. 175.

²¹ См.: Росс. газ. 2006. 31 дек.

Сравнивая положения действующих нормативно-правовых актов об обязательном пенсионном страховании и обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний с учетом позиции Конституционного Суда по вопросу социально-правовой природы соответствующих взносов, становится очевидным следующее. В соответствии со ст. 2 Федерального закона «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» от 15 декабря 2001 г. правоотношения, связанные с уплатой обязательных платежей на обязательное пенсионное страхование (которые, согласно правовой позиции Конституционного Суда, имеют неналоговый характер)²⁴, в том числе в части осуществления контроля за их уплатой, регулируются законодательством Российской Федерации о налогах и сборах. В то же время, Закон 24 июля 1998 г., установивший страховые взносы на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, не содержит положения, устанавливающего возможность применения законодательства о налогах и сборах к правоотношениям, связанным с уплатой этих взносов и неурегулированным законодательством об этом виде обязательного социального страхования (за исключением порядка привлечения страхователей к ответственности)²⁵.

Нормы, предусматривающие меры ответственности страхователя за нарушение законодательства, связанного с исчислением и уплатой страховых взносов, несвоевременной регистрацией страхователя в органах страховщика, а также сроков представления страховщику отчетности, содержатся в ст. 19 Закона от 24 июля 1998 г. Согласно вышеназванной статье страхователь несет ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение возложенных на него обязанно-

стей по своевременной регистрации в качестве страхователя у страховщика, своевременной и полной уплате страховых взносов, своевременно представлению страховщику установленной отчетности.

Нарушение срока, установленного ст. 6 Закона от 24 июля 1998 г. для регистрации в качестве страхователя у страховщика, влечет взыскание штрафа в размере 5 тыс. руб.; нарушение этого срока более чем на 90 дней – 10 тыс. руб.

Осуществление физическим лицом, заключившим трудовой договор с работником, деятельности без регистрации в качестве страхователя у страховщика влечет взыскание штрафа в размере 10% облагаемой базы для начисления страховых взносов, определяемой за весь период осуществления деятельности без указанной регистрации у страховщика, но не менее 20 тыс. руб.

В связи с осуществлением исполнительными органами страховщика регистрации юридических лиц в качестве страхователей на основании данных органа, осуществляющего государственную регистрацию юридических лиц (ФНС России), обязанность самостоятельно зарегистрироваться у страховщика (и, соответственно, возможность применения мер ответственности за несвоевременную регистрацию) в настоящее время сохраняется только для следующих категорий страхователей:

юридических лиц;

юридических лиц по месту нахождения их обособленных подразделений, имеющих отдельный баланс, расчетный счет и начисляющих выплаты и иные вознаграждения в пользу физических лиц;

страхователей – физических лиц (в том числе предпринимателей без образования юридического лица), заключивших трудовой договор с работником;

страхователей – физических лиц, обязанных уплачивать страховые взносы в соответствии с заключенным гражданско-правовым договором²⁶.

Неуплата или неполная уплата сумм страховых взносов (в результате занижения облагаемой базы) для начисления страховых взносов, иного неправильного исчисления сумм страховых взносов или других неправомерных действий (бездействия) влечет взыскание штрафа в размере 20% причитающейся к уплате суммы страховых взносов, а умышленное совершение указанных деяний – в размере 40% суммы страховых взносов, причитающейся к уплате.

Нарушение же срока представления страховщику установленной отчетности или ее непредставление влечет взыскание штрафа в размере 1 тыс. руб. а по-

²⁴ См., например: Определение Конституционного Суда РФ «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Протасова Юрия Владимировича на нарушение его конституционных прав положениями подпункта 2 пункта 1 статьи 6, пункта 2 статьи 14 и статьи 28 Федерального закона «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» от 12 мая 2005 г.»; Определение Конституционного Суда РФ «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Морозовой Нины Васильевны на нарушение ее конституционных прав положениями пункта 2 статьи 22 Федерального закона «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» от 3 июля 2007 г.

²⁵ См.: Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации «Аналитическая записка о результатах экспертно-аналитического мероприятия по анализу эффективности администрирования страховых взносов на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, в том числе в региональных отделениях Фонда социального страхования Российской Федерации по Воронежской и Вологодской областям».

²⁶ См.: ст. 6 Федерального закона «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» от 24 июля 1998 г.

вторное совершение указанных деяний в течение календарного года – в размере 5 тыс. руб.

Привлечение страхователя к ответственности осуществляется страховщиком в порядке, аналогичном порядку, установленному Налоговым кодексом для привлечения к ответственности за налоговые правонарушения.

Учитывая позицию Конституционного Суда, согласно которой страховые взносы не отграничиваются от налоговых платежей, рассмотрим, как предусмотренные Законом от 24 июля 1998 г. меры ответственности страхователя за несвоевременную регистрацию, неуплату или неполную уплату страховых взносов, соотносятся с соответствующими положениями Налогового кодекса.

Положения Закона от 24 июля 1998 г. об ответственности страхователя за несвоевременную регистрацию у страховщика полностью повторяют ст. 116 Налогового кодекса (“Нарушение срока постановки на учет в налоговом органе”).

Статья 117 (“Уклонение от постановки на учет в налоговом органе”) Налогового кодекса предусматривает ответственность за ведение деятельности организацией или индивидуальным предпринимателем без постановки на учет в налоговом органе.

Согласно указанной статье ведение деятельности организацией или индивидуальным предпринимателем без постановки на учет в налоговом органе влечет взыскание штрафа в размере 10% от доходов, полученных в течение указанного времени в результате такой деятельности, но не менее 20 тыс. руб.; ведение такой же деятельности более 90 дней влечет взыскание штрафа в размере 20% доходов, полученных в период такой деятельности, но не менее 40 тыс. руб.

Налоговое законодательство разграничивает ответственность за нарушение срока постановки на учет в налоговом органе (ст. 116 Налогового кодекса) и уклонение от постановки на учет в налоговом органе (ст. 117 Налогового кодекса). Закон от 24 июля 1998 г. содержит меры ответственности физических лиц, являющихся работодателями и не зарегистрировавшихся в установленные сроки в органах Фонда социального страхования РФ, аналогичные мерам ответственности, предусмотренным Налоговым кодексом для налогоплательщиков, уклоняющихся от регистрации в налоговом органе. В то же время ответственность за аналогичное правонарушение для обособленных подразделений юридических лиц, ведущих хозяйственную деятельность, Законом от 24 июля 1998 г. не разграничена²⁷, т.е. в данном случае существует правовая неопределенность в части применения нормы закона.

²⁷ См.: Агапцов С.А., Романов Е.Ю. Указ. соч. С. 197.

Критерий определенности и четкости правовой нормы (как конституционное требование к законодателю) сформулирован в постановлении Конституционного Суда “По делу о проверке конституционности частей первой и второй статьи 54 Жилищного кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданки Л.Н. Ситаловой” от 25 апреля 1995 г.²⁸ и конкретизирован в последующих его решениях. В частности, в постановлении “По делу о проверке конституционности Закона Санкт-Петербурга от 14 июля 1995 года “О ставках земельного налога в Санкт-Петербурге в 1995 году” от 8 октября 1997 г.²⁹ Конституционный Суд отмечает, что законы о налогах должны быть конкретными и понятными, и что неопределенность налоговых норм может привести к не согласующемуся с принципом правового государства произволу государственных органов и должностных лиц в их отношениях с налогоплательщиками и к нарушению равенства прав граждан перед законом.

Общеправовой критерий определенности, ясности, недвусмысленности правовой нормы вытекает из конституционного принципа равенства всех перед законом и судом (ч. 1 ст. 19 Конституции), поскольку такое равенство может быть обеспечено лишь при условии единообразного понимания и толкования нормы всеми правоприменителями. Неопределенность ее содержания, напротив, допускает возможность расширительного толкования в процессе правоприменения и неизбежно ведет к произволу, а значит к нарушению принципов равенства и верховенства закона³⁰.

Таким образом, вышесказанное свидетельствует о том, что становление института обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний еще не закончилось, идет сложно, со значительными социальными издержками и правовой неурегулированностью целого ряда вопросов.

Однако, по мнению участников парламентских слушаний, организованных Комитетом Государственной Думы по труду и социальной политике и проведенных в Совете Федерации на тему “Проблемы совершенствования законодательства о страховании профессиональных рисков и практики его применения”³¹, состоявшихся в октябре 2002 г., введение в действие Закона от

²⁸ См.: Собрание законодательства РФ. 2001. № 10. Ст. 995.

²⁹ См.: Собрание законодательства РФ. 1997. № 42. Ст. 4901.

³⁰ См.: Определение Конституционного Суда РФ “По запросу Федерального арбитражного суда Восточно-Сибирского округа о проверке конституционности пунктов 1 и 3 статьи 120 и пункта 1 статьи 122 Налогового кодекса Российской Федерации” от 18 января 2001 г.

³¹ www.council.gov.ru

24 июля 1998 г. было своевременным и необходимым шагом для создания современной системы социальной защиты работников от профессиональных рисков.

На состоявшемся в Москве (в 2007 г.) VI Всероссийском конгрессе “Профессия и здоровье”³², посвященном проблемам здравоохранения работающего населения страны, было отмечено, что в ряде субъектов Российской Федерации уже приняты и реализуются программы, направленные на сохранение и укрепление здоровья работников. Также успешно реализуются предложения конгресса о повышении ответственности органов исполнительной власти за состояние здоровья населения и его демографические характеристики. Указ Президента РФ “Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации” от 28 июня 2007 г. среди показателей эффективности работы исполнительной власти, предусматривает в составе региональных демографических характеристик показатели смертности населения, в том числе в трудоспособном возрасте.

При этом, наряду с положительными сдвигами, произошедшими за последнее время, отмечено и то, что в России прогрессирует мужская смертность, уровень которой в четыре раза выше уровня женской смертности. Среди умерших работоспособных россиян почти 80% – мужчины. В самых активных рабочих возрастах (25–39 лет) смертность мужчин остается на уровне начала XX в.

Кроме того, был высказан ряд критических замечаний и предложений. Важнейшие из них следующие:

серьезная озабоченность (со стороны представителей работодателей) прозвучала по поводу обоснованности размеров и системы дифференциации страховых тарифов, механизма исчисления и индексации страховых выплат;

недостаточно продуманным является порядок направления средств на обеспечение предупредительных мер по сокращению производственного травматизма и профессиональных заболеваний;

особую озабоченность вызывает наличие межведомственной несогласованности в подходах к дальнейшему совершенствованию законодательства по страхованию профессиональных рисков.

Одним из возможных вариантов совершенствования правового регулирования обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний в современных условиях может быть

принятие как минимум трех возможных сценариев³³, а именно:

1) в ближайшей перспективе (3–5 лет) провести работу по уточнению методики оценки риска и расчета страховых тарифов, с одновременным (параллельным) уточнением положений Закона об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, отражая в нем более совершенные механизмы дифференциации страховых тарифов по видам экономической деятельности и для конкретного страхователя, устанавливая их на 2–3 года; по совершенствованию экономического механизма стимулирования работодателей за улучшение условий и охраны труда и смещая при этом акцент в сторону превентивных мер, обеспечивая тем самым сокращение числа страховых случаев; по повышению эффективности реабилитации с ориентацией на восстановление трудовой функции пострадавшего;

2) на среднюю перспективу (5–10 лет) целесообразно предусмотреть меры по учету отраслевых особенностей профессиональных рисков, с одновременным делегированием части полномочий Фонда социального страхования Российской Федерации органам социального диалога и развитием корпоративной системы управления данной системой;

3) на отдаленную перспективу (10–20 лет) важно предусмотреть меры по разработке программы формирования и развития отечественной системы социальной защиты с учетом опыта Германии, иных зарубежных стран, и особенностей России, провести апробацию новой системы в 9–15 субъектах Российской Федерации на протяжении 3-х лет с последующей доработкой и внедрением.

В основе любого из приведенных выше сценариев должны быть предусмотрены общие для них компоненты, и прежде всего меры по снижению страховых случаев и правовые механизмы по неукоснительному соблюдению базовых принципов обязательного социального страхования:

обеспечение полноценной (достаточной и гарантированной) социальной защиты застрахованных, ориентированной на нормы конвенций и рекомендаций Международной организации труда и Европейского сообщества;

повышение заинтересованности страхователя в снижении числа страховых случаев и вменения в его обязанность принятия мер по трудоустройству пострадавших после их медицинской и профессиональной реабилитации;

³² См.: Парламентское обозрение. Совет Федерации: компетентно о главном”. 2007. № 17 (54).

³³ См., например: Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации № 37 (193) “Актуальные проблемы совершенствования законодательства о страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональной заболеваемости” 2003 г.

повышение ответственности страхователя за качество обязательного социального страхования, подконтрольность сторонам социального диалога.

И в заключение необходимо отметить следующее. Участники V Всероссийской научно-практической конференции “Мониторинг законодательства и правоприменительной практики: пятилетние итоги и перспективы конституционного партнерства”, организованной Советом Федерации, Советом законодателей, Российской академией государственной службы при Президенте РФ, признали, что, как и несколько лет назад, национальное законодательство страдает фрагментарностью, несистемностью. Поэтому требуется уделить максимум внимания созданию эффективных механизмов реализации результатов мониторинга законодательства³⁴.

Многие ведущие российские юристы поддерживают позицию, характеризующуюся тем, что оценка эффективности законов, правовых норм, действующих в социальной сфере должна осуществляться в целях совершенствования не толь-

ко правотворческой, но и правоприменительной деятельности³⁵.

Анализ эффективности закона, хода его реализации – важнейшая составляющая деятельности всех уровней государственной власти, как законодательной, так и исполнительной. В ходе такой деятельности появляется возможность своевременно устранить отклонения от закона; совершенствовать правоприменительную деятельность органов исполнительной власти различных уровней; принять меры к дополнительному обеспечению реализации закона; изменить и дополнить действующие законы социальной сферы, а возможно и принять новые законы. Но при этом необходимо помнить о том, что любые новации, особенно в социальной сфере, должны быть взвешенными и продуманными, так как по большому счету вопросы социальной защиты касаются (в той или иной мере) всех без исключения россиян.

³⁴ См.: Парламентское обозрение. Совет Федерации: компетентно о главном. 2007. № 12 (49).

³⁵ См.: например: Социальное законодательство. Научно-практическое пособие / Отв. ред. Ю.А. Тихомиров; Шешко Г.Ф., Литовкин В.Н. Качество закона или работа над ошибками // Закон. 2005. № 6.