

**Б.Г. Збышко, А.Н. Демченко,¹
М.П. Демченко, Н.А. Демченко¹**

СТРАХОВАНИЕ ОТ НЕСЧАСТНЫХ СЛУЧАЕВ НА ПРОИЗВОДСТВЕ И ПРОФЕССИОНАЛЬНЫХ ЗАБОЛЕВАНИЙ В ФРГ: ОБРАЗЕЦ ДЛЯ РОССИИ?

За годы, последовавшие за распадом СССР, в Российской Федерации сформировалась новая система социальной поддержки населения, которая в большей степени соответствует особенностям, требованиям и вызовам рыночной экономики. Институты и механизмы защиты от социальных и профессиональных рисков, эффективные в условиях государственной экономики, оказались не соответствующими новым реалиям рыночной экономики. Поэтому в последние 15 лет не только системы пенсионного, медицинского и социального обеспечения подверглись глубоким изменениям, но и появились новые направления и формы социальной поддержки, в том числе система поддержки при безработице. При этом в процессе кардинального реформирования и замещения существовавшей государственной социалистической системы социальной защиты населения от социальных и профессиональных рисков были частично утрачены многие ее достижения, а вновь созданная система несовершенна и вызывает многочисленные нарекания.

Существуют две возможности дальнейшего развития российской системы социальной защиты населения. Первая – усовершенствование ее институтов и механизмов путем проб и ошибок. При этом процесс развития системы социальной защиты будет ос-

¹ Збышко Б.Г. – доктор экономических наук, советник аппарата Комитета ГД ФС РФ по труду и социальной политике; Демченко А.Н. – кандидат экономических наук, Демченко М.П. – кандидат экономических наук, Демченко Н.А. – юрист.

ложнен достаточно динамичным развитием, быстрым «созреванием» рыночных условий экономической деятельности. Поэтому разработчики будут постоянно опаздывать с выработкой и принятием рациональных решений, идти, по существу, в «хвосте» процесса. Вторая возможность заключается в изучении существующих в развитых странах систем социальной защиты и их адаптации к российским условиям. Такой подход обеспечивает опережение возникновения социальных проблем и их сглаживания. Именно такое опережающее управление социальными проблемами и рисками представляется наиболее эффективным и рациональным, создающим благоприятные условия для реализации насущных задач государственной социальной политики.

России необходимо обеспечить импорт не только производственных, но и социальных технологий, что создаст основу для ускоренного развития страны, поскольку в современных условиях без развития человеческого капитала невозможно ни технологическое, ни экономическое развитие.

Национальные системы социальной защиты населения в развитых странах имеют существенные различия, определяемые принципиальным пониманием основных целей и задач государства и выбора соответствующего соотношения уровня социальных затрат и эффективности экономической системы. Наиболее развитой системой социальной защиты, базирующейся на принципах социального страхования, обладает Федеративная Республика Германия, социальный характер государственности которой закреплен в Основном законе. За послевоенные десятилетия государственного и социально-экономического развития в Германии на основе концепции социальной рыночной экономики были выработаны современные оптимальные и высокоэффективные институты, формы и механизмы социальной защиты, позволяющие обеспечивать социальную устойчивость в обществе, гарантированно высокий уровень жизни всех категорий населения и поступательное экономическое развитие страны.

Трансферт немецкой системы социального страхования в Российскую Федерацию облегчается, прежде всего, достаточной близостью основ российского и немецкого законодательства. Надо учитывать также успешное развитие тесного внешнеэкономического и политического сотрудничества между двумя странами. Сближение систем социального обеспечения будет способствовать укреплению сотрудничества и повышению доверия инвесторов и предпринимателей. Наконец, надо отметить исторически сложив-

шуюся близость менталитета российского и немецкого народов. Немецкие решения по регулированию социальной сферы не вызовут отторжения и неприятия на российской почве.

Укрупненно система социального страхования в Германии охватывает следующие основные направления: медицинское страхование, страхование от несчастного случая на производстве, пенсионное страхование, страхование по уходу, страхование от потери работы.

Остановимся на краткой характеристике системы страхования от несчастного случая на производстве, как наиболее актуальной для России.

Исходя из списка Европейского агентства по безопасности и здравоохранению на рабочем месте, в ФРГ действуют следующие федеральные правовые акты.

а) Федеральные законы: Закон об охране труда, Закон о врачах на предприятиях, инженерах по технике безопасности и других специалистах по охране труда, Закон о продолжительности рабочего дня, Закон о защите от отравляющих веществ, Закон о безопасности приспособлений и продуктов производства, Закон об охране труда молодежи, Закон о времени работы магазинов, Закон о защите материнства (1).

б) Распоряжения федерального правительства: Распоряжение о рабочем месте, Правила в отношении рабочего места, Распоряжение о стройках, Правила в отношении охраны труда на стройках, Распоряжение о профессиональных заболеваниях, Распоряжение о безопасности на предприятиях, Распоряжение о работе перед монитором, Распоряжение о биологических веществах, 32-е Распоряжение о применении федерального закона о выбросах в окружающую среду – Распоряжение о шуме, исходящем от приспособлений, машин и станков, Распоряжение о работе с аппаратами воздушного давления, Распоряжение об опасных веществах, 1-е Распоряжение к Закону «О безопасности приспособлений и продуктов» «О введении электронных приспособлений производства», 2-е Распоряжение к Закону «О безопасности приспособлений и продуктов» «О безопасности игрушек», 6-е Распоряжение к Закону «О безопасности приспособлений и продуктов» «О введении обычных емкостей высокого давления», 7-е Распоряжение к Закону «О безопасности приспособлений и продуктов» «О потребителях газового сырья», 8-е Распоряжение к Закону «О безопасности приспособлений и продуктов» «О введении личных предметов безопасности», 9-е Распоряжение к Закону «О безопасности при-

способлений и продуктов» «О машинах и станках», 11-е Распоряжение к Закону «О безопасности приспособлений и продуктов» «О защите от взрывов», 12-е Распоряжение к Закону «О безопасности приспособлений и продуктов» «О введении лифтов», 13-е Распоряжение к Закону «О безопасности приспособлений и продуктов» «Об упаковках с аэрозолем», 14-е Распоряжение к Закону «О безопасности приспособлений и продуктов» «О приспособлениях, эксплуатируемых под высоким давлением», Распоряжение «О медицинских исследованиях в делах охраны труда молодежи», Распоряжение «Об охране труда детей», Распоряжение «О правилах поведении с тяжелыми предметами труда на производстве», Распоряжение «Об охране труда при работе с предметами – эмитентами шума и вибрации», Распоряжение «Об использовании приспособлений личной безопасности», Распоряжение «Об измененном применении предписаний закона об охране труда в отношении особой деятельности на государственной службе федерации в подведомственности Министерства обороны» (2).

в) Технические правила: Технические правила в отношении опасных веществ, Технические правила в отношении биологических веществ на производстве, Правила в отношении охраны труда на стройках, Технические правила в отношении безопасности на предприятиях, Правила в отношении рабочего места (3).

г) Своды правил страховых учреждений: сами страховые учреждения также издают непосредственно в рамках своей автономии правила для своих членов и органов управления.

Описание правовых актов. Главным законом в немецком законодательстве, регулирующем на федеральном уровне обязательное социальное страхование от несчастных случаев, в особенности от несчастных случаев на производстве, является VII том Социального кодекса (далее «СК VII») (4). СК VII содержит специальные предписания в рамках государственного социального страхования. Они конкретизируют и регулируют материально-правовую, а также специализированную формально-правовую основу права государственного социального страхования от несчастных случаев. Поэтому статьи СК VII должны рассматриваться как конкретизация либо дополнение базовых принципов, урегулированных в СК I, регулирующем общую часть всего социального законодательства, находящего, в частности, применение и на особые законы, регулирующие институты социального права; в СК IV регулируются общие правила социального страхования – только страхования, а в СК X регулируется порядок административного делопроизводства,

являющийся особым законом в отношении к федеральному закону о порядке общего административного делопроизводства. Закон о судебном процессе в социально-правовых делах обосновывает вместе со ст. 95 ОЗ ФРГ отдельную ветвь судебной власти – социально-правового делопроизводства, таким образом являющейся особой – и обособленной – частью ветви общего административно-правового судебного делопроизводства.

Международное (коллизийное) право государственного страхования от несчастных случаев регулируется особым Федеральным законом «Об иностранных пенсиях» (5).

Наряду с государственным страхованием физические лица принципиально могут заключать гражданско-правовой договор страхования с тем же предметом страхования. В этом случае применяются Общие условия страхования от несчастных случаев согласно ст. 6 п. 4 Закона «О договорах страхования» и ст. 305 и последующими Гражданского уложения Германии и вносятся в договор как Общие условия заключения сделки. Конфликт настоящих двух материй не является предметом этой работы.

На земельном уровне действуют различные правовые акты применительно к страхованию от несчастных случаев депутатов земельных парламентов. Например, Президент Земельного парламента Нижней Саксонии может страховать депутатов от несчастных случаев в соответствии со ст. 25 «Закона о выплате компенсаций депутатам парламента Нижней Саксонии» (6).

Система социального страхования от несчастных случаев и безопасность труда

Обязательное страхование от несчастных случаев осуществляется на основе публичного права (государственное социальное страхование) и как вид страхования является составной частью системы государственного социального страхования. Цель государственного социального страхования – предотвращать несчастные случаи на производстве, профессиональные заболевания и нанесение вреда здоровью, обусловленного условиями труда и спецификой производства, а также обеспечивать медицинскую, профессиональную, социальную реабилитацию застрахованных и выплату страхового возмещения после наступления несчастного случая на производстве или профессионального заболевания, установленных законом.

Органы управления страхованием от несчастных случаев

Органами государственного страхования от несчастных случаев в Германии являются Трудовые ассоциации. Страховые объединения являются в соответствии со ст. 29 СК IV юридическими лицами публичного права, действующими на основе самоуправления и ведающими системой страхования от несчастных случаев на производстве. Органы страхования от несчастных случаев систематически сгруппированы в соответствии с законными предписаниями в ст. 121-129а СК VII «Компетенции органов страхования от несчастных случаев» по трем направлениям: профессиональные и сельскохозяйственные Трудовые ассоциации, а также страховые организации государственного сектора.

Профессиональные Трудовые ассоциации систематически сгруппированы в свою очередь по отраслевому признаку, в то время как сельскохозяйственные Трудовые ассоциации и государственные страховые организации группируются только на региональном уровне.

Специализация страховых органов с целью облегчения предупреждения несчастных случаев как основной задачи страховщиков рассматривается как смысл отраслевой классификации, так же, как и создание специфических для каждой отрасли объединений по распределению рисков.

Региональное подразделение сельскохозяйственных страховых объединений обусловлено тем, что сельское хозяйство на земельном или коммунальном уровне субсидируется таким образом, что существует тесная связь с соответствующим бюджетом, и сельское хозяйство можно рассматривать как гражданско-правовую организационную единицу государственного органа (по меньшей мере это касается финансовой зависимости). Та же самая причина служит исходным пунктом для регионального подразделения органов государственного страхования: кассы страхования от несчастных случаев на государственном уровне и уровне федеральных земель финансируются из государственных средств — страны или соответствующей федеральной земли. В результате существуют фактические региональные различия в реабилитации. Например, в то время как в Северном Рейне-Вестфалии в области Рура большинство застрахованных составляют рабочие в добывающих и обрабатывающих отраслях промышленности, их численность в Баварии минимальна. В то же время сельское хозяйство

является важным источником дохода для многих коммунальных единиц (промысловый налог) и застрахованных лиц Баварии. Имеются региональные различия, обусловленные специфическими экономическими отношениями в городах, имеющих статус федеральной земли – Берлин, Гамбург и Бремен. Так при рассмотрении такая децентрализация заданий и финансирования (союз, страна, коммунальное объединение, коммуна) может привести к синергетическим и количественным доходам, а также позволит экономить административные затраты.

Органами государственного страхования от несчастных случаев в Германии являются перечисленные в ст. 114 п. 1 СК VII.

Профессиональные трудовые объединения насчитывают 13 объединений, сгруппированных по отраслям промышленности): Страхование объединение предприятий строительной индустрии (BG BAU), Страхование объединение предприятий торговли и сбыта (BGHW), Страхование объединение предприятий энергетической, текстильной, электротехнической отраслей промышленности и средств массовой информации (BG ETEM), Страхование объединение учреждений сферы управления – банков, органов страхования, управляющих организаций, а также свободных профессий, предприятий керамической и стекольной промышленности, предприятий по обслуживанию улиц, метро и железных дорог (VBG), Страхование объединение предприятий добывающей и химической промышленности (BG RCI), Страхование объединение предприятий транспорта и транспортной промышленности (BG Verkehr), Страхование объединение предприятий пищевой промышленности и гостиничного хозяйства, Страхование объединение предприятий деревообрабатывающей и металлургической промышленности, Страхование объединение системы здравоохранения и благотворительной помощи (BGW).

Сельскохозяйственные трудовые объединения представляют девять региональных сельскохозяйственных страховых объединений: Сельскохозяйственное страховое объединение земли Шлезвиг-Гольштейн и Гамбурга, Сельскохозяйственное страховое объединение земли Нижняя Саксония и Бремена, Сельскохозяйственное страховое объединение земли Северный Рейн-Вестфалия, Страхование объединение сельского хозяйства и лесничества земель Гессен, Рейнланд-Пфальц и Заарланд, Страхование объединение сельского хозяйства и лесничества Франконии и Верхней Баварии, Страхование объединение сельского хозяйства и лесничества Нижней Баварии / Верхний Пфальц и Швабии, Сельскохозяйственное страховое

объединение земли Баден-Вюртемберг, Сельскохозяйственное страховое объединение Центральной и Восточной Германии, Страховое объединение садоводства.

Страховые кассы государственного сектора представлены 32 страховыми объединениями общественных предприятий и учреждений федерального, земельного и коммунального (муниципального) подчинения, а также высших учебных заведений, школ и детских садов, организаций по оказанию помощи – пожарные команды, спасатели – и благотворительных организаций, в частности: страховая касса государственных служащих, страховая касса железнодорожников, страховая касса работников «Дойче Пост» и «Дойче Телеком», земельные страховые кассы, союзы страхования от несчастных случаев и страховые кассы общин, страховые кассы пожарников, общие страховые кассы земельного и коммунального (муниципального) подчинения.

В настоящее время существуют три страховые кассы с федеральной подведомственностью (касса государственных служащих, касса железнодорожников, касса сотрудников «Дойче Пост» и «Дойче Телеком») и такие же с компетентностью в каждой федеральной земле. При этом в каждой федеральной земле имеется минимум одна страховая касса. Во многих федеральных землях страховые кассы являются общими для застрахованных на земельном и на местном уровне, в других федеральных землях имеются для этого отдельные кассы. Члены Добровольной пожарной команды в федеральных землях прусского происхождения застрахованы в страховых кассах пожарников, в Южной Германии – в общих страховых кассах.

Организационные и подведомственные принципы построения, методы расчета страховых взносов в сельскохозяйственных и промышленных страховых объединениях различны.

Немецкое общество обязательного страхования от несчастных случаев – это головное объединение Профессиональных трудовых ассоциаций и Страховых касс государственного сектора. Он был основан 1 июня 2007 г. путем добровольного объединения Главного союза Профессиональных трудовых объединений и Федерального союза страховых касс государственного сектора.

Государственный надзор и контроль за профессиональными трудовыми ассоциациями

Поскольку Профессиональные трудовые ассоциации осуществляют помимо своей сугубо самоуправленческой деятельности в отношении лиц – членов Ассоциации также и публично-правовые административные функции по управлению государственным страхованием от несчастных случаев, они исполняют роль государства, становясь «помощником» ветви исполнительной власти, к чему их уполномочивают федеральные законы. Таким образом, публично-правовым юридическим лицам, действующим на основании своего устава, принятого их членами, присваиваются полномочия исполнительной власти. Разница между юридическими лицами гражданского и таковыми публичного права заключается в акте, ведущем к созданию этой правовой фикции – юридические лица создаются на основании гражданско-правового акта заключения сделки, т.е. единогласного согласия множества лиц с целью достижения общих целей на перенятие обязательств по обеспечению достижения таковых целей, в то время как юридические лица публичного права обосновывают свое существование исключительно исходя из правового акта государственной власти – будь то закон парламента или распоряжение правительства; чем важнее принятое решение и чем больше власти передается обособленному юридическому лицу публичного права, тем более квалифицирована должна быть правовая основа его создания.

Государственное регулирование страховой деятельности определяется Законом о страховом надзоре ФРГ (7).

Государственный контроль над всеми действующими в Германии национальными и иностранными страховыми компаниями осуществляет Федеральное ведомство надзора за деятельностью страховых компаний. Другие органы надзора – Федеральное ведомство страхования и Федеральное министерство труда и социальных вопросов контролируют соблюдение правовых и законных предписаний, выполнение своих задач и соблюдение установленных компетенций.

В области предупреждения несчастных случаев право надзора основано в соответствии со ст. 87 п. 2 СК IV на концепции полного административного контроля, т.е. Федеральное министерство проверяет не только, законны ли мероприятия по предупреждению несчастных случаев, но и целесообразны ли они. Вместе с тем ответственность за все мероприятия по предупреждению несчастных случаев на производстве возлагается на Федеральное министерство труда и социальных вопросов.

Реабилитация работников, согласно ст. 1 п. 2 СК VII, является одной из основных задач государственного страхования от несчастных случаев и осуществляется, в соответствии со ст. 7 и последующими СК VII, после наступления страхового случая. Возможно, эта заданная величина простирается также на гражданско-правовые договоры страхования от несчастных случаев в рамках обязательной аналогии (сравнимое положение вещей, переносимое и адекватное юридическое последствие). Юридические основы права на реабилитацию закреплены в ст. 1 п. 2, ст. 7 и в последующих, ст. 26 и последующими, 94, 95 и последующими СК VII.

Страхование от несчастных случаев на производстве предполагает медицинскую, профессиональную, социальную реабилитацию и оказание дополнительных услуг, обеспечение ухода, денежные выплаты в соответствии со ст. 26 п. 1 СК VII. При этом застрахованные получают право требования социального обеспечения против страховщика. СК IX (8) находит применение. Это значит, что не только ст. 27 и последующие СК VII, но и предписания тома IX Социального кодекса содержат нормативную основу права требования либо вспомогательные нормы.

Механизм реабилитации отображен в основном в ст. 26 СК VII. Застрахованное лицо имеет право требовать обеспечения реабилитации от страховщика, п. 1. Страховщик обязуется в п. 2 «как можно раньше» и «всеми доступными средствами» обеспечить предоставление услуг и материальных компенсаций. В п. 4 утверждается «общепризнанное состояние медицинских исследований» как минимальный стандарт относительно «качества и эффективности услуг для реабилитации и участия». Однако п. 5 наделяет страховое ведомство полномочиями принятия решения по своему усмотрению определять «в каждом конкретном случае вид, объем и форму проведения лечебной процедуры и услуг, а также учреждения, оказывающие эти услуги». При этом определяется следующая система: первостепенным является предотвращение и предупреждение потребности в лечении и уходе, после ее наступления – ее преодоление, в случае невозможности преодоления (т.е. полноценного выздоровления) ее уменьшение.

Статьи 27–33 СК VII определяют объем лечебной процедуры, в то время как в ст. 34 СК VII регулируется ее осуществление. В ст. 35 СК VII определены услуги для участия в трудовой жизни, т.е. интеграция после трудового заболевания. Статьи 39–43 СК VII регулируют услуги для участия в общественной жизни, а также дополнительные услуги (социальная реабилитация). Статьей 44 СК VII

регулируются услуги в случае необходимости ухода. Статьи 45–52 СК VII регулируют денежные услуги во время лечебной процедуры и осуществления услуг для трудовой реинтеграции (реабилитации). Статьями 53 СК VII и 54–55а СК VII определены особые правила в отношении застрахованных на море и застрахованных в сельскохозяйственных профессиональных союзах лиц.

К праву реабилитации относится также право финансовых компенсаций согласно ст. 1 п. 2 и ст. 7 и последующими и ст. 56 и последующими, 94, 95 и последующими СК VII. Возмещение предоставляется в форме ренты, пособий и выходного пособия. Его можно рассматривать как финансовую реабилитацию. Все же выплаты компенсаций направлены не на возмещение возникшего при наступлении страхового случая ущерба (натуральная реституция), а на поддержку в трудной жизненной ситуации, исходя из идеи социальной справедливости как основной идеи права социального страхования.

К вопросу правового конфликта услуг для лечения и реабилитации: в отношении компенсаций ст. 26 п. 3 СК VII определяет, что услуги для лечения и реабилитации должны рассматриваться приоритетно в сравнении с финансовыми компенсациями.

Согласно ст. 104–109 СК VII ответственность предприятия и его сотрудников ограничивается несением ответственности за умышленное нанесение ущерба и на компенсацию ущерба, нанесенного в ДТП по пути на работу, в то время как в ст. 110–113 СК VII регулируется регрессивное право в форме оригинального непосредственного права на компенсацию повреждения страховщиков по отношению к предприятию; однако это несение ответственности на возмещение ущерба – ответственность с вменением вины из умысла или халатности. Следовательно, область ответственности из-за неосторожности изымается из предпосылок права. Как правило, права на компенсацию нанесенного физического ущерба переходят путем легальной уступки (ст. 398 и последующие Германского гражданского уложения) на страховое учреждение, ст. 116 СК X, однако эта норма исключается в ст. 104 п. 1 СК VII.

Список литературы

1. Gesetz über die Durchführung von Maßnahmen des Arbeitsschutzes zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Beschäftigten bei der Arbeit

- (Arbeitsschutzgesetz) vom 7. August 1996. – Mode of access: [http://www. gesetzesweb.de/ArbSchG.html](http://www.gesetzesweb.de/ArbSchG.html)
2. Verordnung über Arbeitsstätten (Arbeitsstättenverordnung) vom 12. August 2004 (BGBl. I S. 2179), die zuletzt durch Artikel 4 der Verordnung vom 19. Juli 20.10.1996. – Mode of access: http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/arbstdtvtv_2004/gesamt.pdf
 3. Technische Regeln für Gefahrstoffe (TRGS). – Mode of access: <http://www.baua.de/de/Themen-von-A-Z/Gefahrstoffe/TRGS/TRGS.html>
 4. Sozialgesetzbuch Siebtes Buch-SGBVII. – Mode of access: http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/sgb_7/gesamt.pdf
 5. Fremdrehtengesetz (FRG) vom 25.02.1960. – Mode of access: <http://bundesrecht.juris.de/bundesrecht/frg/gesamt.pdf>
 6. Gesetz über die Entschädigung der Abgeordneten des Niedersächsischen Landtages (Abgeordnetenentschädigungsgesetz) vom 28. Juni 1974. – Mode of access: <http://beck-online.beck.de/default.aspx?bcid=Y-100-G-NdsAbgEG>
 7. Versicherungsaufsichtsgesetz–VAG. – Mode of access: [http://www. versicherungsgesetze.de/ versicherungsaufsichtsgesetz/](http://www.versicherungsgesetze.de/versicherungsaufsichtsgesetz/)
 8. Sozialgesetzbuch (SGB). – Mode of access: <http://www.sozialgesetzbuch-sgb.de/>