

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ
НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
«ИНСТИТУТ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И СРАВНИТЕЛЬНОГО
ПРАВОВЕДЕНИЯ ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

На правах рукописи

Гаез

Галагуза Руслан Владимирович

**ФИНАНСОВО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
ОБЯЗАТЕЛЬНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО СТРАХОВАНИЯ
ВОЕННОСЛУЖАЩИХ**

Специальность 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

Диссертация
на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель:
доктор юридических наук,
профессор Н. А. Поветкина

Москва — 2023

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	3
Глава 1. Финансово-правовое регулирование обязательного государственного страхования военнослужащих: история развития и правовая природа	15
1.1. Эволюция финансово-правового регулирования государственного обязательного страхования военнослужащих	15
1.2. Финансово-правовая природа обязательного государственного страхования военнослужащих	32
1.3. Финансово-правовое регулирование обязательного страхования военнослужащих в зарубежных странах	52
Глава 2. Финансово-правовой механизм обязательного страхования военнослужащих	69
2.1. Финансово-правовой механизм обязательного государственного страхования военнослужащих: понятие и элементы	69
2.2. Финансово-правовой статус субъектов обязательного государственного страхования военнослужащих	78
2.3. Порядок обязательного государственного страхования военнослужащих: финансово-правовые аспекты	95
2.4. Государственный финансовый (бюджетный) контроль в сфере обязательного государственного страхования военнослужащих	108
2.5. Проблемы эффективности расходования бюджетных средств в сфере обязательного государственного страхования военнослужащих	123
Заключение	135
Библиографический список	139
Приложение	167

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Профессиональная деятельность военнослужащих, направленная на защиту государства от различных угроз и рисков, сопряжена с опасностью для их жизни, здоровья (гибели (смерти) и (или) причинения вреда здоровью, иных, связанных с этим юридических фактов (установление инвалидности, увольнение с военной службы и т. д.). Президент Российской Федерации, Верховный Главнокомандующий Вооруженными Силами Российской Федерации В. В. Путин, отмечал: «Все виды и рода войск способны выполнить свои задачи по предназначению, гарантировать мир и безопасность России. И это принципиально, исключительно важно, учитывая международную ситуацию, имеющиеся риски»¹, подтверждая тем самым особую значимость деятельности данной категории субъектов права, а возрастающие современные вызовы в их деятельности как прямо затрагивающие приоритеты государства в сфере обеспечения национального суверенитета. Особая значимость деятельности военнослужащих обуславливает потребность государства в особой системе предоставляемых им гарантий, которые должны опираться не на декларативные нормы о социальной защите, а на отлаженный механизм их реализации. Необходимость работы такого действенного механизма, подтверждается Стратегией национальной безопасности Российской Федерации².

Функционирование системы обязательного государственного страхования военнослужащих в последнее десятилетие характеризуется рядом проблем, которые ставят под угрозу эффективную реализацию социальных гарантий военнослужащих и обуславливают поиск оптимальных правовых инструментов. К ним можно отнести: неэффективное расходование средств федерального бюджета на обязательное государственное страхование военнослужащих; проблемы достаточности бюджетных средств, несвоевременность осуществления финансового контроля за деятельностью страховщиков со стороны страхователей

¹ Президент Российской Федерации : сайт. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/62401> (дата обращения: 01.08.2023).

² См.: Указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 1 (Ч. 2). Ст. 212.

(главных распорядителей средств федерального бюджета); необоснованные задержки страховых выплат выгодоприобретателям и др., что связано и отсутствием доктринальных правовых исследований в заявленной теме, направленных на ее развитие. В свою очередь, задача совершенствования системы социальных гарантий военнослужащих остается одной из ключевых и традиционно приоритетных задач для государства. Президент Российской Федерации В. В. Путин, неоднократно подтверждал приверженность данной политике: «Важно и дальше сбалансированно развивать все составляющие системы социальных гарантий военнослужащих, от этого прямо будет зависеть эффективность нашей общей работы по развитию Вооруженных сил»³. В этой связи развитие социальных гарантий для военнослужащих, включая непрерывное функционирование системы обязательного государственного страхования военнослужащих, основанное на эффективном расходовании средств федерального бюджета на обеспечение такого страхования, выступает неотъемлемым условием деятельности Вооруженных Сил Российской Федерации. В связи с этим в доктрине финансового права имеется потребность в развитии научного знания о проблемах и способах совершенствования финансово-правового регулирования обязательного государственного страхования.

Вышеизложенное предопределяет актуальность и востребованность темы настоящего диссертационного исследования, обуславливает необходимость теоретического осмысления заявленной темы и разработки практических рекомендаций по выявленной проблематике.

Степень научной разработанности темы исследования. Имеющиеся на сегодняшний день научные труды в сфере обязательного государственного страхования военнослужащих представлены несколькими группами. Во-первых, исследования общих правовых границ регулирования страхового дела. Так, в работах С. В. Косоноговой и М. А. Елкина исследуются общие вопросы финансово-правового регулирования страхования в России. В свою очередь,

³ Президент Российской Федерации : сайт. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/62401> (дата обращения: 01.08.2023).

А. А. Мамедов концентрируется на выявлении финансово-правовых проблем страхования в России, а Ю. Б. Фогельсон исследует природу договора страхования. Некоторые работы посвящены отдельным институтам финансового права в сфере страхования. В качестве примера такой работы можно привести исследование А. О. Рыбковой о страховом надзоре в Российской Федерации как объекте финансово-правового регулирования. Несмотря на то, что в приведенных работах не исследуются финансово-правовые проблемы обязательного государственного страхования военнослужащих, в целях соблюдения комплексного подхода при исследовании и формулировании подходов к определению понятийно-категориального аппарата для отношений в сфере обязательного государственного страхования военнослужащих представляется необходимым использовать данные диссертационные работы в качестве критической основы для анализа. Ко второй группе можно отнести исследования, посвященные экономической природе отношений по страхованию, в том числе по обязательному государственному страхованию военнослужащих. Так, С. В. Васильев изучает обязательное государственное страхование как один из элементов социальной защиты военнослужащих, а в работе А. А. Лемехова анализируются экономические подходы к страхованию рисков военнослужащих. Правовые основы обязательного государственного страхования на примере также специальных субъектов – органов внутренних дел, рассматриваются в исследованиях А.С. Емельянова. Отраслевое исследование проблем обязательного государственного страхования военнослужащих представлено в единственном в настоящее время исследовании — работе С. В. Бондаря «Гражданско-правовое регулирование обязательного государственного страхования государственных служащих военной и правоохранительной служб».

Цель диссертационного исследования заключается в выработке и обосновании теоретических и практических положений, направленных на совершенствование финансово-правового регулирования обязательного государственного страхования военнослужащих и оказывающих влияние на развитие доктрины и практики финансового (бюджетного) права.

Указанная цель определила постановку и решение следующих **задач**:

- провести ретроспективный анализ финансово-правового регулирования обязательного страхования, в том числе военнослужащих;
- выявить финансово-правовую природу государственного страхования военнослужащих;
- провести анализ и выявить особенности финансово-правового регулирования обязательного страхования военнослужащих в зарубежных странах;
- определить финансово-правовой механизм обязательного государственного страхования военнослужащих;
- установить особенности финансово-правового статуса субъектов отношений по обязательному государственному страхованию военнослужащих;
- показать специфику порядка обязательного государственного страхования военнослужащих;
- выявить и исследовать проблемы государственного финансового (бюджетного) контроля в сфере обязательного государственного страхования военнослужащих и проблемы эффективности расходования бюджетных средств в указанной сфере.

Объектом исследования выступили общественные отношения, складывающиеся в сфере финансово-правового регулирования обязательного государственного страхования военнослужащих в Российской Федерации.

Предмет исследования составляет совокупность норм финансового права, иных отраслей публичного права, регламентирующих отношения, возникающие в процессе финансово-правового регулирования обязательного государственного страхования военнослужащих, практика их применения, доктринальные источники права, посвященные исследуемой проблематике, официальные аналитические данные государственных органов.

Методологическая основа исследования базируется на общенаучных методах исследования (анализ и синтез, индукция и дедукция, восхождение от абстрактного к конкретному) и специальных методах юридической науки.

Историко-правовой метод исследования позволил изучить эволюцию обязательного государственного страхования военнослужащих, а также выявить этапы формирования его финансово-правового регулирования и становления в качестве финансово-правового института. Благодаря сравнительно-правовому методу юридической науки стало возможным исследование моделей организации страхования военнослужащих в зарубежных странах, анализ их принципов и оценка применимости используемых правовых механизмов. С помощью формально-юридического метода были описаны и проанализированы действующие финансово-правовые нормы, правоотношения и используемые финансово-правовые и бюджетно-правовые механизмы в сфере обязательного государственного страхования военнослужащих, проведено их толкование и классификация. Выбранный методологический инструментарий максимальным образом позволил дать оценку существующим финансово-правовым особенностям правоотношений по обязательному государственному страхованию военнослужащих в Российской Федерации, в том числе в части финансово-правового статуса субъектов отношений, принципов реализации отношений и проблем государственного финансового контроля в исследуемой области.

Теоретическую основу исследования составили труды отечественных и зарубежных ученых: О. П. Абдулиной, С. С. Алексеева, О. В. Болтиновой, К. Г. Воблого, Л. К. Вороновой, А. Г. Гойхбарга, Е. Ю. Грачевой, А.С. Емельянова, О. С. Иоффе, С. В. Кекечьян, М. А. Ковалевского, Д. Л. Комягина, И.И.Кучерова, А. В. Малько, Н. И. Матузова, Е. Мена, О. А. Ногиной, Н.В. Омелехиной, Н. А. Поветкиной, Е. В. Покачаловой, Е. А. Ровинского, Т. Э. Рождественской, И. В. Рукавишниковой, С. А. Рыбникова, Н. А. Саттаровой, А. Д.Селюкова, Э. Д. Соколовой, М. М. Сперанского, В. М. Сырых, Ю. А. Тихомирова, С. С. Тропской, Ю. Б. Фогельсона, Т. Я. Хабриевой, Р. О. Халфиной, Н. И. Химичевой, И. А. Цинделиани, С. Д. Цыпкина и др.

Нормативная база исследования включает Конституцию Российской Федерации, федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти.

Эмпирической базой исследования послужили решения Конституционного Суда Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации, судов общей юрисдикции, аналитические данные официальных органов и организаций по исследуемой теме.

Научная новизна диссертации состоит в том, что она является одной из современных в отечественной юридической науке работ, посвященных исследованию и разрешению вопросов, связанных с финансово-правовым регулированием обязательного государственного страхования такой специальной категории субъектов права, как военнослужащие. Для целей развития научных представлений по заявленной теме проводится исследование и определение финансово-правового механизма осуществления такого страхования, выявляются особенности порядка обязательного государственного страхования, правового статуса субъектов страхования, государственного финансового (бюджетного) контроля за эффективным расходованием бюджетных средств.

Научная новизна диссертационного исследования, свидетельствующая о личном вкладе автора в науку, состоит также в сформулированных **положениях, выносимых на защиту**:

1. В целях расширения доктринальных подходов к обязательному государственному страхованию военнослужащих как комплексному межотраслевому институту права обосновано, что финансово-правовой аспект данного института включает в себя совокупность общественных отношений, урегулированных нормами финансового права, по распределению и перераспределению средств федерального бюджета в целях финансового обеспечения возмещения вреда в случае наступления гибели (смерти) и (или) причинения вреда здоровью военнослужащих, и иных, связанных с этим юридических фактов (установление инвалидности, увольнение с военной службы и т. д.), основанных на публично-правовом договоре обязательного государственного страхования военнослужащих.

2. Установлена устойчивая взаимосвязь обязательного государственного страхования военнослужащих и функционирования бюджетно-правового

механизма, которая проявляется через основание распределения средств федерального бюджета (посредством конкурсной процедуры отбора страховых организаций); взаимозависимость реализации полномочий субъектов обязательного государственного страхования военнослужащих от содержания стадий бюджетного процесса; осуществление государственного финансового (бюджетного) контроля за страхователями и страховщиками; возможность оценки эффективности расходования бюджетных средств на обязательное государственное страхование военнослужащих уполномоченными органами.

3. Выявлена закономерность эволюции обязательного государственного страхования военнослужащих от развития финансового права, которая прослеживается в динамике финансово-правового регулирования указанной сферы — от фиксации бюджета в качестве единственного источника для осуществления страховых выплат на первоначальных этапах развития и до последующего отражения в бюджетной классификации, распространения принципов бюджетной системы Российской Федерации, введения системы государственного финансового контроля.

4. В целях формирования системного представления о финансово-правовом регулировании обязательного государственного страхования военнослужащих выявлены три модели организации страхования данных субъектов в зарубежных странах:

- полное финансовое обеспечение страхования военнослужащих за счет средств бюджетных средств (Республика Армения, Республика Беларусь, Республика Казахстан, Федеративная Республика Германия, Швейцария, Китайская Народная Республика, Швеция, Италия);

- страхование военнослужащих на условиях софинансирования за счет бюджетных средств и собственных средств военнослужащих (Франция, Великобритания);

- система личного страхования, при которой военнослужащие формируют основную часть страховых фондов за счет страховых взносов (США, Канада).

Во всех моделях, несмотря на формирование в некоторых случаях страховых фондов за счет средств военнослужащих, используются финансово-правовые инструменты, что свидетельствует о приоритете публичных интересов в данных правоотношениях и является аргументом для отнесения страхования военнослужащих к институтам финансового права и публичных финансов.

5. В целях развития доктрины финансового права разработано авторское определение понятия «финансово-правовой механизм обязательного государственного страхования военнослужащих», под которым предложено понимать основанную на нормах финансового права совокупность правоотношений непосредственных и опосредованных (функциональных) субъектов, действующих на основе общих принципов страхования и специальных принципов обязательного государственного социального страхования, результатом деятельности которых является трансформация средств федерального бюджета в страховые выплаты в пользу военнослужащих и выгодоприобретателей.

6. Обязательное государственное страхование военнослужащих обеспечивается посредством реализации полномочий как его непосредственных участников (страхователи, страховщики и военнослужащие / выгодоприобретатели), так и опосредованных (функциональных) субъектов (Министерство финансов Российской Федерации, Счетная палата Российской Федерации, Федеральное казначейство). Выявлена специфика финансово-правового статуса субъектов обязательного государственного страхования военнослужащих, обусловленная наделением страхователей статусом главных распорядителей средств федерального бюджета, а страховщиков полномочиями фактических получателей средств федерального бюджета. Установлено, что реализация полномочий субъектами обязательного государственного страхования находится в зависимости от реализации стадий бюджетного процесса.

7. Финансово-правовой порядок обязательного государственного страхования военнослужащих нацелен на распределение и перераспределение средств федерального бюджета посредством переложения функций непосредственной процедуры доведения денежных средств до выгодоприобретателя на страховые

организации, которые фактически являются посредниками между страхователями и выгодоприобретателями по обязательному государственному страхованию военнослужащих. Выявлено два вида финансово-правового порядка обязательного государственного страхования: завершённый, когда при условии наступления страховых случаев средства федерального бюджета трансформируются в страховые выплаты; незавершённый (усечённый) порядок, при котором страховой случай не наступает, а, следовательно, средства федерального бюджета, переданные страховщикам, не расходуются.

8. В целях повышения эффективности использования средств федерального бюджета на обязательное государственное страхование военнослужащих предложен альтернативный механизм страхования — модель компенсационных выплат застрахованным лицам или выгодоприобретателям без участия или с частичным участием страховых организаций. Обязанности по обеспечению выплат за счет средств федерального бюджета могут быть возложены на страхователей — уполномоченные федеральные государственные органы. Финансово-правовой статус страхователей как главных распорядителей средств федерального бюджета позволяет реализовать предложенную модель.

Теоретическая значимость исследования заключается в том, что полученные в результате исследования выводы и сформулированные предложения вносят существенный вклад в науку финансового права, формируют системное научное представление о финансово-правовом регулировании обязательного государственного страхования военнослужащих, дополняют понятийно-категориальный аппарат в исследуемой сфере.

Теоретическое значение имеют сформулированный подход к определению понятия «обязательное государственное страхование военнослужащих», определение принципов функционирования системы обязательного государственного страхования военнослужащих и выявленная их специфика. Сделан ряд научно обоснованных выводов о финансово-правовой природе и финансово-правовом механизме обязательного государственного страхования военнослужащих, в частности, по вопросам определения и классификации

финансово-правового правового статуса субъектов таких правоотношений и осуществления государственного финансового контроля в системе обязательного государственного страхования военнослужащих.

Практическая значимость исследования заключается в возможности использования сформулированных выводов и практических предложений для дальнейшего практического осмысления вопросов в сфере финансово-правового регулирования обязательного государственного страхования в целом и страхования военнослужащих в частности, а также в процессе совершенствования законодательства Российской Федерации в сфере обязательного государственного страхования военнослужащих. Кроме того, результаты исследования могут быть полезны при разработке учебной и методической литературы, а также при чтении курсов «Финансовое право» и «Страховое право».

Выводы настоящей диссертационной работы могут быть применимы в деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти федерального уровня, органов государственного финансового контроля, использованы преподавателями, соискателями и аспирантами, занимающимися изучением вопросов финансового права.

Степень достоверности и апробация результатов исследования. Достоверность определяется применением сбалансированной системы научных методов, системностью подхода к изучению темы диссертационного исследования, последовательностью изложения материала, обобщением материалов правоприменительной практики, аргументированностью сделанных научных выводов.

Диссертация обсуждена и одобрена на совместном заседании отдела финансового, налогового и бюджетного законодательства и кафедры правового обеспечения публичных финансов ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации».

Теоретические положения диссертации и научно-практические рекомендации представлены в 16 публикациях автора, в том числе в четырех — указанных в перечне ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, рекомендованных

Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации.

Основные теоретические положения и полученные в результате проведенного исследования выводы использовались:

- при проведении практических занятий по дисциплинам «Финансовое право России» и «Бюджетное право России» в магистратуре ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации»;

- в выступлениях с докладами на следующих конференциях (круглых столах): Международный круглый стол «ESG-повестка в страховании» (Москва, ФГБОУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации», 18 октября 2023 г.); VI Международная научная конференция «Пробелы в позитивном праве: доктрина и практика» в рамках круглого стола «Кодификация финансового законодательства как механизм восполнения пробелов в праве» (Москва, ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации», 20 февраля 2020 г.); студенческий юридический форум ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)» «Трансформация права в XXI веке: вызовы и перспективы» (Москва, 19–21 ноября 2020 г.); XVI Международная школа-практикум молодых ученых-юристов «Человек в праве: современная доктрина и практика»; XIII Международная школа-практикум молодых ученых-юристов «Право в условиях цифровой реальности» в рамках круглого стола «Цифра» и публичные финансы: границы правового воздействия», (Москва, ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации», 6–7 июня 2018 г.); научно-практическая конференция «Новые организационно-правовые формы социального страхования», (Москва, ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации», 25 октября 2018 г.) и др.

Структура диссертационного исследования обусловлена его целью и задачами и состоит из введения, двух глав, включающих восемь параграфов, заключения, библиографического списка и приложения.

ГЛАВА 1. ФИНАНСОВО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОБЯЗАТЕЛЬНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО СТРАХОВАНИЯ ВОЕННОСЛУЖАЩИХ: ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ И ПРАВОВАЯ ПРИРОДА

1.1. Эволюция финансово-правового регулирования обязательного государственного страхования военнослужащих

Развитие финансово-правового регулирования обязательного государственного страхования военнослужащих⁴ неразрывно связано с трансформацией системы регулирования публичных финансов в России на разных исторических этапах⁵. Современную систему обязательного государственного страхования военнослужащих невозможно представить вне финансово-правового, а тем более, бюджетно-правового контекста. Использование историко-правового метода в данной части диссертационного исследования позволяет нам оценить, насколько менялись финансово-правовые отношения в избранной нами сфере. Необходимость системного исследования трансформации финансово-правового режима обязательного государственного страхования военнослужащих, понимания его сущности обуславливает необходимость выделения несколько исторических этапов, что в дальнейшем

⁴ В соответствии с ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 27.05.1998 № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» (см.: СЗ РФ. 1998. № 22. Ст. 2331) к военнослужащим относится широкий круг физических лиц: военнослужащие, проходящие военную службу по контракту: офицеры, прапорщики и мичманы, курсанты военных профессиональных образовательных организаций и военных образовательных организаций высшего образования, сержанты и старшины, солдаты и матросы; военнослужащие, проходящие военную службу по призыву: сержанты, старшины, солдаты и матросы, проходящие военную службу по призыву, курсанты военных профессиональных образовательных организаций и военных образовательных организаций высшего образования до заключения с ними контракта о прохождении военной службы. Кроме этого, статус военнослужащих распространяется на граждан, призванных на военные сборы, и граждан, пребывающих в мобилизационном людском резерве; проходивших военную службу в воинских частях Вооруженных Сил Союза ССР, других воинских формированиях Союза ССР и государств — участников Содружества Независимых Государств до принятия указанных воинских формирований под юрисдикцию Российской Федерации и перешедшими на военную службу в войска или иные воинские формирования, организации других государств, ранее входивших в состав Союза ССР. Данные категории граждан признаются приравненными к военнослужащим.

⁵ Данный параграф подготовлен на основе статей автора: *Галагуза Р. В.* Эволюция финансово-правового регулирования обязательного государственного страхования военнослужащих: СССР и новая Россия (часть 1) // Финансовое право. 2018. № 8. С. 43–47; *Его же.* Эволюция финансово-правового регулирования обязательного государственного страхования военнослужащих: СССР и новая Россия (часть 2) // Финансовое право. 2018. № 9. С. 38–42.

позволит выделить особенности, тенденции развития, а также сформулировать предложения по совершенствованию правового регулирования.

В качестве предыстории отметим, что впервые страхование в России упомянуто в Уставе Купеческого Водохозяйства в 1781 г. и касалось исключительно страхования объектов имущества: «Застрахование есть: буде кто корабль или судно, или товар или груз, или иное что для предохранения несчастливого случая или опасности, или истребления или разорения, за некоторую плату, соразмерно долготе и свойству пути или времени года, или иным обстоятельствам, отдаст обществу, учрежденному для предохранения несчастливых случаев, и получит от оногo письменное обязательство во уверение, что страховое общество обязуется платить полную цену отданного на страх корабля или судна, или товара, или груза, или иного чего»⁶. Почти до конца XIX века страхование в России воспринималось как торговая спекуляция. Страховщик за определенную премию продавал страхующемуся уверенность в целостности отоживаемой им суммы, при этом, смотря по числу застраховывающихся, рискует получить выгоду или потерпеть убыток⁷.

Первые попытки по формированию законодательства о страховании, в том числе страхования граждан, призванных на военную службу, были предприняты только в начале XX века. Начиная с момента обретения своего места в законодательстве страхование сразу же было увязано с государственными расходами, часть которых предназначена для финансового обеспечения возмещения вреда. Именно данный период следует считать отправным в исследовании финансово-правового регулирования обязательного государственного страхования военнослужащих.

Исследуя этапы развития страхования, отметим, что первый этап начинается в 20-х гг. XX века, когда основу законодательства о возмещении вреда, причиненного жизни или здоровью работника, составляли нормы о социальном обеспечении. Так, в Гражданском кодексе РСФСР 1922 г.⁸ были закреплены

⁶ Устав Купеческого Водохозяйства от 23 ноября 1781 года. Ст. 181.

⁷ См.: Общие понятия о застрахованиях // Журнал Министерства Внутренних Дел за 1832 г.

⁸ См.: Собрание узаконий и распоряжений Рабочего и крестьянского правительства. 1922. № 71.

нормы об ограничении ответственности организации за вред, причиненный жизни или здоровью работника. В случае причинения вреда работнику, организация, вносящая страховые взносы в порядке социального страхования, освобождалась от возмещения вреда, причиненного наступлением страхового случая.

Если в 1918–1964 гг. возмещение вреда работнику осуществлялось в порядке социального страхования, то возмещение вреда, причиненного жизни и здоровью военнослужащего, ограничивалось государственным обеспечением. Например, Декретом СНК об организации рабоче-крестьянской Красной Армии от 15 (28) января 1918 г.⁹ было предусмотрено полное государственное обеспечение военнослужащих, а также нетрудоспособных членов их семей, находившихся на их иждивении. Воины рабоче-крестьянской Красной Армии состояли на полном государственном довольствии и сверх всего получали 50 руб. в месяц.

Систематизация правовых положений о государственном обеспечении военнослужащих впоследствии была проведена путем создания Кодекса законов о льготах и преимуществах для военнослужащих рабоче-крестьянской Красной Армии и рабоче-крестьянского Красного Флота Союза ССР и их семей, утвержденного Постановлением ЦИК СССР от 29 октября 1924 г.¹⁰ Лицам командного, административного, политического, медицинского и ветеринарного состава рабоче-крестьянской Красной Армии и рабоче-крестьянского Красного Флота и их семьям в предоставлялись льготы в области трудового землепользования и сельского хозяйства, налогов и сборов, народного образования и здравоохранения, при перевозках, при несении службы в отдаленных местностях, судебные, жилищные, а также по выплате пособий.

Дальнейшие преобразования правового регулирования обязательного государственного страхования военнослужащих связаны с принятием Кодекса о льготах для военнослужащих и членов их семей от 23 апреля 1930 г.¹¹ Данные

⁹ См.: Декреты Советской власти. Т. 1. М., 1957.

¹⁰ См.: Постановление ЦИК СССР, СНК СССР от 29 октября 1924 г. «Об утверждении Кодекса законов о льготах и преимуществах для военнослужащих рабоче-крестьянской Красной Армии и рабоче-крестьянского Красного Флота Союза ССР и их семей» // СЗ СССР. 1925. № 37. Ст. 275.

¹¹ См.: Постановление ЦИК СССР, СНК СССР от 23 апреля 1930 г. «О введении в действие Кодекса о льготах для военнослужащих и военнообязанных Рабоче-крестьянской красной армии и их семей» // СЗ СССР. 1930. № 23. Ст. 253.

законодательные изменения привели к увеличению направлений расходования государственных средств на страхование военнослужащих. Помимо ранее установленных льгот, в законодательстве было установлено право военнослужащих и членов их семей в случаях тяжелой болезни, ранения, контузии, повреждения и крайнего переутомления, вызванного выполнением служебных обязанностей, получать из бюджета Народного Комиссариата по Военным и Морским Делах денежные пособия на лечение и восстановление здоровья (п. 143 Кодекса о льготах для военнослужащих и членов их семей от 23 апреля 1930 г.).

Таким образом, к концу первого периода развития финансово-правового регулирования обязательного государственного страхования военнослужащих в законодательстве сформировались достаточно четкая кодифицированная форма, направленная на системное регулирование; нашли закрепление несколько форм возмещения вреда военнослужащим: льготы и преференции, имеющие как материальный, так и нематериальный характер, а также непосредственно пособия, объективированные в денежных средствах. Данные общественные отношения обрели отчетливый финансово-правовой характер, поскольку источником их финансового обеспечения служил бюджет Народного Комиссариата по Военным и Морским Делах.

Второй этап эволюции финансово-правового регулирования обязательного государственного страхования военнослужащих можно обозначить началом 1960-х гг., когда произошла трансформация подходов от исключительно централизованного финансового обеспечения из бюджета Народного Комиссариата по Военным и Морским Делах к расширению источников финансового обеспечения. Так, в 1961 г. был закреплен принцип полного возмещения вреда и установлен порядок, при котором при уплате страховых возмещений служащим, в том числе призванных на военную службу, помимо средств бюджета СССР, стали использоваться децентрализованные фонды

денежных средств. При этом вопросы о размере выплат рассматривались профсоюзным комитетом¹².

Следует отметить, что в этот период разграничения между законодательством о страховании и военном деле не устанавливались. На способ и порядок возмещения вреда, причиненного здоровью и жизни военнослужащих, не влияло их особое пенсионное и страховое обеспечение. Нормы военного законодательства не ограничивали, а тем более не запрещали возможности применения Основ гражданского законодательства СССР и союзных республик 1961 г.¹³ к отношениям по возмещению вреда. Специфика военной деятельности, в процессе которой можно было выделить как обычные условия (повседневная служба), так и условия особого характера (боевые действия, командировки, учения), требовала необходимости закрепления норм о возмещении вреда, причиненного жизни и здоровью военнослужащих, в специальном законе.

Данный период также характеризуется ростом бюджетных ассигнований на обеспечение социального страхования военнослужащих по причине увеличения числа оснований для получения льгот военнослужащими. Так, в Положении «О льготах военнослужащих, военнообязанных, лиц, уволенных с военной службы в отставку, и их семей» от 17 февраля 1981 г.¹⁴, был установлен перечень основных льгот, которыми пользовались военнослужащие и члены их семей, в том числе новые, например, трудовые льготы для граждан, уволенных с военной службы.

К концу 1980-х гг. назрела необходимость законодательных изменений в системе обязательного государственного страхования военнослужащих. Следующий этап в развитии правового регулирования связан с введением на государственном уровне с 1 января 1991 г. обязательного личного страхования военнослужащих и военнообязанных, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел на случай смерти, ранения или контузии, заболевания,

¹² См.: Указ Президиума Верховного Совета СССР от 2 октября 1961 г. «О порядке рассмотрения споров о возмещении предприятиями, учреждениями, организациями ущерба, причиненного рабочим и служащим увечьем либо иным повреждением здоровья, связанным с их работой» // Ведомости ВС СССР. 1961. № 50. Ст. 518.

¹³ См.: Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1991. № 26. Ст. 733.

¹⁴ См.: Постановление Совета министров СССР от 17 февраля 1981 г. № 193 «Об утверждении Положения о льготах для военнослужащих, военнообязанных, лиц, уволенных с воинской службы в отставку, и их семей» // Свод законов СССР. Т. 9. С. 605.

полученных в период прохождения службы или сборов¹⁵ и изменением порядка финансового обеспечения обязательного государственного страхования военнослужащих.

В целях реализации данного вида страхования выделялись средства из бюджета СССР соответствующим министерствам, ведомствам и организациям. Полномочия по проведению государственного обязательного личного страхования были возложены на органы государственного страхования (Госстрах СССР). Были установлен порядок проведения этого вида страхования и определены перечни случаев, при которых страховая сумма не выплачивалась.

Данный период становления института обязательного государственного страхования военнослужащих характеризовался сложной политической обстановкой в России и союзных республиках. Прежде всего, после распада был утрачен основной источник финансового обеспечения обязательного государственного страхования военнослужащих — союзный бюджет¹⁶. Кроме этого, уже самостоятельные государства, в том числе Российская Федерация, были вынуждены оперативно формировать собственную финансово-правовую основу по регулированию отношений по обязательному государственному страхованию военнослужащих.

В переходный период особую значимость приобрела деятельность Содружества Независимых Государств, которая способствовала урегулированию острых вопросов соблюдения прав и законных интересов военнослужащих, лиц, уволенных с военной службы, а также членов их семей. Одним из документов, временно восполнивших недостаток национального правового регулирования, стало Соглашение о порядке пенсионного обеспечения военнослужащих и их

¹⁵ См.: Постановление Совета министров СССР от 30 декабря 1990 г. № 1393 «О государственном обязательном личном страховании военнослужащих и военнообязанных, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел» // Собрание постановлений правительства СССР. 1991. № 4. Ст. 16.

¹⁶ *Галагуза Р. В.* Эволюция финансово-правового регулирования обязательного государственного страхования военнослужащих: СССР и новая Россия (часть 1) // Финансовое право. 2018. № 8. С. 43–47

семей и государственного страхования военнослужащих государств — участников Содружества Независимых Государств (Ташкент, 15 мая 1992 г.)¹⁷.

Соглашение устанавливало проведение обязательного государственного страхования военнослужащих Вооруженных Сил государств — участников Содружества, воинских формирований бывшего СССР на условиях, по нормам и в порядке, которые установлены или будут установлены законодательством государств-участников, на территории которых проживают указанные военнослужащие и их семьи. До принятия государствами — бывшими союзными республиками СССР собственных законодательных актов по данным вопросам обязательное государственное страхование военнослужащих осуществлялось на условиях и в порядке, установленном законодательством бывшего СССР. Государства-участники самостоятельно за счет своих бюджетов и без взаимных расчетов между государствами обязывались нести расходы по обязательному государственному страхованию военнослужащих.

В это же время Правительством Российской Федерации предпринимались меры по усилению правовой и социальной защищенности военнослужащих, проходящих службу в разных регионах бывшего СССР. Так, например, в 1992 г. было принято решение увеличить размер страховой суммы по обязательному государственному страхованию в два раза для военнослужащих, проходящих службы на территории Республики Молдова¹⁸. Повышение страховой суммы распространялось не только на военнослужащих Министерства обороны Российской Федерации (далее — Минобороны России), но и служащих Федерального агентства правительственной связи и информации при Президенте РФ, а также Комитета по охране государственной границы.

Вместе с тем совершенствование социальной защиты военнослужащих требовалось не только в одном регионе. Для максимального учета специфики

¹⁷ Соглашение о порядке пенсионного обеспечения военнослужащих и их семей и государственного страхования военнослужащих государств — участников Содружества Независимых Государств (Ташкент, 15 мая 1992 г.) // Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ «Содружество». 1992. № 5. С. 73.

¹⁸ См.: Постановление Правительства РФ от 23.06.1992 № 422 «О дополнительных льготах военнослужащим, проходящим действительную военную службу на территории Республики Молдова, и членам их семей» // СЗ РФ. 1999. № 22. Ст. 2755.

воинской деятельности в условиях новой политической и экономической реальности требовался принципиально иной подход к государственному обязательному страхованию военнослужащих.

Очередной (третий) этап развития обязательного государственного страхования военнослужащих начался в связи с принятием Закона РФ от 22.01.1993 № 4338-1 «О статусе военнослужащих»¹⁹.

Статьей 18 Закона были установлены страховые гарантии военнослужащим и право на возмещение ущерба, а также обязательное государственное личное страхование военнослужащих и граждан, призванных на военные сборы. Кроме того, при наступлении смерти, ранения, травмы или заболевания, полученных при исполнении обязанностей военной службы, военнослужащие или их родственники могли получить единовременное пособие в соответствующих размерах окладов денежного содержания.

Особенно следует отметить, что в соответствии с ч. 4 ст. 18 Закона помимо личного страхования предусмотрено страхование имущества военнослужащих в полном объеме.

Порядок исполнения Закона о статусе военнослужащих устанавливался постановлением Правительства РФ от 05.04.1993 № 295 «О порядке проведения обязательного государственного личного страхования военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел»²⁰.

Так, были отменены дополнительные льготы военнослужащим, проходящим военную службу на территории Республики Молдова, и членам их семей, а также вводились новые правила и условия обязательного государственного страхования военнослужащих. Вместо выплаты страховых сумм в абсолютных размерах (фиксированной сумме) устанавливалась их выплата в относительных размерах (окладах денежного содержания). Для военнослужащих, проходящих службу по

¹⁹ См.: Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 6. Ст. 188.

²⁰ См.: Постановление Правительства РФ от 05.04.1993 № 295 «О порядке проведения обязательного государственного личного страхования военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 15. Ст. 1256.

контракту, — от 5 до 25 окладов денежного содержания, а по призыву — от 5 до 25 минимальных размеров оплаты труда. Еще одной особенностью было закрепление разного способа исчисления размера страховых сумм военнослужащих, работающих по контракту и проходящих военную службу по призыву. В первом случае размер определялся исходя из окладов денежного содержания этих военнослужащих, во втором — исходя из установленного законодательством минимального размера оплаты труда на день наступления страхового случая.

Именно в этот период наблюдается трансформация финансовых основ обязательного государственного страхования военнослужащих. В основу финансового обеспечения полномочий по обязательному государственному страхованию военнослужащих был положен принцип бюджетного федерализма. С одной стороны, обязательное государственное личное страхование военнослужащих осуществлялось за счет средств, выделяемых на эти цели из республиканского бюджета Российской Федерации Минобороны России, Министерству внутренних дел Российской Федерации (далее — МВД России), Министерству безопасности Российской Федерации, другим министерствам и ведомствам, в которых законом предусмотрена военная служба, а также за счет средств, поступающих на основании договоров от министерств, ведомств, предприятий, учреждений и организаций, с другой, страхование лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел могло также осуществляться за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации.

В целях формирования нового механизма финансового обеспечения обязательного государственного страхования военнослужащих Минобороны России был издан приказ от 06.05.1993 № 246 «Об обязательном государственном личном страховании и порядке выплаты единовременных пособий военнослужащим, гражданам, призванным на военные сборы, и членам их семей»²¹. В условиях бюджетного дефицита было отменено обязательное государственное страхование имущества военнослужащих.

²¹ См.: Российские вести. 1993. 17 июня.

Фактически данным приказом был сформирован механизм финансового обеспечения публичного нормативного обязательства в отношении военнослужащих. Инструкция, введенная в действие данным приказом, устанавливала процедуру оформления документов и правила страхования, порядок осуществления выплат единовременных пособий при наступлении страховых случаев, а также правила осуществления финансового контроля за предоставлением единовременных пособий членам семей и самим военнослужащим и предоставления отчетности.

Распорядителем средств бюджета в целях финансового обеспечения обязательного государственного страхования военнослужащих впервые стал не государственный орган, а юридическое лицо публичного права – Военно-страховая компания (ВСК), которая по договору с главным распорядителем бюджетных средств – Министерством обороны Российской Федерации в лице главного управления военного бюджета и финансирования Министерства обороны Российской Федерации осуществляла обязательное государственное личное страхование военнослужащих и граждан, призванных на военные сборы.

Источниками финансового обеспечения обязательного государственного страхования военнослужащих в данный период были средства республиканского бюджета Российской Федерации и бюджетов субъектов Российской Федерации.

Таким образом, в ходе данного периода, задолго до принятия современного бюджетного законодательства, фактически была выстроена система бюджетных правоотношений, связанных с распределением централизованных (республиканский бюджет Российской Федерации и бюджеты национально-государственных и административно-территориальных образований) и децентрализованных (средства предприятий, учреждений и организаций) денежных средств в целях исполнения государственных гарантий по обязательному личному страхованию военнослужащих.

Следующий (четвертый), современный этап формирования и развития финансово-правового регулирования обязательного государственного страхования военнослужащих характеризуется принятием ряда

основополагающих законодательных актов, регламентирующих объект исследования.

Прежде всего, реформирование правовых основ обязательного государственного страхования военнослужащих было ознаменовано принятием Федерального закона от 27.05.1998 № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» (далее — Федеральный закон «О статусе военнослужащих»). В принятом Федеральном законе было установлено право военнослужащих на обязательное государственное личное страхование, а также возмещение убытков, причиненных военнослужащим, находящимся при исполнении ими обязанностей военной службы.

Действующие в системе обязательного государственного страхования бюджетно-правовые отношения получили свое законодательное закрепление. Необходимо отметить, что в этот период была устранена двойственность источников финансового обеспечения страхования военнослужащих. В качестве единственного источника финансового обеспечения обязательного государственного страхования военнослужащих был определен федеральный бюджет. Данное изменение прежде всего было обусловлено дефицитом бюджетов субъектов Российской Федерации. Однако, с другой стороны, было устранено неравенство застрахованных военнослужащих, заключавшееся в разных объемах софинансирования расходов по обязательному государственному страхованию военнослужащих за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации.

Поскольку Федеральный закон «О статусе военнослужащих» являлся рамочным нормативным правовым актом, система обязательного государственного страхования военнослужащих нуждалась в более детальном правовом регулировании, в том числе создании основ для формирования современных финансово-правовых механизмов обеспечения данной функции государства. С этой целью был принят Федеральный закон от 28.03.1998 № 52-ФЗ «Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации,

Государственной противопожарной службы, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, сотрудников войск национальной гвардии Российской Федерации»²² (далее — Федеральный закон № 52-ФЗ).

После вступления в силу данного федерального закона началось формирование финансово-правового механизма реализации государством публичного нормативного обязательства в отношении военнослужащих. Так, например, был установлен перечень увечий (ранений, травм, контузий), относящихся к тяжелым или легким, при наличии которых принимается решение о наступлении страхового случая, а также определен перечень документов, необходимых для принятия решения о выплате страховой суммы застрахованным по обязательному государственному страхованию военнослужащим²³.

Исследуя эволюцию правового регулирования обязательного государственного страхования в Российской Федерации, нельзя не отметить принятие двух кодифицированных законодательных актов — Гражданского кодекса Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 № 14-ФЗ²⁴ (далее — ГК РФ) и Бюджетного кодекса Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ²⁵ (далее — БК РФ).

Данные законодательные акты предопределили правовую природу обязательного государственного страхования военнослужащих как комплексную, имеющую в основании гражданско-правовые отношения, которые могут быть реализованы исключительно посредством финансово-правовых механизмов, выраженных в участии публично-правового образования в системе обязательного государственного страхования военнослужащих и использования в качестве источника финансового обеспечения страхования средства федерального бюджета.

²² См.: СЗ РФ. 1998. № 13. Ст. 1474.

²³ См.: Постановление Правительства РФ от 29.07.1998 № 855 «О мерах по реализации Федерального закона «Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации и сотрудников федеральных органов налоговой полиции» // СЗ РФ. 1998. № 32. Ст. 3900; Приказ Минобороны России от 02.02.1999 № 55 «О порядке выплаты в Министерстве обороны Российской Федерации единовременных пособий военнослужащим, гражданам, призванным на военные сборы, и членам их семей» // Российская газета. 1999. № 95.

²⁴ См.: СЗ РФ. 1996. № 5. Ст. 410.

²⁵ См.: СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

Так, гражданским законодательством (гл. 48 ГК РФ), были установлены и регламентированы условия проведения обязательного государственного страхования жизни, здоровья и имущества государственных служащих. При этом страхование осуществляется без указания на какие-либо исключения в субъектном составе, по общему правилу, на основании договоров, заключаемых страхователем со страховщиком (п. 1 и 2 ст. 927 ГК РФ)²⁶. Вместе с тем особо следует подчеркнуть, что данная система в отношении военнослужащих, не может существовать сама по себе, в рамках общего гражданско-правового регулирования, а функционирует исключительно при наличии соответствующих финансово-правовых и бюджетно-правовых институтов, поскольку данные правоотношения осложнены особым публично-правовым статусом застрахованных лиц.

Данная позиция была подтверждена и Конституционным Судом РФ в Постановлении от 26.12.2002 № 17-П, в котором отмечается: «что <...> Хотя страховое обязательство и возникает из гражданско-правового договора, по которому застрахованное лицо имеет статус выгодоприобретателя, страховщик действует во исполнение обязанности государства компенсировать вред, причиненный жизни или здоровью этого лица, что не освобождает государство от необходимости финансирования расходов на обязательное государственное страхование, оформления страховых случаев и других обязанностей в отношении лиц, жизни и здоровью которых причинен вред при прохождении ими военной или приравненной к ней службы»²⁷.

Принятие БК РФ ознаменовало завершающий этап формирования финансово-правового механизма обеспечения обязательного государственного страхования военнослужащих: законодательно были закреплены полномочия участников бюджетного процесса, определена последовательность

²⁶ См.: *Лычев Д. И.* Некоторые вопросы обязательного личного страхования военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов // *Военное право.* 2021. № 1(65). С. 145–149.

²⁷ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 26.12.2002 № 17-П «По делу о проверке конституционности положения абзаца второго пункта 4 статьи 11 Федерального закона «Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы и сотрудников федеральных органов налоговой полиции» в связи с жалобой гражданина М. А. Бudyнина» // *СЗ РФ.* 2003. № 1. Ст. 152.

трансформации расходного обязательства в денежное в форме страховой выплаты, сформированы основные принципы финансового контроля. Таким образом, если на более ранних этапах эволюции финансово-правовое регулирование обязательного государственного страхования военнослужащих чаще носило фрагментарный характер, то со вступлением в силу современного бюджетного законодательства правоотношения по обязательному государственному страхованию военнослужащих получили полноценное финансово-правовое наполнение.

Таким образом, говоря о финансовых основах обязательного государственного страхования военнослужащих, повторимся, что источником средств, направляемых на проведение обязательного государственного страхования военнослужащих, являются средства федерального бюджета.

Представляет интерес трансформация правового режима данных расходов федерального бюджета, которую можно проследить прежде всего посредством бюджетной классификации²⁸.

До 2008 г. действовал Федеральный закон от 15.08.1996 № 115-ФЗ «О бюджетной классификации Российской Федерации»²⁹. Одним из элементов бюджетной классификации являлась экономическая классификация расходов бюджетов, отражающая расходы на проведение обязательного государственного страхования. До 2001 г. в ней была предусмотрена подстатья 130370 «Обязательное государственное страхование». С внесением изменений в действовавший с 2001 г. приказ Минфина России от 25.05.1999 № 38н «Об утверждении Указаний о порядке применения бюджетной классификации

²⁸ См. подробнее: *Артюхин Р. Е.* Направления совершенствования правового регулирования отчетной стадии бюджетного процесса // *Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях.* 2007. № 17. С. 17–20; *Его же.* Повышать эффективность работы: результативность бюджетных расходов // *Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях.* 2008. № 14. С. 23–43; *Паришина И. В.* Бюджетная классификация доходов: прошлое, настоящее и будущее // *Финансы и кредит.* 2018. № 24. С. 845–859; *Поветкина Н. А.* Роль и значение доходов бюджета // *Финансовое право.* 2015. № 6. С. 15–21; *Ее же.* К вопросу о признаках доходов бюджета // *Российская юстиция.* 2015. № 6. С. 19–22; *Ее же.* Расходы бюджета: понятие, признаки, особенности // *Актуальные проблемы российского права.* 2015. № 8 (57). С. 65–70.

²⁹ См.: СЗ РФ. 1996. № 34. Ст. 4030.

Российской Федерации»³⁰ виды расходов были включены в состав подстатьи 130330 «Прочие трансферты населению».

На сегодняшний день, в соответствии с приказом Министерства финансов Российской Федерации от 1 июля 2013 г. № 65н «Об утверждении Указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации»³¹, обязательное государственное страхование жизни и здоровья военнослужащих включено в расходы на финансовое обеспечение выполнения функций федеральных государственных органов, оказания услуг и выполнения работ.

Данное изменение, на наш взгляд, свидетельствует о нескольких тенденциях. Во-первых, закрепление расходов за главным распорядителем бюджетных средств — федеральным государственным органом — повышает его ответственность при реализации обязательного государственного страхования военнослужащих. Во-вторых, введен конкурсный порядок отбора страховых компаний, осуществляющих обязательное государственное страхование военнослужащих.

В целях регулирования особенности правового статуса участников отношений по обязательному государственному страхованию военнослужащих был принят Федеральный закон № 52-ФЗ. Так, в настоящее время страховщиками по обязательному государственному страхованию могут быть страховые организации, имеющие лицензии на осуществление обязательного государственного страхования, при этом они выбираются в порядке, предусмотренном законодательством о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Страхователями по обязательному государственному страхованию (далее — страхователи) являются федеральные органы исполнительной власти и федеральные государственные органы, в которых законодательством Российской Федерации предусмотрены военная служба, служба.

³⁰ См.: Нормативные акты по финансам, налогам, страхованию и бухгалтерскому учету. 1999. № 10; 1999. № 11; 1999. № 12.

³¹ См.: Финансовая газета. 2013. 5 сент.

Страховые организации, несмотря на отсутствие у них правового статуса получателей бюджетных средств по смыслу ст. 6 БК РФ, фактически их получают. Денежные средства на осуществление страховых выплат при наступлении страховых случаев выделяются главными распорядителями бюджетных средств по результатам проведения конкурсного отбора страховщиков. При этом страховые организации не имеют абсолютной самостоятельности в осуществлении расчетов, так как от их имени и по их поручению платежи осуществляют органы Федерального казначейства. Таким образом, правоотношения, по своей форме являющиеся страховыми, фактически представляют собой бюджетно-правовые отношения³².

Так, например, организация деятельности Минобороны России в области обязательного государственного страхования военнослужащих возложена на Департамент экономического анализа и прогнозирования Минобороны России.

В своей работе Минобороны России взаимодействовало на разных этапах с различными российскими страховыми организациями, такими как: Военно-страховая компания, Росгосстрах, МАКС, Ингосстрах, СОГАЗ, Альфа-Страхование, Ресо-Гарантия и другими. В настоящее время обязательное государственное страхование военнослужащих осуществляет страховая компания «СОГАЗ», которая впервые победила в конкурсе, проводимом Министерством обороны Российской Федерации в 2019 г. в целях страхования военнослужащих в 2020–2021 гг. (государственный контракт № 1165/ЗК/2019/ДГЗ/3 от 25.12.2019). В 2022–2023 гг. услуги по осуществлению обязательного государственного страхования жизни и здоровья военнослужащих Вооруженных Сил РФ и граждан, призванных на военные сборы, также осуществляет СОГАЗ в соответствии с государственным контрактом № 829/ЗК/2021/ДГЗ от 27.10.2021.

Характеризуя эволюцию обязательного государственного страхования военнослужащих, следует отметить, что она неразрывно связывается с развитием финансового права и исторических событий.

³² *Галагуза Р. В.* Эволюция финансово-правового регулирования обязательного государственного страхования военнослужащих: СССР и новая Россия (часть 2) // *Финансовое право.* 2018. № 9. С. 38–42.

Первоначально данный вид страхования, как и во многих европейских странах до сих пор, относился к единой большой группе отношений по страхованию государственных служащих / рабочих. Однако в силу трагических исторических событий первой половины XX века, вопрос о выделении страхования военнослужащих и компенсации потерь в самостоятельный институт приобрел большую важность и значимость о чем свидетельствует принятие в начале 30-х гг. XX века отдельного Кодекса о льготах для военнослужащих и членов их семей. Именно данный период можно обозначить как «начало» в финансово-правовом регулировании данного вида страхования военнослужащих, спецификой которого стало преимущество финансово-правовой природы, проявляющейся через выплату компенсации вреда непосредственно уполномоченным государственным органом из средств соответствующего бюджета.

На втором этапе эволюции финансово-правовая составляющая отношений по обязательному государственному страхованию военнослужащих только усилилась: произошла диверсификация источников финансового обеспечения обязательного государственного страхования военнослужащих, расходы на проведение страхования обеспечивались за счет нескольких уровней бюджетной системы Российской Федерации, статьи расходов на проведение страхования нашли отражение в экономической и функциональной бюджетной классификации.

На третьем этапе — в 1990-е гг. — трансформация института обязательного государственного страхования связывается с развитием бюджетного и гражданского законодательства Российской Федерации в 1990-е гг.

Принятие БК РФ ознаменовало формирование финансово-правового механизма в системе обязательного государственного страхования военнослужащих. Бюджетные средства направляются главными распорядителями (федеральными государственными органами) страховым организациям.

Наконец, заключительным этапом эволюции обязательного государственного страхования военнослужащих стало делегирование государством данной

публично-правовой функции страховым организациям. Во-первых, в целях повышения эффективности расходования бюджетных средств была введена конкурсная процедура отбора страховых организаций. Во-вторых, обладая фактическими получателями средств федерального бюджета, страховые организации действуют в условиях бюджетно-правовых ограничений, обусловленных прежде всего необходимостью контроля за расходованием бюджетных средств и значимостью для государства данного вида страхования.

Таким образом, страховые отношения, имеющие первоначально гражданско-правовую основу, применительно к военнослужащим — в силу публично-правовой значимости общественных отношений — приобретают финансово-правовое содержание. Реализация обязательного государственного страхования военнослужащих в настоящее время возможна исключительно посредством бюджетно-правовых механизмов: основным источником финансового обеспечения страхования военнослужащих являются бюджетные средства, распределяемые в соответствии с правилами исполнения федерального бюджета. В отношении расходов на обязательное государственное страхование военнослужащих государством осуществляется государственный внешний и внутренний финансовый контроль, что в том числе свидетельствует о приоритете финансово-правового регулирования при страховании военнослужащих.

1.2. Финансово-правовая природа обязательного государственного страхования военнослужащих

Финансы обязательного социального страхования является элементом финансовой системы Российской Федерации. Одно только это обстоятельство обуславливает неразрывность обязательного государственного страхования военнослужащих с финансовым правом³³. Дискуссии о финансово-правовой природе государственного страхования идут уже длительное время и берут свое

³³ См.: *Воблый К. Г.* Основы экономики страхования. Киев, 1915.

начало в конце XIX — начале XX века. В дореволюционной литературе под страхованием изначально понимали договор³⁴, чуть позднее страхование стали идентифицировать через правоотношение. Так, например, по мнению Е. Мена, «страхование — институт столь же в хозяйственном и юридическом смысле многогранный, сколь многообразны правовые нормы, его регулирующие»³⁵, эта позиция автора позволяла ему обосновывать необходимость выделения самостоятельной области страхового права, вмещающей все правовые нормы, регулирующие страховую деятельность.

Наиболее соответствующей современному пониманию двойственности правового режима страхования представляется позиция С. А. Рыбникова³⁶, который, рассуждая о юридической природе взаимоотношений сторон в обязательном страховании и выделяя совершенно специфические черты, присущие обязательному страхованию как виду именно публично-правовой повинности, приходил к выводу о том, что оно должно быть отнесено к институтам публичного права, в то время как добровольное страхование следует отнести к области частного права.

В целях формирования поступательной, поэтапной идентификации финансово-правовой природы обязательного государственного страхования военнослужащих считаем целесообразным отметить общие подходы к пониманию комплексных отраслей, институтов права и законодательства, к которым также относится и область страхования. Идея существования таковых появилась еще во второй половине XX века и получила разработку в работах как теоретиков права (О. С. Иоффе³⁷, С. С. Алексеева³⁸ и др.), так и отраслевых работах по финансовому праву (Е. А. Ровинского³⁹, Р. О. Халфиной⁴⁰,

³⁴ См.: Степанов И. Опыт теории страхового договора. Казань, 1875. С. 21; Гойхбарг А. Г. Единое понятие страхового договора // Право. 1914. № 10. С. 761.

³⁵ Мен Е. Юридическая природа страхового договора по законодательству РСФСР // Вестник государственного страхования. 1923. № 7–8. С. 9.

³⁶ См.: Рыбников С. А. Юридическая природа взаимоотношения сторон в обязательном страховании // Вестник государственного страхования. 1923. № 11–12. С. 31.

³⁷ См.: Иоффе О. С. Советское гражданское право. Т. 2. Л., 1961. С. 422–423.

³⁸ См.: Алексеев С. С. Структура советского права. М., 1975. С. 185.

³⁹ См.: Ровинский Е. А. Основные вопросы теории советского финансового права. М., 1960.

⁴⁰ См.: Халфина Р. О. Общее учение о правоотношении. М., 1974.

С. Д. Цыпкина⁴¹ и других ученых). Мнение С. С. Алексеева о том, что «содержание комплексной отрасли складывается из специальных норм, обладающих предметным и известным юридическим единством»⁴² можно распространить и на комплексные правовые институты, объединяющие нормы различных отраслей права и «отражающие процессы дифференциации и интеграции в правовом регулировании»⁴³.

С одной стороны, общие вопросы правового регулирования страхования в Российской Федерации, например, положения о договоре страхования, находят свое закрепление в гражданском законодательстве Российской Федерации (гл. 48 ГК РФ). С другой стороны, в отношении обязательного государственного страхования военнослужащих существует целый комплекс отдельных законодательных и иных нормативных актов, носящих преимущественно публично-правовой характер. К специальным нормам, регламентирующим вопросы обязательного государственного страхования военнослужащих, можно отнести нормы, сконцентрированные в следующих нормативных правовых актах: Закон РФ от 27.11.1992 № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации»⁴⁴; Федеральный закон № 52-ФЗ и Федеральный закон «О статусе военнослужащих».

Особенностью данных правовых актов, формирующей финансово-правовую основу данного вида правоотношений, является четкое указание на источник их финансового обеспечения — это средства, предоставленные из соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации. При этом в законодательстве Российской Федерации предусматривается именно приоритет специального регулирования обязательного государственного страхования военнослужащих над общими положениями о страховании⁴⁵, что закрепляет особый правовой режим обязательного государственного страхования военнослужащих именно как публично-правового института.

⁴¹ См.: Цыпкин С. Д. Доходы государственного бюджета СССР (правовые вопросы). М., 1973.

⁴² Алексеев С. С. Указ. соч. С. 185.

⁴³ Проблемы общей теории права и государства / под общ. ред. В. С. Нерсесянца. М., 2008. С. 343.

⁴⁴ См.: Российская газета. 1993. 12 янв.

⁴⁵ См.: ст. 969 ГК РФ.

Следующей отличительной особенностью обязательного государственного страхования военнослужащих, характеризующего его как публичный институт, является то «сложное» правоотношение, которое возникает в процессе данного вида страхования — договор в пользу третьего лица, где сторонами по договору страхования выступают страхователь (федеральный орган исполнительной власти и федеральные государственные органы, в которых законодательством Российской Федерации предусмотрены военная служба, служба), страховщик (юридические лица, получившие соответствующую лицензию, которые определяются через порядок, предусмотренный законодательством в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд) и выгодоприобретатель⁴⁶. Таким образом, порядок возникновения обязательного государственного страхования военнослужащих и правила регулирования финансового обеспечения обязательного государственного страхования военнослужащих за счет средств бюджетной системы Российской Федерации, предусмотренные Федеральным законом № 52-ФЗ и БК РФ, конкурсный порядок отбора страховой организации, как основы для выбора фактического получателя бюджетных средств на финансовое обеспечение обязательного государственного страхования, создают базовые правовые основания для понимания финансово-правовой природы обязательного государственного страхования военнослужащих и его правовой идентификации как финансово-правового отношения, составляющего предмет регулирования финансового права.

В качестве дополнительной аргументации вышеуказанного утверждения может выступать и возможность рассмотрения правового режима обязательного государственного страхования военнослужащих через принципы финансового права, а также принципы и основные категории бюджетного права. В нашем случае очевидным представляется, что публичные правоотношения по

⁴⁶ Военнослужащий, который приобретает данный статус в силу выполнения своих профессиональных обязанностей и компетенций.

обязательному государственному страхованию военнослужащих базируются на принципах финансового (бюджетного) федерализма.

Такого рода «очевидность» основана на следующих размышлениях. Теоретико-философской основой принципов финансового и бюджетного федерализма является принцип субсидиарности (соразмерности), который впервые был сформулирован в энциклике папы Римского Пия XI «*Quadragesimo anno*»⁴⁷. Данный принцип сводится к тому, что «не следует передавать решения вопросов объединениям более широкого состава, если эти вопросы могут быть решены объединениями более узкого состава». Для отношений по обязательному государственному страхованию военнослужащих данный принцип звучит следующим образом: нарушением правильного устройства будет передача меньшим по размерам субъектам тех, функций, которые могут быть обеспечены и гарантированы субъектом большего размера⁴⁸.

Соответственно, данный принцип изначально заложен в основу для определения источников финансового обеспечения обязательного государственного страхования военнослужащих и как мы указали выше, активно применяется законодателем. При этом нельзя не отметить, что в данном вопросе наблюдалась некоторая трансформация финансовых отношений между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации в части централизации подхода к определению источника финансового обеспечения данного вида страхования. Если ранее, в соответствии с Законом РФ от 22.01.1993 № 4338-1 «О статусе военнослужащих» источником финансового обеспечения обязательного государственного страхования военнослужащих являлись федеральный бюджет и бюджеты субъектов Российской Федерации, то в настоящее время единственным источником выступает федеральный бюджет. Данные изменения, на наш взгляд, полностью соответствуют принципу субсидиарности. При условии финансового обеспечения обязательного государственного страхования военнослужащих за счет бюджетов субъектов

⁴⁷ См.: Pius XI. *Quadragesimo Anno* // Vatican : site. URL: http://www.vatican.va/holy_father/pius_xi/encyclicals/documents/hf_p-xi_enc_19310515_quadragesimoanno_en.html (дата обращения: 12.05.2023).

⁴⁸ *Комягин Д. Л.* Бюджетное право : учебник. М., 2017. С. 60; Бюджетная система Федеративной Республики Германия. Бонн, 1994. С. 15.

Российской Федерации существует риск неравномерного распределения и перераспределения объемов бюджетных средств, и как следствие, потенциального нарушения прав и законных интересов военнослужащих.

В настоящее время данный принцип находит свое отражение в бюджетном законодательстве Российской Федерации как принцип распределения бюджетных полномочий между уровнями бюджетной системы Российской Федерации, основанный, в свою очередь, на конституционных положениях. Так, на основе норм Конституции РФ о разграничении предметов ведения Российской Федерации и субъектов РФ (ст. 71, 72 Конституции РФ) органы государственной власти Российской Федерации и субъектов РФ в пределах своей компетенции самостоятельно определяют приоритетные направления расходования средств, которые наиболее нуждаются в финансировании на этот год, также они определяют объем средств, направляемый на те или иные мероприятия. При этом обязательному финансированию подлежат все направления функционирования соответствующих органов государственной власти Российской Федерации и субъектов РФ. В соответствии со ст. 65 БК РФ формирование расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации осуществляется в соответствии с расходными обязательствами.

В развитие данной идеи отметим, что ст. 31 БК РФ установлен принцип самостоятельности бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, который в числе прочего предполагает недопустимость установления расходных обязательств⁴⁹, подлежащих исполнению одновременно за счет средств бюджетов двух и более уровней бюджетной системы Российской Федерации, или за счет средств консолидированных бюджетов, или без определения бюджета, за счет средств которого должно осуществляться исполнение соответствующих расходных обязательств. Недопустимо также непосредственное исполнение расходных обязательств органов государственной власти и органов местного самоуправления за счет средств бюджетов других уровней.

⁴⁹ Расходным обязательством в соответствии со ст. 6 БК РФ признаются обусловленные законом, иным нормативным правовым актом, договором или соглашением обязанности Российской Федерации, субъекта РФ, муниципального образования предоставить физическим или юридическим лицам, органам государственной власти, органам местного самоуправления средства соответствующего бюджета.

Таким образом, в настоящее время все расходы бюджетов бюджетной системы Российской Федерации формируются на основании расходных обязательств, каждое расходное обязательство должно быть закреплено за соответствующим бюджетом бюджетной системы Российской Федерации. При этом действующее законодательство Российской Федерации четко разграничивает расходные обязательства на три базовые категории: расходные обязательства Российской Федерации, расходные обязательства субъектов РФ и расходные обязательства муниципальных образований. Особо следует подчеркнуть, что не могут быть сформированы совместные расходные обязательства Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, что обусловлено требованием принципа самостоятельности бюджетов о недопустимости финансирования расходных обязательств за счет средств двух и более бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а также за счет средств консолидированных бюджетов. Кроме того, финансирование одних и тех же расходных обязательств за счет средств двух и более бюджетов бюджетной системы Российской Федерации может расцениваться как вмешательство одного публично-правового образования в деятельность другого публично-правового образования, что недопустимо⁵⁰.

Расходное обязательство по финансовому обеспечению обязательного государственного страхования военнослужащих закреплено за Российской Федерацией. Данное расходное обязательство является постоянным, что обеспечивает реализацию еще одного важного принципа финансового права — плановости финансовой деятельности государства. Постоянство данного расходного обязательства отчетливо прослеживается посредством его трансформации в бюджетное и денежное обязательство Российской Федерации.

Отчеты об исполнении федерального бюджета за последние годы показывают, что расходное обязательство по финансовому обеспечению

⁵⁰ См. подробнее: *Комягин Д. Л.* Система принципов бюджетного права: российское законодательство и научная доктрина // Реформы и право. 2012. № 4.

обязательного государственного страхования из года в год находит отражение в федеральном бюджете в качестве бюджетного обязательства⁵¹.

Исходя из этого, можно сделать вывод, что данный вид расхода для Российской Федерации является текущим и обыкновенным⁵² — повторяющимся ежегодно. Кроме того, используя классификацию расходов, предложенную М. М. Сперанским, можно сказать, что расход по обязательному государственному страхованию военнослужащих является необходимым, то есть расходом, без которого внутренняя и внешняя безопасность государства стоять не может⁵³.

Денежные средства, направляемые на обеспечение расходного обязательства Российской Федерации по обязательному государственному страхованию военнослужащих, объективируются в виде бюджетных ассигнований федерального бюджета. Бюджетные ассигнования связаны с экономической и функциональной характеристикой расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Все аспекты, связанные с формированием бюджетных ассигнований, их включением в бюджетную роспись, доведением до главных распорядителей, распорядителей и получателей бюджетных средств, а также их выплатой по договорам обязательного государственного страхования военнослужащих, находятся в рамках предмета финансово-правового регулирования и подлежат осуществлению посредством методов бюджетного права⁵⁴.

Расходы федерального бюджета по обеспечению обязательного государственного страхования военнослужащих следует отнести к расходам на оборону.

⁵¹ См.: Федеральный закон от 16.10.2017 № 287-ФЗ «Об исполнении федерального бюджета за 2016 год» // СЗ РФ. 2017. № 43 (Ч. 1–2). Ст. 6221; Федеральный закон от 10.10.2018 № 354-ФЗ «Об исполнении федерального бюджета за 2017 год» // СЗ РФ. 2018. № 42 (Ч. 1–2). Ст. 6368; Федеральный закон от 16.10.2019 № 332-ФЗ «Об исполнении федерального бюджета за 2018 год» // СЗ РФ. 2019. № 42 (Ч. 1–2). Ст. 5797.

⁵² О классификации расходов см. подробнее: *Поветкина Н. А.* Принципы правового обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации: теоретические подходы и классификация // Журнал российского права. 2017. № 5 (245). С. 64–80.

⁵³ См.: *Сперанский М. М.* План финансов // Золотые страницы финансового права / под ред. А. Н. Козырина. М., 1998. Т. 1. С. 44–45.

⁵⁴ См. подробнее: *Комягин Д. Л.* Бюджетное право.

Как отмечает Д. Л. Комягин, военные расходы, имея непроизводительный характер, поглощают существенную часть национального богатства, на их покрытие уходят колоссальные финансовые ресурсы, позволяющие с известной долей условности выделять в рамках государственного бюджета одну из наиболее затратных его частей — военный бюджет. В настоящее время расходные обязательства на национальную оборону похожим образом складываются из расходных обязательств по расходам на: содержание военнослужащих; содержание имущественного комплекса вооруженных сил; государственный оборонный заказ; фундаментальные исследования и на др. Как структура военных расходов, так и правовое регулирование каждого из их видов имеет собственную эволюцию и особенную проблематику. Например, правовое регулирование расходов на обеспечение военнослужащих таит в себе такие особенные процедуры, как финансирование государственных жилищных сертификатов, пенсионное обеспечение, обеспечение в районах боевых действий⁵⁵.

Особая природа расходов на обязательное государственное страхование военнослужащих вытекает из экономической сущности данного вида страхования. Так, в научной литературе по экономике отмечается, что существующая система обязательного государственного страхования военнослужащих не предусматривает раскладку ущерба ни между самими страхователями, ни между страхователями и страховщиком во времени. Страховщик, как правило, не принимает на свою ответственность никакого риска, поскольку все произведенные выплаты ему возмещаются в полном объеме. Фактически страховые организации оказывают Минобороны России платные услуги по сбору, проверке документов и перечислению причитающихся сумм страхового обеспечения застрахованным или выгодоприобретателям. Таким образом, можно говорить о некотором сходстве указанной процедуры с целевым финансированием, когда страховая организация является неким посредником в проверке наступления факта страхового случая и перечислении денежных средств на соответствующий счет. Данное замечание еще раз подтверждает особую

⁵⁵ См.: Комягин Д. Л. Современный военный бюджет: правовой аспект. СПб., 2009. С. 5, 85.

природу отношений по обязательному государственному страхованию как механизма перераспределения потенциальных денежных рисков⁵⁶.

В ходе исполнения федерального бюджета бюджетные обязательства преобразуются в денежные обязательства. Данная трансформация обязательств происходит в момент перечисления бюджетных средств главным распорядителем бюджетных средств (страхователем) страховой организации, отобранной в ходе конкурсных процедур.

Таким образом, финансово-правовые аспекты обязательного государственного страхования военнослужащих выражаются прежде всего в финансовом обеспечении исполнения расходных, бюджетных и денежных обязательств за счет средств федерального бюджета, фактически целевым характером средств на осуществление обязательного государственного страхования военнослужащих. Между федеральным органом государственной власти, осуществляющим обязанности страхователя, и федеральным бюджетом возникают бюджетно-правовые отношения по поводу распределения и перераспределения бюджетных средств в целях осуществления обязательного государственного страхования военнослужащих.

Достаточно широкая группа финансово-правовых отношений возникает между федеральным бюджетом и страхователем в связи с направлением бюджетных средств в качестве взносов в рамках заключенных договоров обязательного государственного страхования. Такие отношения, также, несомненно, имеют финансово-правовую природу, основанную на факте использования финансовых ресурсов государства, возникновения в сфере финансовой деятельности государства и регулирования императивными правилами.

Еще одним немаловажным аспектом финансово-правовой природы обязательного государственного страхования военнослужащих является отношение по поводу осуществления государственного финансового

⁵⁶ См.: Лемехов А. А. Обязательное государственное страхование рисков военнослужащих : дис. ... канд. экон. наук. СПб., 2001. С. 64.

(бюджетного) контроля за расходованием денежных средств, направленных на государственное страхование, причем как внутреннего, так и внешнего государственного финансового контроля⁵⁷.

Финансово-правовыми также будут являться производные правоотношения между органами исполнительной власти, обязанными застраховать своих служащих, и финансовым органом, в обязанности которого входит предусмотреть и выделить на эти цели денежные средства, утвержденные федеральным законом о бюджете. Таким образом, в силу своей изначальной природы и состава участников данные отношения регулируются нормами финансового права. Соответственно, ключевым моментом именно финансово-правовой природы указанных отношений является порядок их финансового обеспечения и последующего распределения денежных ресурсов между уполномоченным органом исполнительной власти и страховщиком.

Исследуя финансово-правовую природу обязательного государственного страхования военнослужащих, необходимо особое внимание уделить договору обязательного государственного страхования, который создает основу для реализации финансово-правового механизма обеспечения обязательного государственного страхования военнослужащих, а также обладает особыми финансово-правовыми и публично-правовыми характеристиками⁵⁸.

Как было отмечено ранее, в соответствии со ст. 6 Федерального закона № 52-ФЗ договор обязательного государственного страхования военнослужащих, заключается между страхователем (уполномоченными федеральным органом государственной власти) и страховщиком (страховой организацией) в пользу третьего лица — выгодоприобретателя (военнослужащего) (далее — договор страхования). Следует подчеркнуть, что такого рода договоры страхования имеют как общие свойства с иными видами договоров (например, заключается в письменной форме), так и особые характеристики (например, установлен

⁵⁷ Подробнее о контроле см. параграф 2.4 главы 2 настоящей диссертации.

⁵⁸ См. подробнее: *Еремин С. Г.* Договор в финансовом праве : монография. М., 2008.

минимальный срок заключения таких договоров — не менее чем на один календарный год) (ч. 2 ст. 6 Федерального закона № 52-ФЗ).

К общим свойствам можно также отнести следующие характеристики: страховщик несет обязанность по выплате страховых сумм по страховым случаям, предусмотренным законодательством и наступившим в период действия договора страхования. Договор страхования включает в себя соглашение о застрахованных лицах, сроке действия договора, размере, сроке и порядке уплаты страховой премии (страховых взносов), правах, об обязанностях и ответственности страхователя и страховщика, о сроках и способах уведомления страхователем страховщика о наступлении страхового случая и способах выплаты страховых сумм выгодоприобретателю.

Говоря об особых, специфичных чертах договора страхования военнослужащих следует подчеркнуть, что несмотря на нашу поддержку позиции отдельных авторов, о том что договор обязательного государственного страхования военнослужащих полностью отражает специфику правового регулирования финансовой деятельности государства, в частности присутствует неравенство сторон, императивность положений, бюджетное финансирование указанных страховых отношений осуществление государственного финансового контроля за расходованием денежных средств, предназначенных на финансирование расходов по обязательному государственному страхованию⁵⁹, все же следует указать и на иные признаки, подтверждающие особую финансово-правовую природу договора страхования военнослужащих.

⁵⁹ См.: Белоусова Т. А. Перспективы обязательного страхования в Российской Федерации // *Финансы*. 2022. № 5. С. 43–48; Васильев С. В. Обязательное государственное страхование в системе социальной защиты военнослужащих : дис. ... канд. экон. наук. Ярославль, 2004. С. 105–106; Игнатьев К. М. Основные признаки обязательного государственного страхования // *Юрист*. 2015. № 14; Его же. Понятие обязательного государственного страхования // *Юрист*. 2015. № 21; Косоногова С. В. Финансово-правовое регулирование организации страхования в Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2008. С. 135–136; Стрельников В. В. Финансово-правовые отношения в сфере страхования // *Журнал российского права*. 2006. № 2 (110). С. 50–60; Бондарь С. В. Гражданско-правовое регулирование обязательного государственного страхования государственных служащих военной и правоохранительной служб : дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2004; Ковалевский М. А. Правовое регулирование обязательного государственного страхования жизни и здоровья военнослужащих и приравненных к ним лиц. СПб. : Издательский дом С.-Петербур. гос. ун-та, 2003; Тропская С. В., Романовский С. В., Цинделиани И. А. Страхование : учебник. — М., 2011. 216 с.; Гузнов А. Г., Ситник А. А., Рождественская Т. Э. Страхование : учебник. — М. 2018. 160 с.

Во-первых, договор обязательного государственного страхования военнослужащих направлен на достижение в большей степени публичного интереса государства — реализации гарантий по финансовому обеспечению лиц, которые в целях обеспечения безопасности Российской Федерации несут риск утраты трудоспособности и (или) жизни. В рамках данных отношений государство несет ответственность, возмещая вред, причиненный жизни и здоровью данных лиц при прохождении ими службы.

Во-вторых, уполномоченный орган государственной власти, заключая договор обязательного государственного страхования военнослужащих от имени публично-правового субъекта, действует, не исходя из собственного интереса, а в силу обязанности, установленной федеральным законодательством. Данное обстоятельство может быть определено «как возложение на субъекта помимо его воли в силу норм существующего правопорядка (объективного права) в интересах другого лица обязанности заключить договор, основное содержание которого установлено заранее законодательными актами»⁶⁰.

В-третьих, предусмотренная законодательством периодичность заключения государственного контракта по обеспечению обязательного государственного страхования военнослужащих связывается прежде всего с необходимостью финансового планирования и зависимостью объемов расходов на обязательное государственное страхование военнослужащих от параметров федерального бюджета. Цикличность и периодичность являются одним из свойств бюджетного процесса. Увязывание процесса отбора страховой организации и заключения государственного контракта по обеспечению обязательного государственного страхования военнослужащих с цикличностью бюджетного процесса является еще одним свидетельством финансово-правовой природы исследуемых правоотношений.

В-четвертых, в настоящее время действует типовая форма договора обязательного государственного страхования военнослужащих, утвержденная Постановлением Правительства РФ от 06.03.2014 № 169 «Об утверждении

⁶⁰ Мамедов А. А. Финансово-правовые проблемы страхования в России : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. С. 321.

типового договора обязательного государственного страхования, осуществляемого в соответствии с Федеральным законом “Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, сотрудников войск национальной гвардии Российской Федерации”»⁶¹.

Из этого следует, что в основе договорных правоотношений по обязательному государственному страхованию военнослужащих, несмотря на использование гражданско-правовой категории «договор», лежит императивный метод регулирования. Как отмечает И. В. Рукавишникова, «очерчивая границы дозволений, законодатель старается более детально урегулировать модели возможного поведения субъектов финансовых правоотношений»⁶².

Подобной позиции придерживается и Н. В. Омелехина, которая отмечает, что «обеими сторонами договорных денежных обязательств всегда являются частные лица, то в рамках финансово-правовой денежной обязанности лишь одна сторона может рассматриваться как частное. Вторая же сторона денежной обязанности всегда представлена публично-правовым образованием, в пользу которого и осуществляется исполнение»⁶³.

В-пятых, как показывает анализ типовой формы договора обязательного государственного страхования военнослужащих государством, в одностороннем порядке определяются: объекты страхования, страховые случаи, страхования сумма, применяемая для расчета страховой премии, страховая премия и страховые взносы, права и обязанности сторон. Более того, одно из существенных условий договора — размер страховых сумм, выплачиваемых выгодоприобретателям — установлено императивно федеральным законодательством.

⁶¹ См.: СЗ РФ. 2014. № 11. Ст. 1147.

⁶² Рукавишникова И. В. Метод финансового права : монография. М., 2004. С. 251.

⁶³ Омелехина Н. В. Отличие денежных обязанностей от денежных обязательств: финансово-правовой аспект // Журнал российского права. 2015. № 6. С. 125–126.

Так, например, в соответствии с ч. 2 ст. 5 Федерального закона № 52-ФЗ в случае гибели (смерти) застрахованного лица в период прохождения военной службы, службы или военных сборов либо до истечения одного года после увольнения с военной службы, со службы, после отчисления с военных сборов или окончания военных сборов вследствие увечья (ранения, травмы, контузии) или заболевания, полученных в период прохождения военной службы, службы или военных сборов, выгодоприобретателю выплачивается 3 131 729,57 рублей.

Понимая множественность видов публичных договоров, следует определить место договора об обязательном государственном страховании военнослужащих в общей системе публичных договоров. Для характеристики договора об обязательном государственного страховании военнослужащих мы взяли за основу классификацию договоров в финансовом праве, проведенную С. Г. Ереминым, который выделил нормативные и индивидуально-правовые договоры по следующим критериям:

- а) интерес — публичный или имеющий публичное значение частный интерес;
- б) многократность или однократность применения договорных норм;
- в) степень определенности адресатов договорных норм — определенные адресаты или неопределенный круг адресатов;
- г) субъектный состав — субъектами нормативных публичных договоров в большинстве случаев являются только органы публичной власти, в то время как одним из субъектов индивидуально-правовых договоров, как правило, являются физические или юридические лица⁶⁴.

Исходя из данной классификации договор обязательного государственного страхования военнослужащих нами видится в группе нормативных договоров: договор заключается в публичных целях, подлежит многократному применению в отношении неопределенного круга лиц, объединенных общим правовым статусом военнослужащих.

⁶⁴ См.: Еремин С. Г. Указ. соч. С. 37–56.

Данная позиция подтверждается Конституционным Судом РФ. В постановлении от 26.12.2002 № 17-П «По делу о проверке конституционности положения абзаца второго пункта 4 статьи 11 Федерального закона “Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы и сотрудников федеральных органов налоговой полиции» в связи с жалобой гражданина М. А. Бudyнина”» Конституционный Суд РФ указал, что заключая с федеральным органом исполнительной власти указанный договор, страховщик тем самым принимает на себя обязательство по предоставлению застрахованным лицам (выгодоприобретателям) установленного законом страхового обеспечения. И, хотя такое обязательство возникает для него из гражданско-правового договора, по которому застрахованные лица выступают в качестве выгодоприобретателей, страховщик, осуществляя выплату страховых сумм, действует во взаимоотношениях с ними от имени государства, то есть выполняет одновременно и публичную функцию, реализуя вытекающую из Конституции РФ обязанность государства компенсировать вред, причиненный жизни или здоровью этих лиц. Принятие на себя страховщиком данной функции не освобождает, однако, страхователя от выполнения своих договорных обязательств перед страховщиком (а государство — от обязанности обеспечивать надлежащее финансирование указанных расходов) и не исключает ответственность за их неисполнение. Использование инструментов гражданско-правового регулирования, в частности договора, при осуществлении обязательного государственного страхования жизни и здоровья военнослужащих и приравненных к ним лиц не может изменить в конечном счете природу прав и обязанностей, которые связывают государство и лиц, жизни или здоровью которых при прохождении военной и иной аналогичной службы причинен вред (ст. 35, ч. 1 и 3 ст. 37, ч. 1 и 2 ст. 39, ч. 1 ст. 41, ст. 59 Конституции РФ).

Публично-правовая природа договора об обязательном государственном страховании, имеющая финансово-правовую основу, также следует и из особого правового статуса военнослужащих, особой публично-правовой связи военнослужащих и государства, и является гарантией соблюдения обязательств государства по обеспечению обязательного государственного страхования данной категории лиц. Так, в п. 2 Постановления от 26.12.2002 № 17-П Конституционный Суд РФ указал на публичную значимость отдельных категорий граждан в силу выполнения ими государственных задач, поэтому «обязательное государственное страхование жизни и здоровья военнослужащих и приравненных к ним лиц, установленное в целях защиты их социальных интересов и интересов государства, является одной из форм исполнения государством обязанности возместить ущерб, который может быть причинен жизни или здоровью этих лиц при прохождении ими службы. Следовательно, в конституционно-правовом смысле страховое обеспечение входит в гарантированный государством объем возмещения вреда, призванного компенсировать последствия изменения их материального и (или) социального статуса вследствие наступления страховых случаев, включая причиненный материальный и моральный вред.

В развитие подхода о публично-правовой природе отношений по обязательному государственному страхованию можно обратиться к п. 3 постановления Конституционного Суда РФ от 17.05.2011 № 8-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статьи 18 Федерального закона “О статусе военнослужащих», статьи 5 Федерального закона «Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы» и статьи 1084 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан А. П. Кузьменко и А.В. Орлова и

запросом Избербашского городского суда Республики Дагестан”»⁶⁵, в котором отмечается, что «учитывая особый характер обязанностей государства по отношению к военнослужащим как лицам, выполняющим конституционно значимые функции, а также необходимость обеспечения эффективной государственной поддержки инвалидов вследствие военной травмы, федеральный законодатель закрепил в числе особых публично-правовых способов возмещения вреда, причиненного жизни или здоровью военнослужащих при исполнении ими обязанностей военной службы, обязательное государственное страхование их жизни и здоровья, специальное пенсионное обеспечение и систему мер социальной защиты, предназначение которых — в максимальной степени компенсировать последствия изменения материального и социального статуса военнослужащего, обеспечив уровень возмещения вреда, соразмерный денежному довольствию, которое он получал на момент увольнения с военной службы»⁶⁶.

Практика Верховного Суда РФ также указывает на понимание правоотношений по обязательному государственному страхованию военнослужащих как публично-правовых. В определении Верховного Суда РФ от 05.09.2014 № 16-КГ14-25 указано, что «правоотношения по страхованию между Чикуновым А.В. и ОАО “Чрезвычайная страховая компания” в связи с наступлением страхового случая возникли в силу Федерального закона № 52-ФЗ и заключенного во исполнение Федерального закона № 52-ФЗ государственного контракта. Выгодоприобретателем в правоотношениях по обязательному государственному страхованию жизни и здоровья военнослужащих и иных приравненных к ним лиц на основании Федерального закона № 52-ФЗ и государственного контракта выступает специальный субъект — лицо, застрахованное в порядке обязательного государственного страхования жизни и здоровья, в связи с чем, данные правоотношения не являются правоотношениями,

⁶⁵ См.: СЗ РФ. 2011. № 22. Ст. 3238.

⁶⁶ Подробнее см.: *Ефремов А. В.* О правовых позициях конституционного правосудия в механизме защиты социальных прав граждан, уволенных с военной службы // *Право в Вооруженных Силах — Военно-правовое обозрение.* 2014. № 9; *Его же.* Конституционное правосудие по вопросам социальных прав военнослужащих на пенсионное обеспечение // *Гражданин и право.* 2016. № 2.

возникающими между потребителями и изготовителями, исполнителями, импортерами, продавцами при продаже товаров (выполнении работ, оказании услуг), то есть частноправовыми, а носят публично-правовой характер, следовательно, положения Закона Российской Федерации от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 «О защите прав потребителей»⁶⁷ на указанных лиц как на специальных субъектов, равно как и на иные отношения по обязательному государственному страхованию жизни и здоровья военнослужащих и иных приравненных к ним лиц, не распространяются»⁶⁸.

Представляет интерес интерпретация договорных отношений между страхователем и страховщиком по обязательному государственному страхованию военнослужащих, изложенная в определении Верховного Суда РФ от 25.05.2015 № 18-КГ15-43, где «отношения по обязательному государственному страхованию жизни и здоровья военнослужащих в части мер ответственности, применяемых к страховщику, урегулированы специальным законом — Федеральным законом № 52-ФЗ, поэтому положения ст. 395 Гражданского кодекса Российской Федерации и Закона Российской Федерации от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 «О защите прав потребителей» не подлежат применению к спорным отношениям»⁶⁹.

Верховным Судом РФ также было отмечено, что положения ст. 395 ГК РФ не могут быть применимы в данном деле, поскольку «в данном случае спорные правоотношения по обязательному государственному страхованию между М., ее дочерью Ш. (членами семьи военнослужащего) и страховой компанией «Росгосстрах» в связи с наступлением страхового случая (смерть застрахованного лица военнослужащего А.) возникли в силу Федерального закона № 52-ФЗ и заключенного во исполнение данного закона государственного контракта от 30 декабря 2008 г. на 2009 г., а не в силу гражданско-правового договора, в связи с чем взыскание судом со страховой компании «Росгосстрах» процентов за

⁶⁷ См.: СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 140.

⁶⁸ Определение Верховного Суда РФ от 05.09.2014 № 16-КГ14-25 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁶⁹ Определение Верховного Суда РФ от 25.05.2015 № 18-КГ15-43 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

пользование чужими денежными средствами в соответствии со статьей Гражданского кодекса Российской Федерации неправомерно»⁷⁰.

Таким образом, позиции высших судебных органов подтверждают, что договорные отношения по осуществлению обязательного государственного страхования (в том числе военнослужащих. — *Р. Г.*) являются инструментом формализации таких отношений. Нормы гражданского законодательства в рассматриваемом виде обязательного государственного страхования носят исключительно обслуживающий и второстепенный характер, и выступают в качестве правового средства, действие которого позволяет исследуемой группе отношений придать юридическую силу. При этом в основе «движущей силы» для применения данного средства лежит исключительно императивный метод правового регулирования, свойственный финансово-правовым отношениям, и который проявляется в следующем: стороны обязаны заключать договор об обязательном государственном страховании военнослужащих в силу требований федерального законодательства, существенные условия договора определены императивно, договор гарантирует компенсирование потенциального ущерба жизни и здоровью военнослужащих при условии обеспечения безопасности Российской Федерации.

Исходя из вышеизложенного можно сделать вывод о том, что обязательное государственное страхование военнослужащих представляет собой комплексный институт финансового права, включающий совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения по распределению (перераспределению) средств федерального бюджета в целях финансового обеспечения возмещения вреда в случае наступления гибели (смерти) и (или) причинения вреда здоровью военнослужащих, и иных, связанных с этим юридических фактов (установление инвалидности, увольнение с военной службы и т. д.), посредством публично-правового договора обязательного государственного страхования военнослужащих.

⁷⁰ Определение Верховного Суда РФ от 25.05.2015 № 18-КГ15-43 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Анализ отношений в сфере обязательного государственного страхования военнослужащих показывает, что для них характерен императивный метод правового регулирования, господствующий в публичном, в том числе, финансовом праве. Субъекты данных правоотношений не могут по собственной воле изменять содержание таких правоотношений.

Правовой статус страхователя и страховщика по обязательному государственному страхованию военнослужащих как участников бюджетного процесса обуславливает финансово-правовую природу таких правоотношений. Так, федеральные органы исполнительной власти, являющиеся главными распорядителями средств федерального бюджета, обязаны заключать договоры обязательного государственного страхования военнослужащих со страховыми организациями — фактическими получателями средств федерального бюджета. Данные правоотношения, функционирующие на основе подчинения, направлены на мобилизацию денежных средств, их распределение (перераспределение) и использование в целях реализации государственных гарантий по обязательному государственному страхованию военнослужащих.

Финансово-правовая природа отношений по обязательному государственному страхованию военнослужащих также обусловлена особым финансово-правовым статусом субъектов данных правоотношений — участников бюджетного процесса. Реализация данными субъектами своих бюджетных полномочий является условием обеспечения обязательного государственного страхования военнослужащих.

1.3. Финансово-правовое регулирование обязательного страхования военнослужащих в зарубежных странах

В целях системного исследования финансово-правового регулирования военнослужащих необходимо изучить опыт зарубежных стран⁷¹. Во второй

⁷¹ Данный параграф подготовлен на основе статьи автора: *Галагуза Р. В.* Финансово-правовые основы обязательного государственного страхования военнослужащих в зарубежных странах // *Финансовое право.* 2019. № 5. С. 42–47.

половине XX века было сформировано несколько моделей обязательного страхования военнослужащих, которые получили развитие в разных странах.

К первой модели относится система обязательного государственного страхования военнослужащих. Данная модель предполагает финансовое обеспечение формирования фонда страхования военнослужащих осуществляется за счет средств бюджета государства.

Вторая модель основана на системе софинансирования фондов страхования военнослужащих, в рамках которой часть фондов формируется за счет средств бюджетной системы, а вторая часть – за счет средств самих военнослужащих.

Третья модель функционирует предполагает систему личного страхования, в рамках которого военнослужащие обязаны самостоятельно вносить страховые взносы (договорно-правовые начала) в целях формирования фонда страхования и последующей выплаты страховых сумм при наступлении страховых случаев.

Основной задачей исследования финансово-правовых основ обязательного государственного страхования военнослужащих в зарубежных странах является анализ места публично-правового субъекта (государства) и бюджетов публично-правовых субъектов в системе страхования военнослужащих. Мы исходим из того, что, несмотря на выбранную государством модель финансового обеспечения системы страхования военнослужащих, государство является одним из ключевых субъектов таких отношений, а, следовательно, во всех системах в той или иной степени используются финансово-правовые инструменты.

Для проверки гипотезы данной части исследования рассмотрим финансово-правовые аспекты обязательного государственного страхования военнослужащих во всех группах государств. В качестве основания для характеристики предлагается принять следующие признаки (критерии) финансово-правовых отношений:

– порядок формирования фондов страхования военнослужащих, степень участия государства и военнослужащих в формировании таких фондов, возможность использования платежей обязательного (в том числе налогового) характера;

– наличие у фондов страхования военнослужащих правового статуса участника бюджетного процесса и полномочий распорядителя средств бюджета;

– интеграция системы управления фондами страхования военнослужащих с системами кассового обслуживания исполнения государственных бюджетов в зарубежных странах.

В 2016 году в *Республике Армения* был принят Закон Республики Армения от 30.12.2016 № ЗР-245 «О возмещении ущерба, нанесенного жизни или здоровью военнослужащих во время обороны Республики Армения»⁷². Данный закон регулирует отношения, связанные с возмещением ущерба, причиненного жизни или здоровью военнослужащих в результате военных действий, а также устанавливает порядок и условия создания и деятельности компенсационного фонда.

Система страхования распространяется на военнослужащих, к которым относятся: лица, проходящие срочную или контрактную военную службу в вооруженных силах Республики Армения, или участвующие в мероприятиях, осуществляемых в рамках подготовки резерва в установленном законом порядке и участвовавших и участвующих в боевых действиях; а также лица, участвовавшие и участвующие в территориальной обороне и в боевых действиях или не находящиеся на военной службе, но записанные добровольцами для участия в боевых действиях.

Бенефициарами являются военнослужащие, жизни или здоровью которых был причинен ущерб в результате военных действий, а в случае гибели (смерти) или признания безвестно отсутствующим военнослужащего — члены его семьи.

Страхование военнослужащих, здоровью которых был нанесен ущерб до 1 января 2017 г., осуществляется в соответствии с Законом Республики Армения от 30.12.2010 № ЗР-243 «О государственных пенсиях»⁷³. В соответствии с данным законом военнослужащим назначаются пенсии за выслугу лет, а также военные

⁷² См.: Национальное собрание Армении : сайт. URL: <http://www.parliament.am/drafts.php?sel=showdraft&DraftID=8422&Reading=0> (дата обращения: 01.08.2023).

⁷³ См.: Национальное собрание Армении : сайт. URL: <http://parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=4008&lang=rus> (дата обращения: 01.08.2023).

пенсии по инвалидности военнослужащим, которые были признаны инвалидами в период военной службы.

Суммы компенсации, предусмотренные в настоящее время Законом «О возмещении ущерба, нанесенного жизни или здоровью военнослужащих во время обороны Республики Армения», выплачиваются Компенсационным фондом. Полномочия такого фонда исполняет Фонд страхования военнослужащих⁷⁴, учрежденный в 2017 г.

О финансово-правовой природе обязательного государственного страхования военнослужащих в Армении позволяют судить правовой режим специального фонда страхования военнослужащих, а также особый порядок распределения бюджетных средств.

Во-первых, фонд страхования военнослужащих по своему правовому режиму аналогичен государственным внебюджетным фондам в соответствии с законодательством Российской Федерации. Данный фонд обладает полномочиями главного распорядителя средств республиканского бюджета, и в своей деятельности подотчетен Правительству Республики Армения. Во-вторых, обслуживание счетов Фонда страхования военнослужащих, осуществление доходных и расходных операций осуществляется Центральным казначейством Республики Армения в рамках казначейского обслуживания государственного бюджета.

Финансово-правовой режим Фонда страхования военнослужащих характеризуется также порядком его формирования. Так, в соответствии с законодательством Республики Армения каждый гражданин Республики Армения, имеющий постоянный доход на основе трудового или гражданско-правового договора, ежемесячно обязан уплачивать обязательный гербовый сбор (1 000 драм, что около 140 рублей). Фактически данный платеж имеет налоговую природу: установлен налоговым законодательством; взимается с дохода физических лиц в форме обязательного, индивидуально безвозмездного платежа;

⁷⁴ См.: Фонд страхования военнослужащих Республики Армения : сайт. URL: <https://www.1000plus.am/ru> (дата обращения: 01.08.2023).

администрируется Фондом страхования военнослужащих, который обладает правовым режимом администратора дохода республиканского бюджета; обязанность по исчислению и перечислению гербового сбора за работников несут работодатели в качестве налоговых агентов.

Кроме этого, законодательство позволяет формировать фонд за счет выплат в ходе пользования услугами государственных или муниципальных органов (по 500 и 200 драмов за каждую услугу соответственно), за счет продажи специальных облигаций, за счет прибыли, получаемой в результате управления (в виде вложений) собранными средствами, и пожертвований. За счет государственного бюджета Республики Армения осуществляется финансовое обеспечение функционирования фонда (содержание центрального аппарата и его региональных управлений, выплата заработной платы сотрудников и т. д.).

Таким образом, правовой режим Фонда страхования военнослужащих в Республике Армения отвечает основным ключевым финансово-правовым характеристикам: во-первых, фонд формируется за счет средств республиканского бюджета и платежей налогового характера; во-вторых, фонд является участником бюджетного процесса и имеет правовой режим главного распорядителя средств республиканского бюджета; в-третьих, кассовое обслуживание операций фонда осуществляется в рамках казначейского обслуживания государственного бюджета.

В *Республике Беларусь* жизнь и здоровье военнослужащих, военнообязанных на время прохождения военных или специальных сборов, а также резервистов при нахождении на занятиях и учебных сборах подлежат обязательному государственному страхованию за счет средств республиканского бюджета.

В соответствии со ст. 15 Закона Республики Беларусь от 04.01.2010 № 100-З «О статусе военнослужащих» в случае гибели (смерти) застрахованного лица, наступившей вследствие причинения вреда его жизни или здоровью в связи с исполнением им обязанностей военной службы, членам семьи погибшего (умершего) застрахованного лица (его наследникам) выплачивается единовременная страховая сумма в размере десятилетней суммы оклада

денежного содержания и надбавки за выслугу лет застрахованного лица. Данная страховая сумма выплачивается по указанным основаниям также в случае смерти застрахованного лица, наступившей в течение одного года после увольнения с военной службы (окончания военных, специальных, учебных сборов или занятий)⁷⁵.

Кроме этого, законодательством Республики Беларусь предусмотрены гарантии выплаты денежного содержания и надбавки за выслугу лет для застрахованных лиц, если в течение одного года после увольнения с военной службы (окончания военных, специальных, учебных сборов или занятий), была установлена инвалидность вследствие причинения вреда его жизни или здоровью в связи с исполнением обязанностей военной службы. Величина страховой суммы зависит от группы инвалидности.

Анализ законодательства об обязательном государственном страховании военнослужащих в Республике Беларусь показал, что в стране действует гарантированная государством система страхования жизни и здоровья военнослужащих, не предполагающая наличия иных субъектов управления системой страхования военнослужащих, кроме государства.

Как и в Армении, в Республике Беларусь страховщик по обязательному государственному страхованию военнослужащих — Белорусское республиканское унитарное страховое предприятие «Белгосстрах»⁷⁶ — является участником бюджетного процесса и обладает полномочиями главного распорядителя средств государственного бюджета. С учетом данного обстоятельства и положения законодательства о том, что обязательное государственное страхование осуществляется за счет средств республиканского бюджета, можно судить о том, что в Республике Беларусь институт обязательного государственного страхования военнослужащих является финансово-правовым.

В *Германии* система страхования как социального и медицинского, так и страхования отдельных категорий граждан является важной частью системы

⁷⁵ См.: Национальный реестр правовых актов Республики : сайт. URL: [http://pravo.by/document/?guid=2012&oldDoc=2010-15/2010-15\(028-086\).pdf&oldDocPage=1](http://pravo.by/document/?guid=2012&oldDoc=2010-15/2010-15(028-086).pdf&oldDocPage=1) (дата обращения: 01.08.2023).

⁷⁶ См.: Белорусское республиканское унитарное страховое предприятие «Белгосстрах» : сайт. URL: <http://bgs.by/> (дата обращения: 01.08.2023).

государственной социальной безопасности. Правовой основой системы страхования в Германии является Социальный кодекс Германии от 11 декабря 1975 г.⁷⁷ Особенности страхования военнослужащих установлены Законом о снабжении солдат от 26.07.1957⁷⁸.

В отличие от ранее рассмотренных государств, законодательством Германии предусмотрен более широкий перечень мер поддержки военнослужащих, которые можно разделить на собственно страхование военнослужащих, так и иные социальные гарантии.

Прежде всего, семье военнослужащего полагается денежное возмещение в случае гибели военнослужащего вследствие исполнения военной обязанности. Кроме этого, предусмотрена компенсация вреда жизни и здоровью военнослужащего, повлекшего его нетрудоспособность, — в зависимости от состояния его здоровья и группы инвалидности.

Существенную роль в обеспечении привлекательности военной службы в Вооруженных силах ФРГ играет то обстоятельство, что при увольнении военнослужащих в запас или отставку им выплачивается выходное пособие, которое включает компенсацию, связанную с вынужденной потерей рабочего места, и материальную помощь. Так, компенсация в зависимости от выслуги лет, выплачивается на период времени, в течение которого уволенный в запас или отставку военнослужащий вынужден искать новое место работы, — от 6 до 36 месяцев. Денежный эквивалент компенсации исчисляется в размере 75 % последнего месячного основного оклада военнослужащего с учетом различных надбавок. Кадровым военным, увольняемым в запас или отставку, назначается военная пенсия, если к моменту прекращения военной службы они прослужили

⁷⁷ См.: Sozialgesetzbuch (SGB) Erstes Buch (I) — Allgemeiner Teil — (Artikel I des Gesetzes vom 11. Dezember 1975, BGBl. I S. 3015) // Федеральное министерство юстиции и защиты прав потребителей ФРГ : сайт. URL: http://www.gesetze-im-internet.de/sgb_1/ (дата обращения: 01.08.2023).

⁷⁸ См.: Soldatenversorgungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. September 2009 (BGBl. I S. 3054), das zuletzt durch Artikel 7 des Gesetzes vom 29. November 2018 (BGBl. I S. 2232) // Федеральное министерство юстиции и защиты прав потребителей ФРГ : сайт. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/svg/BJNR007850957.html> (дата обращения: 01.08.2023).

не менее 10 лет или утратили трудоспособность при исполнении своих обязанностей⁷⁹.

Кроме этого, после окончания службы военнослужащие вправе бесплатно получить образование по гражданской специальности, сохраняют право на получение жилого помещения или возмещение расходов на его аренду.

В отличие от общей системы социального страхования в ФРГ, построенной на основе страховых взносов физических лиц, финансовое обеспечение всех мероприятий по обязательному государственному страхованию военнослужащих и предоставлению иных социальных гарантий обеспечивается исключительно за счет средств федерального бюджета Германии. Кассовое обслуживание операций фондов по обязательному страхованию государственному страхованию военнослужащих осуществляется Бундесбанком. Следовательно, немецкая модель отвечает основным финансово-правовым характеристикам, выбранным для исследования зарубежных практик регулирования, и фактически не отличается от модели, сложившейся в Беларуси и Армении.

Страхование военнослужащих в *Швейцарии* относится к обязательному социальному страхованию. К основным источникам нормативного правового регулирования отношений в сфере социального страхования в Швейцарии относится Конституция Швейцарии от 18 апреля 1999 года⁸⁰, Швейцарский обязательственный закон от 30 марта 1911 года⁸¹, Федеральный закон от 6 октября 2000 г. «Об общей части права социального страхования»⁸².

Страхование военнослужащих осуществляется в рамках страхования по случаю потери кормильца и инвалидности, страхования от безработицы (данные виды страхования гарантированы ст. 111 Конституции Швейцарии). Застрахованными являются служащие военной и гражданской службы,

⁷⁹ См.: Тютюнов Н. В. Зарубежный опыт пенсионного обеспечения военнослужащих // Бизнес в законе. 2012. № 2. С. 207–212.

⁸⁰ См.: Verfassungen der Schweiz // Официальный сайт Конституции Швейцарии. URL: <http://www.verfassungen.ch/index.htm> (дата обращения: 01.08.2023).

⁸¹ См.: Bundesgesetz betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches // Официальный сайт правовой информации Швейцарии. URL: <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19110009/index.html> (дата обращения: 01.08.2023).

⁸² См.: Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts, ATSG // Официальный сайт правовой информации Швейцарии. URL: <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20002163/index.html> (дата обращения: 01.08.2023).

приравненной к военной, служащие гражданской обороны, члены миссии Швейцарского подразделения гуманитарной помощи, а также миротворческие миссии Швейцарии.

В соответствии с законодательством к страховым случаям относятся следующие события: гибель военнослужащего вследствие исполнения военных обязанностей, полная или частичная утрата военнослужащим трудоспособности.

Как и в ранее проанализированных моделях, государственное страхование военнослужащих (в случае потери кормильца и инвалидности) в Швейцарии полностью финансируется за счет государства. Фонд страхования военнослужащих формируется из средств бюджета Конфедерации из средств бюджетов кантонов. Софинансирование фонда застрахованными и иными лицами, как например, при универсальной схеме обязательного государственного социального страхования, не осуществляется.

В целом следует отметить, что система обязательного государственного страхования военнослужащих в Швейцарии организована по немецкой модели. Главным сходством является абсолютная степень участия государства в формировании фондов страхования военнослужащих за счет средств государственных бюджетов. Вместе с тем существует отличие в правовом режиме швейцарского Фонда страхования военнослужащих. Формально данный фонд не имеет правового статуса участника бюджетного процесса. Однако, несмотря на это, кассовое обслуживание операций фонда осуществляется в системе исполнения бюджета, что гарантирует использование инструментов финансового контроля при управлении фондом.

Таким образом, как следует из проведенного анализа законодательства государств, фонды обязательного государственного страхования военнослужащих формируются исключительно за счет средств бюджетной системы государства (Республика Армения, Республика Беларусь, Германия, Швейцария) или платежей налогового характера (Республика Армения), в регулировании общественных правоотношений преобладают финансово-правовые и бюджетно-правовые методы, что выражается прежде всего в наличии у фондов страхования

военнослужащих полномочий распорядителей средств бюджета (за исключением фонда в Швейцарии), а также в интеграции системы обслуживания фондов в систему кассового обслуживания государственных бюджетов.

Классическим представителем второй модели второй группы государств, где особенности финансово-правового регулирования обязательного страхования военнослужащих характеризуются соучастием государства и застрахованного (военнослужащего) в формировании страхового фонда, является *Франция*. В данной стране действует система национальных касс социального обеспечения (страхования), членство в которых является обязательным. Законодательную основу страхования, в том числе страхования военнослужащих во Франции составляет Кодекс социального обеспечения (ред. от 7 декабря 2018 года)⁸³. Все основные нормативные правовые акты в сфере страхования военнослужащих, включая ордонансы Президента Франции и декреты Государственного Совета Франции, инкорпорированы в Кодекс социального обеспечения.

В соответствии со ст. L371-6 Кодекса социального обеспечения Франции для военнослужащих предусматривается страхование по инвалидности, получение которой связано с исполнением военной обязанности. Страховые суммы предназначены для компенсации утраты заработка в связи с утратой трудоспособности, а также иных понесенных в этой связи расходов.

Страхование жизни военнослужащих, согласно ст. L371-7 Кодекса социального обеспечения Франции, гарантирует правопреемникам застрахованного лица получение пособия в связи с гибелью военнослужащего во время исполнения военной обязанности или смертью вследствие причиненного вреда здоровью. Страховые суммы уплачиваются лицам, находившимся на полном и постоянном иждивении застрахованного, а также супругу застрахованного лица, оставшемуся без средств к существованию.

Система финансового обеспечения страхования военнослужащих во Франции формируется за счет средств государственного бюджета Французской

⁸³ См.: Code de la sécurité sociale. Version consolidée au 7 décembre 2018 // Официальный сайт правовой информации Франции. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006073189&dateTexte=> (дата обращения: 01.08.2023).

Республики и бюджета Национальной военной кассы. Большая часть финансовых средств распределяется через бюджет Национальной военной кассы – органа государственной власти, обеспечивающего формирование бюджета в целях страхования военнослужащих и выплату страховых сумм застрахованным или выгодоприобретателям.

Бюджет Национальной военной кассы формируется за счет страховых взносов военнослужащих в размере 6 % от базового оклада. Величина дотаций в бюджет Национальной военной кассы из государственного бюджета утверждается ежегодно Национальным собранием Франции по представлению Правительства Франции.

Необходимо отметить, что бюджет Национальной военной кассы обеспечивает функционирование системы страхования всех французских военнослужащих, за исключением военнослужащих военно-воздушных сил Франции. Для целей страхования данной категории военнослужащих создан Страховой фонд военно-воздушных сил Франции, который также формируется за счет средств отчислений каждого военнослужащего, однако в меньшем размере – 3 % от базового оклада.

Выплаты из данного фонда осуществляются только бывшим военнослужащим военно-воздушных сил Франции в случае признания полной непригодности к службе по причине утраты трудоспособности и членам семей – в случае гибели (смерти) военнослужащего.

В обоих случаях, как отмечается в Кодексе социального страхования с учетом положений Налогового кодекса Франции⁸⁴, сборы исчисляет и уплачивает работодатель военнослужащих — Министерство обороны Франции. Объектом налогообложения является фонд заработной платы военнослужащих.

Ежегодно в законе о государственном бюджете Франции на очередной финансовый год утверждается постатейная роспись доходов бюджета

⁸⁴ См.: Code général des impôts. Version consolidée au 1 décembre 2018 // Официальный сайт правовой информации Франции. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006069577> (дата обращения: 01.08.2023).

Национальной военной кассы⁸⁵ и Страхового фонда военно-воздушных сил, определяется сумма компенсаций, источники финансирования и пределы дополнительного финансирования, также определяются направления политики и цели, достижение которых способствует поддержанию финансового баланса системы страхования военнослужащих.

Система страхования военнослужащих во Франции включает в себя элементы бюджетно-правовых и налогово-правовых методов регулирования общественных отношений. С одной стороны, формирование бюджетов Национальной военной кассы и Страхового фонда военно-воздушных сил осуществляется посредством установления сборов для военнослужащих, которые являются частью налоговой системы, с другой стороны, ежегодно данные фонды получают ассигнования из государственного бюджета Франции. Наконец, исполнение бюджетов страхования военнослужащих отвечает принципам управления публичными финансами и встроено в систему исполнения государственного бюджета Франции, что позволяет судить о страховании военнослужащих во Франции как институте финансового права — *Droit Financier*.

Другим представителем второй модели со смешанным участием публичных и частных субъектов, выступает *Великобритания*. В данном государстве действует Национальная система страхования (*National Insurance*)⁸⁶. Исторической особенностью развития Национальной системы страхования является вовлеченность государства в оплату страховых взносов.

Страхование военнослужащих в Великобритании основано на опыте деятельности негосударственных (частных) обществ взаимопомощи, цели деятельности которых не связывались с извлечением прибыли, а направлены на предоставление материальной помощи в случае гибели военнослужащего, либо наступления инвалидности в результате исполнения военной обязанности.

⁸⁵ См.: Официальный сайт Национальной военной кассы Франции. URL: <https://www.cnms.fr/caisse-nationale-militaire-de-securite-sociale-3.html> (дата обращения: 01.08.2023).

⁸⁶ См.: Официальный сайт Кабинета министров Великобритании. URL: <https://www.gov.uk/national-insurance> (дата обращения: 01.08.2023).

Формирование фондов страхования военнослужащих осуществляется на условиях софинансирования: часть средств вносят сами военнослужащие в виде страховых взносов, часть – государство из средств бюджета.

Страховые взносы уплачиваются Министерством обороны Великобритании. В законодательстве взнос работника именуется «первичным» взносом, а взнос работодателя вторичным, но обычно их просто называют «взнос работника» и «взнос работодателя». Взнос работника отчисляется работодателем из заработной платы до удержания налогов. Никаких действий со стороны работника для этого не требуется. Работодатель затем добавляет свой взнос и отправляет всю сумму в Государственное управление Великобритании по налоговым и таможенным сборам (*Her Majesty Revenue and Custom*), вместе с подоходным налогом.

Меры социальной поддержки военнослужащих не исчерпываются страхованием. Закон о жилищных пособиях от 1992 г.⁸⁷ предусматривает предоставление жилищных пособий и льгот военнослужащим (частичный возврат уплаченной арендной платы за жилье, льготные арендные ставки, частичное субсидирование оплаты жилья).

Несмотря на участие военнослужащих в формировании фондов страхования, в целом порядок их функционирования отвечает финансово-правовым принципам: распорядителей средств фонда является публичный субъект — Национальная система страхования, подразделение Министерства обороны Великобритании, а операции осуществляются Банком Англии, осуществляющим кассовое обслуживание исполнения государственного бюджета.

Одним из немногих представителей третьей модели являются *США*. Система страхования военнослужащих в данной стране характеризуется тем, что с одной стороны, страховые фонды формируются самостоятельно военнослужащими за счет средств их взносов, с другой стороны, управление фондами осуществляется страховыми компаниями, обладающими правовым статусом участников

⁸⁷ См.: The primary legislation governing Housing Benefit is the Social Security Contributions and Benefits Act 1992 // Официальный сайт правовой информации Великобритании. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1992/4/contents/enacted> (дата обращения: 01.08.2023).

бюджетного процесса, что объясняется прежде всего необходимостью осуществления контроля за расходованием фондов.

В отличие от Российской Федерации и других зарубежных стран, страхование военнослужащих в США не является обязательным и государственным. Страхование военнослужащих в США в настоящее время осуществляют около 100 частных или с государственным участием страховых компаний (например, *Armed Forces Benefit Association*, *Northwester Mutual Life*, *The Prudential of America*, *Metropolitan Life*, *Connecticut General Life* и другие).

В основе страхования военнослужащих в США лежат исключительно договорные начала: военнослужащие самостоятельно заключают договор страхования с одной из страховых компаний, выбирают программу страхования и назначают выгодоприобретателей. В целях формирования страхового фонда военнослужащие за счет собственных средств ежемесячно уплачивают страховые взносы. Размер ежемесячных страховых взносов зависит от программы и суммы максимального страхового покрытия в случае смерти военнослужащего (обычно от 10 тыс. до 50 тыс. долл. США).

Страховые случаи в системе страхования военнослужащих в США являются классическими: гибель военнослужащего, либо утрата трудоспособности (инвалидность) вследствие исполнения военнослужащим своих обязанностей.

Большое внимание в США, помимо действующих военнослужащих, уделяется ветеранам вооруженных сил. С целью поддержки уволенных со службы военнослужащих были приняты специальные программы страхования, действующие до сих пор: *Veterans' Mortgage Life Insurance* (1971) и *Veterans' Group Life Insurance* (1974). Страховые программы для ветеранов представляют собой своего рода страхование на дожитие, когда после достижения конкретного возраста (например, 65 лет) либо недееспособности страховые суммы выплачиваются ежегодно равными долями⁸⁸.

⁸⁸ См.: VA Life Insurance Programs for Veterans and Servicemembers. Department of Veterans Affairs, Philadelphia, 2016; Unemployment Compensation (Insurance) and Military Service // Congressional Research Service. Washington, 2016.

Несмотря на декларируемый договорной характер страхования военнослужащих в США, значение государства как публично-правового субъекта, выполняющего, в том числе роль страхователя, имеет место. Так, исключением из общего порядка, при котором государство участвует в софинансировании страховых премий страховщикам, является случай гибели военнослужащего при исполнении военной обязанности. При наступлении такого страхового случая наследники военнослужащего либо иные выгодоприобретатели получают в качестве страхового возмещения полную страховую сумму вне зависимости от величины страховых взносов, уплаченных военнослужащим до смерти. При этом в случае гибели военнослужащего при исполнении военной обязанности, несмотря на договорную основу страхования, финансовое обеспечение страховой премии осуществляется за счет государственного бюджета США. Это подчеркивает высокое значение публично-правового интереса в страховании военнослужащих.

Анализ финансово-правовых основ страхования военнослужащих в зарубежных странах показал, что вне зависимости от действующей модели ключевым субъектом системы страхования является публично-правовой субъект (государство в целом и его субъекты в федеративных государствах). Фонды страхования военнослужащих, как правило, являющиеся участниками бюджетного процесса, полностью или в значительной части формируются за счет средств государственных бюджетов. В ряде государств при формировании фондов страхования военнослужащих используются налоговые методы финансовой деятельности. Так, например, в Армении фонд формируется за счет сбора, которым облагаются все граждане республики, во Франции военнослужащие обязаны уплачивать страховые взносы, а Министерство обороны Франции, в свою очередь, выступает налоговым агентом. Даже в государствах, где система страхования построена на договорных началах и предполагает уплату военнослужащими страховых взносов полностью или на условиях софинансирования (США, Великобритания, Франция), роль государства в финансовом обеспечении страхования военнослужащих является значительной.

Все рассмотренные модели управления фондами страхования военнослужащих предполагают их интеграцию с системой кассового обслуживания исполнения государственных бюджетов, что обеспечивает реализацию финансового контроля за расходами фонда, а также позволяет оценивать достаточность ресурсов фондов для осуществления страховых выплат.

Разнообразие страховых случаев, предусмотренных законодательством зарубежных государств (смерть военнослужащего, временная или постоянная нетрудоспособность, прекращение службы или отставка) и иных социальных гарантий демонстрирует глубокое понимание значения вооруженных сил для обеспечения безопасности государства и отражает направленность государственной политики разных стран на максимальное компенсирование негативных последствий изменения материального и социального статуса военнослужащего.

В заключение следует отметить, что во всех рассмотренных моделях финансового обеспечения страхования военнослужащих используются финансово-правовые инструменты с различной степенью их задействования. В ряде государств финансово-правовые и бюджетно-правовые методы финансовой деятельности являются основными, в других — действуют наряду с договорными началами страхования военнослужащих. Кроме этого, исполнение обязательств по страхованию военнослужащих во всех рассмотренных государствах осуществляется в рамках государственных систем исполнения бюджетов, что обеспечивает осуществление государственного финансового контроля за расходованием средств на обязательное страхование военнослужащих. Использование финансово-правовых (бюджетно-правовых и налогово-правовых) инструментов осуществления политики по страхованию военнослужащих в зарубежных государствах свидетельствует о приоритете публичных интересов в данных правоотношениях и является аргументом для отнесения страхования военнослужащих к институтам финансового права и публичных финансов.

Таким образом, мы выявили три основные модели организации страхования военнослужащих в зарубежных странах. Первая модель предполагает полное

финансовое обеспечение страхования военнослужащих за счет средств бюджетных средств. Помимо Российской Федерации, в числе таких стран можно выделить Армению, Республику Беларусь, Казахстан, Германию, Швейцарию, Китай, Швецию, Италию. В государствах второй модели страхование военнослужащих обеспечивается на условиях софинансирования за счет бюджетных средств и собственных средств военнослужащих. Данная система получила развитие во Франции и Великобритании. Наконец, третья модель представляет собой систему личного страхования, при которой военнослужащие формируют основную часть страховых фондов за счет страховых взносов. Такая система действует в США и Канаде.

Необходимо отметить, что правовое регулирование обязательного государственного страхования военнослужащих в Российской Федерации оказывает значительное влияние на правовое регулирование в странах СНГ. Так, многие нормы, регламентирующие систему обязательного государственного страхования военнослужащих в Российской Федерации, нашли отражение в законодательстве Республик Беларусь и Республики Армения. Что касается государств, которые используют вторую и третью модель, то в их основе лежит совершенно иной идеологический подход, чем в модели, использованной в Российской Федерации, а именно — переложение государством полностью или части рисков и обязанности их финансового обеспечения посредством страховых взносов на самих военнослужащих. Данный принцип противоречит положениям и духу Военной доктрины Российской Федерации⁸⁹ и не может быть заимствован.

⁸⁹ См.: Военная доктрина Российской Федерации (утв. Президентом РФ 25.12.2014 № Пр-2976 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

ГЛАВА 2. ФИНАНСОВО-ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ ОБЯЗАТЕЛЬНОГО СТРАХОВАНИЯ ВОЕННОСЛУЖАЩИХ

2.1. Финансово-правовой механизм обязательного государственного страхования военнослужащих: понятие и элементы

Финансово-правовой механизм обязательного государственного страхования военнослужащих, наряду с субъектами правоотношений и основными принципами функционирования данного вида страхования, является одним из ключевых элементов всей системы обязательного государственного страхования военнослужащих. Финансово-правовые нормы, формируя комплекс специальных юридических средств, направлены на обеспечение государственной гарантии военнослужащим по обязательному государственному страхованию за счет средств федерального бюджета. Исследование таких средств и иных элементов правового механизма по обязательному государственному страхованию военнослужащих представляется возможным в рамках изучения его финансово-правового аспекта.

Принимая во внимание, что финансово-правовой механизм выступает специальным (имеющим специальное правовое регулирование отраслевыми актами финансового законодательства) по отношению к общему правовому механизму обязательного государственного страхования (включая военнослужащих), представляется необходимым кратко сконцентрироваться на общем понимании используемой терминологии в целях выявления «специального», «особенного» в сущности объекта диссертационного исследования. Итак, термин «механизм» является достаточно универсальным в его понимании, используется в различных отраслях науки и имеет свою отраслевую специфику за счет особенностей содержания (характеристик) его элементов.

В толковых словарях можно найти несколько определений понятия «механизм», он понимается и как внутреннее устройство (система звеньев) машины, прибора, аппарата, приводящее их действие; и как система, устройство, определяющие порядок какого-нибудь вида деятельности; как совокупность состояний и процессов, из которых складывается какое-либо явление; и как система, внутреннее устройство, определяющее порядок какого-либо вида деятельности; совокупность процессов, из которых складывается явление⁹⁰.

При этом понимание категории «механизм» невозможно без идентификации структуры правоотношений, ее системы элементов, взаимовлияющих факторов, которые придают обязательному государственному страхованию военнослужащих импульс эффективного и функционирующего института финансового права.

В юридической науке формирование понятия «механизм» было продиктовано сознанием того, что право выступает в качестве инструмента воздействия на общественные отношения только в том случае, если есть понимание с помощью каких средств правовые требования переводятся в социальное поведение⁹¹.

В теории права под «механизмом» преимущественно понимается «система юридических средств», направленную на упорядочение общественных отношений, входящих в предмет правового регулирования, путем придания им юридической формы посредством метода правового регулирования⁹².

А. А. Выходов с позиции системного подхода выдвигает авторское понятие социально-правового механизма обеспечения прав личности, определяя при этом правовой механизм как комплексную систему взаимосвязанных элементов,

⁹⁰ См.: *Ушаков Д. Н.* Большой толковый словарь современного русского языка. М. : Альта-Принт : ООО Издательство «Дом XXI век», 2008. VIII. С. 444; *Ожегов С. И., Шведова Н. Ю.* Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений / Российская академия наук. Институт русского языка им. В. В. Виноградова. 4-е изд., доп. М. : Азбуковник, 1999. С. 354; *Ожегов С. И.* Словарь русского языка. М. : Рус. яз., 1985. С. 300; Современный словарь иностранных слов. М. : АСТ, 1999. С. 377;

⁹¹ См.: *Казимирчук В. П.* Социальный механизм действия права // Советское государство и право. 1970. № 10. С. 37.

⁹² См. подробнее: *Алексеев С. С.* Право: азбука — теория — философия: опыт комплексного исследования. М. : Статут, 1999. С. 364; *Осипов М. Ю.* Понятие и соотношение правового регулирования и правотворчества. М. : Изд-во СГУ, 2010. С. 105-106; *Шундикова К. В.* Правовые механизмы: основы теории // Государство и право. 2006. № 12. С. 15.

обусловливающих воплощение правовых предписаний в определенной сфере. Автор рассматривает механизм как синтез функционирования его элементов: механизмов (государства, правового регулирования и т. п.), общественных объединений, которые способствуют достижению целей механизма, и иных составляющих (правовое сознание, правовая культура, правовая грамотность и т. п.). Закономерным свойством любого правового механизма, объясняющим его функциональное назначение, является то, что он сконструирован для практического использования и в конечном счете — для достижения конкретной цели. Именно конкретные цели при формировании правового механизма являются системообразующими факторами — «под определенную цель» законодатель подбирает необходимый «набор» правового инструментария⁹³. При этом А. В. Малько полагает, что «без понятия “правовые средства” невозможно исследовать проблему целей и эффективности правового воздействия»⁹⁴. Так, например, для обеспечения обязательного государственного страхования военнослужащих законодатель использует «совокупность средств-установлений и средств-технологий, реализующих установления, отражающие формулирование и закрепление финансово-юридических конструкций, обеспечивающих противодействие негативным внутренним и внешним вызовам, эффективность использования финансовых ресурсов, положительную динамику финансово-экономического развития государства и основывающихся на системе нормативных правовых актов, приемов, способов, институтов, организаций»⁹⁵.

В теоретико-правовых источниках выделяют следующие признаки правового механизма⁹⁶, которые применимы для финансово-правового механизма как его частного случая: правовой механизм представляет собой комплекс юридических средств; правовой механизм сконструирован для реализации определенной юридической цели (конкретная цель, поставленная законодателем, при создании правового механизма является системообразующим фактором, под нее

⁹³ См. подробнее: *Поветкина Н. А.* Правовые средства обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации // Журнал российского права. 2014. № 6. С. 31–36.

⁹⁴ *Малько А. В.* Правовые средства: вопросы теории и практики // Журнал российского права. 1998. № 8. С. 66.

⁹⁵ См.: *Поветкина Н. А.* Финансовая устойчивость ... С. 62.

⁹⁶ См.: *Шундилов К. В.* Механизм правового регулирования : учеб. пособие / под ред. А. В. Малько. Саратов. 2001. С. 42.

подбирается необходимый набор инструментов); правовой механизм не совокупность, а система взаимосогласованных, последовательно организованных средств; в основе действия правового механизма лежит нормативно заданная схема, которая предусматривает, какие средства, на каком этапе и при каких условиях применяются. В свою очередь, юридические (правовые) средства — это взятая в единстве совокупность, правовых установлений (инструментов) и форм правореализационной практики, с помощью которых удовлетворяются интересы субъектов права и обеспечивается достижение социально-полезных целей⁹⁷.

В финансовом праве достаточно устоявшейся общей позицией является мнение, согласно которому под финансово-правовым механизмом понимается система норм права, регламентирующая комплекс управленческих отношений по применению методов, инструментов, правил, имеющих денежное и связанное с ним организационное, учетное и контрольное содержание⁹⁸.

При этом более последовательное и специальное, с позиции заявленной темы, на наш взгляд, выступает определение финансово-правового механизма, сформулированное Н. А. Поветкиной при исследовании института финансовой устойчивости которое заключается в основанной на нормах финансового права совокупности элементов системы — уполномоченных органов, осуществляющих свою деятельность на основе определенных принципов и источников обеспечения их деятельности, функционирование и реализация которых направлена на достижение определенной цели⁹⁹, в нашем случае — обеспечение и реализацию государственных гарантий по финансовому обеспечению обязательного государственного страхования военнослужащих.

Представляется целесообразным рассматривать научную ценность финансово-правового механизма обязательного государственного страхования военнослужащих с позиции системного подхода как единого целого¹⁰⁰.

⁹⁷ См.: Шундигов К. В. Механизм правового регулирования. С. 32.

⁹⁸ См.: Селюков А. Д. Финансово-правовые механизмы государственного управления : монография. М. : Социум, 2010.

⁹⁹ См.: Поветкина Н. А. Финансовая устойчивость ... С. 66.

¹⁰⁰ См.: Нарыкова С. П. Системный подход к исследованию механизма правового регулирования : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 12–14.

Исследование финансово-правового механизма обязательного государственного страхования военнослужащих с позиции системности предполагает: выявление элементов системы; определение свойств и характеристик каждого элемента; выявление корреляций, отношений элементов и зависимости их друг от друга; обобщение элементов в единое целое; выявление роли и влияния воздействия системы на внешнюю среду и обратного влияния внешней среды на систему¹⁰¹.

Таким образом, финансово-правовой механизм обязательного государственного страхования военнослужащих составляет следующая система элементов:

- субъекты финансовых правоотношений по обеспечению обязательного государственного страхования военнослужащих;
- принципы финансово-правового регулирования обязательного государственного страхования военнослужащих;
- содержание финансовых правоотношений по обеспечению обязательного государственного страхования военнослужащих;
- методы (средства) воздействия на субъектов обязательного государственного страхования военнослужащих.

Рассмотрим их более детально. С одной стороны, законодательством об обязательном государственном страховании военнослужащих поименованы субъекты отношений по обязательному государственному страхованию военнослужащих. К ним относятся: федеральные органы государственной власти, выполняющие функции страхователей, страховые организации, являющиеся страховщиками, военнослужащие — застрахованных лиц и выгодоприобретателей по обязательному государственному страхованию военнослужащих. При этом активный субъект финансово-правовых отношений по обязательному государственному страхованию военнослужащих —

¹⁰¹ См.: Поветкина Н. А. Правовой режим и значение суверенных фондов Российской Федерации // Журнал российского права. 2016. № 6. С. 100–115; Удодова М. А. Категории «механизм», «правовой механизм» и системное изучение юридической действительности. // Право и государство: теория и практика. 2016. № 6 (138). С. 20–24.

уполномоченный федеральный орган исполнительной власти или федеральный государственный орган — не превращается в обычного контрагента частноправовой сделки. Данный субъект действует исключительно для выполнения предписанных законодательством Российской Федерации обязанностей по страхованию военнослужащих¹⁰².

Однако, с другой стороны, как отмечалось ранее при исследовании финансово-правовой природы отношений по обязательному государственному страхованию военнослужащих, приводным механизмом реализации данного вида страхования являются бюджетные полномочия его участников. Особый статус субъектов обязательного государственного страхования военнослужащих как участников бюджетного процесса создает предпосылки для формирования финансово-правового механизма с опорой на соответствующие принципы.

Как уже ранее подчеркивалось, неотъемлемым элементом финансово-правового механизма обязательного государственного страхования военнослужащих выступают принципы его функционирования. Их предназначение как части финансово-правового механизма заключается в обеспечении оформления приоритетов государства и выборе юридических средств, необходимых для обеспечения социальной защиты военнослужащих.

Как было отмечено выше (параграф 1.3), в основу функционирования системы обязательного государственного страхования военнослужащих положены принципы двух блоков — общестраховых и специальных, характерных только для системы обязательного государственного страхования. Кроме этого, как институт финансового права обязательное государственное страхование строится и на общих принципах финансового права, которые лежат в основе финансового законодательства.

Принципы обязательного государственного страхования военнослужащих, основанные на общеправовых, конституционных, финансово-правовых принципах обеспечивают призваны обеспечивать предсказуемость социальной

¹⁰² См.: *Елкин М. А.* Система правового регулирования страхования в Российской Федерации (Финансово-правовой аспект) : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 127.

политики государства в отношении военнослужащих, и определять правовой статус и пределы полномочий субъектов правоотношений по обязательному государственному страхованию военнослужащих.

Финансово-правовой механизм обязательного государственного страхования военнослужащих направлен на реализацию соответствующими участниками бюджетного процесса полномочий, направленных на распределение бюджетных средств, предназначенных для защиты социальных интересов военнослужащих и интересов государства посредством обеспечения вероятных материальных потребностей военнослужащих и членов их семей, вызванных причинением военнослужащим имущественного ущерба и (или) вреда их жизни. Содержание финансово-правового механизма обязательного государственного страхования военнослужащих формируется из бюджетных полномочий субъектов данного вида страхования последовательно на каждой стадии бюджетного процесса — через призму движения и трансформации средств федерального бюджета. Так, на стадии составления и рассмотрения проекта федерального бюджета Минфина России на основе расходного обязательства по реализации обязательного государственного страхования военнослужащих определяет объем бюджетных ассигнований. После принятия ежегодного закона о бюджете можно говорить о трансформации расходного обязательства по обязательному государственному страхованию военнослужащих в бюджетное обязательство, закрепленное за конкретным главным распорядителем (распорядителем) бюджетных средств с соответствующими объемами финансового обеспечения¹⁰³.

В ходе исполнения федерального бюджета бюджетные ассигнования направляются главным распорядителям бюджетных средств — федеральным органам государственной власти, ответственным за организацию обязательного государственного страхования военнослужащих. Страховые организации, как отмечалось ранее, определяются в ходе конкурсных процедур. В результате отбора страховой организации и заключения государственного контракта

¹⁰³ См. подробнее: *Комягин Д. Л.* Управление бюджетными расходами: расходные обязательства // Финансовый вестник: Финансы, налоги, страхование, бухгалтерский учет. 2014. № 8. С. 16–22.

бюджетное обязательство приобретает характер денежного обязательства. Данная трансформация происходит в момент перечисления бюджетных средств главным распорядителем бюджетных средств (страхователем) страховой организации, которая является фактическим получателем средств федерального бюджета. С этого момента аккумулированные страховой организацией денежные средства могут быть направлены на выплату страхового возмещения. Основанием возникновения права требования у застрахованного лица – военнослужащего и выгодоприобретателя к страховщику выплаты страхового обеспечения является страховой случай.

В рамках контрольной стадии бюджетного процесса полномочия по контролю за расходованием средств на обязательное государственное страхование военнослужащих реализуют в рамках общего бюджетного процесса — Федеральное казначейство (внутренний государственный финансовый контроль) и Счетная палата РФ (внешний государственный финансовый контроль)¹⁰⁴.

Методы государственного воздействия на субъектов обязательного государственного страхования военнослужащих предполагают юридическое неравенство субъектов финансовых правоотношений в сфере страхования, в которых одним из обязательных субъектов является государство, что обуславливает приоритетное задействование в финансово-правовом механизме метода императивных предписаний.

Реализация императивного метода правового регулирования обязательного государственного страхования военнослужащих осуществляется на следующих этапах.

Во-первых, на этапе определения страховой организации (страховщика) подлежат применению финансово-правовые нормы, регламентирующие процедуры закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Как отмечалось ранее, несмотря на наличие договорных начал как способа фиксации правоотношений, в основе таких правоотношений

¹⁰⁴ Подробнее о контроле см. параграф 2.4 главы 2 настоящей диссертации.

лежит квазидиспозитивная конструкция, по своим признакам фактически являющаяся императивной.

Во-вторых, в ходе осуществления бюджетного процесса федеральные органы исполнительной власти и федеральные государственные органы, ответственные за обязательное государственное страхование военнослужащих, наделены полномочиями главных распорядителей (распорядителей) бюджетных средств, а страховые организации — фактических получателей бюджетных средств. При функционировании данных правоотношений обязательное государственное страхование военнослужащих представляет собой опосредованное и делегированное — через страховую организацию — осуществление расходов на обязательное государственное страхование военнослужащих.

В-третьих, финансово-правовой механизм при реализации обязательного государственного страхования военнослужащих также находит свое место при реализации внешнего и внутреннего финансового контроля за расходованием средств федерального бюджета, направляемых на финансовое обеспечение обязательного государственного страхования военнослужащих.

Таким образом, механизм обязательного государственного страхования военнослужащих имеет финансово-правовой характер, а задействованные при этом нормы гражданского права приобретают субсидиарный характер, поскольку страховой фонд не формируется, а страховая организация просто осуществляет выплату страхового возмещения. Договор в данном аспекте преимущественно помогает определить индивидуально обязанные по отношению друг к другу стороны для последующего движения денежных средств к конечному получателю — застрахованному лицу (военнослужащему) или выгодоприобретателю.

На основе исследования элементов финансово-правового механизма можно сформулировать следующее определение финансово-правового механизма обязательного государственного страхования военнослужащих как основанную на нормах финансового права и принципах страхования совокупность отношений, возникающих в рамках бюджетного процесса между федеральными органами исполнительной власти (федеральными государственными органами),

страховыми компаниями, военнослужащими (выгодоприобретателей) по поводу трансформации средств федерального бюджета в страховые выплаты в пользу военнослужащих (выгодоприобретателей), а также финансового контроля за такой трансформацией.

2.2. Финансово-правовой статус субъектов обязательного государственного страхования военнослужащих

Рассмотрение финансово-правового статуса субъектов правоотношений, возникающих в связи с обязательным государственным страхованием военнослужащих, представляется необходимой, поскольку именно через их права и обязанности раскрывается содержание таких правоотношений и подчеркивается принадлежность института обязательного государственного страхования военнослужащих к институтам финансового права.

Исходя из того, что все субъекты правоотношений по обязательному государственному страхованию военнослужащих имеют принадлежность к различным видовым группам субъектов права (как публичным, так и частным; коллективным и индивидуальным) и, соответственно, наделены различным правовым статусом, который в рамках данного исследования нуждается в более четкой финансово-правовой идентификации, необходимо определиться с общетеоретическим пониманием базовых категорий: «субъект права» и «участник правоотношений».

Правоотношения представляют собой особую разновидность общественных отношений, которые складываются в результате сознательно-волевых действий их субъектов на основе правовых норм, в которых выражается и закрепляется государственная воля. Они представляют собой многочисленные и многообразные связи их субъектов, осуществляемых посредством возлагаемых на них субъективных прав и юридических обязанностей. Сама реализация правоотношения гарантируется возможностью государственного принуждения.

Любое правоотношение как сложное образование состоит из отдельных элементов. С. С. Алексеев относит к числу элементов правоотношения:

- 1) содержание правоотношения, выделяя материальное содержание (поведение субъектов) и юридическое содержание (права и обязанности);
- 2) субъект правоотношения;
- 3) объект правоотношения¹⁰⁵.

Рассматривая элементный состав правоотношения, О. С. Иоффе и М. Д. Шаргородский, в отличие от С. С. Алексеева, не включают туда материальное содержание, ограничиваясь включением юридического, а также включением субъекта и объекта¹⁰⁶. Р. О. Халфина исключает из числа элементов правоотношения объект, однако также выделяет материальное содержание¹⁰⁷.

В теории права существовала длительная дискуссия об определении понятий «участники правоотношений» и «субъекты правоотношений». Как отмечала Р. О. Халфина в ставшем уже классическим «Общем учении о правоотношении», в большинстве случаев понятие «участник правоотношения» применяется как равнозначный субъекту права.

В понятии субъекта права в его традиционном понимании сливаются две основные характеристики: возможность участвовать в различных правоотношениях и реальное участие в них. Наиболее четко эта позиция была сформулирована С. Ф. Кечекьяном, который считал, что «под субъектом права следует понимать: лицо, участвующее или могущее участвовать в правоотношении»¹⁰⁸.

Понятие «субъект права» охватывает как потенциальные возможности, так и их реализацию. Однако, как отмечает Р. О. Халфина, поскольку правоотношение — это не единственная форма реализации права, нормы, определяющие положение субъекта права, реализуются в первую очередь при создании правовой статус. Наличие правового статуса, качество субъекта права — необходимые

¹⁰⁵ См.: Алексеев С. С. Общая теория социалистического права : курс лекций. Свердловск, 1964. Вып. 2. С. 67–120.

¹⁰⁶ См.: Иоффе О. С., Шаргородский М. Д. Вопросы теории права. М., 1961. С. 201–229.

¹⁰⁷ См.: Халфина Р. О. Указ. соч. С. 211.

¹⁰⁸ Кечекьян С. В. Правоотношения в социалистическом обществе. М., 1958. С. 83.

условия участия в правоотношении. Однако для такого участия требуется и ряд дополнительных условий, связанных с характером данного вида общественных отношений¹⁰⁹.

В теории права произошло выделение более узкого понятия, чем субъект права, — понятие «участник правоотношения», которое дает возможность охарактеризовать определенную сторону реального бытия субъекта права — его участие в конкретных общественных отношениях¹¹⁰.

Между тем, исследуя правоотношения по обязательному государственному страхованию военнослужащих как единые по форме и содержанию правоотношения, нас интересуют все потенциальные возможности лиц, участвующих в таких правоотношениях, а не те их особые свойства и качества, которые определяют участие в конкретных правоотношениях. В целях системного исследования правового статуса всех возможных субъектов правоотношений по обязательному государственному страхованию военнослужащих в настоящем диссертационном исследовании считаем целесообразным использовать конструкцию «субъект правоотношений».

На основе теоретико-правовых доктринальных подходов к определению понятий «субъект правоотношения» и «участник правоотношений», можно выделить следующие группы субъектов, между которыми в рамках нашего исследования данные отношения возникают, а именно между:

– застрахованным лицом и страхователем — при поступлении на службу или работу и обязанностью работодателя заключить договор в пользу застрахованного лица или выгодоприобретателя, а также оплатить соответствующую страховую премию;

– страхователем и страховщиком — при заключении государственного контракта по обеспечению обязательного государственного страхования военнослужащих;

¹⁰⁹ См.: Халфина Р. О. Указ. соч. С. 114–115.

¹¹⁰ См.: Там же.

– страхователем и страховщиком — по поводу реализации контроля за расходованием средств, выделяемых из федерального бюджета на осуществление обязательного государственного страхования военнослужащих;

– страховщиком и выгодоприобретателем — при наступлении страхового случая и выплате страхового возмещения;

– страхователем и уполномоченным финансовым органом¹¹¹ — при проектировании предельных объемов бюджетных ассигнований по главным распорядителям средств федерального бюджета, доведении до главных распорядителей средств федерального бюджета лимитов бюджетных обязательств;

– страхователем и уполномоченным органом по обеспечению исполнения федерального бюджета и кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации¹¹² — при кассовом обслуживании счета страхователя по учету средств федерального бюджета;

– страхователем, страховщиком и высшим органом внешнего государственного аудита (контроля)¹¹³ — при реализации внешнего государственного финансового контроля за расходованием средств, выделяемых из федерального бюджета на осуществление обязательного государственного страхования военнослужащих;

– страхователем, страховщиком и уполномоченным органом по обеспечению исполнения федерального бюджета и кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации — при реализации внутреннего финансового контроля за расходованием средств,

¹¹¹ В соответствии со ст. 6 БК РФ уполномоченным финансовым органом для целей настоящего диссертационного исследования является Минфин России.

¹¹² В соответствии с п. 1 Постановления Правительства РФ от 01.12.2004 № 700 «О Федеральном казначействе» (см.: СЗ РФ. 2004. № 49. Ст. 4908) органом исполнительной власти (федеральной службой), осуществляющим в соответствии с законодательством Российской Федерации правоприменительные функции по обеспечению исполнения федерального бюджета, кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, предварительному и текущему контролю за ведением операций со средствами федерального бюджета главными распорядителями, распорядителями и получателями средств федерального бюджета, функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере.

¹¹³ В соответствии с ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» (см.: СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1649) постоянно действующим высшим органом внешнего государственного аудита (контроля) является Счетная палата Российской Федерации.

выделяемых из федерального бюджета на осуществление обязательного государственного страхования военнослужащих.

В свою очередь, выявленные группы субъектов в зависимости от степени задействия в финансово-правовом механизме можно разделить на *непосредственных* субъектов правоотношений по обязательному государственному страхованию военнослужащих и *опосредованных* субъектов, имеющих функциональное значение для обеспечения обязательного государственного страхования военнослужащих.

К *непосредственным субъектам* правоотношений по обязательному государственному страхованию выступают страхователи в лице федеральных органов исполнительной власти, страховщики — страховые организации, которые соответствуют предъявленным к ним требованиям, установленным законодательством Российской Федерации, и выгодоприобретатели.

В соответствии со ст. 5 Закона РФ от 27.11.1992 № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации» страхователями являются юридические лица и дееспособные физические лица, заключившие со страховщиками договоры страхования, либо являющиеся страхователями в силу закона. В ст. 6 этого же закона установлено, что страховщики — это юридические лица любой организационно-правовой формы, предусмотренной законодательством Российской Федерации, которые созданы для осуществления страховой деятельности и получившие лицензию на его проведение.

Законодательство об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих также устанавливает субъектный состав исследуемых правоотношений. Так, в соответствии со ст. 2 Федерального закона № 52-ФЗ субъектами обязательного государственного страхования военнослужащих являются:

Страхователи — федеральные органы исполнительной власти и федеральные государственные органы, в которых законодательством Российской Федерации предусмотрены военная служба.

Страховщики — страховые организации, которые имеют лицензии на осуществление обязательного государственного страхования и заключившие со страхователями договоры по этому виду страхования. Отбор страховых организаций осуществляется в порядке, предусмотренном законодательством о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Выгодоприобретатели — собственно военнослужащие (застрахованные лица), а в случае гибели или смерти застрахованного лица, установленные законодательством Российской Федерации. Таким образом, как следует из законодательства застрахованные лица и выгодоприобретатели могут совпадать, но исключительно при наступлении страхового случая, не связанного с гибелью военнослужащего (застрахованного лица).

Рассмотрим более подробно особенности финансово-правового статуса субъектов обязательного государственного страхования военнослужащих.

Первым субъектом правоотношений по обязательному государственному страхованию военнослужащих выступает страхователь. При определении страхователя как субъекта финансовых правоотношений применительно к обязательному государственному страхованию военнослужащих, первоначально необходимо исходить из его правового статуса, которым он наделен в силу закона. Соответственно, определение правового статуса страхователя зависит от того вида страхования, которое реализуется страховщиком. В свою очередь, публично-территориальные образования — Российская Федерация, федеральная территория, субъекты РФ и муниципальные образования не могут быть непосредственными страхователями. Однако, по справедливому мнению Е. Ю. Грачевой, О. В. Болтиновой и Ю. Б. Фогельсона, они через уполномоченные органы государственной власти и органы местного самоуправления может стать неотъемлемой стороной договора страхования¹¹⁴.

¹¹⁴ См.: Грачева Е. Ю., Болтинова О. В. Правовые основы страхования : учеб. пособие. М., 2011. С. 19; Фогельсон Ю. Б. Договор страхования в российском гражданском праве : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. С. 224; Абдулина О. П. Страхование : сб. судебной практики. Ростов н/Д : Феникс, 2007.

В соответствии со ст. 2 Федерального закона № 52-ФЗ страхователями по обязательному государственному страхованию военнослужащих являются федеральные органы исполнительной власти, в которых законодательством Российской Федерации предусмотрена военная служба¹¹⁵.

Таким образом, федеральные органы государственной власти, на которые возложена обязанность по обеспечению военнослужащих правом на получение гарантированного законом страхового возмещения, классифицированы исходя из видов военной службы и представлены следующим образом:

- Минобороны России¹¹⁶;
- МВД России¹¹⁷;
- Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации;
- Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий¹¹⁸;
- Министерство юстиции Российской Федерации (в отношении сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы)¹¹⁹;

¹¹⁵ Военной службой, согласно ст. 2 Федерального закона от 28.03.1998 № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» (см.: СЗ РФ. 1998. № 13. Ст. 1475), является особый вид федеральной государственной службы, исполняемой гражданами, не имеющими гражданства (подданства) иностранного государства, в Вооруженных Силах РФ и в войсках национальной гвардии Российской Федерации, в спасательных воинских формированиях федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на решение задач в области гражданской обороны, Службе внешней разведки РФ, органах федеральной службы безопасности, органах государственной охраны, органах военной прокуратуры, военных следственных органах Следственного комитета РФ и федеральном органе обеспечения мобилизационной подготовки органов государственной власти Российской Федерации, воинских подразделениях федеральной противопожарной службы и создаваемых на военное время специальных формированиях, а гражданами, имеющими гражданство (подданство) иностранного государства, и иностранными гражданами — в Вооруженных Силах РФ и воинских формированиях.

¹¹⁶ См.: Приказ министра обороны РФ от 24.12.2015 № 833 «Об организации в Министерстве обороны Российской Федерации обязательного государственного страхования жизни и здоровья военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации и граждан, призванных на военные сборы» (вместе с «Порядком организации в Министерстве обороны Российской Федерации обязательного государственного страхования жизни и здоровья военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации и граждан, призванных на военные сборы») // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2016. № 19.

¹¹⁷ См.: Приказ МВД России от 09.10.2012 № 924 «Об утверждении Инструкции об организации работы по обязательному государственному страхованию жизни и здоровья сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, военнослужащих внутренних войск МВД России, граждан, призванных на военные сборы во внутренние войска МВД России» // Российская газета. 2013. 22 февр.

¹¹⁸ См.: Приказ МЧС России от 26.10.2017 № 470 «Об утверждении Инструкции об организации работы по обязательному государственному страхованию жизни и здоровья военнослужащих спасательных воинских формирований, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы // Официальный интернет-портал правовой информации : сайт. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 15.01.2023).

¹¹⁹ См.: Приказ Минюста России от 13.04.2006 № 114 «Об утверждении Инструкции о проведении обязательного государственного страхования жизни и здоровья сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2006. № 20.

- Служба внешней разведки РФ;
- Федеральная служба безопасности¹²⁰;
- Федеральная служба охраны¹²¹;
- органы военной прокуратуры¹²²;
- военные следственные органы Следственного комитета РФ¹²³.

В лице указанных органов государственной власти государство реализует публично-правовую цель, направленную на обеспечение социальной защиты военнослужащих от негативных обстоятельств, которые могут оказать влияние на их социально-правовой статус в ходе несения военной службы.

Финансово-правовой статус страхователей по обязательному государственному страхованию военнослужащих является единым и не отличается, поскольку обусловлен наличием у них статуса главных распорядителей средств федерального бюджета. Анализ положений БК РФ в части общего финансово-правового статуса главных распорядителей средств бюджета и законодательства об обязательном государственном страховании военнослужащих позволил выявить особенности их деятельности, связанной с реализацией полномочий как специального субъекта в отношениях по обязательному государственному страхованию военнослужащих. Так, среди

¹²⁰ См.: Приказ ФСБ России от 21.09.2009 № 477 «Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих органов федеральной службы безопасности и граждан, призванных на военные сборы» (вместе с «Инструкцией об организации обязательного государственного страхования жизни и здоровья военнослужащих органов федеральной службы безопасности и граждан, призванных на военные сборы») // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2009. № 50.

¹²¹ См.: Приказ ФСО России от 20.08.2012 № 416 «Об утверждении Порядка оформления документов, необходимых для принятия решения о выплате страховой суммы застрахованным по обязательному государственному страхованию жизни и здоровья военнослужащим органов государственной охраны и гражданам, призванным на военные сборы в органы государственной охраны» // Российская газета. 2012. 27 нояб.

¹²² См.: Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 03.02.2017 № 68 «Об организации обязательного государственного страхования жизни и здоровья военнослужащих органов военной прокуратуры» (вместе с «Порядком организации обязательного государственного страхования жизни и здоровья военнослужащих в органах военной прокуратуры») // Законность. 2017. № 7.

¹²³ См.: Приказ Следственного комитета РФ от 21.02.2017 № 37 «Об утверждении Порядка организации обязательного государственного страхования жизни и здоровья военнослужащих военных следственных органов Следственного комитета Российской Федерации, а также форм документов, необходимых для реализации Федерального закона от 28 марта 1998 г. № 52-ФЗ «Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, сотрудников войск национальной гвардии Российской Федерации»» // Официальный интернет-портал правовой информации : сайт. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 10.05.2023).

ключевых полномочий страхователей, определяющих их финансово-правовой статус, можно выделить следующие:

- конкурсный отбор страховых организаций;
- определение по согласованию со страховщиком размера и периодичность перечисления страховых взносов;
- осуществление финансирования расходов, связанных с реализацией обязательного государственного страхования военнослужащих за счет и в пределах бюджетных ассигнований, выделяемых по сводной бюджетной смете главного распорядителя бюджетных средств (ответственного федерального органа государственной власти) на страховые гарантии военнослужащих;
- осуществлять периодический (ежеквартальный, полугодовой, ежегодный) контроль расходования средств, выделяемых из федерального бюджета на осуществление обязательного государственного страхования военнослужащих.

Таким образом, обладая универсальным бюджетно-правовым статусом главного распорядителя средств федерального бюджета, страхователи по обязательному государственному страхованию реализуют свою основную задачу — обеспечение государственной гарантии перед военнослужащими по страхованию их жизни и здоровья. Наличие финансово-правового статуса и полномочий главных распорядителей средств федерального бюджета является необходимым условием для обеспечения функционирования системы обязательного государственного страхования военнослужащих.

Следующим субъектом исследуемых в данной работе страховых правоотношений является страховщик. Страховщики, как и страхователи, с стороны, действуют в рамках специального правового статуса, обусловленного особенностями обязательного государственного страхования военнослужащих, а с другой стороны, их статус имеет финансово-правовые черты, поскольку получают бюджетные средства, предназначенные в целях финансового обеспечения обязательного государственного страхования военнослужащих. В то же время страховщики в силу бюджетного законодательства не являются участниками бюджетного процесса. Их можно отнести к категории так

называемых «неучастников бюджетного процесса», которые находятся вне системы администраторов бюджетных средств, но получают средства из бюджета¹²⁴.

Страховщики осуществляют оценку страхового риска, получают страховые премии (страховые взносы), формируют страховые резервы, инвестируют активы, определяют размер убытков или ущерба, производят страховые выплаты, осуществляют иные связанные с исполнением обязательств по договору страхования действия и ведут обособленный учет расходов по видам обязательного страхования в порядке, установленном органом страхового надзора.

Страховщиком может являться страховая организация, соответствующая общим требованиям Закона РФ от 27.11.1992 № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации» (ст. 32).

Несмотря на то что страховщики по обязательному государственному страхованию военнослужащих не наделены формальным статусом получателей бюджетных средств в смысле, предусмотренном ст. 6 БК РФ, они являются фактическими получателями бюджетных средств. Бюджетные средства поступают страховым организациями от главных распорядителей бюджетных средств (федерального органа государственной власти), которые впоследствии уже от имени страховой организации выплачиваются в виде страхового возмещения, которое фактически теряет «бюджетную природу», при наступлении страховых случаев. Данное обстоятельство обуславливает финансово-правовой статус страховых организаций. Кроме этого, деятельность страховых организаций по расходованию денежных средств, направленных на финансовое обеспечение обязательного государственного страхования военнослужащих, подлежит обязательному государственному финансовому контролю, как внешнему – со стороны Счетной палаты РФ, так и внутреннему — со стороны Федерального казначейства.

¹²⁴ См.: *Воронцов О. Н. Указ. соч. С. 203–215.*

Особенностью статуса страховщиков по обязательному государственному страхованию военнослужащих, связанному с «допуском» к бюджетным средствам и обусловленному «особым» статусом военнослужащих, является особый порядок доступа к осуществлению данного вида страхования.

Во-первых, помимо универсальных лицензионных требований для осуществления обязательного государственного страхования, предусмотренных, ст. 3 Федерального закона № 52-ФЗ, установлены дополнительные требования к соискателям лицензии на осуществление обязательного государственного страхования военнослужащих: соответствие требованиям законодательства Российской Федерации о государственной тайне и наличие опыта работы в области страхования объектов личного страхования не менее чем два года (ст. 2).

Во-вторых, к осуществлению обязательного государственного страхования военнослужащих могут быть допущены страховые организации, отобранные в ходе открытого конкурса. Порядок выбора страховщика по обязательному государственному страхованию военнослужащих определен Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»¹²⁵ (далее — законодательство о контрактной системе)¹²⁶. Процесс выбора страховщика для заключения государственного контракта предполагает конкурсную основу. Следует согласиться с позицией ученых, обращающих внимание на тот факт, что в большинстве случаев проводится закрытый конкурс, так как заказ размещается на оказание услуг, сведения о которых составляют государственную тайну, и такие сведения содержатся в конкурсной документации либо в проекте контракта. В частности, сведения, раскрывающие потери личного состава в военное время (которые, безусловно, относятся к страховым случаям), относятся к

¹²⁵ Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.

¹²⁶ Данный вид государственного финансового контроля осуществляется в соответствии с Инструкцией по осуществлению в Федеральном казначействе деятельности по контролю в сфере закупок (утв. Федеральным казначейством 25 апреля 2019 г.) (Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс»).

государственной тайне. В отдельных случаях заказчик вправе разместить заказ путем проведения открытого конкурса¹²⁷.

При этом договор обязательного государственного страхования, заключенный по результатам проведения конкурса (государственный контракт¹²⁸) должен соответствовать «классическим» требованиям и содержать в себе все существенные условия о форме, сроках и содержании, предусмотренные ст. 6 Федерального закона № 52-ФЗ: письменная форма, соглашение о застрахованных лицах, срок действия договора, размер, срок и порядок уплаты страховой премии (страховых взносов), права, обязанности и случаи ответственности страхователя и страховщика, сроки и способы уведомления страхователем страховщика о наступлении страхового случая и способы выплаты страховых сумм выгодоприобретателю.

Кроме этого, законодательством Российской Федерации также предписано императивное включение в текст положений, предусмотренных типовой формой договора обязательного государственного страхования военнослужащих, утвержденной постановлением Правительства РФ от 06.03.2014 № 169 «Об утверждении типового договора обязательного государственного страхования, осуществляемого в соответствии с Федеральным законом «Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, сотрудников войск национальной гвардии Российской Федерации»¹²⁹.

Необходимо также обратить внимание на позицию законодателя по вопросу определения правового статуса страховой организации. Так, в соответствии с

¹²⁷ См.: Свиных Е. А. Влияние условий государственного контракта по оказанию услуг обязательного государственного страхования жизни и здоровья на социальную защищенность военнослужащих // Право в Вооруженных Силах — Военно-правовое обозрение. 2013. № 7. С. 12–17.

¹²⁸ В соответствии со ст. 3 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» договор, заключенный от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации (государственный контракт), муниципального образования (муниципальный контракт) государственным или муниципальным заказчиком для обеспечения, соответственно, государственных нужд, муниципальных нужд.

¹²⁹ См.: СЗ РФ. 2014. № 11. Ст. 1147.

подп. 2 п. 2 ст. 180 Федерального закона от 26.10.2002 № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)»¹³⁰ страховые организации относятся к финансовым организациям. Законодательное определение указанного термина содержится в п. 6 ст. 4 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»: это хозяйствующие субъекты, оказывающие финансовые услуги.

Так, по мнению А. Ю. Рыбковой, финансово-правовой статус страховой организации представляет собой сложный комплексный институт, объединяющий следующие элементы:

- целевой блок — выполнение публично-правовой функции по обеспечению обязательного государственного страхования;
- функциональный блок — осуществление функций фактического получателя средств федерального бюджета и перераспределения данных средств в целях выплаты страхового возмещения при наступлении страховых выплат);
- содержательный блок (права и обязанности страховой организации в области финансовой деятельности по образованию, распределению и использованию страховых денежных фондов);
- методологический блок (формы и методы финансовой деятельности страховой организации);
- гарантийный блок (гарантии финансовой деятельности страховой организации);
- организационный блок (организационные основы деятельности страховой организации, в соответствии с которыми осуществляется взаимодействие страховой организации с уполномоченными органами государственной власти, органами местного самоуправления, Центральным банком Российской Федерации и иными органами, например, при осуществлении обязательного страхования, лицензировании деятельности страховой организации, реорганизации и ликвидации страховой организации, обеспечении финансовой устойчивости и платежеспособности страховой организации, санации страховой организации);

¹³⁰ См.: СЗ РФ. 2002. № 43. Ст. 4190.

– санкционный (применение мер принуждения к страховой организации)¹³¹.

Однако не представляется возможным полностью согласиться с предложенной конфигурацией элементов финансово-правового статуса страховых организаций, поскольку функциональный блок является более объемным и включает в себя содержательный и методологический элементы финансово-правового статуса. Реализации функций страховщика и получателя средств федерального бюджета (в качестве неучастника бюджетного процесса) неотделимо от прав и обязанностей страховых организаций в сфере обязательного государственного страхования военнослужащих, а также методов и алгоритмов осуществления деятельности.

В любом случае выделение различных составляющих финансово-правового статуса страховых организаций представляется оправданным, поскольку разные аспекты деятельности страховых организаций оказывают влияние на эффективность деятельности при осуществлении обязательного государственного страхования военнослужащих.

Следующим (третьим) субъектом правоотношений по обязательному государственному страхованию военнослужащих выступает непосредственно выгодоприобретатель.

По обязательному государственному страхованию, в том числе страхованию военнослужащих, выгодоприобретатель идентифицируется законодателем в форме законодательного определения. Данное обстоятельство в этом случае волеизъявление страхователя о назначении выгодоприобретателя формируется под влиянием требования закона. Предписание закона не может быть изменено ни по указанию страхователя, ни по соглашению сторон. Выгодоприобретателем по обязательному государственному страхованию военнослужащих является собственно военнослужащий, а случае гибели застрахованного военнослужащего лица, установленные законодательством Российской Федерации.

¹³¹ См.: Рыбкова А. Ю. Организация страхового дела и страхового надзора в Российской Федерации как объекты финансово-правового регулирования : дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2019. С. 98–99.

Военнослужащие и граждане, призванные на военные сборы¹³², подлежат обязательному государственному личному страхованию за счет средств федерального бюджета. Основания, условия и порядок обязательного государственного личного страхования указанных военнослужащих и граждан устанавливаются федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Правовые и социальные гарантии военнослужащим, включая меры их правовой защиты, а также материального и иных видов обеспечения, предусмотренные данным федеральным законом, не могут быть отменены или снижены федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. Убытки, причиненные военнослужащим, находящимся при исполнении ими обязанностей военной службы, возмещаются за счет средств федерального бюджета.

Законодательное определение понятия «выгодоприобретатель» содержится в ГК РФ. Однако даже в рамках одного нормативного правового акта законодателю не удалось сформировать однозначного понимания данного понятия. Из определения понятия «имущественное страхование» вытекает, что выгодоприобретатель — это иное, чем страхователь, лицо, в пользу которого заключен договор страхования. Этому лицу страховщик должен возместить причиненный страховым случаем убыток, выплатив страховое возмещение (п. 1 ст. 929 ГК РФ).

Анализ законодательства об обязательном государственном страховании военнослужащих показал, что перечень выгодоприобретателей, предусмотренный ст. 2 Федерального закона № 52-ФЗ, исчерпывающий и расширительному

¹³² Правовыми основами статуса военнослужащих в соответствии со ст. 4 Федерального закона «О статусе военнослужащих» являются Конституция РФ, федеральные конституционные законы, настоящий Федеральный закон, федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, а также нормы международного права и международные договоры Российской Федерации.

толкованию не подлежит¹³³. Выгодоприобретатели становятся полноправными субъектами правоотношений по обязательному государственному страхованию военнослужащих только в том случае, когда них появляется право на получение страховой выплаты. Такое право данные лица получают в случае гибели застрахованного лица (военнослужащего). В противном случае выгодоприобретателем становится само застрахованное лицо (военнослужащий).

К *опосредованным субъектам* правоотношений в сфере обязательного государственного страхования военнослужащих можно отнести следующие органы государственной власти:

– Минфин России, реализующее бюджетные полномочия в соответствии со ст. 165 БК РФ¹³⁴;

– Счетная палата РФ — при реализации внешнего государственного финансового контроля за расходованием средств, выделяемых из федерального бюджета на осуществление обязательного государственного страхования военнослужащих;

– Федеральное казначейство — при кассовом обслуживании счета страхователя по учету средств федерального бюджета и реализации внутреннего финансового контроля за расходованием средств, выделяемых из федерального бюджета на осуществление обязательного государственного страхования военнослужащих.

В развитие выше проведенной классификации необходимо отметить особую характеристику финансово-правовых отношений по поводу реализации контрольных полномочий главными распорядителями средств федерального бюджета. Несмотря на то что данные отношения складывается между основными субъектами — страхователями и страховщиками, они не связаны с

¹³³ К выгодоприобретателям в соответствии со ст. 2 Федерального закона № 52-ФЗ относятся следующие лица: супруга (супруг), состоявшая (состоявший) на день гибели (смерти) застрахованного лица в зарегистрированном браке с ним; родители (усыновители) застрахованного лица; дедушка и (или) бабушка застрахованного лица при условии, что они воспитывали и (или) содержали его не менее трех лет в связи с отсутствием у него родителей; отчим и (или) мачеха застрахованного лица при условии, что они воспитывали и (или) содержали его не менее пяти лет; несовершеннолетние дети застрахованного лица, дети застрахованного лица старше 18 лет, ставшие инвалидами до достижения ими возраста 18 лет, его дети в возрасте до 23 лет, обучающиеся в образовательных организациях; подопечные застрахованного лица.

¹³⁴ Роль Минфина России в реализации обязательного государственного страхования военнослужащих анализируется при исследовании финансово-правового механизма (см. параграф 2.1 настоящей диссертации).

непосредственной трансформацией бюджетных средств, а носят исключительно функциональный характер, направленный на гарантирование соблюдения бюджетного законодательства при реализации обязательного государственного страхования военнослужащих.

При исследовании финансово-правовой природы отношений по обязательному государственному страхованию военнослужащих и финансово-правового механизма мы отмечали, что система обязательного государственного страхования военнослужащих обусловлена «правилами» бюджетного процесса. В связи с этим представляется ценным установить взаимосвязи особенностей финансово-правового статуса субъектов обязательного государственного страхования военнослужащих с конкретными стадиями бюджетного процесса. Отметим, что в качестве отдельного критерия для такой классификации мы выделяем контроль за расходованием бюджетных средств, который исходя из определения бюджетного процесса в бюджетном законодательстве является завершающей стадией, но при этом обладает имманентным свойством всех стадий.

Поскольку любой процесс представляет собой совокупность последовательных действий для достижения определенного результата¹³⁵, в том числе бюджетный процесс, в целях более наглядного представления о последовательности функционирования финансово-правового механизма обязательного государственного страхования в рамках бюджетного процесса считаем целесообразным представить его в форме *табл. 1* (см. *прил.*).

Как следует из приведенной визуализации абсолютно все субъекты отношений по обязательному государственному страхованию военнослужащих реализуют свои права и обязанности в рамках конкретной стадии бюджетного процесса. Данное обстоятельство позволяет нам судить о приоритете бюджетно-правовых инструментов при реализации обязательного государственного страхования военнослужащих.

¹³⁵ См.: Новая иллюстрированная энциклопедия. Кн. 15. М. : Большая Российская энциклопедия, 2001. С. 43.

Кроме этого, разработанная матрица полномочий, прав и обязанностей субъектов обязательного государственного страхования военнослужащих, позволила выявить, что Минфин России, Федеральное казначейство и Счетная палата РФ — опосредованные (функциональные) субъекты отношений — обладают универсальными бюджетными полномочиями, характерными для всех субъектов бюджетного права и реализуемыми вне зависимости от специфики отношений.

Непосредственные субъекты исследуемых отношений, прежде всего страхователи и страховщики, наделяются финансово-правовым статусом в целях приведения механизма обязательного государственного страхования военнослужащих в действие. Финансово-правовой статус выгодоприобретателей опосредуется трансформацией правовой природы бюджетных средств: при наступлении страхового случая средства приобретают правовой режим страховых выплат.

2.3. Порядок обязательного государственного страхования военнослужащих: финансово-правовые аспекты

Исследование финансово-правового статуса субъектов правоотношений по обязательному государственному страхованию показало, что полномочия, права и обязанности каждого из указанных субъектов реализуются в рамках определенной стадии бюджетного процесса.

Порядок обязательного государственного страхования военнослужащих направлен на обеспечение социальных гарантий военнослужащих и посредством распределения и перераспределения средств федерального бюджета через переложение функций непосредственной процедуры доведения денежных средств до выгодоприобретателя на страховые организации. Соответственно, данные организации фактически выступают посредниками между федеральными органами исполнительной власти (федеральными государственными органами) и

выгодоприобретателями по обязательному государственному страхованию военнослужащих.

Классификация субъектов правоотношений по обязательному государственному страхованию военнослужащих исходя из степени их участия на непосредственных и опосредованных (функциональных) субъектов позволяет рассматривать порядок обязательного государственного страхования в *узком и широком смысле*. Остановимся на них более подробно.

В *узком смысле* порядок обязательного государственного страхования военнослужащих, на наш взгляд, представляет совокупность последовательно осуществляемых действий страхователя, страховщика и выгодоприобретателя, направленных на непосредственную реализацию обязательного государственного страхования военнослужащих. В *широком смысле* порядок обязательного государственного страхования военнослужащих можно определить как совокупность правоотношений между непосредственными и опосредованными субъектами обязательного государственного страхования военнослужащих, нацеленных не только на собственно обеспечение обязательного государственного страхования военнослужащих, но и на выстраивание самой системы страхования, обеспечения ее необходимыми бюджетными средствами. Рассмотрим оба порядка более подробно.

Как мы отмечали ранее, в качестве страхователей в настоящее время выступает ряд федеральных органов государственной власти. В отношении каждого из страхователей порядок обязательного государственного страхования определяется рядом нормативных правовых актов федерального уровня, определяющих общие требования к организации страхования, и ведомственные нормативные правовые акты, регламентирующие непосредственную процедуру организации обязательного государственного страхования военнослужащих, находящихся в распоряжении конкретного федерального органа государственной власти.

Порядок обязательного государственного страхования в отношении разных категорий военнослужащих, осуществляемый разными федеральными

государственными органами (страхователями) примерно одинаков. Для целей настоящего диссертационного исследования рассмотрим порядок обязательного государственного страхования военнослужащих в случае, на примере Минобороны России. Фокус нашего внимания на Минобороны России обусловлен тем, что данный федеральный орган государственной власти является органом управления Вооруженными Силами РФ, обладающими самым многочисленным контингентом военнослужащих.

Финансово-правовой порядок обязательного государственного страхования можно разделить на этапы, на каждом из которых реализуется совокупность финансово-правовых отношений. При этом каждый этап порядка обязательного государственного страхования военнослужащих реализуется в рамках бюджетного процесса. Таким образом, совместив стадии страховой деятельности и стадии бюджетного процесса, можно предложить следующие этапы, которые будут способствовать системному пониманию института обязательного государственного страхования военнослужащих как института финансового права.

Первым этапом порядка обязательного государственного страхования военнослужащих является отбор страховой организации. В соответствии с п. 3 Приказа министра обороны РФ от 24.12.2015 № 833 «Об организации в Министерстве обороны Российской Федерации обязательного государственного страхования жизни и здоровья военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации и граждан, призванных на военные сборы»¹³⁶ ответственным за разработку конкурсной документации для проведения конкурса по отбору страховщика по обязательному государственному страхованию является Департамента экономического анализа и прогнозирования Минобороны России.

Выбор страховщика по обязательному государственному страхованию военнослужащих осуществляется с соблюдением требований Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции». Заказчики при осуществлении закупок используют конкурентные способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) или осуществляют закупки у

¹³⁶ См.: Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2016. № 19.

единственного поставщика. Конкурентными способами определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) являются конкурсы (открытый конкурс, конкурс с ограниченным участием, двухэтапный конкурс, закрытый конкурс, закрытый конкурс с ограниченным участием, закрытый двухэтапный конкурс), аукционы (аукцион в электронной форме), закрытый аукцион), запрос котировок и предложений¹³⁷.

Так, например, в 2018 г. Федеральная служба войск Национальной гвардии Российской Федерации провела закрытый конкурс на обязательное государственное страхование жизни и здоровья военнослужащих (за исключением военнослужащих, военная служба по контракту которым в соответствии с законодательством Российской Федерации приостановлена); граждан, призванных на военные сборы; сотрудников войск Национальной гвардии Российской Федерации; граждан, уволенных с военной службы, со службы в Федеральной службе войск Национальной гвардии Российской Федерации; отчисленных с военных сборов или окончивших военные сборы, в течение одного года после окончания военной службы, службы, отчисления с военных сборов или окончания военных сборов¹³⁸.

В 2021 г. Минобороны России объявило закрытый конкурс по обязательному государственному страхованию жизни и здоровья военнослужащих. Контракт вступил в силу с 1 января 2022 г. и действует по 31 декабря 2023 г. включительно¹³⁹.

Как показал анализ, с одной стороны, законодательства об обязательном государственном страховании военнослужащих, а с другой — бюджетного законодательства, необходимость конкурсного отбора страховщика по обязательному государственному страхованию военнослужащих; с одной стороны, объясняется особым публично-правовым значением данного вида

¹³⁷ См. подробнее: *Комягин Д. Л.* Бюджетное право.

¹³⁸ См.: *Шенишин В. М., Шенишина Л. А.* Страхование военнослужащих и сотрудников войск Национальной гвардии Российской Федерации: особенности правоприменительной практики // *Право в Вооруженных Силах — Военно-правовое обозрение*. 2021. № 5 (286). С. 42–53; *Военнослужащих Росгвардии на три года застраховал «СОГАЗ»* // Агентство страховых новостей : сайт. URL: <http://www.asn-news.ru/news/66592> (дата обращения: 01.08.2023).

¹³⁹ См.: *Минобороны потратит 9,8 млрд р. на страхование военнослужащих* // *INFULL* : сайт. URL: <https://www.infullbroker.ru/news/minoborony-potrati-9-8-mlrd-r-na-strakhovanie-voe/> (дата обращения: 01.08.2023).

страхования, с другой — обусловлена необходимостью распределения средств федерального бюджета. Такие элементы государственных закупок, как публичные нужды в виде обеспечения социальных гарантий военнослужащих и финансовое обеспечение функций страхователей за счет средств федерального бюджета, отражают финансово-правовые аспекты порядка обязательного государственного страхования военнослужащих.

На втором этапе, страхователь и страховщик заключают государственный контракт по обеспечению обязательного государственного страхования военнослужащих. Выделение данного юридического действия как отдельного этапа обусловлено его финансово-правовым содержанием. При заключении государственного контракта расходное обязательство федеральных органов государственной власти, являющихся страхователями, трансформируется в денежное обязательство.

Государственный контракт на обязательное государственное страхование военнослужащих заключается со страховой организацией в пределах доведенных до страхователя лимитов бюджетных обязательств¹⁴⁰. Федеральные органы исполнительной власти и федеральные государственные органы (страхователи) подтверждают обязанность оплатить за счет средств бюджета денежные обязательства в соответствии с платежными и иными документами, необходимыми для санкционирования их оплаты.

Заключительным (третьим) этапом порядка обязательного государственного страхования военнослужащих является выплата страховых сумм выгодоприобретателям¹⁴¹. Основанием для выплаты страховых сумм является наступление страхового случая (*табл. 2*).

¹⁴⁰ См.: Приказ Минфина России от 30.11.2015 № 187н «Об утверждении Порядка составления и ведения сводной бюджетной росписи федерального бюджета и бюджетных росписей главных распорядителей средств федерального бюджета (главных администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета)» // Официальный интернет-портал правовой информации : сайт. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 10.12.2022).

¹⁴¹ См.: Сливков А. С., Шнякина Т. С. О некоторых аспектах реализации прав членов семьи военнослужащего, погибшего (умершего) при следовании к месту военной службы или обратно, на получение отдельных выплат и страховой суммы // Право в Вооруженных Силах. 2020. № 8. С. 14–27.

**Страховые случаи по обязательному государственному страхованию
военнослужащих и действующие в настоящее время страховые суммы**

Страховой случай (ст. 4 Федерального закона № 52-ФЗ)	Страховая сумма (ст. 5 Федерального закона № 52-ФЗ)
Гибель (смерть) застрахованного лица в период прохождения военной службы, службы, военных сборов	3 131 729,57 рублей
Смерть застрахованного лица до истечения одного года после увольнения с военной службы, со службы, после отчисления с военных сборов или окончания военных сборов вследствие увечья (ранения, травмы, контузии) или заболевания, полученных в период прохождения военной службы, службы, военных сборов	
Установление застрахованному лицу инвалидности в период прохождения военной службы, службы, военных сборов	инвалиду I группы — 2 348 797,19 рублей;
Установление застрахованному лицу инвалидности до истечения одного года после увольнения с военной службы, со службы, после отчисления с военных сборов или окончания военных сборов вследствие увечья (ранения, травмы, контузии) или заболевания, полученных в период прохождения военной службы, службы, военных сборов	инвалиду II группы — 1 565 864,78 рублей; инвалиду III группы — 782 932,40 рублей
Получение застрахованным лицом в период прохождения военной службы, службы, военных сборов увечья (ранения, травмы, контузии)	В случае получения застрахованным лицом в период прохождения военной службы, службы или военных сборов тяжелого увечья (ранения, травмы, контузии) — 313 172,96 рублей, легкого увечья (ранения, травмы, контузии) — 78 293,24 рубля
Увольнение военнослужащего, проходящего военную службу по призыву, с военной службы, отчисление гражданина, призванного на военные сборы на воинскую должность, для которой штатом воинской части предусмотрено воинское звание до старшины (главного корабельного старшины) включительно, с военных сборов в связи с признанием их военно-врачебной комиссией не годными к военной службе или ограниченно годными к военной службе вследствие увечья (ранения, травмы, контузии) или заболевания, полученных в период прохождения военной службы, военных сборов	78 293,24 рубля

Следует отметить, что в период с 2012 по 2023 г. в каждый год наблюдается рост величины страховых сумм, выплачиваемых при наступлении страховых случаев — речь идет как о ежегодной индексации, так и повышении суммы возмещения, учитывая публично-правовой характер данных выплат (табл. 3).

**Динамика роста страховых сумм по обязательному государственному страхованию военнослужащих
с 2012 по 2023 год**

Год	Страховые случаи					
	Смерть (руб.)	Инвалидность 1 гр. (руб.)	Инвалидность 2 гр. (руб.)	Инвалидность 3 гр. (руб.)	Тяжелая травма (руб.)	Легкая травма (ДУ) (руб.)
2012	2 000 000,00	1 500 000,00	1 000 000,00	500 000,00	200 000,00	50 000,00
2013	2 110 000,00	1 582 500,00	1 055 000,00	527 500,00	211 000,00	52 750,00
2014	2 215 500,00	1 661 625,00	1 107 750,00	553 875,00	221 550,00	55 387,50
2015–2016	2 337 352,50	1 753 014,38	1 168 676,25	584 338,13	233 735,25	58 433,81
2017	2 463 569,54	1 847 677,16	1 231 784,77	615 892,39	246 356,95	61 589,24
2018	2 562 112,32	1 921 584,25	1 281 056,16	640 528,09	256 211,23	64 052,81
2019	2 672 283,15	2 004 212,37	1 336 141,57	668 070,79	267 228,31	66 807,08
2020	2 752 451,64	2 064 338,74	1 376 225,82	688 112,92	275 245,16	68 811,29
2021	2 854 292,35	2 140 719,27	1 427 146,18	713 573,10	285 429,24	71 357,31
2022	2 968 464,05	2 226 348,04	1 484 232,02	742 116,02	296 846,40	74 211,60
2023	3 131 729,57	2 348 797,19	1 565 864,78	782 932,40	313 172,96	78 293,24

При этом особое значение для возникновения права на получение гарантированного возмещения по обязательному государственному страхованию военнослужащих имеет момент начала и окончания срока военной службы. Анализ законодательства и подзаконных актов¹⁴² показал, что к началу военной службы можно отнести следующие юридические факты:

- для граждан, не пребывающих в запасе, призванных на военную службу,
- день присвоения воинского звания рядового;
- для граждан (иностранных граждан), поступивших на военную службу по контракту, — день вступления в силу контракта о прохождении военной службы;
- для граждан, не проходивших военной службы или прошедших военную службу ранее и поступивших в военные профессиональные образовательные организации или военные образовательные организации высшего образования, — дата зачисления в указанные образовательные организации.

Окончанием военной службы считается дата исключения военнослужащего из списков личного состава воинской части.

Кроме этого, императивно закреплена необходимость положительного заключения военно-врачебной комиссии о присутствии причинно-следственной связи между прохождением военной службы и полученным увечьем здоровью. Определение объективной стороны наступления страхового случая входит в компетенцию военно-врачебной комиссии¹⁴³.

Перечень документов, подтверждающих наступление страхового случая, должен быть передан страховщику, который в соответствии с ч. 4 ст. 11 Федерального закона № 52-ФЗ обязан осуществить выплату страховых сумм в 15-дневный срок со дня получения документов, необходимых для принятия решения об указанной выплате.

¹⁴² См.: Приказ министра обороны РФ от 24.12.2015 № 833 «Об организации в Министерстве обороны Российской Федерации обязательного государственного страхования жизни и здоровья военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации и граждан, призванных на военные сборы».

¹⁴³ См.: Постановление Правительства РФ от 4 июля 2013 г. № 565 «Об утверждении Положения о военно-врачебной экспертизе» // СЗ РФ. 2013. № 28. Ст. 3831; Приказ министра обороны РФ от 20.10.2014 № 770 «О мерах по реализации в Вооруженных Силах Российской Федерации правовых актов по вопросам проведения военно-врачебной экспертизы» // Российская газета. 2015. 6 февр.

Необходимо отметить, что третий этап — выплаты страховой суммы выгодоприобретателю — носит условный характер и зависит исключительно от факта наступления страхового случая. Таким образом, мы можем заключить, что порядок обязательного государственного страхования военнослужащих в узком смысле может быть завершённым (при наступлении страхового случая) и незавершённым (при отсутствии страхового случая). Характер порядка обязательного государственного страхования военнослужащих зависит от финансово-правового статуса военнослужащего и возможности обретения им или иными лицами статуса выгодоприобретателя в зависимости от наступления страхового случая. В данном случае денежные средства остаются у страховой организации.

В настоящее время идет дискуссия о возможности расширения перечня страховых случаев по обязательному государственному страхованию военнослужащих и действующие страховые суммы. Так, Минфин России предложило установить обязанность страховых организаций выплачивать застрахованным военнослужащим дополнительные компенсации в случае, если ущерб здоровью этих людей возрастает¹⁴⁴.

Необходимость дополнительных компенсаций может наступить, например, при изменении степени инвалидности. Или когда изначальная выплата была рассчитана по более легкой форме заболевания.

Важно отметить, что данное изменение не повлечет дополнительных расходов федерального бюджета. Дополнительные компенсации застрахованным военнослужащим могут быть покрыты за счет разницы между суммой страховой премии, полученной страховой организацией, и страховыми выплатами застрахованным лицам или выгодоприобретателям¹⁴⁵.

Возвращаясь к пониманию порядка обязательного государственного страхования военнослужащих, в *широком смысле* можно его определить как совокупность правоотношений между непосредственными и опосредованными

¹⁴⁴ См.: Минфин РФ предложил возложить на страховщиков допвыплаты по обязательному страхованию силовиков // Финмаркет : сайт. URL: <http://www.finmarket.ru/news/5236746> (дата обращения: 01.08.2023).

¹⁴⁵ Подробнее о контроле см. параграф 2.4 главы 2 настоящей диссертации.

субъектами обязательного государственного страхования военнослужащих, нацеленных на организацию системы обязательного государственного страхования военнослужащих и включающих следующие последовательно сменяемые составляющие организованности действий — формирование необходимого объема бюджетных ассигнований, закрепление за уполномоченным федеральным органом государственной власти полномочий страхователя по обязательному государственному страхованию военнослужащих, доведение до страхователей лимитов бюджетных обязательств и реализация финансового контроля за расходованием средств федерального бюджета на обязательное государственное страхование военнослужащих.

Важно отметить, порядок обязательного государственного страхования военнослужащих в широком смысле обеспечивается реализацией полномочий, прав и обязанностей всех обозначенных ранее субъектов: страхователей, страховщиков, выгодоприобретателей, Минфина России, Федерального казначейства, Счетной палаты РФ.

Данный порядок обязательного государственного страхования можно представить через следующие основные этапы, которые реализуются во взаимосвязи с этапами порядка обязательного государственного страхования военнослужащих в узком смысле и имеют функциональное значение и соотносятся как параллельно функционирующие и взаимообусловленные друг другом.

На первом этапе при составлении проекта федерального бюджета уполномоченные федеральные органы государственной власти (страхователи) направляют обоснования бюджетных ассигнований федерального бюджета на обязательное государственное страхование военнослужащих. Минфин России определяет предельные объемы бюджетных ассигнований по главным распорядителям средств федерального бюджета — страхователям и включает данные параметры в проект федерального бюджета на очередной финансовый год.

Второй этап осуществляется в ходе исполнения федерального бюджета, в рамках которого до главных распорядителей средств федерального бюджета — страхователей — доводятся лимиты бюджетных обязательств до главных распорядителей бюджетных средств — страхователей.

Третий этап реализуется в рамках процедур исполнения бюджета по расходам в соответствии с ч. 2 ст. 219 БК РФ. Особую роль на этапе финансового обеспечения реализации обязательного государственного страхования военнослужащих играет Федеральное казначейство, которое осуществляет кассовое обслуживание счета страхователя по учету средств федерального бюджета.

В целях оплаты исполнения по государственным контрактам бюджетным законодательством Российской Федерации предусмотрены более строгие правила санкционирования оплаты: дополнительно осуществляется проверка на соответствие сведений о государственном контракте в реестре контрактов, предусмотренном законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, и сведений о принятом на учет бюджетном обязательстве по государственному контракту условиям данного государственного контракта.

В соответствии с п. 2 Порядка санкционирования оплаты денежных обязательств получателей средств федерального бюджета и администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета, утвержденного приказом Минфина России от 17.11.2016 № 213н¹⁴⁶ для оплаты денежных обязательств страхователь представляет в орган Федерального казначейства по месту обслуживания лицевого счета заявку на кассовый расход. Орган Федерального казначейства осуществляет проверку заявки на соответствие установленной форме, в том числе на наличие в ней реквизитов и показателей. В случае положительного результата проверки заявки на кассовый расход, в

¹⁴⁶ См.: Официальный интернет-портал правовой информации : сайт. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 24.01.2023).

заявке органом Федерального казначейства проставляется отметка, подтверждающая санкционирование оплаты денежных обязательств получателя (страхователя) средств федерального бюджета с указанием даты, подписи, расшифровки подписи, содержащей фамилию, инициалы ответственного исполнителя органа Федерального казначейства, и заявка принимается к исполнению.

Расходы федеральных органов исполнительной власти и федеральных государственных органов — страхователей на оплату услуг страховщиков (уплату страховых премий) по договору на обязательное государственное страхование военнослужащих подлежат отражению по виду расходов 244 «Прочая закупка товаров, работ и услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд» в увязке с универсальным направлением расходов 3992 «Обязательное государственное страхование жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, должностных лиц таможенных органов, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, судебных приставов» (4–7 разряды целевой статьи расходов федерального бюджета)¹⁴⁷.

Подтверждение исполнения денежных обязательств осуществляется на основании платежных документов, подтверждающих списание денежных средств с единого счета бюджета в пользу выгодоприобретателя по обязательному государственному страхованию военнослужащих.

Заключительным этапом порядка обязательного государственного страхования военнослужащих в широком смысле является финансовый

¹⁴⁷ См.: Письмо Минфина России от 20.02.2014 № 02-05-10/7229 «О порядке отражения расходов на обязательное страхование лиц, на которых распространяется действие федеральных законов от 21 июля 1997 г. № 118-ФЗ «О судебных приставах» и от 28 марта 1998 № 52-ФЗ «Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

контроль. Контроль за расходами на обязательное государственное страхование военнослужащих осуществляют главные распорядители средств федерального бюджета (страхователи), Федеральное казначейство и Счетная палата РФ.

Государственный финансовый контроль за расходованием средств федерального бюджета на обязательное государственное страхование военнослужащих является особой стадией исследуемого порядка. Как следует из анализа полномочий органов государственного финансового контроля, контроль за расходованием бюджетных средств на обязательное государственное страхование военнослужащих можно классифицировать на предварительный и текущий, осуществляемый главными распорядителями бюджетных средств, Минфином России, Федеральным казначейством и последующий, реализуемый Федеральным казначейством и Счетной палатой РФ.

С одной стороны, финансовый контроль придает завершающий характер всему порядку, с другой стороны, контроль имеет длящийся (непрерывный) характер и по своему действию во времени охватывает все иные этапы порядка обязательного государственного страхования военнослужащих. В настоящее время в сфере государственного финансового контроля в системе обязательного государственного страхования одним из ключевых вызовов является повышение эффективности расходования средств федерального бюджета. В связи с этим проблемы осуществления государственного финансового контроля в сфере обязательного государственного страхования военнослужащих нуждаются в более подробном исследовании¹⁴⁸.

Таким образом, на основе исследования стадий страховой деятельности по организации обязательного государственного страхования военнослужащих и стадий бюджетного процесса, мы можем сделать вывод о том, что финансово-правовой порядок обязательного государственного страхования военнослужащих нацелен на распределение и перераспределение средств федерального бюджета посредством переложения функции по доведению денежных средств до выгодоприобретателя на страховые организации. При

¹⁴⁸ Подробнее о контроле см. параграф 2.4 главы 2 настоящей диссертации.

этом анализ выявленных этапов порядка обязательного государственного страхования военнослужащих показал, что по своему содержанию они соответствуют стадиям бюджетного процесса. Так, например, запрос необходимого объема бюджетных ассигнований происходит на стадии подготовки проекта федерального бюджета; утверждение и доведение до главных распорядителей бюджетных средств (страхователей), заключение государственного контракта на обязательное государственное страхование военнослужащих, санкционирование оплаты расходов – на стадии исполнения федерального бюджета.

2.4. Государственный финансовый (бюджетный) контроль в сфере обязательного государственного страхования военнослужащих

Экономическая сущность публичных финансов¹⁴⁹ выражается прежде всего через перераспределительную функцию, которая, в свою очередь, находит конкретное специфическое проявление в функциях, присущих страхованию, таких как: рисковая, предупредительная, сберегательная и *контрольная*¹⁵⁰.

Контроль (от франц. *controle* — «проверка») представляет собой составную часть, элемент государственного регулирования, заключающийся в наблюдении за объектом с целью проверки соответствия наблюдаемого состояния объекта желаемому и необходимому состоянию, предусмотренному законами, положениями, инструкциями, другими нормативными актами, а также программами, планами, договорами, проектами, соглашениями¹⁵¹. По мнению М. Баранова, сущность контроля заключается в обеспечении законности и правопорядка путем выявления и устранения допущенных

¹⁴⁹ Данный параграф подготовлен на основе статьи автора: *Галагуза Р. В.* Правовые проблемы государственного финансового контроля в сфере обязательного государственного страхования военнослужащих // *Финансовое право*. 2019. № 11. С. 32–38.

¹⁵⁰ См.: *Юрченко Л. А.* Финансовый менеджмент страховщика. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2001. С. 12.

¹⁵¹ См.: *Райзберг Б. А., Лозовский Л. Ш., Стародубцева Е. Б.* Современный экономический словарь. М., 2006. С. 638.

нарушений закона, а также их предупреждения, его содержание составляет основанная на законе деятельность специально уполномоченных субъектов, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений закона, за исключением непосредственного применения санкций к нарушителям¹⁵².

Обязательное государственное страхование военнослужащих — это одно из расходных обязательств Российской Федерации. В связи с этим основным вызовом государства при реализации государственного финансового контроля является строго целевое формирование и использование средств, а также повышение расходов федерального бюджета в целях финансового обеспечения обязательного государственного страхования военнослужащих.

Стабильное, эффективное и поступательное развитие финансовой системы Российской Федерации невозможно в отсутствие системы финансового контроля за субъектами страхования¹⁵³. Принимая во внимание тот факт, что финансы страхования, к которым относятся с учетом трансформации, в том числе, средства федерального бюджета на обязательное государственное страхование военнослужащих, являются неотъемлемым звеном финансовой системы Российской Федерации, государственный финансовый контроль в этой сфере представляет собой один из способов защиты интересов государства, застрахованных военнослужащих и выгодоприобретателей, направлен на совершенствование финансовой системы Российской Федерации, а также формирование и укрепление финансовой дисциплины в Российской Федерации.

Государственный финансовый контроль относится к ключевым институтам финансового права¹⁵⁴. Как отмечает И. И. Кучеров, важная роль финансового контроля подтверждается тем, что он представляет собой одну из главных составляющих системы финансово-правового регулирования. В обоснование данной позиции И. И. Кучеров приводит следующие аргументы.

¹⁵² См.: *Баранов М.* Соотношение понятий «государственный контроль» и «государственный надзор»: теория и практика вопроса // *Право и жизнь*. 2011. № 7–8.

¹⁵³ См.: *Покачалова Е. В., Рыбкова А. Ю.* Страховой надзор как универсальный финансово-правовой институт предупреждения правонарушений в сфере страхования и организации страхового дела // *Финансовое право*. 2018. № 10. С. 11–16; *Пастушенко Е. Н.* Центральный банк Российской Федерации как орган финансового контроля // *Информационная безопасность регионов*. 2017. № 3–4. С. 34–38.

¹⁵⁴ См. подробнее: *Концепция развития российского законодательства* / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова. М., 2010. С. 193.

Во-первых, финансовый контроль представляет собой активную деятельность уполномоченных на проведение контрольных мероприятий должностных лиц органов государственного финансового контроля. Применительно к государственному финансовому контролю такими контролерами являются органы государственного финансового контроля и их должностные лица.

Во-вторых, данная деятельность как часть управленческого процесса подчинена цели установления соответствия тех или иных процессов установленным требованиям и нормативным правовым актам. Ведь соблюдение таких норм и правил предполагает успешное течение этих процессов, а их игнорирование создает нежелательные риски и угрозы.

В-третьих, на основе результатов контроля принимаются управленческие решения, в том числе направленные на нейтрализацию рисков и угроз и оптимизацию контролируемых процессов¹⁵⁵.

Сущность финансового контроля видится специалистам в том, что в процессе его проведения проверяются: соблюдение установленного правопорядка при осуществлении финансовой деятельности публичных органов власти, предприятий, учреждений и организаций различных организационно-правовых форм и форм собственности; экономическая обоснованность и эффективность осуществляемой финансовой деятельности, соответствие их главным задачам государства и общества. Исходя из этого финансовый контроль служит важным способом обеспечения законности и целесообразности проводимой финансовой деятельности¹⁵⁶.

Как мы отмечали в ходе исследования финансово-правового статуса субъектов и финансово-правовых особенностей порядка обязательного государственного страхования, можно выделить следующие группы правоотношений, которые складываются в связи с реализацией

¹⁵⁵ См.: Контроль в финансово-бюджетной сфере : науч.-практ. пособие / отв. ред. И. И. Кучеров, Н. А. Поветкина. М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2016. С. 23–24.

¹⁵⁶ См.: Ильин А. Ю., Моисеенко М. А. Правовая доктрина финансового контроля // Финансовое право. 2014. № 4. С. 14; Кучеров И. И., Судаков О. Ю., Орешкин И. А. Налоговый контроль и ответственность за нарушения законодательства о налогах и сборах / под ред. И. И. Кучерова. М., 2001. С. 8–26.

государственного финансового контроля в сфере обязательного государственного страхования военнослужащих:

– правоотношения между страхователями и страховщиками — при реализации контроля главного распорядителя средств федерального бюджета за расходованием средств на обязательное государственное страхование военнослужащих;

– правоотношения между страхователями и Минфином России — при подготовке главными распорядителями средств федерального бюджета оперативной информации о расходовании средств на обязательное государственное страхование военнослужащих и составлении бюджетной отчетности;

– правоотношения между страхователями и Федеральным казначейством — при реализации внутреннего финансового контроля за расходованием средств, выделяемых из федерального бюджета на осуществление обязательного государственного страхования военнослужащих;

– правоотношения между страхователями и Счетной палатой РФ — при реализации внешнего государственного финансового контроля за расходованием страхователями средств, выделяемых из федерального бюджета на осуществление обязательного государственного страхования военнослужащих;

– правоотношения между страховщиками и Счетной палатой РФ — при реализации внешнего государственного финансового контроля за расходованием страховщиками средств, перечисленных главными распорядителями средств федерального бюджета в соответствии с государственным контрактом на осуществление обязательного государственного страхования военнослужащих.

Данные группы правоотношений демонстрируют, что в системе обязательного государственного страхования реализуется внутренний финансовый контроль (осуществляется главными распорядителями средств федерального бюджета) и внутренний государственный финансовый контроль

(осуществляется Федеральным казначейством), а также внешний государственный финансовый контроль (осуществляется Счетной палатой РФ).

Как показывает анализ нормативных правовых актов¹⁵⁷ государственный финансовый контроль в сфере обязательного государственного страхования военнослужащих направлен на решение следующих задач:

- контроль целевого и эффективного расходования средств федерального бюджета на обязательное государственное страхование военнослужащих;
- проверка соблюдения бухгалтерских и финансовых правил при совершении кассовых операций, расчетов и хранения денежных средств;
- выявление фактов несоблюдения законодательства при осуществлении деятельности страхователей и страховщиков;
- профилактика возможных нарушений страхователями и страховщиками финансового законодательства Российской Федерации;
- повышение эффективности расходования средств федерального бюджета на обязательное государственное страхование военнослужащих.

В науке финансового права и правоприменительной практике государственный финансовый контроль принято модифицировать на внешний и внутренний. Внешний государственный финансовый контроль в сфере обязательного государственного страхования военнослужащих является контрольной деятельностью Счетной палаты РФ, внутренний государственный финансовый контроль — Федерального казначейства¹⁵⁸.

В то же время О. А. Ногина отмечает, что финансовый контроль, осуществляемый в настоящее время органами исполнительной власти, в частности Федеральным казначейством, контрольными органами субъектов Российской Федерации (в отношении бюджетов территориальных фондов обязательного медицинского страхования), признаваемый БК РФ внутренним финансовым контролем, для бюджетных процессов, происходящих в системе в обязательного государственного страхования, в том числе обязательного

¹⁵⁷ См.: БК РФ, Федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации», Постановление Правительства РФ от 01.12.2004 № 703 «О Федеральном казначействе».

¹⁵⁸ Зырянова Т. В., Кот Е. М. Внешний и внутренний контроль за деятельностью Пенсионного фонда Российской Федерации // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. 2008. № 16.

государственного страхования военнослужащих, по существу является внешним, а не внутренним, поскольку представляет собой внешнюю оценку законности операций по формированию, распределению и использованию бюджетных средств в той или иной системе обязательного социального страхования¹⁵⁹.

Мы не можем согласиться с данной позицией, поскольку внутренний государственный финансовый контроль, осуществляемый Федеральным казначейством, является внутрисистемным, реализуется в рамках федеральных органов исполнительной власти. Внешний государственный финансовый контроль, напротив, не входит в систему исполнительной власти, является сторонним институтом по отношению к деятельности федеральных органов исполнительной власти. На основе данной позиции в рамках настоящей диссертации мы исследуем особенности внутреннего финансового контроля, внешнего государственного финансового контроля и внутреннего государственного финансового контроля.

Внутренним финансовым контролем при обязательном государственном страховании военнослужащих также будет являться контроль, реализуемый органами государственной власти (например, Минобороны России, МВД России, Федеральной службой войск национальной гвардии Российской Федерации) в отношении страховых компаний, выступающих страховщиками по обязательному государственному страхованию военнослужащих.

Так, например, в системе Минобороны России действует Департамент экономического анализа и прогнозирования¹⁶⁰. Данный департамент является структурным подразделением Минобороны России, уполномоченным на проведение внутреннего финансового контроля в сфере обязательного государственного страхования военнослужащих. Так, в соответствии с приказом министра обороны РФ от 24.12.2015 № 822 «Об организации в

¹⁵⁹ См.: *Ногина О. А.* Финансовый контроль в отношении формирования, распределения и использования средств бюджетов государственных внебюджетных фондов // *Контроль в финансово-бюджетной сфере.* С. 271.

¹⁶⁰ См.: Приказ министра обороны Российской Федерации от 25.10.2013 № 780 «Об утверждении Положения о Департаменте экономического анализа и прогнозирования Министерства обороны Российской Федерации» // Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

Министерстве обороны Российской Федерации обязательного государственного страхования жизни и здоровья военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации и граждан, призванных на военные сборы»¹⁶¹ департамент экономического анализа и прогнозирования Минобороны России как главного распорядителя бюджетных средств, обязан осуществлять периодический (ежеквартальный, полугодовой) контроль расходования средств, выделяемых из федерального бюджета на осуществление обязательного государственного страхования.

Переходя к специальным субъектам, осуществляющим контроль в бюджетной сфере в первую очередь в силу особого статуса¹⁶², следует выделить Счетную палату РФ¹⁶³, осуществляющую *внешний государственный финансовый контроль* в отношении юридических лиц <...> производителей товаров, работ, услуг в части соблюдения ими условий договоров (соглашений) о предоставлении средств из федерального бюджета <...>, государственных контрактов (ст. 15 Федерального закона от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»).

Основная задача Счетной палаты РФ заключается в осуществлении контроля за целевым и эффективным использованием средств федерального бюджета. Так, проверки проводятся Счетной палатой РФ на основании утвержденного Коллегией Счетной палаты РФ годового плана работы, в

¹⁶¹ Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁶² О правовом статусе Счетной палаты Российской Федерации см. подробнее: *Зилов А. Ф.* Счетная палата как субъект финансового контроля // *Право и управление. XXI век.* 2015. № 4. С. 139–144; *Лагутин И. Б.* Счетная палата Российской Федерации в системе государственного бюджетного контроля и аудита: вопросы теории и практики // *Налоги и финансовое право.* 2013. № 6. С. 86–91; *Соломатина Н. Н.* Счетная палата Российской Федерации в системе органов государственной власти // *Конституционализм и государствоведение.* 2008. № 4. С. 109–121; *Чубарь Е. С.* К вопросу о конституционно-правовом статусе счётной палаты Российской Федерации // *Отечественная юриспруденция.* 2017. № 11 (25); *Янкевич С. В.* Счетная палата Российской Федерации и законодательная реформа внешнего государственного финансового контроля // *Финансовое право.* 2014. № 9. С. 43–48.

¹⁶³ См., напр.: *Ялбулганов А. А.* Новый категориальный аппарат государственного финансового контроля // *Финансовое право.* 2014. № 8. С. 10–16; *Его же.* Законодательная реформа государственного и муниципального финансового контроля в Российской Федерации // *Реформы и право.* 2013. № 4. С. 3–9; *Саунин А. Н.* Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации»: новая редакция с новыми проблемами // *Финансовое право.* 2014. № 5. С. 8–14; *Реут А. В.* К вопросу о законодательном уровне установления процедур государственного финансового контроля // *Финансовое право.* 2014. № 4. С. 10–14; *Козырин А. Н.* Правовые основы государственного и муниципального финансового контроля в Российской Федерации // *Реформы и право.* 2014. № 1. С. 66–76; *Ильин А. Ю., Моисеенко М. А.* Правовая доктрина финансового контроля // *Финансовое право.* 2014. № 4. С. 14–23.

котором сроки проведения проверок устанавливаются с учетом подготовительного, основного и заключительного этапов проверок. Совершенные объектом аудита (контроля) финансовые и хозяйственные операции проверяются на соответствие законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации¹⁶⁴.

Так, например, в 2014 г. Счетной палатой РФ было проведено *комплексное* контрольное мероприятие в сфере обязательного государственного страхования военнослужащих, была «Проверка исполнения страховыми организациями контрактов (договоров) по государственному страхованию жизни и здоровья военнослужащих Российской Федерации и лиц, приравненных к ним»¹⁶⁵.

Исследование результатов данного мероприятия позволяет выявить проблемы эффективного расходования средств федерального бюджета на обязательное государственное страхование военнослужащих.

С одной стороны, Счетная палата РФ анализировала соблюдение законодательства Российской Федерации и внутренних распорядительных документов при организации обязательного государственного страхования военнослужащих Минобороны России и МЧС России. С другой стороны, проверке подлежало выполнение страховыми организациями — ЗАО «Московская акционерная страховая Компания» (ЗАО «МАКС»); ОАО «Страховое общество газовой промышленности» (ОАО «СОГАЗ»); ОАО «Чрезвычайная страховая компания» (ОАО «ЧСК») — обязательств по государственным контрактам на страхование военнослужащих в 2012–2013 гг.

Результаты проверки свидетельствуют о том, что расчеты тарифной ставки ЗАО «МАКС» по государственным контрактам на 2012 и 2013 гг. недостаточно корректны, в результате чего остатки страховых резервов по проверенным государственным контрактам были значительно выше остатков по

¹⁶⁴ См. подробнее: Горшкова Л. Л. Проверки Счетной палаты Российской Федерации // Финансовый вестник: финансы, налоги, страхование, бухгалтерский учет. 2017. № 10.

¹⁶⁵ Отчет о результатах контрольного мероприятий «Проверка исполнения страховыми организациями контрактов (договоров) по государственному страхованию жизни и здоровья военнослужащих Российской Федерации и лиц, приравненных к ним» (утв. Коллегией Счетной палаты Российской Федерации от 07.11.2014 № 50К (966) // Счетная палата Российской Федерации : сайт. URL: <http://audit.gov.ru/upload/iblock/712/712ef34c88f39ab5abf91d086d0406bc.pdf> (дата обращения: 01.08.2023).

аналогичным контрактам, заключенным с другими страховыми компаниями, а также величину прогнозируемых предстоящих выплат за счет страховых резервов.

Так, по государственным контрактам на 2012 г., после двух с половиной лет выплат, остатки бюджетных средств у ОАО «Чрезвычайная страховая компания» составили 14,4 % от суммы полученной страховой премии, а у АО «МАКС» за тот же срок осталось не израсходовано 30,2 % полученных средств. По контрактам на 2013 г., после полутора лет выплат, у АО «СОГАЗ» осталось 14,6 % страховой премии, а у АО «МАКС» — 36,2 %¹⁶⁶.

Сумма государственных контрактов на обязательное государственное страхование военнослужащих в 2012–2013 гг. составила 4,76 млрд рублей. При этом согласно проведенной Счетной палатой оценке-прогнозу, с учетом динамики произведенных выплат, для исполнения своих обязательств по контрактам 2012 и 2013 гг. ЗАО «МАКС» потребовалось бы порядка 320,0 и 740,0 млн. рублей соответственно. Таким образом, страховые резервы страховщика по состоянию на 1 июля 2014 г. превысили величину прогнозируемых выплат по указанным контрактам на 2,5 млрд рублей, в том числе: по государственному контракту на 2012 г. — на 1,3 млрд рублей, по государственному контракту на 2013 г. — на 1,2 млрд рублей. Это означает, что потенциал эффективного расходования средств не был до конца реализован в том числе по причине отсутствия необходимых законодательных механизмов, речь о которых пойдет в следующем параграфе настоящей диссертации.

Не менее важную роль в системе обязательного государственного страхования военнослужащих помимо Счетной палаты РФ играет *внутренний государственный финансовый контроль*, осуществляемый Федеральным

¹⁶⁶ См.: Отчет о результатах контрольного мероприятия «Проверка исполнения страховыми организациями контрактов (договоров) по государственному страхованию жизни и здоровья военнослужащих Российской Федерации и лиц, приравненных к ним» (утверждено Коллегией Счетной палаты Российской Федерации от 07.11.2014 № 50К (966)).

казначейством. Правовую основу для осуществления данного вида контроля составляет ряд комплекс ведомственных нормативных правовых актов¹⁶⁷.

Базовые цели внутреннего государственного финансового контроля отражаются и в системе обязательного государственного страхования военнослужащих и заключаются в:

– установлении соответствия деятельности страхователей и страховщиков требованиям законодательства Российской Федерации;

– подготовке и организации мер по повышению эффективности (экономности и результативности) использования средств федерального бюджета при организации обязательного государственного страхования военнослужащих;

– своевременном выявлении рисков в деятельности страхователей и страховщиков и минимизация таких рисков в будущем.

Анализ нормативных правовых актов, регулирующих деятельность Федерального казначейства в комплексе мероприятий внутреннего государственного финансового контроля применительно к системе обязательного государственного страхования военнослужащих, позволяет выделить следующие подвиды мероприятий внутреннего государственного финансового контроля, реализуемого Федеральным казначейством.

Во-первых, установление соответствия полномочий страхователей на стадии составления и исполнения федерального бюджета, подготовки бюджетной отчетности, корректности осуществления операций страховщиками, а также повышение эффективности (экономности и результативности)

¹⁶⁷ См.: приказы Федерального казначейства от 29.06.2011 № 253 «Об утверждении Стандартов внутреннего контроля и внутреннего аудита Федерального казначейства, применяемых контрольно-аудиторскими подразделениями при осуществлении контрольной деятельности» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс»; от 16.04.2013 № 164 «Об утверждении Стандарта внутреннего контроля Федерального казначейства» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс»; от 28.12.2015 № 377 «Об утверждении Перечня вопросов типовой программы проверки Межрегионального операционного управления Федерального казначейства» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс»; от 28.12.2015 № 380 «Об утверждении Классификатора внутренних (операционных) рисков по направлениям деятельности Межрегионального операционного управления Федерального казначейства» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс»; от 29.09.2014 № 230 «Об организации деятельности Федерального казначейства по осуществлению внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс»; от 16.10.2014 № 240 «Об утверждении Положения о внутреннем контроле и внутреннем аудите в Федеральном казначействе» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

использования средств федерального бюджета на обязательное государственное страхование военнослужащих — собственно *финансовый контроль*.

Во-вторых, установление соответствия осуществляемых страхователями операций со средствами федерального бюджета на обязательное государственное страхование военнослужащих полномочиям должностных лиц страхователей — главных распорядителей средств федерального бюджета — *административный контроль*.

В-третьих, соблюдение установленных технологических процедур при осуществлении функциональной деятельности страхователями и страховщиками — *технологический контроль*.

Таким образом, в настоящее время Федеральное казначейство осуществляется несколько подвидов мероприятий внутреннего государственного финансового контроля в системе обязательного государственного страхования военнослужащих.

Говоря об инструментальной составляющей финансового контроля, следует отметить, что ключевым инструментом осуществления внутреннего государственного финансового контроля остаются проверки – камеральные и выездные. При этом все большее значение и внедрение приобретает риск-ориентированный подход¹⁶⁸, который закладывается в основу контрольной деятельности Федерального казначейства¹⁶⁹. Применение данного подхода помогает концентрировать резервы по повышению эффективности проводимых контрольных проверок без увеличения роста контрольных мероприятий¹⁷⁰.

¹⁶⁸ О понимании сущности риск-ориентированного подхода см. подробнее: *Поветкина Н. А.* О формировании концептуальных основ риск-ориентированного подхода в финансово-бюджетном контроле // Финансовое право. 2015. № 12. С. 15–17; Риски финансовой безопасности: правовой формат: монография / отв. ред. И. И. Кучеров, Н. А. Поветкина. М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2018.

¹⁶⁹ См.: Приказ Федерального казначейства от 26.12.2018 № 433 «Об утверждении Методики отбора контрольных мероприятий при формировании планов контрольных мероприятий федерального казначейства и территориальных органов Федерального казначейства в финансово-бюджетной сфере» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹⁷⁰ См.: *Матвеева Е. Е.* Применение риск-ориентированного подхода в сфере государственного финансового контроля // Экономический журнал. 2018. № 1 (49). С. 41–56; *Сергиенко А. С.* Внешний финансовый контроль в контексте риск-ориентированного подхода // Проблемы экономики и юридической практики. 2016. № 1. С. 131–135; *Исаев Э. А.* Перспективы развития контрольно-надзорной деятельности Федерального казначейства // Бюджет. Финконтроль. 2019. № 9. С. 42–44.

В соответствии с Методикой отбора контрольных мероприятий при формировании планов контрольных мероприятий федерального казначейства и территориальных органов Федерального казначейства в финансово-бюджетной сфере¹⁷¹ риск определяется как вероятность наступления событий, которые могут негативно отразиться на деятельности страхователей и страховщиков по расходованию средств федерального бюджета на обязательное государственное страхование военнослужащих и ее результатах, а также на законности, эффективности и целевом характере использования бюджетных средств.

Примерами рисков в финансово-бюджетной сфере¹⁷², возникающих при обязательном государственном страховании военнослужащих, являются: несоответствие между средствами, полученными страховщиком из федерального бюджета, и уплаченными страховыми выплатами; задержки в осуществлении страховых выплат при должном подтверждении наступления страховых случаев; неудовлетворительное состояние систем внутреннего финансового аудита страховщиков; наличие выявленных в ходе предыдущих контрольных мероприятий Федерального казначейства значительных нарушений в финансово-бюджетной сфере.

Вероятность наступления рисков определяется на основании индикаторов — информации об особенностях деятельности подконтрольных объектов и отклонении параметров такой деятельности от нормального значения. Анализ положений методики реализации риск-ориентированного подхода при осуществлении внутреннего государственного финансового контроля во взаимосвязи с особенностями обязательного государственного страхования военнослужащих, позволяет сделать вывод о том, что карта рисков, выявляемых при осуществлении внутреннего государственного финансового контроля в системе обязательного государственного страхования военнослужащих, содержит следующую информацию:

¹⁷¹ См.: Приказ Федерального казначейства от 26.12.2018 № 433 «Об утверждении Методики отбора контрольных мероприятий при формировании планов контрольных мероприятий федерального казначейства и территориальных органов Федерального казначейства в финансово-бюджетной сфере».

¹⁷² См.: О рисках в финансово-бюджетной сфере см. подробнее: Контроль в финансово-бюджетной сфере / отв. ред. И. И. Кучеров, Н. А. Поветкина; Риски финансовой безопасности: правовой формат / отв. ред. И. И. Кучеров, Н. А. Поветкина.

– перечень наиболее рисков в финансово-бюджетной сфере, возникающих при обязательном государственном страховании военнослужащих. Данные риски выявляются на основе деятельности Счетной палаты РФ, Федерального казначейства, анализа государственных контрактов на обязательное государственное страхование военнослужащих;

– оценку степени влияния и вероятности, а также уровня указанных рисков;

– меры реагирования на каждый идентифицированный риск;

– определение в отношении каждого выявленного риска субъектов, кто — страхователь или страховщик — является ответственным за управление идентифицированными рисками.

Данная карта рисков позволяет Федеральному казначейству при осуществлении внутреннего государственного финансового контроля в сфере обязательного государственного страхования военнослужащих выявлять потенциальные угрозы эффективности и законности использования бюджетных средств и минимизировать такие риски.

Так, например, риск-ориентированный подход применяется Федеральным казначейством при осуществлении контроля за соблюдением законодательства о контрактной системе, в соответствии с которым осуществляется отбор страховщиков по обязательному государственному страхованию. Исходя из анализа предмета внутреннего государственного финансового контроля на каждой стадии — от момента объявления конкурсного отбора до исполнения государственного контракта по обеспечению обязательного государственного страхования — внутренний государственный финансовый контроль может быть классифицирован следующим образом:

– *предварительный государственный финансовый контроль*, включающий контроль за соблюдением требований к обоснованию страхователей конкурсного отбора страховщиков; соблюдение правил установления страхового тарифа; обоснования начальной (максимально) цены

государственного контракта на обязательное государственное страхование военнослужащих;

– *текущий государственный финансовый контроль*, предметом которого является оценка того, насколько ответственно страхователи осуществляют оперативный контроль за осуществлением страховщиками своих обязанностей и реагируют на совершение страхователями нарушений государственного контракта, включая применение мер ответственности.

– *последующий государственный финансовый контроль*, заключающийся в проверке своевременности, полноты и достоверности отражения страхователями в документах учета об оказанных услугах по обязательному государственному страхованию военнослужащих.

Следует подчеркнуть, что особым предметом государственного финансового контроля за соблюдением законодательства о контрактной системе в сфере обязательного государственного страхования военнослужащих, осуществляемого Федеральным казначейством, является контроль качества исполнения государственных контрактов по обязательному государственному страхованию военнослужащих и соответствия параметров обязательного государственного страхования военнослужащих требованиям государственных контрактов.

При этом необходимо отметить, что обязанность осуществлять контроль за качеством обеспечения обязательного государственного страхования в настоящее время возложена также на заказчиков — страхователей по обязательному государственному страхованию военнослужащих. Так, в соответствии с ч. 13 ст. 34 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» в государственный контракт включается обязательное условие о порядке осуществления заказчиков приемки оказываемых услуг на соответствии их требованиям качества, установленным в таком государственном контракте. Таким образом, такую проверку осуществляют страхователи в рамках внутреннего финансового

контроля при реализации ими полномочий главного распорядителя средств федерального бюджета, направленных на обязательное государственное страхование военнослужащих.

В связи с этим представляется обоснованным усиление роли Федерального казначейства в системе государственного финансового контроля за текущим соблюдением законодательства о контрактной системе. Ведь являясь субъектом государственного финансового контроля со специализированными полномочиями, Федеральное казначейство может более эффективно нивелировать не только риски, связанные с получением в распоряжение страховщиками значительных сумм бюджетных средств, но и оценкой качества исполнения государственных контрактов по обязательному государственному страхованию военнослужащих и соответствия параметров обязательного государственного страхования военнослужащих требованиям государственных контрактов.

Таким образом, на основе анализа полномочий Счетной палаты Российской Федерации и Федерального казначейства мы можем рассматривать государственный финансовый контроль в сфере обязательного государственного страхования военнослужащих как деятельность уполномоченных государственных органов (Счетной палаты РФ при реализации внешнего государственного финансового контроля и Федерального казначейства — внутреннего государственного финансового контроля) по проверке соответствия процессов обязательного государственного страхования военнослужащих требованиям законодательства Российской Федерации на предмет выявления нарушений порядка расходования средств, предусмотренных на финансовое обеспечение обязательного государственного страхования военнослужащих, а также процедур конкурсного отбора и исполнения государственных контрактов на обязательное государственное страхование военнослужащих.

Однако несмотря на наличие специального законодательства, регулирующего отношения в области обязательного государственного

страхования военнослужащих, особую важность на текущем этапе развития приобретает государственный финансовый контроль за эффективным использованием средств бюджета. Выработка действенных механизмов противодействия нецелевому использованию средств федерального бюджета позволит обеспечить в полном объеме государственные гарантии по обязательному государственному страхованию военнослужащих.

2.5. Проблемы эффективности расходования бюджетных средств в сфере обязательного государственного страхования военнослужащих

Эффективность и своевременность расходования средств обязательного государственного страхования военнослужащих — залог исполнения обязательства перед застрахованными лицами (военнослужащими и их родственниками)¹⁷³. В соответствии с Федеральным законом № 52-ФЗ в целях обеспечения страхования военнослужащих уполномоченные исполнительные органы исполнительной власти, осуществляющие функции страхователей, заключают договоры со страховщиками, выбранными в результате конкурсных процедур, и перечисляют им авансовые платежи в целях покрытия будущих страховых случаев.

Страховая деятельность — это вид предпринимательской деятельности, направленной прежде всего на извлечение прибыли. Заключая государственные контракты со страховыми организациями в целях обеспечения обязательного государственного страхования военнослужащих, фактически государство спонсирует страховые организации за счет средств федерального бюджета. Разница между страховой премией и выплаченным застрахованным лицам или выгодоприобретателям возмещением остается в распоряжении страховых организаций, а не возвращается в федеральный бюджет.

¹⁷³ Данный параграф подготовлен на основе статьи автора: *Галагуза Р. В.* Модель компенсационных выплат без участия страховых организаций как гарантия обеспечения обязательного государственного страхования военнослужащих // *Страховое Дело.* 2023. № 10. С. 3–6.

Отсюда можно сделать вывод, что в этом уже заложен механизм, направленный на максимальную экономию страховой компанией средств на выплату страховых сумм военнослужащим или задержку страховых выплат выгодоприобретателям, на что еще в 2018 году указывал Конституционный суд Российской Федерации.

Так, в Постановлении от 18.06.2018 № 24-П Конституционный Суд РФ признал положение Федерального закона № 52-ФЗ не соответствующим Конституции РФ в той мере, в какой оно допускало отказ выгодоприобретателю, представившему в страховую организацию, информации, на осуществление страховой выплаты, либо страхователю необходимые для принятия решения об этой выплате документы, в выплате неустойки за необоснованную задержку выплаты суммы в возмещение вреда, причиненного его жизни или здоровью, при наступлении страхового случая¹⁷⁴.

Несвоевременное перечисление средств военнослужащим в 2023 году допускала осуществляющая этот вид страхования — страховая компания АО «СОГАЗ»¹⁷⁵.

При этом нередко выплачиваемые страховым организациям авансы в целях обеспечения обязательного государственного страхования значительно превышали совокупную сумму произведенных страховых выплат. Так, например, в результате исполнения договора обязательного государственного страхования, заключенного МВД России с АО «МАКС» в 2017 г. (сроком на пять лет), остаток неиспользованной страховой премии составил более полумиллиарда рублей. По государственным контрактам, заключенным в период с 1 января 2017 г. по 30 сентября 2019 г. в целях обязательного личного страхования сотрудников МВД России, Минобороны, МЧС России, ФСИН

¹⁷⁴ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 18.06.2018 № 24-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 7 Федерального закона «Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, сотрудников войск национальной гвардии Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина А. П. Звягинцева» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2018. № 5.

¹⁷⁵ См.: Страховки не дошли на фронт // Коммерсант : сайт. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/6122718> (дата обращения: 01.08.2023).

России, Росгвардии, Генпрокуратуры РФ и Следственного комитета РФ, страховыми организациями «СОГАЗ», «ВТБ Страхование» и «МАКС» за счет средств федерального бюджета была получена страховая премия, которая почти в 1,5 раза превысила страховые выплаты застрахованным лицам или выгодоприобретателям¹⁷⁶.

Ежегодно из бюджетов органов исполнительной власти, осуществляющих функции страхователей по обязательному государственному страхованию военнослужащих, отвлекаются в оборот страховых организаций значительные средства, исчисляемые миллиардами рублей¹⁷⁷.

При этом страховые организации не имеют возможности создания механизмов по снижению рисков наступления страховых случаев. Государство, напротив, имеет своей целью не осуществить выплату возмещения, а создать условия, при которых жизни и здоровью военнослужащих не будет причинен вред. Соответственно, при минимальных страховых случаях и действенных государственных механизмах предотвращения таких случаев может быть повышена эффективность использования средств федерального бюджета на обязательное государственное страхование военнослужащих.

Необходимо отметить, что Счетная палата РФ ранее неоднократно обращала внимание на проблему повышения эффективности использования средств федерального бюджета на обязательное государственное страхование военнослужащих. Например, анализ расходов федерального бюджета на страхование за 2015–2016 гг. и первое полугодие 2017 г. показал, что соотношение между полученными выплатами и уплаченными страховыми премиями существенно различается. Так, по обязательному государственному страхованию военнослужащих и лиц, приравненных к ним, страховые выплаты составили 68,8 % суммы уплаченных премий¹⁷⁸.

¹⁷⁶ См.: СП РФ предлагает прекратить страхование силовиков за счет госсредств, перейти на прямые компенсации // Финмаркет : сайт. URL: <http://www.finmarket.ru/insurance/?nt=1&id=5216943> (дата обращения: 01.08.2023).

¹⁷⁷ См.: Федеральный закон от 05.12.2022 № 466-ФЗ «О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов» // СЗ РФ. 2022. № 50 (Ч. I–III). Ст. 8760.

¹⁷⁸ См.: Счетная палата: расходы на страхование военных завышены // Агентство страховых новостей. URL: http://asn-news.ru/news/49483?get_cached (дата обращения: 01.08.2023).

Данная проблема была вновь отмечена Счетной палатой РФ в 2020 г. по результатам проверки использования средств федерального бюджета системно значимыми страховыми компаниями¹⁷⁹ в 2017–2018 гг. и за 9 месяцев 2019 г.¹⁸⁰

Кроме того, аудиторы обратили внимание на проблемы финансовой устойчивости страховых организаций, с которыми заключались контракты на осуществление обязательного государственного страхования жизни и здоровья военнослужащих, в связи с имевшими место в 2014 и 2018 гг. банкротствами страховых компаний ОАО «СК «РОСТРА» и ООО «Центральное Страховое Общество». Так, в 2018 г. МВД России заключило государственный контракт на оказание услуг по осуществлению обязательного государственного страхования жизни и здоровья военнослужащих с ООО «Центральное страховое общество» на сумму свыше 13 млрд рублей. Однако спустя четыре месяца Центральный банк Российской Федерации отозвал лицензию у данного страховщика, и государственный контракт был расторгнут. В данном случае федеральный бюджет не понес ущерба, поскольку страховая премия выплачивалась частями, а страховые выплаты застрахованным лицам или выгодоприобретателям превысили уплаченную сумму. Однако если бы страховая премия была выплачена страховой организации полностью и сразу после заключения государственного контракта, федеральный бюджет мог бы понести большие потери.

В качестве попытки решения данной проблемы был принят Федеральный закон от 27.12.2019 № 497-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, сотрудников войск национальной

¹⁷⁹ К системно значимым страховым компаниям относятся в том числе страховые организации, осуществляющие обязательное государственное страхование военнослужащих.

¹⁸⁰ См.: СП рекомендовала ЦБ усилить контроль за системно значимыми страховщиками в части использования средств бюджета // Финмаркет : сайт. URL: <http://www.finmarket.ru/insurance/?nt=0&id=5226269> (дата обращения: 01.08.2023).

гвардии Российской Федерации, сотрудников органов принудительного исполнения Российской Федерации»¹⁸¹, в соответствии с которым в случае необоснованной задержки выплаты компенсации страхователь выплачивает выгодоприобретателю неустойку в размере 1 процента от суммы компенсации или от суммы доплаты, произведенной в связи с изменением ранее установленной группы инвалидности, за каждый день просрочки.

Принятие данного федерального закона, по нашему мнению, является лишь одной из мер на пути полноценного обеспечения прав военнослужащих и выгодоприобретателей на получение суммы компенсации в установленный законодательством срок.

И, несмотря на то что в настоящее время обязательное государственное страхование военнослужащих и приравненных к ним лиц проводят две достаточно финансово-устойчивые страховые компании АО «СОГАЗ» и АО «МАКС», нет гарантий, что в дальнейшем конкурс на проведение этого вида страхования, например, на демпинговых условиях, может выиграть недостаточно финансово-устойчивая компания, которая также может обанкротиться, что приведет к значительной потере бюджетных средств.

Еще одна группа проблем, связанных с эффективностью и своевременностью расходования средств федерального бюджета на обязательное государственное страхование военнослужащих, связана с необоснованными задержками страховых выплат выгодоприобретателям. Нередко причиной задержек страховых выплат становится несогласие страховых компаний со степенью инвалидности военнослужащих, установленной врачебными комиссиями госпиталей и требованиями переосвидетельствования военнослужащего вышестоящей организацией. В том случае, когда степень инвалидности по обращению страховой компании вышестоящей организацией подтверждена, страховая компания обязана после страхового возмещения выплатить неустойку в размере 1 % за каждый день просрочки, допущенной страховой компанией сверх 15-дневного срока,

¹⁸¹ См.: СЗ РФ. 2019. № 52 (Ч. 1). Ст. 7815.

предусмотренного для выплаты самого возмещения. Такое положение нарушает права застрахованных лиц, поскольку установление инвалидности, либо изменение степени инвалидности происходит против его воли. Споры о праве выгодоприобретателя на получение страховых сумм все чаще становятся предметом рассмотрения в судах общей юрисдикции¹⁸².

Сложившаяся правоприменительная практика не учитывает правовую позицию, изложенную в Постановлении Конституционного Суда РФ от 26.04.2018 № 18-П «По делу о проверке конституционности пункта 4 статьи 11 Федерального закона «Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, сотрудников учреждений и органов Уголовно-исполнительной системы, сотрудников войск национальной гвардии Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина И. В. Матросова»¹⁸³.

Как указал Конституционный Суд РФ, устанавливая право выгодоприобретателя на получение страховых сумм и корреспондирующую ему обязанность страховщика по их выплате, Федеральный закон «Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, сотрудников войск национальной гвардии Российской Федерации» одновременно закрепляет и все условия,

¹⁸² См., напр.: Апелляционное определение Судебной коллегии по гражданским делам Московского городского суда от 26.06.2020 по делу 33-22915/2020. Представляется важным отметить достаточно необоснованную подсудность дел по спорам между застрахованными лицами (выгодоприобретателями) и страховщиками (страховыми компаниями). В настоящее время такие дела рассматриваются судами общей юрисдикции. Вместе с тем, учитывая особый правовой статус одной из сторон, такие дела могли бы быть включены в подсудность военных судов. В соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 7 Федерального конституционного закона от 23.06.1999 № 1-ФКЗ «О военных судах Российской Федерации» гражданские дела о защите нарушенных и (или) оспариваемых прав, свобод и охраняемых законом интересов военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов относятся к подсудности военных судов.

¹⁸³ См.: СЗ РФ. 2018. № 19. Ст. 2813.

необходимые для реализации указанного права, в частности размер страховых сумм, выплачиваемых выгодоприобретателям, основания освобождения страховщика от выплаты страховой суммы, порядок и условия выплаты страховых сумм (ст. 5, 10 и 11 Федерального закона № 52-ФЗ).

Возникновение у выгодоприобретателя права на получение страховых сумм Федерального закона № 52-ФЗ ставит в зависимость от наступления страхового случая, а обязанность страховщика выплатить соответствующие страховые суммы — в зависимость от получения им документов, подтверждающих наступление страхового случая, перечень которых устанавливается Правительством Российской Федерации (п. 1 ст. 11 Федерального закона № 52-ФЗ); при этом в целях своевременной выплаты страховых сумм на организации страхователя, федеральные учреждения медико-социальной экспертизы возлагается обязанность оказывать выгодоприобретателям содействие в истребовании и оформлении документов, необходимых для принятия решения о выплате страховых сумм, а на должностных лиц организаций страхователя, ответственных за осуществление обязательного государственного страхования, виновных в необоснованном отказе в предоставлении и оформлении выгодоприобретателям таких документов, — ответственность в порядке, установленном законодательством Российской Федерации (п. 3 и 4 ст. 7 Федерального закона № 52-ФЗ).

По смыслу приведенных законоположений предоставление выгодоприобретателем страховщику всех необходимых для принятия решения о выплате страховой суммы документов — притом что страховая сумма заранее установлена, размер этой суммы не подлежит определению страховщиком и вынесения относительно него специального решения не требуется — является основанием для выплаты страховых сумм. Исходя из этого именно день получения страховщиком документов, необходимых для принятия решения о выплате страховых сумм по договору обязательного государственного страхования жизни и здоровья военнослужащих и приравненных к ним лиц, указан в п. 4 ст. 11 Федерального закона № 52-ФЗ в качестве момента, с

которого исчисляется предоставленный ему для осуществления этой выплаты 15-дневный срок.

Следовательно, если само страховое обязательство, включая основания для выплаты страховых сумм и ее условия, при необходимом составе подтвержденных представленными страховщику документами юридически значимых обстоятельств имело место до возникновения спора о праве, а суд при его разрешении лишь установил эти обстоятельства и содержание страхового обязательства, права и обязанности сторон договора, заключенного в пользу застрахованного лица (выгодоприобретателя), вынесенный им судебный акт будет лишь подтверждением права выгодоприобретателя на получение страховой суммы и обязанности страховщика осуществить ее выплату. Поскольку таким судебным актом не изменяется ни содержание страхового обязательства, ни основание его возникновения, каковым является договор обязательного государственного страхования, заключенный ранее и не измененный (не прекращенный) по законным основаниям, вступление разрешившего спор судебного акта в законную силу не может заново определять и момент возникновения у страховщика обязанности выплатить страховую сумму, равно как и надлежащий срок ее исполнения, которое исчерпывающе определяют фактические и юридические обстоятельства, с которыми гражданское законодательство связывает возникновение, изменение, прекращение гражданских прав и обязанностей. Соответственно, и просрочка в выплате страховых сумм определяется в таких случаях не моментом вступления судебного акта в законную силу, а моментом, с которого право выгодоприобретателя на получение страховой выплаты было нарушено вследствие неисполнения страховщиком своих обязанностей в срок, установленный законом, — иное расходилось бы с конституционным смыслом правосудия, предназначенного обеспечивать защиту прав и законных интересов граждан, а не сокращать в объеме ни сами эти права и законные интересы, ни установленные законом средства их защиты, включая неустойку за необоснованную задержку выплаты страховых сумм.

Отказ страховщика в выплате страховых сумм, вызванный сомнениями относительно наступления страхового случая или его ошибкой, не может в таком случае повлиять на изменение срока исполнения им соответствующей обязанности, поскольку как лицо, вступающее в гражданско-правовые отношения не только в качестве коммерческой организации, осуществляющей соответствующую деятельность на свой риск (абз. 3 п. 1 ст. 2 Гражданского кодекса Российской Федерации), но и в качестве профессионального участника экономического оборота, обладающего необходимыми знаниями, средствами и опытом, подкрепленными обязанностью организаций страхователя сообщать по его запросу необходимые сведения о наступлении страхового случая и направлять ему сведения об обстоятельствах наступления этих случаев (ст. 3 и абз. 2 п. 3 ст. 7 Федерального закона № 52-ФЗ), страховщик имеет все необходимые средства для устранения подобных сомнений и недопущения ошибок, в том числе в части проверки представляемых ему выгодоприобретателем документов по их составу и содержанию, и обязан предпринять для этого все надлежащие меры.

Исследование проблем, связанных с расходованием средств федерального бюджета на обязательное государственное страхование военнослужащих, показывает, что в настоящее время, когда значимость эффективного расходования бюджетных средств и высокого качества обслуживания застрахованных лиц резко возросла, назрела необходимость пересмотра механизма проведения данного вида страхования.

В связи с этим требуется новый механизм, позволяющий в полной мере обеспечить как интересы государства, так и интересы военнослужащих. Взамен действующей системы, при которой государство перелагает на страховые организации функцию страхования военнослужащих, предлагается рассмотреть возможность введения альтернативного механизма страхования — модели компенсационных выплат без участия или с частичным участием страховых организаций, что значительно усилит роль государства в проведении столь социально значимого вида страхования.

О необходимости и обоснованности замены действующей коммерческой системы обязательного государственного страхования на более эффективную и финансово-устойчивую автор обращал внимание еще в 2019 г.¹⁸⁴

Изменения могут быть внесены в ст. 7.1 Порядок и условия выплаты компенсации Федерального закона № 52-ФЗ. Такая норма, с одной стороны, при любых обстоятельствах гарантирует страховые выплаты застрахованным лицам или выгодоприобретателям, а с другой — позволит значительно сэкономить средства федерального бюджета.

Кроме этого, при использовании модели компенсационных выплат без участия страховых организаций в качестве страховщиков представляется возможным обеспечить право страхователей привлекать страховые организации только для сбора документов, подтверждающих наступление страхового случая.

В данном случае за проведение этой работы вознаграждение страховых организаций будет значительно меньше шести процентов страхового тарифа, определенных в настоящее время в качестве расходов страховщиков на обязательное государственное страхование военнослужащих¹⁸⁵, что приведет к значительной экономии и повысит эффективность расходования бюджетных средств на обязательное государственное страхование военнослужащих.

Решение об используемой модели — с привлечением страховой организации или без ее участия — федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции страхователя, может принимать самостоятельно, при условии уведомления об этом Правительства РФ.

Важно отметить, что финансово-правовой статус страхователей как главных распорядителей средств федерального бюджета позволяет им встроиться в бюджетно-правовой механизм прямых компенсационных выплат застрахованным лицам или выгодоприобретателям без участия страховых организаций. Данное обстоятельство создает основу для возможных

¹⁸⁴ См. подробнее: *Галагуза Р. В.* Правовые проблемы государственного финансового контроля в сфере обязательного государственного страхования военнослужащих // *Финансовое право.* 2019. № 11. С. 32–38.

¹⁸⁵ См.: ч. 5 ст. 9 Федерального закона № 52-ФЗ.

преобразований финансово-правового порядка обязательного государственного страхования военнослужащих в будущем.

Это предложение подтверждается правоприменительной практикой, в соответствии с которой федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие функции страхователей уже осуществляли самостоятельно выплаты по обязательному государственному страхованию военнослужащих без участия страховых организаций.

Так, ФСИН России и МВД России, оставаясь без страховой организации по обязательному государственному страхованию военнослужащих (например, описанный выше случай аннулирования лицензии ООО «Центральное страховое общество») выплачивали страховые суммы самостоятельно. Обратим внимание, что еще в 2018 г. Минфином России был разработан проект федерального закона, позволяющего принимать на федеральный орган исполнительной власти, выступающего страхователем, фактически и функции страховой организации¹⁸⁶.

Данная мера позволила бы страхователям защитить военнослужащих и членов их семей, при этом они не становились бы страховщиками (страховыми организациями), речь бы шла о прямых выплатах, аналогичным страховым.

О самостоятельности проведения этого вида страхования без участия страховых компаний в настоящее время неоднократно заявляло МВД России¹⁸⁷.

Эту идею также поддерживает депутат Государственной Думы РФ А. Е. Хинштейн.

Учитывая это, представляется целесообразным вернуться к данной инициативе и предусмотреть возможность выбора федеральным органом исполнительной власти модели осуществления обязательного государственного страхования военнослужащих: посредством привлечения страховой

¹⁸⁶ См. подробнее: Минфин предложил МВД и МЧС страховать своих сотрудников самостоятельно // РБК : сайт. URL: <https://www.rbc.ru/finances/08/06/2018/5b1aae359a7947330dd41ede> (дата обращения: 01.08.2023); Правительство выбрали страховщика без конкурса // Ведомости : сайт. URL: <https://www.vedomosti.ru/finance/articles/2018/07/26/776625-pravitelstvo-vibralo-strahovschika-mvd-bez-konkursa> (дата обращения: 01.08.2023).

¹⁸⁷ Эту идею также поддерживает депутат Государственной Думы РФ А. Е. Хинштейн.

организации, либо самостоятельно (как при отсутствии победителя конкурса по выбору страховой организации, так и при соответствующем изначальном решении федерального органа исполнительной власти).

Модель прямых выплат застрахованным лицам или выгодоприобретателям предполагает сохранение действующего финансового-правового механизма, но без участия или с частичным участием страховых организаций. Обязанности по обеспечению выплат за счет средств федерального бюджета могут быть возложены на страхователей — уполномоченные федеральные государственные органы.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Исследование финансово-правового регулирования обязательного государственного страхования военнослужащих в Российской Федерации позволило сделать следующие выводы.

Эволюция обязательного государственного страхования военнослужащих в России обусловлена происходившими в разные исторические периоды событиями и ходом развития финансового права России. С течением времени корреляция между обязательным государственным страхованием военнослужащих и финансовым и бюджетным правом усиливалась. На ранних этапах данная связь конституировалась источником финансового обеспечения обязательного государственного страхования — средствами государственного бюджета. Впоследствии механизм обязательного государственного страхования военнослужащих был встроен в систему бюджетного процесса: страхователи получили статус главных распорядителей средств федерального бюджета; механизм доведения бюджетных средств осуществляется в рамках стадии исполнения федерального бюджета; эффективность использования средств федерального бюджета на обязательное государственное страхование военнослужащих стала одним из предметов государственной финансового контроля.

Финансово-правовая природа отношений по обязательному государственному страхованию военнослужащих обусловлена прежде всего тем, что обязательное государственное страхование военнослужащих является одним их расходных обязательств Российской Федерации. Данное обстоятельство предопределило развитие финансово-правового механизма обязательного государственного страхования военнослужащих:

Во-первых, как показало исследование финансово-правового статуса субъектов правоотношений по обязательному государственному страхованию военнослужащих, реализация ими своих полномочий, прав и обязанностей

осуществляется поступательно и зависит от наступления стадий бюджетного процесса.

Во-вторых, на этапе определения страховой организации (страховщика) подлежат применению финансово-правовые нормы, регламентирующие процедуры закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд;

В-третьих, в ходе осуществления бюджетного процесса страхователи – уполномоченные федеральные государственные органы наделены полномочиями главных распорядителей (распорядителей) бюджетных средств, а страховые организации — фактических получателей бюджетных средств (неучастников бюджетного процесса);

В-четвертых, финансово-правовой механизм при реализации обязательного государственного страхования военнослужащих также находит свое место при реализации внешнего и внутреннего государственного финансового контроля за расходованием средств федерального бюджета.

Финансово-правовой порядок обязательного государственного страхования военнослужащих представляет собой совокупность правоотношений непосредственных и опосредованных субъектов обязательного государственного страхования военнослужащих, нацеленных на организацию системы обязательного государственного страхования военнослужащих: формирование необходимого объема бюджетных ассигнований, закрепление за уполномоченным федеральным органом государственной власти полномочий страхователя по обязательному государственному страхованию военнослужащих, доведение до страхователей лимитов бюджетных обязательств и реализация финансового контроля за расходованием средств федерального бюджета на обязательное государственное страхование военнослужащих.

Финансово-правовой порядок обязательного государственного страхования военнослужащих осуществляется в рамках бюджетного процесса:

– в ходе подготовки проекта федерального бюджета: определение страхователями предельных объемов бюджетных ассигнований по главным распорядителям средств федерального бюджета в целях включения данных параметров в проект федерального бюджета на очередной финансовый год;

– в ходе исполнения федерального бюджета: реализация обязательного государственного страхования военнослужащих в ходе исполнения бюджета: конкурсный отбор страховой организации и заключение с ней государственного контракта, доведение средств федерального бюджета, выделенных на обязательное государственное страхование военнослужащих, до страховщиков;

– в ходе осуществления контроля за исполнением федерального бюджета: внешний и внутренний государственный финансовый контроль в сфере обязательного государственного страхования военнослужащих.

Внешний государственный финансовый контроль, осуществляемый Счетной палатой РФ, и внутренний государственный финансовый контроль, осуществляемый Федеральным казначейством, в последние годы демонстрирует ряд проблем, связанных с эффективностью расходования средств федерального бюджета на обязательное государственное страхование:

– превышение сумм страховых премий страховым организациям над суммами страховых выплат застрахованным лицам или выгодоприобретателям и невозвращение такой разницы в федеральный бюджет;

– необоснованные задержки страховых выплат застрахованным лицам или выгодоприобретателям;

– недостаточный контроль за качеством осуществления государственных контрактов по обеспечению обязательного государственного страхования военнослужащих со стороны страхователей (уполномоченных федеральных государственных органов).

В целях повышения эффективности расходования средств федерального бюджета на обязательное государственное страхование военнослужащих необходимо усовершенствовать действующий механизм, который позволил бы

в полной мере, с одной стороны, защитить интересы военнослужащих, а с другой стороны, более экономно расходовать средства федерального бюджета. Предложен альтернативный механизм страхования — модели компенсационных выплат застрахованным лицам или выгодоприобретателям напрямую уполномоченными федеральными государственными органами (страхователями), без участия или с частичным участием страховых организаций.

Перспективные исследования вопросов обязательного государственного страхования военнослужащих в Российской Федерации могут включать следующие ключевые вопросы: исследование схожих по финансово-правовому механизму отношений по обязательному государственному страхованию отдельных категорий граждан и государственных служащих с целью выявления возможностей применения представленных в настоящей диссертации предложений, а также исследование трансформации финансово-правового механизма обязательного государственного страхования под влиянием внешних угроз национальной безопасности Российской Федерации.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК**Правовые акты****Международные правовые акты**

1. Соглашение о порядке пенсионного обеспечения военнослужащих и их семей и государственного страхования военнослужащих государств – участников Содружества Независимых Государств (Ташкент, 15 мая 1992 г.) // Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ «Содружество». — 1992. — № 5. — С. 73.

Правовые акты Российской империи

2. Устав Купеческого Водоходства от 23 ноября 1781 года. — Ст. 181.
3. Общие понятия о застрахованиях // Журнал Министерства Внутренних Дел. — 1832.

Правовые акты СССР

4. Гражданский кодекс РСФСР 1922 г. // Собрание узаконий и распоряжений Рабочего и крестьянского правительства. — 1922. — № 71.
5. Основы гражданского законодательства СССР и союзных республик 1961 года // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. — 1991. — № 26. — Ст. 733.
6. Декретом СНК об организации рабоче-крестьянской Красной Армии от 15 (28) января 1918 г. // Декреты Советской власти. — Т. 1. — М., 1957.
7. Об утверждении Кодекса законов о льготах и преимуществах для военнослужащих рабоче-крестьянской Красной Армии и рабоче-крестьянского

Красного Флота Союза ССР и их семей : Постановление ЦИК СССР, СНК СССР от 29.10.1924 // СЗ СССР. — 1925. — № 37. — Ст. 275.

8. О введении в действие Кодекса о льготах для военнослужащих и военнообязанных Рабоче-крестьянской красной армии и их семей : Постановление ЦИК СССР, СНК СССР от 23.04.1930 // СЗ СССР. — 1930. — № 23. — Ст. 253.

9. О порядке рассмотрения споров о возмещении предприятиями, учреждениями, организациями ущерба, причиненного рабочим и служащим увечьем либо иным повреждением здоровья, связанным с их работой : Указ Президиума Верховного Совета СССР от 02.10.1961 // Ведомости ВС СССР. — 1961. — № 50. — Ст. 518.

10. Об утверждении Положения о льготах для военнослужащих, военнообязанных, лиц, уволенных с воинской службы в отставку, и их семей : Постановление Совета министров СССР от 17.02.1981 № 193 // Свод законов СССР. — Т. 9. — С. 605.

11. О государственном обязательном личном страховании военнослужащих и военнообязанных, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел : Постановление Совета министров СССР от 30.12.1990 № 1393 // Собрание постановлений правительства СССР. — 1991. — № 4. — Ст. 16.

Правовые акты Российской Федерации

12. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации : сайт. — URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 06.10.2022).

13. О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти : Федеральный конституционный закон

о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2020. — № 11. — Статья 1416.

14. О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти : Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ // СЗ РФ. — 2020. — № 11. — Ст. 1416.

15. О Конституционном Суде Российской Федерации : Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ // СЗ РФ. — 1994. — № 13. — Ст. 1447.

16. Гражданский кодекс Российской Федерации, часть первая от 30.11.1994 № 51-ФЗ // СЗ РФ. — 1994. — № 32. — Ст. 3301.

17. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.07.1996 № 63-ФЗ // СЗ РФ. — 1996. — № 25. — Ст. 2954.

18. Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 08.01.1997 № 1-ФЗ // СЗ РФ. — 1997. — № 2. — Ст. 198.

19. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // СЗ РФ. — 1998. — № 31. — Ст. 3823.

20. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ // СЗ РФ. — 2001. — № 44. — Ст. 4147.

21. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // СЗ РФ. — 2002. — № 1 (Ч. 1). — Ст. 1.

22. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ // СЗ РФ. — 2005. — № 1 (Ч. 1). — Ст. 16.

23. О защите прав потребителей : Закон РФ от 07.02.1992 № 2300-1 // СЗ РФ. — 1996. — № 3. — Ст. 140.

24. Об организации страхового дела в Российской Федерации : Закон РФ от 27.11.1992 № 4015-1 // Российская газета. — 1993. — 12 янв.

25. О статусе военнослужащих : Закон РФ от 22.01.1993 № 4338-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. — 1993. — № 6. — Ст. 188.

26. О бюджетной классификации Российской Федерации : Федеральный закон от 15.08.1996 № 115-ФЗ // СЗ РФ. — 1996. — № 34. — Ст. 4030.

27. Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, сотрудников войск национальной гвардии Российской Федерации : Федеральный закон от 28.03.1998 № 52-ФЗ // СЗ РФ. — 1998. — № 13. — Ст. 1474.

28. О воинской обязанности и военной службе : Федеральный закон от 28.03.1998 № 53-ФЗ // СЗ РФ. — 1998. — № 13. — Ст. 1475.

29. О статусе военнослужащих : Федеральный закон от 27.05.1998 № 76-ФЗ // СЗ РФ. — 1998. — № 22. — Ст. 2331.

30. О несостоятельности (банкротстве) : Федеральный закон от 26.10.2002 № 127-ФЗ // СЗ РФ. — 2002. — № 43. — Ст. 4190.

31. О полиции : Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ // СЗ РФ. — 2011. — № 7. — Ст. 900.

32. Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации : Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ // СЗ РФ. — 2011. — № 48. — Ст. 6724.

33. О Счетной палате Российской Федерации : Федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ // СЗ РФ. — 2013. — № 14. — Ст. 1649.

34. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд : Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ // СЗ РФ. — 2013. — № 14. — Ст. 1652.

35. Об исполнении федерального бюджета за 2016 год : Федеральный закон от 16.10.2017 № 287-ФЗ // СЗ РФ. — 2017. — № 43 (Ч. I–II). — Ст. 6221.

36. Об исполнении федерального бюджета за 2017 год : Федеральный закон от 10.10.2018 № 354-ФЗ // СЗ РФ. — 2018. — № 42 (Ч. I–II). — Ст. 6368.

37. Об исполнении федерального бюджета за 2018 год : Федеральный закон от 16.10.2019 № 332-ФЗ // СЗ РФ. — 2019. — № 42 (Ч. I–II). — Ст. 5797.

38. О внесении изменений в Федеральный закон «Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, сотрудников войск национальной гвардии Российской Федерации, сотрудников органов принудительного исполнения Российской Федерации» : Федеральный закон от 27.12.2019 № 497-ФЗ // СЗ РФ. — 2019. — № 52 (Ч. I). — Ст. 7815.

39. О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов : Федеральный закон от 05.12.2022 № 466-ФЗ // СЗ РФ. — 2022. — № 50 (Ч. I–III). — Ст. 8760.

40. Военная доктрина Российской Федерации : Поручение Президента Российской Федерации от 25.12.2014 № Пр-2976 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

41. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации : Указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 // СЗ РФ. — 2016. — № 1 (Ч. II). — Ст. 212.

42. О дополнительных льготах военнослужащим, проходящим действительную военную службу на территории Республики Молдова, и членам их семей : Постановление Правительства РФ от 23.06.1992 № 422 // СЗ РФ. — 1999. — № 22. — Ст. 2755.

43. О порядке проведения обязательного государственного личного страхования военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел : Постановление Правительства РФ от 05.04.1993 № 295 // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. — 1993. — № 15. — Ст. 1256.

44. О мерах по реализации Федерального закона «Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан,

призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации и сотрудников федеральных органов налоговой полиции» : Постановление Правительства РФ от 29.07.1998 № 855 // СЗ РФ. — 1998. — № 32. — Ст. 3900.

45. О Федеральном казначействе : Постановление Правительства РФ от 01.12.2004 № 700 // СЗ РФ. — 2004. — № 49. — Ст. 4908.

46. Об утверждении Положения о военно-врачебной экспертизе : Постановление Правительства РФ от 04.07.2013 № 565 // СЗ РФ. — 2013. — № 28. — Ст. 3831;

47. Об утверждении типового договора обязательного государственного страхования, осуществляемого в соответствии с Федеральным законом «Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, сотрудников войск национальной гвардии Российской Федерации» : Постановление Правительства РФ от 06.03.2014 № 169 // СЗ РФ. — 2014. — № 11. — Ст. 1147.

48. Об обязательном государственном личном страховании и порядке выплаты единовременных пособий военнослужащим, гражданам, призванным на военные сборы, и членам их семей : Приказ министерства обороны РФ от 06.05.1993 № 246 // Российские вести. — 1993. — 17 июня.

49. О порядке отражения расходов на обязательное страхование лиц, на которых распространяется действие федеральных законов от 21 июля 1997 г. № 118-ФЗ «О судебных приставах» и от 28 марта 1998 № 52-ФЗ «Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, сотрудников

учреждений и органов уголовно-исполнительной системы» : Письмо Минфина России от 20.02.2014 № 02-05-10/7229 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

50. О порядке выплаты в Министерстве обороны Российской Федерации единовременных пособий военнослужащим, гражданам, призванным на военные сборы, и членам их семей : Приказ Минобороны России от 02.02.1999 № 55 // Российская газета. — 1999. — № 95.

51. Об утверждении Указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации : Приказ Минфина России от 25.05.1999 № 38н // Нормативные акты по финансам, налогам, страхованию и бухгалтерскому учету. — 1999. — № 10; 1999. — № 11; 1999. — № 12.

52. Об утверждении Инструкции о проведении обязательного государственного страхования жизни и здоровья сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы : Приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 13.04.2006 № 114 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. — 2006. — № 20.

53. Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих органов федеральной службы безопасности и граждан, призванных на военные сборы (вместе с «Инструкцией об организации обязательного государственного страхования жизни и здоровья военнослужащих органов федеральной службы безопасности и граждан, призванных на военные сборы») : Приказ ФСБ России от 21.09.2009 № 477 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. — 2009. — № 50.

54. Об утверждении Стандартов внутреннего контроля и внутреннего аудита Федерального казначейства, применяемых контрольно-аудиторскими подразделениями при осуществлении контрольной деятельности : Приказ Федерального казначейства от 29.06.2011 № 253 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

55. Об утверждении Порядка оформления документов, необходимых для принятия решения о выплате страховой суммы застрахованным по

обязательному государственному страхованию жизни и здоровья военнослужащим органов государственной охраны и гражданам, призванным на военные сборы в органы государственной охраны : Приказ ФСО России от 20.08.2012 № 416 // Российская газета. — 2012. — 27 нояб.

56. Об утверждении Инструкции об организации работы по обязательному государственному страхованию жизни и здоровья сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, военнослужащих внутренних войск МВД России, граждан, призванных на военные сборы во внутренние войска МВД России : Приказ МВД России от 09.10.2012 № 924 // Российская газета. — 2013. — 22 февр.

57. Об утверждении Стандарта внутреннего контроля Федерального казначейства : Приказ Федерального казначейства от 16.04.2013 № 164 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

58. Об утверждении Указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации : Приказ Минфина России от 01.07.2013 № 65н // Финансовая газета. — 2013. — 5 сент.

59. Об утверждении Положения о Департаменте экономического анализа и прогнозирования Министерства обороны Российской Федерации : Приказ министра обороны РФ от 25.10.2013 № 780 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

60. Об организации деятельности Федерального казначейства по осуществлению внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита : Приказ Федерального казначейства от 29.09.2014 № 230 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

61. Об утверждении Положения о внутреннем контроле и внутреннем аудите в Федеральном казначействе : Приказ Федерального казначейства от 16.10.2014 № 240 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

62. О мерах по реализации в Вооруженных Силах Российской Федерации правовых актов по вопросам проведения военно-врачебной экспертизы :

Приказ министра обороны РФ от 20.10.2014 № 770 // Российская газета. — 2015. — 6 февр.

63. Об утверждении Порядка составления и ведения сводной бюджетной росписи федерального бюджета и бюджетных росписей главных распорядителей средств федерального бюджета (главных администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета) : Приказ Минфина России от 30.11.2015 № 187н // Официальный интернет-портал правовой информации : сайт. — URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 10.12.2023).

64. Об организации в Министерстве обороны Российской Федерации обязательного государственного страхования жизни и здоровья военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации и граждан, призванных на военные сборы (вместе с «Порядком организации в Министерстве обороны Российской Федерации обязательного государственного страхования жизни и здоровья военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации и граждан, призванных на военные сборы») : Приказ министра обороны РФ от 24.12.2015 № 833 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. — 2016. — № 19.

65. Об утверждении Перечня вопросов типовой программы проверки Межрегионального операционного управления Федерального казначейства : Приказ Федерального казначейства от 28.12.2015 № 377 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

66. Об утверждении Классификатора внутренних (операционных) рисков по направлениям деятельности Межрегионального операционного управления Федерального казначейства : Приказ Федерального казначейства от 28.12.2015 № 380 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

67. О Порядке санкционирования оплаты денежных обязательств получателей средств федерального бюджета и администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета : Приказ Минфина России от

17.11.2016 № 213н // Официальный интернет-портал правовой информации : сайт. — URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 24.01.2023).

68. Об организации обязательного государственного страхования жизни и здоровья военнослужащих органов военной прокуратуры (вместе с «Порядком организации обязательного государственного страхования жизни и здоровья военнослужащих в органах военной прокуратуры») : Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 03.02.2017 № 68 // Законность. — 2017. — № 7.

69. Об утверждении Порядка организации обязательного государственного страхования жизни и здоровья военнослужащих военных следственных органов Следственного комитета Российской Федерации, а также форм документов, необходимых для реализации Федерального закона от 28 марта 1998 г. № 52-ФЗ «Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, сотрудников войск национальной гвардии Российской Федерации» : Приказ Следственного комитета РФ от 21.02.2017 № 37 // Официальный интернет-портал правовой информации : сайт. — URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 10.05.2023).

70. Об утверждении Инструкции об организации работы по обязательному государственному страхованию жизни и здоровья военнослужащих спасательных воинских формирований, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы : Приказ МЧС России от 26.10.2017 № 470 // Официальный интернет-портал правовой информации : сайт. — URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 15.01.2023).

71. Об утверждении Методики отбора контрольных мероприятий при формировании планов контрольных мероприятий федерального казначейства и территориальных органов Федерального казначейства в финансово-бюджетной

сфере : Приказ Федерального казначейства от 26.12.2018 № 433 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Правовые акты иностранных государств

72. О возмещении ущерба, нанесенного жизни или здоровью военнослужащих во время обороны Республики Армения : Закон Республики Армения от 30.12.2010 № ЗР-245 // Национальное собрание Армении : сайт. — URL: <http://www.parliament.am/drafts.php?sel=showdraft&DraftID=8422&Reading=0> (дата обращения: 01.08.2023).

73. О государственных пенсиях : Закон Республики Армения от 30.12.2010 № ЗР-243 // Национальное собрание Армении : сайт. — URL: <http://parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=4008&lang=rus> (дата обращения: 01.08.2023).

74. О статусе военнослужащих Закон Республики Беларусь от 04.01.2010 № 100-3 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь : сайт. — URL: [http://pravo.by/document/?guid=2012&oldDoc=2010-15/2010-15\(028-086\).pdf&oldDocPage=1](http://pravo.by/document/?guid=2012&oldDoc=2010-15/2010-15(028-086).pdf&oldDocPage=1) (дата обращения: 01.08.2023).

75. Bundesgesetz betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches // Официальный сайт правовой информации Швейцарии. — URL: <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19110009/index.html> (дата обращения: 01.08.2023).

76. Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts, ATSG // Официальный сайт правовой информации Швейцарии. — URL: <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20002163/index.html> (дата обращения: 01.08.2023).

77. Code de la sécurité sociale. Version consolidée au 7 décembre 2018 // Официальный сайт правовой информации Франции. — URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006073189&dateTexte=> (дата обращения: 01.08.2023).

78. Code général des impôts. Version consolidée au 1 décembre 2018 // Официальный сайт правовой информации Франции. — URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006069577> (дата обращения: 01.08.2023).

79. Soldatenversorgungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. September 2009 (BGBl. I S. 3054), das zuletzt durch Artikel 7 des Gesetzes vom 29. November 2018 (BGBl. I S. 2232) // Федеральное министерство юстиции и защиты прав потребителей ФРГ : сайт. — URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/svg/BJNR007850957.html> (дата обращения: 01.08.2023).

80. Sozialgesetzbuch (SGB) Erstes Buch (I) — Allgemeiner Teil — (Artikel I des Gesetzes vom 11. Dezember 1975, BGBl. I S. 3015) // Федеральное министерство юстиции и защиты прав потребителей ФРГ : сайт. — URL: http://www.gesetze-im-internet.de/sgb_1/ (дата обращения: 01.08.2023).

81. The primary legislation governing Housing Benefit is the Social Security Contributions and Benefits Act 1992 // Официальный сайт правовой информации Великобритании. — URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1992/4/contents/enacted> (дата обращения: 01.08.2023).

82. VA Life Insurance Programs for Veterans and Servicemembers. Department of Veterans Affairs, Philadelphia, 2016; Unemployment Compensation (Insurance) and Military Service // Congressional Research Service. — Washington, 2016.

83. Verfassungen der Schweiz // Официальный сайт Конституции Швейцарии. — URL: <http://www.verfassungen.ch/index.htm> (дата обращения: 01.08.2023).

Материалы судебной практики

84. По делу о проверке конституционности положения абзаца второго пункта 4 статьи 11 Федерального закона «Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних

дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы и сотрудников федеральных органов налоговой полиции» в связи с жалобой гражданина М. А. Бudyнина» : Постановление Конституционного Суда РФ от 26.12.2002 № 17-П // СЗ РФ. — 2003. — № 1. — Ст. 152.

85. По делу о проверке конституционности ряда положений статьи 18 Федерального закона «О статусе военнослужащих», статьи 5 Федерального закона «Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы» и статьи 1084 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан А. П. Кузьменко и А. В. Орлова и запросом Избербашского городского суда Республики Дагестан» : Постановление Конституционного Суда РФ от 17.05.2011 № 8-П // СЗ РФ. — 2011. — № 22. — Ст. 3238.

86. По делу о проверке конституционности пункта 4 статьи 11 Федерального закона «Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, сотрудников учреждений и органов Уголовно-исполнительной системы, сотрудников войск национальной гвардии Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина И.В. Матросова : Постановление Конституционного Суда РФ от 26.04.2018 № 18-П // СЗ РФ. — 2018. — № 19. — Ст. 2813.

87. По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 7 Федерального закона «Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской

Федерации, Государственной противопожарной службы, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, сотрудников войск национальной гвардии Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина А. П. Звягинцева : Постановление Конституционного Суда РФ от 18.06.2018 № 24-П // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. — 2018. — № 5.

88. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 5 сентября 2014 года № 16-КГ14-25 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

89. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 25 мая 2015 года № 18-КГ15-43 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

90. Апелляционное определение Судебной коллегии по гражданским делам Московского городского суда от 26 июня 2020 года по делу 33-22915/2020 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Научная и учебная литература

90. *Абдулина, О. П.* Страхование : сб. судебной практики / О. П. Абдулина. — Ростов н/Д : Феникс, 2007. 252 с.

91. *Алексеев, С. С.* Общая теория социалистического права : курс лекций / С. С. Алексеев. — Свердловск, 1964. — Вып. 2. 359 с.

92. *Алексеев, С. С.* Право: азбука — теория — философия: опыт комплексного исследования / С. С. Алексеев. — М., 1999. 712 с.

93. *Алексеев, С. С.* Структура советского права / С. С. Алексеев. — М., 1975. 264 с.

94. Бюджетная система Федеративной Республики Германия. — Бонн, 1994. 378 с.

95. *Власенко, Н. А.* Теория государства и права : учеб. пособие / Н. А. Власенко. — М. : Проспект, 2011. 480 с.

96. *Воблый, К. Г.* Основы экономики страхования / К. Г. Воблый. — Киев, 1915. 412 с.

97. *Воронова, Л. К.* Общие принципы финансового права и его институтов / Л. К. Воронова // Принципы финансового права : материалы Междунар. науч.-практ. конф. (Харьков, 19–21 апреля 2002 г.). — Харьков, 2012. 283 с.
98. *Гаджиев, Г. А.* Конституционные принципы рыночной экономики: (Развитие основ гражданского права в решениях Конституционного Суда Российской Федерации) / Г. А. Гаджиев. — М. : Юристъ, 2004. 286 с.
99. *Грачева, Е. Ю.* Правовые основы страхования : учеб. пособие / Е. Ю. Грачева, О. В. Болтинова. — М., 2011. 128 с.
100. *Гузнов А. Г., Ситник А. А., Рождественская Т. Э.* Страховой надзор : учебник. — М. 2018. 160 с.
101. *Добровольская, Т. Н.* Принципы советского уголовного процесса / Т. Н. Добровольская. — М. : Юрид. лит., 1971. 200 с.
102. *Егоров, С. Н.* Аксиоматические основы теории права / С. Н. Егоров. — СПб., 2001. 272 с.
103. *Еремин, С. Г.* Договор в финансовом праве : монография / С. Г. Еремин. — М., 2008. 240 с.
104. *Иоффе, О. С.* Вопросы теории права / О. С. Иоффе, М. Д. Шаргородский. — М., 1961. 381 с.
105. *Иоффе, О. С.* Советское гражданское право / О. С. Иоффе. — Т. 2. — Л., 1961. 520 с.
106. *Керимов, Д. А.* Методология права / Д. А. Керимов. — М., 2000. 559 с.
107. *Кечекьян, С. В.* Правоотношения в социалистическом обществе / С. В. Кечекьян. — М., 1958. 187 с.
108. *Ковалевский, М. А.* Правовое регулирование обязательного государственного страхования жизни и здоровья военнослужащих и приравненных к ним лиц / М. А. Ковалевский. — СПб. : Издательский дом СПб. гос. ун-та, 2003. 227 с.
109. *Комягин, Д. Л.* Бюджетное право / Д. Л. Комягин. — М., 2017. 590 с.
110. *Комягин, Д. Л.* Принципы формирования военного бюджета // Публичные финансы и финансовое право : сб. науч. тр. к 10-летию кафедры

финансового права Высшей школы экономики / Д. Л. Комягин ; под ред. А. Н. Козырина. М. : НИУ ВШЭ, 2012. 674 с.

111. *Комягин, Д. Л.* Современный военный бюджет: правовой аспект / Д. Л. Комягин. — СПб., 2009. 157 с.

112. Контроль в финансово-бюджетной сфере : науч.-практ. пособие / отв. ред. И. И. Кучеров, Н. А. Поветкина. — М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2016. 376 с.

113. Концепция развития российского законодательства / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова. — М., 2010. 732 с.

114. *Кучеров, И. И.* Налоговый контроль и ответственность за нарушения законодательства о налогах и сборах / И. И. Кучеров, О. Ю. Судаков, И. А. Орешкин ; под ред. И. И. Кучерова. — М., 2001. 256 с.

115. Новая иллюстрированная энциклопедия. Кн. 15. — М. : Большая Российская энциклопедия, 2001. 256 с.

116. *Ногина, О. А.* Государственные внебюджетные фонды в составе бюджетной системы России: проблемы правового регулирования / О. А. Ногина. — М., 2012. 462 с.

117. *Ногина, О. А.* Финансовый контроль в отношении формирования, распределения и использования средств бюджетов государственных внебюджетных фондов / О. А. Ногина // Контроль в финансово-бюджетной сфере : науч.-практ. пособие / отв. ред. И. И. Кучеров, Н. А. Поветкина. — М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2016. 376 с.

118. *Осипов, М. Ю.* Понятие и соотношение правового регулирования и правотворчества / М. Ю. Осипов. — М., 2010. 221 с.

119. *Поветкина (Самойлова), Н. А.* Принципы бюджетной системы Российской Федерации / Н. А. Поветкина (Самойлова) // Бюджетное право : учебник / под ред. Н. А. Саттаровой. — М. : Деловой двор, 2009. 296 с.

120. *Поветкина, Н. А.* Финансовая устойчивость Российской Федерации: теоретико-правовое исследование : монография / Н. А. Поветкина ; под ред. И. И. Кучерова. — М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2016. 344 с.

121. Принципы российского права: общетеоретический и отраслевой аспекты / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. — Саратов : Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2010. 528 с.

122. Принципы финансового права : материалы Междунар. науч.-практ. конф. (Харьков, 19–21 апреля 2002 г.). — Харьков : Право, 2002. 283 с.

123. Проблемы общей теории права и государства / под общ. ред. В. С. Нерсисянца. — М., 2008. 832 с.

124. Риски финансовой безопасности: правовой формат: монография / отв. ред. И. И. Кучеров, Н. А. Поветкина. — М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2018. 394 с.

125. *Ровинский, Е. А.* Основные вопросы теории советского финансового права / Е. А. Ровинской. — М., 1960. 176 с.

126. *Рукавишникова, И. В.* Метод финансового права : монография / И. В. Рукавишникова. — М., 2004. 288 с.

127. *Селюков, А. Д.* Финансово-правовые механизмы государственного управления : монография / А. Д. Селюков. — М., 2010. 352 с.

128. *Сенякин, И. Н.* Федерализм как принцип российского законодательства / И. Н. Сенякин. — Саратов, 2007. 504 с.

129. *Смирнов, Д. А.* Принципы современного российского налогового права : монография / Д. А. Смирнов ; под ред. Н. И. Химичевой. — М. : Юрлитинформ, 2009. 312 с.

130. *Сперанский, М. М.* План финансов / М. М. Сперанский // Золотые страницы финансового права / под ред. А. Н. Козырина. — М., 1998. — Т. 1. 427 с.

131. *Степанов, И.* Опыт теории страхового договора / И. Степанов. — Казань, 1875. 228 с.
132. *Сырых, В. М.* Логические основания общей теории права : в 2 т. / В. М. Сырых. — Т. 1 : Элементный состав. — М., 2000. 528 с.
133. *Тропская С. В., Романовский С. В., Цинделиани И. А.* Страхование : учебник. — М., 2011. 216 с.;
134. Финансовое право : учебник / отв. ред. Е. Ю. Грачева. — М., 2014. 587 с.
135. Финансовое право : учебник / отв. ред. Н. И. Химичева. — М., 2011. 800 с.
136. *Хабриева, Т. Я.* Российская конституционная модель социального государства / Т. Я. Хабриева // Конституция, закон и социальная сфера общества : материалы науч.-практ. конф. (Москва, 1 декабря 2008 г.). — М. : ИЗИСП : ИД «Юриспруденция», 2009. 168 с.
137. *Халфина, Р. О.* Общее учение о правоотношении / Р. О. Халфина. — М., 1974. 345 с.
138. *Цыпкин, С. Д.* Доходы государственного бюджета СССР (правовые вопросы) / С. Д. Цыпкин. — М., 1973. 222 с.
139. *Чельшев, М. Ю.* Основы учения о межотраслевых связях гражданского права : монография / М. Ю. Чельшев. — Казань, 2008. 215 с.
140. *Черданцев, А. Ф.* Логико-языковые феномены в юриспруденции / А. Ф. Черданцев. — М., 2012. 320 с.
141. *Шундиков, К. В.* Механизм правового регулирования : учеб. пособие / К. В. Шундиков ; под ред. А. В. Малько. — Саратов. 2001. 104 с.
142. *Юрченко, Л. А.* Финансовый менеджмент страховщика / Л. А. Юрченко. — М., 2001. 400 с.
143. *Stein L. von.* Gegenwart und Zukunft der Rechtig — und Staatswissenschaften Deutschlands / Stein L. von. — Stuttgart, 1876. 140 p.

144. *Бондарь, С. В.* Гражданско-правовое регулирование обязательного государственного страхования государственных служащих военной и правоохранительной служб : дис. ... канд. юрид. наук / С. В. Бондарь. — Екатеринбург, 2004.

145. *Васильев, С. В.* Обязательное государственное страхование в системе социальной защиты военнослужащих : дис. ... канд. экон. наук / С. В. Васильев. — Ярославль, 2004.

146. *Воронцов, О. Н.* Принципы бюджетной системы Российской Федерации: теоретико-правовые основы реализации : дис. ... канд. юрид. наук / О. Н. Воронов. — М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2019.

147. *Давыдова, Н. А.* Страховые организации как субъекты налогового права: дис. ... канд. юрид. наук / Н. А. Давыдова. — Саратов, 2005.

148. *Елкин, М. А.* Система правового регулирования страхования в Российской Федерации (Финансово-правовой аспект) : дис. ... канд. юрид. наук / М. А. Елкин. — М., 2003.

149. *Косоногова, С. В.* Финансово-правовое регулирование организации страхования в Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук / С. В. Косоногова. — Саратов, 2008.

150. *Лаврусь, С. Ю.* Реализация принципов права в юридической практике : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / С. Ю. Лаврусь. — Казань, 2005.

151. *Лемехов, А. А.* Обязательное государственное страхование рисков военнослужащих : дис. ... канд. экон. наук / А. А. Лемехов. — СПб., 2001.

152. *Мамедов, А. А.* Финансово-правовые проблемы страхования в России : дис. ... д-ра юрид. наук / А. А. Мамедов. — М., 2005.

153. *Нарыкова, С. П.* Системный подход к исследованию механизма правового регулирования : автореф, дис. ... канд. юрид. наук / С. П. Нарыкова. — М., 2006.

154. *Рыбкова, А. Ю.* Организация страхового дела и страхового надзора в Российской Федерации как объекты финансово-правового регулирования : дис. ... канд. юрид. наук / А. Ю. Рыбакова. — Саратов, 2019.

155. *Фогельсон, Ю. Б.* Договор страхования в российском гражданском праве : дис. ... д-ра юрид. наук / Ю. Б. Фогельсон. — М., 2005.

Статьи, опубликованные в периодических изданиях

156. *Артюхин, Р. Е.* Направления совершенствования правового регулирования отчетной стадии бюджетного процесса / Р. Е. Артюхин // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. — 2007. — № 17. — С. 17–20.

157. *Артюхин, Р. Е.* Повышать эффективность работы: результативность бюджетных расходов / Р. Е. Артюхин // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. — 2008. — № 14. — С. 23–43.

158. *Байтин, М. И.* О принципах и функциях права: новые моменты / М. И. Байтин // Правоведение. — 2000. — № 3. — С. 4–16.

159. *Баранов, М.* Соотношение понятий «государственный контроль» и «государственный надзор»: теория и практика вопроса / М. Баранов // Право и жизнь. — 2011. — № 7-8. — С. 9–25.

160. *Белоусова, Т. А.* Перспективы обязательного страхования в Российской Федерации / Т. А. Белоусова // Финансы. — 2022. — № 5. — С. 43–48.

161. *Болтинова, О. В.* К вопросу о реализации принципа прозрачности (открытости) бюджета / О. В. Болтинова // Актуальные проблемы российского права. — 2013. — № 7. — С. 810–815.

162. *Галагуза Р. В.* Модель компенсационных выплат без участия страховых организаций как гарантия обеспечения обязательного государственного страхования военнослужащих / Р. В. Галагуза // Страховое Дело. — 2023. — № 10. — С. 3–6.

163. *Галагуза Р. В.* Правовые проблемы государственного финансового контроля в сфере обязательного государственного страхования военнослужащих / Р. В. Галагуза // Финансовое право. — 2019. — № 11. — С. 32–38.

164. *Галагуза Р. В.* Финансово-правовые основы обязательного государственного страхования военнослужащих в зарубежных странах / Р. В. Галагуза // Финансовое право. — 2019. — № 5. — С. 42–47.

165. *Галагуза, Р. В.* Эволюция финансово-правового регулирования обязательного государственного страхования военнослужащих: СССР и новая Россия (часть 1) / Р. В. Галагуза // Финансовое право. — 2018. — № 8. — С. 43–47.

166. *Галагуза, Р. В.* Эволюция финансово-правового регулирования обязательного государственного страхования военнослужащих: СССР и новая Россия (часть 2) / Р. В. Галагуза // Финансовое право. — 2018. — № 9. — С. 38–42.

167. *Гойхбарг, А. Г.* Единое понятие страхового договора / А. Г. Гойхбарг // Право. — 1914. — № 10.

168. *Горшкова, Л. Л.* Проверки Счетной палаты Российской Федерации / Л. Л. Горшкова // Финансовый вестник: финансы, налоги, страхование, бухгалтерский учет. — 2017. — № 10. — С. 49–54.

169. *Ефремов, А. В.* Конституционное правосудие по вопросам социальных прав военнослужащих на пенсионное обеспечение / А. В. Ефремов // Гражданин и право. — 2016. — № 2. — С. 81–95.

170. *Ефремов, А. В.* О правовых позициях конституционного правосудия в механизме защиты социальных прав граждан, уволенных с военной службы / А. В. Ефремов // Право в Вооруженных Силах — Военно-правовое обозрение. — 2014. — № 9. — С. 20–25.

171. *Зилов, А. Ф.* Счетная палата как субъект финансового контроля / А. Ф. Зилов // Право и управление. XXI век. — 2015. — № 4. — С. 139–144.

172. *Зырянова, Т. В.* Внешний и внутренний контроль за деятельностью Пенсионного фонда Российской Федерации / Т. В. Зырянова, Е. М. Кот // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. — 2008. — № 16. — С. 22–28.

173. *Игнатъев, К. М.* Основные признаки обязательного государственного страхования / К. М. Игнатъев // Юрист. — 2015. — № 14. — С. 30–34.

174. *Игнатъев, К. М.* Понятие обязательного государственного страхования / К. М. Игнатъев // Юрист. — 2015. — № 21. — С. 15–18.

175. *Ильин, А. Ю.* Правовая доктрина финансового контроля / А. Ю. Ильин, М. А. Моисеенко // Финансовое право. — 2014. — № 4. — С. 14–23.

176. *Исаев, Э. А.* Перспективы развития контрольно-надзорной деятельности Федерального казначейства / Э. А. Исаев // Бюджет. Финконтроль. — 2019. — № 9. — С. 42–44.

177. *Казимирчук, В. П.* Социальный механизм действия права / В. П. Казимирчук // Советское государство и право. — 1970. — № 10.

178. *Козырин, А. Н.* Правовые основы государственного и муниципального финансового контроля в Российской Федерации / А. Д. Козырин // Реформы и право. — 2014. — № 1. — С. 66–76.

179. *Комягин, Д. Л.* Система принципов бюджетного права: российское законодательство и научная доктрина / Д. Л. Комягин // Реформы и право. — 2012. — № 4. — С. 19–31.

180. *Комягин, Д. Л.* Управление бюджетными расходами: расходные обязательства / Д. Л. Комягин // Финансовый вестник: Финансы, налоги, страхование, бухгалтерский учет. — 2014. — № 8. — С. 16–22.

181. *Кузнеченкова, В. Е.* Принцип системности — основа государственного и муниципального финансового контроля / В. Е. Кузнеченкова // Финансовое право. — 2010. — № 3. — С. 21–24.

182. *Лагутин, И. Б.* Счетная палата Российской Федерации в системе государственного бюджетного контроля и аудита: вопросы теории и практики / И. Б. Лагутин // Налоги и финансовое право. — 2013. — № 6. — С. 86–91.

183. *Лычев, Д. И.* Некоторые вопросы обязательного личного страхования военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов / Д. И. Лычев // Военное право. — 2021. — № 1(65). — С. 145–149.

184. *Малько, А. В.* Правовые средства: вопросы теории и практики / А. В. Малько // Журнал российского права. — 1998. — № 8. — С. 66–77.

185. *Матвеева, Е. Е.* Применение риск-ориентированного подхода в сфере государственного финансового контроля / Е. Е. Матвеева // Экономический журнал. — 2018. — № 1 (49). — С. 41–56.

186. *Мен, Е.* Юридическая природа страхового договора по законодательству РСФСР / Е. Мен // Вестник государственного страхования. — 1923. — № 7–8.

187. *Омелихина, Н. В.* Отличие денежных обязанностей от денежных обязательств: финансово-правовой аспект / Н. М. Омелихина // Журнал российского права. — 2015. — № 6. — С. 121–130.

188. *Паршина И. В.* Бюджетная классификация доходов: прошлое, настоящее и будущее / И. В. Паршина // Финансы и кредит. — 2018. — № 24. — С. 845–859.

189. *Пастушенко, Е. Н.* Центральный банк Российской Федерации как орган финансового контроля / Е. Н. Пастушенко // Информационная безопасность регионов. — 2017. — № 3–4. — С. 34–38.

190. *Пешкова Х. В.* Принципы бюджетного процесса (на основе обзора бюджетной практики) / Х. В. Пешкова // Финансовое право. — 2008. — № 10. — С. 8–17.

191. *Пешкова, Х. В.* Принципы бюджетного права и бюджетное устройство России // Финансовое право. 2010. № 11.

192. *Поветкина, Н. А.* К вопросу о признаках доходов бюджета / Н. А. Поветкина // Российская юстиция. — 2015. — № 6. — С. 19–22.

193. *Поветкина, Н. А.* О формировании концептуальных основ риск-ориентированного подхода в финансово-бюджетном контроле / Н. А. Поветкина // Финансовое право. — 2015. — № 12. — С. 15–17.

194. *Поветкина, Н. А.* Правовой режим и значение суверенных фондов Российской Федерации / Н. А. Поветкина // Журнал российского права. — 2016. — № 6. — С. 100–115.

195. *Поветкина, Н. А.* Правовые средства обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации / Н. А. Поветкина // Журнал российского права. — 2014. — № 6. — С. 31–36.

196. *Поветкина, Н. А.* Принципы правового обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации: теоретические подходы и классификация / Н. А. Поветкина // Журнал российского права. — 2017. — № 5 (245). — С. 64–80.

197. *Поветкина, Н. А.* Расходы бюджета: понятие, признаки, особенности / Н. А. Поветкина // Актуальные проблемы российского права. — 2015. — № 8 (57). — С. 65–70.

198. *Поветкина, Н. А.* Роль и значение доходов бюджета / Н. А. Поветкина // Финансовое право. — 2015. — № 6. — С. 15–21.

199. *Подшибякина, А. А.* Обоснование иерархии в системе принципов финансового права / А. А. Подшибякина // Финансовое право. — 2013. — № 1. — С. 39–44.

200. *Покачалова, Е. В.* Страховой надзор как универсальный финансово-правовой институт предупреждения правонарушений в сфере страхования и организации страхового дела / Е. В. Покачалова, А. Ю. Рыбкова // Финансовое право. — 2018. — № 10. — С. 11–16.

201. *Реут, А. В.* К вопросу о законодательном уровне установления процедур государственного финансового контроля / А. В. Реут // Финансовое право. — 2014. — № 4. — С. 10–14.

202. *Рыбников, С. А.* Юридическая природа взаимоотношения сторон в обязательном страховании / С. А. Рыбников // Вестник государственного страхования. — 1923. — № 11–12.

203. *Саунин, А. Н.* Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации»: новая редакция с новыми проблемами / А. Н. Саунин // Финансовое право. — 2014. — № 5. — С. 8–14.

204. *Свиных, Е. А.* Влияние условий государственного контракта по оказанию услуг обязательного государственного страхования жизни и здоровья на социальную защищенность военнослужащих / Е. А. Свиных // Право в Вооруженных Силах — Военно-правовое обозрение. — 2013. — № 7. — С. 12–17.

205. *Селюков, А. Д.* Принцип системности в бюджетном праве / А. Д. Селюков // Финансовое право. — 2012. — № 6. — С. 19–23.

206. *Сергиенко, А. С.* Внешний финансовый контроль в контексте риск-ориентированного подхода / А. С. Сергиенко // Проблемы экономики и юридической практики. — 2016. — № 1. — С. 131–135.

207. *Сливков, А. С.* О некоторых аспектах реализации прав членов семьи военнослужащего, погибшего (умершего) при следовании к месту военной службы или обратно, на получение отдельных выплат и страховой суммы / А. С. Сливков, Т. С. Шнякина // Право в Вооруженных Силах. — 2020. — № 8. — С. 14–27.

208. *Соколова, Э. Д.* Система принципов финансового права / Э. Д. Соколова // Финансовое право. — 2012. — № 8. — С. 7–8.

209. *Соломатина, Н. Н.* Счетная палата Российской Федерации в системе органов государственной власти / Н. Н. Соломатина // Конституционализм и государственное устройство. — 2008. — № 4. — С. 109–121.

210. *Стрельников, В. В.* Финансово-правовые отношения в сфере страхования / В. В. Стрельников // Журнал российского права. — 2006. — № 2 (110). — С. 50–60.

211. *Тютюнов, Н. В.* Зарубежный опыт пенсионного обеспечения военнослужащих / Н. В. Тютюнов // Бизнес в законе. — 2012. — № 2. — С. 207–213.

212. *Удодова, М. А.* Категории «механизм», «правовой механизм» и системное изучение юридической действительности / М. А. Удодова // *Право и государство: теория и практика.* — 2016. — № 6 (138). — С. 20–24.

213. *Чубарь, Е. С.* К вопросу о конституционно-правовом статусе счётной палаты Российской Федерации / Е. С. Чубарь // *Отечественная юриспруденция.* — 2017. — № 11. — С. 61–63.

214. *Шеншин, В. М.* Страхование военнослужащих и сотрудников войск Национальной гвардии Российской Федерации: особенности правоприменительной практики / В. М. Шеншин, Л. А. Шеншина // *Право в Вооруженных Силах — Военно-правовое обозрение.* — 2021. — № 5 (286). — С. 43–52.

215. *Шепенко, Р. А.* Международные налоговые правила: диалог о принципах права / Р. А. Шепенко // *Финансовое право.* — 2011. — № 5. — С. 23–28.

216. *Шундиков, К. В.* Правовые механизмы: основы теории / К. В. Шундиков // *Государство и право.* — 2006. — № 12. — С. 12–21.

217. *Ялбуганов, А. А.* Законодательная реформа государственного и муниципального финансового контроля в Российской Федерации / А. А. Ялбуганов // *Реформы и право.* — 2013. — № 4. — С. 3–9.

218. *Ялбуганов, А. А.* Новый категориальный аппарат государственного финансового контроля / А. А. Ялбуганов // *Финансовое право.* — 2014. — № 8. — С. 10–16.

219. *Янкевич, С. В.* Счетная палата Российской Федерации и законодательная реформа внешнего государственного финансового контроля / С. В. Янкевич // *Финансовое право.* — 2014. — № 9. — С. 43–48.

Словари

220. *Ожегов С. И.* Словарь русского языка / С. И. Ожегов. — М., 1985.

221. *Ожегов, С. И.* Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений / С. И. Ожегов, Н. Ю. Шведова. — М., 1999.
222. *Райзберг, Б. А.* Современный экономический словарь / Б. А. Райзберг, Л. Ш. Лозовский, Е. Б. Стародубцева. — М., 2006.
223. Современный словарь иностранных слов. — М., 1999.
224. *Ушаков, Д. Н.* Большой толковый словарь современного русского языка / Д. Н. Ушаков. — М., 2008.

Интернет-источники

225. Белорусское республиканское унитарное страховое предприятие «Белгосстрах» : сайт. — Режим доступа: <http://bgs.by/>.
226. Военнослужащих Росгвардии на три года застраховал «СОГАЗ» // Агентство страховых новостей : сайт. — Режим доступа: <http://www.asn-news.ru/news/66592>.
227. Минфин предложил МВД и МЧС страховать своих сотрудников самостоятельно // РБК : сайт. — Режим доступа: <https://www.rbc.ru/finances/08/06/2018/5b1aae359a7947330dd41ede>.
228. Минфин РФ предложил возложить на страховщиков допвыплаты по обязательному страхованию силовиков // Финмаркет : сайт. — Режим доступа: <http://www.finmarket.ru/news/5236746>.
229. Отчет о результатах контрольного мероприятий «Проверка исполнения страховыми организациями контрактов (договоров) по государственному страхованию жизни и здоровья военнослужащих Российской Федерации и лиц, приравненных к ним» (утв. Коллегией Счетной палаты Российской Федерации от 07.11.2014 № 50К (966) // Счетная палата Российской Федерации : сайт. — Режим доступа: <http://audit.gov.ru/upload/iblock/712/712ef34c88f39ab5abf91d086d0406bc.pdf>.
230. Официальный сайт Кабинета министров Великобритании. — Режим доступа: <https://www.gov.uk/national-insurance>.

231. Официальный сайт Национальной военной кассы Франции. — Режим доступа: <https://www.cnmss.fr/caisse-nationale-militaire-de-securite-sociale-3.html>.

232. Правительство выбрали страховщика без конкурса // Ведомости : сайт. — Режим доступа: <https://www.vedomosti.ru/finance/articles/2018/07/26/776625-pravitelstvo-vibralo-strahovschika-mvd-bez-konkursa>.

233. Президент Российской Федерации : сайт. — Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/news/62401>.

234. СП рекомендовала ЦБ усилить контроль за системно значимыми страховщиками в части использования средств бюджета // Финмаркет : сайт. — Режим доступа: <http://www.finmarket.ru/insurance/?nt=0&id=5226269>.

235. СП РФ предлагает прекратить страхование силовиков за счет госсредств, перейти на прямые компенсации // Финмаркет : сайт. — Режим доступа: <http://www.finmarket.ru/insurance/?nt=1&id=5216943>.

236. Страховки не дошли на фронт // Коммерсант : сайт. — Режим доступа: <https://www.kommersant.ru/doc/6122718>.

237. Счетная палата: расходы на страхование военных завышены // Агентство страховых новостей. — Режим доступа: http://asn-news.ru/news/49483?get_cached.

238. Фонд страхования военнослужащих Республики Армения : сайт. — Режим доступа: <https://www.1000plus.am/ru>.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Таблица 1

Взаимосвязь особенностей финансово-правового статуса субъектов обязательного государственного страхования военнослужащих с конкретными стадиями бюджетного процесса

Субъекты обязательного государственного страхования военнослужащих	Стадии бюджетного процесса				Контроль за расходованием средств на обязательное государственное страхование военнослужащих
	Составление проекта бюджета	Утверждение проекта бюджета	Исполнение бюджета	Контроль за исполнением бюджета и утверждение отчета об исполнении бюджета	
Страхователи	Направление в Министерство финансов Российской Федерации обоснования бюджетных ассигнований федерального бюджета на обязательное государственное страхование военнослужащих	—	<p>Заключение государственного контракта на осуществление обязательного государственного страхования военнослужащих</p> <p>Составление бюджетной росписи главного распорядителя средств федерального бюджета</p> <p>Направление Федеральному казначейству заявок на кассовый расход</p>	Составление бюджетной отчетности	Осуществление контроля главного распорядителя средств федерального бюджета за расходованием средств на обязательное государственное страхование военнослужащих

			Направление Министерству финансов Российской Федерации оперативной информации о расходовании средств на обязательное государственное страхование военнослужащих		
Страховщики	—	—	Заключение государственного контракта на осуществление обязательного государственного страхования военнослужащих Осуществление страховых выплат при наступлении страховых случаев	—	—
Выгодоприобретатели	—	—	Получение страховых выплат при наступлении страховых случаев	—	—
Министерство финансов Российской Федерации	Сбор от главных распорядителей средств федерального бюджета	—	Доведение показателей сводной росписи и лимитов бюджетных обязательств до	Составление проекта федерального закона об исполнении	Осуществление нормативного и методического обеспечения деятельности по

	<p>(страхователей) обоснования бюджетных ассигнований федерального бюджета на обязательное государственное страхование военнослужащих</p> <p>Проектирование предельных объемов бюджетных ассигнований по главным распорядителям средств федерального бюджета</p> <p>Составление проекта федерального бюджета</p>		<p>Федерального казначейства и главных распорядителей средств федерального бюджета (страхователей)</p>	<p>федерального бюджета</p>	<p>осуществлению государственного финансового контроля федеральными органами исполнительной власти (страхователями)</p>
<p>Счетная палата Российской Федерации</p>	<p>Экспертиза проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, проверка и анализ обоснованности его показателей,</p>	<p>Подготовка и представление палатам Федерального Собрания заключений на проекты федеральных законов о внесении изменений в</p>	<p>Подготовка ежеквартальных оперативных докладов о ходе исполнения федерального бюджета</p>	<p>Внешняя проверка годовых отчетов об исполнении федерального бюджета</p>	<p>Последующий контроль за исполнением федерального бюджета</p>

	подготовка и представление палатам Федерального Собрания заключений на проекты федеральных законов о федеральном бюджете и бюджетах государственных внебюджетных фондов Российской Федерации	федеральном законе о федеральном бюджете			
Федеральное казначейство	Предварительный внутренний государственный финансовый контроль	Предварительный внутренний государственный финансовый контроль	Текущий и последующий внутренний государственный финансовый контроль Кассовое обслуживание счета страхователя по учету средств федерального бюджета	Последующий внутренний государственный финансовый контроль	Внутренний государственный финансовый контроль