

На правах рукописи



Галагуза Руслан Владимирович

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

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

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва — 2023

Работа выполнена в федеральном государственном научно-исследовательском учреждении «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации».

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор
Поветкина Наталья Алексеевна

Официальные оппоненты: **Рождественская Татьяна Эдуардовна,**
доктор юридических наук, профессор,
ФГБОУ ВО «Московский государственный
юридический университет имени О. Е. Кутафина
(МГЮА)», профессор кафедры финансового
права

Тропская Светлана Сергеевна,
кандидат юридических наук, доцент,
ФГБОУ ВО «Российский государственный
университет правосудия», доцент кафедры
финансового права

Ведущая организация: ФГБОУ ВО «Саратовская государственная
юридическая академия»

Защита диссертации состоится 21 декабря 2023 года в 15.30 на заседании диссертационного совета 02.1.002.02, созданного на базе ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации» по адресу: 117218, г. Москва, ул. Большая Черемушкинская, д. 34, зал заседаний диссертационного совета.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на официальном сайте ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации»: <https://izak.ru/science/dissertatsionnyesovety/dissertatsii/>.

Автореферат разослан « ___ » _____ 2023 года.

Ученый секретарь диссертационного совета
доктор юридических наук, доцент



Рыбакова Светлана Викторовна

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

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 обуславливает поиск оптимальных правовых инструментов. К ним можно отнести: неэффективное расходование средств федерального бюджета на обязательное государственное страхование военнослужащих;

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.

проблемы достаточности бюджетных средств, несвоевременность осуществления финансового контроля за деятельностью страховщиков со стороны страхователей (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 РФ. 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,

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

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, 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. Кекечян, 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. Выявлена 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 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.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обоснована актуальность темы диссертационного исследования, определены объект и предмет исследования, цель и задачи, научная новизна, теоретическая и практическая значимость работы, степень научной разработанности темы, раскрыты методологическая и теоретическая основы исследования, эмпирическая и нормативная базы, сформулированы основные положения, выносимые на защиту, представлены сведения об апробации результатов и структуре диссертационного исследования.

Первая глава «Финансово-правовое регулирование обязательного государственного страхования военнослужащих: история развития и правовая природа» состоит из трех параграфов и посвящена исследованию истории и природы финансово-правового регулирования обязательного государственного страхования военнослужащих.

В первом параграфе «Эволюция финансово-правового регулирования государственного обязательного страхования военнослужащих» отмечается, что история развития правового регулирования обязательного государственного страхования военнослужащих неразрывно связана с эволюцией финансового права.

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 годов XX века отдельного Кодекса о льготах для военнослужащих и членов их семей. Именно данный период можно обозначить как начало в финансово-правовом регулировании истории 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 годы — трансформация института обязательного государственного страхования связывается с развитием бюджетного и гражданского законодательства Российской Федерации в этот период.

Принятие Бюджетного кодекса Российской Федерации 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 статусом фактических получателей 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.

Во втором параграфе «Финансово-правовая природа обязательного государственного страхования военнослужащих» сделан 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.

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.

Автором доказано, что 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.

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.

В третьем параграфе «Финансово-правовое регулирование обязательного страхования военнослужащих в зарубежных странах» исследуются модели страхования военнослужащих, которые получили развитие в зарубежных

странах. Выявлены три подхода к организации страхования военнослужащих. Первая модель предполагает полное финансовое обеспечение страхования военнослужащих за счет 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. 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 республиках Беларусь и 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, — 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 Федерации⁴ и не может быть заимствован.

Вторая глава «Финансово-правовой механизм обязательного страхования военнослужащих» состоит из пяти параграфов и посвящена вопросам финансово-правового механизма, государственного финансового контроля, порядка осуществления обязательного государственного страхования военнослужащих.

⁴ Военная доктрина Российской Федерации (утв. Президентом Российской Федерации 25 декабря 2014 № Пр-2976 // Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

В первом параграфе «Финансово-правовой механизм обязательного государственного страхования военнослужащих: понятие и элементы» сделан вывод о том, что 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.

Автором сделан вывод о том, что договор обязательного государственного страхования военнослужащих является публично-правовым, относится к группе нормативных договоров: договор заключается в публичных целях, подлежит многократному применению в отношении неопределенного круга лиц, объединенных общим правовым статусом военнослужащих.

На основе исследования элементов финансово-правового механизма можно сформулировать 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 (выгодоприобретателями) по поводу трансформации средств федерального бюджета в страховые выплаты в пользу военнослужащих (выгодоприобретателей), а также финансового контроля за такой трансформацией.

Второй параграф «Финансово-правовой статус субъектов обязательного государственного страхования военнослужащих» посвящен исследованию правового статуса участников правоотношений по обязательному государственному страхованию военнослужащих, которые 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».

При исследовании финансово-правовой природы отношений по обязательному государственному страхованию военнослужащих и финансово-правового механизма было установлено, что система обязательного государственного страхования военнослужащих обусловлена «правилами» бюджетного процесса. В связи с этим в диссертации были установлены взаимосвязи особенностей финансово-правового статуса субъектов обязательного государственного страхования военнослужащих с конкретными стадиями бюджетного процесса.

Подчеркивается, что субъекты отношений по обязательному государственному страхованию военнослужащих реализуют свои права и обязанности в зависимости от конкретной стадии бюджетного процесса. Данное обстоятельство позволяет судить о приоритете бюджетно-правовых инструментов при реализации обязательного государственного страхования военнослужащих.

Разработанная в диссертации 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.

В третьем параграфе «Порядок обязательного государственного страхования военнослужащих: финансово-правовые аспекты» исследуются процедура обеспечения социальных гарантий военнослужащих посредством распределения и перераспределения средств федерального бюджета через переложение функций непосредственной процедуры доведения денежных средств до выгодоприобретателя на страховые организации.

В работе отмечается, что 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.

На основе исследования стадий страховой деятельности по организации обязательного государственного страхования военнослужащих и стадий бюджетного процесса сделан 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 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.

Четвертый параграф «Государственный финансовый (бюджетный) контроль в сфере обязательного государственного страхования военнослужащих» посвящен исследованию контрольной функции в сфере обязательного государственного страхования военнослужащих.

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 объемов расходов федерального бюджета в целях финансового обеспечения обязательного государственного страхования военнослужащих.

На основе анализа полномочий Счетной палаты РФ и Федерального казначейства государственный финансовый контроль в сфере обязательного государственного страхования военнослужащих рассматривается в качестве деятельности 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.

В диссертации отмечается, что, 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.

В пятом параграфе «Проблемы эффективности расходования бюджетных средств в сфере обязательного государственного страхования военнослужащих» исследуются вопросы эффективности и своевременности расходования средств обязательного государственного страхования военнослужащих.

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.

В данном случае за проведение этой работы вознаграждение страховых организаций будет значительно меньше 6 % страхового тарифа, определенного в настоящее время в качестве расходов страховщиков на обязательное государственное страхование военнослужащих, 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 преобразований финансово-правового порядка обязательного государственного страхования военнослужащих в будущем.

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

В **заключении** сформулированы основные результаты проведенного исследования, выводы и предложения, определены перспективы дальнейшей разработки темы.

По теме диссертации автором опубликованы следующие работы:

Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, указанных в перечне ВАК при Минобрнауки России (по праву)

1. *Галагуза, Р. В.* Правовые проблемы государственного финансового контроля в сфере обязательного государственного страхования военнослужащих / Р. В. Галагуза // Финансовое право. — 2019. — № 11. — С. 32–38. — 0,9 п. л.

2. *Галагуза, Р. В.* Финансово-правовые основы обязательного государственного страхования военнослужащих в зарубежных странах / Р. В. Гагауза // Финансовое право. — 2019. — № 5. — С. 42–47. — 0,9 п. л.

3. *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. — 0,6 п. л.

4. *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. — 0,6 п. л.

Статьи, опубликованные в иных ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, указанных в перечне ВАК при Минобрнауки России

5. *Галагуза, Р. В.* Интеграция отечественного правового регулирования страхования и страховой деятельности в мировой страховой рынок / Р. В. Галагуза // Страховое Дело. — 2012. — № 10–11. — С. 38–41. — 0,5 п. л.

6. *Галагуза, Р. В.* Финансово-правовое регулирование системы страхования в современный период / Р. В. Галагуза // Страховое Дело. — 2012. — № 6 — С. 34–37. — 0,5 п. л.

7. *Галагуза, Р. В.* Финансово-правовые аспекты регулирования обязательного государственного страхования в РФ / Р. В. Галагуза // *Страховое Дело*. — 2013. — № 12. — С. 11–20. — 1,3 п. л.

8. *Галагуза, Р. В.* Особенности публично-правовой природы обязательного государственного страхования / Р. В. Галагуза // *Страховое право*. — 2014. — № 3 (64). — С. 8–13. — 0,8 п. л.

9. *Галагуза, Р. В.* Влияние вступления России в ВТО на развитие российского страхового рынка: финансово-правовые аспекты / Р. В. Галагуза // *Страховое право*. — 2014. — № 1 (62). — С. 21–27. — 0,8 п. л.

10. *Галагуза, Р. В.* Законодательство в сфере финансово-правового регулирования страховой деятельности / Р. В. Галагуза // *Страховое Дело*. — 2014. — № 10–11. — С. 15–28. — 1,8 п. л.

11. *Галагуза, Р. В.* Страхование как экономическая и правовая категория / Р. В. Галагуза // *Страховое Дело*. — 2014. — № 3. — С. 46–51. — 0,8 п. л.

12. *Галагуза, Р. В.* Содержание правоотношения по обязательному государственному страхованию военнослужащих / Р. В. Галагуза // *Страховое дело*. — 2015. — № 5 (265). — С. 42–48. — 0,9 п. л.

13. *Галагуза, Р. В.* Цифровые технологии в сфере публичного страхования. Финансово-правовые аспекты / Р. В. Галагуза // *Страховое право*. — 2018. — № 4. — С. 30–38. — 0,7 п. л.

14. *Галагуза, Р. В.* Финансово-правовые основы обязательного государственного страхования военнослужащих в зарубежных странах / Р. В. Галагуза // *Финансовое право*. — 2019. — № 5. — С. 42–47. — 0,9 п. л.

15. *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. — 0,6 п. л.

Другие публикации

16. *Галагуза, Р. В.* Финансово-правовые особенности и проблемы системы социальных гарантий военнослужащих и членов их семей / Р. В. Галагуза // Новые организационно-правовые формы социального страхования: сборник статей по материалам научно-практической конференции (Москва, 25 октября 2018 г.) / отв. ред. Ю. В. Воронин, Н. А. Поветкина. — М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2018. — С. 190–206. — 0, 5 п. л.

Подписано в печать: 20.10.2023
Заказ №19689. Тираж 130 экз.
Бумага офсетная. Формат 60х90/16. Объем: 1,2 усл.п.л.
Типография «11-й ФОРМАТ»
ИНН 7726330900
115230, Москва, Варшавское ш., 36
(977) 518-13-77 (499) 788-78-56
www.avtoreferat.ru riso@mail.ru

