

**Немченко С.Б.**, кандидат юридических наук, Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России, заместитель начальника кафедры гражданско-правовых дисциплин;

**Толстов А.П.** Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России, адъюнкт кафедры гражданско-правовых дисциплин.

### **Актуальные проблемы обязательного государственного страхования.**

Обязательное государственное страхование особо выделяется многими учёными правоведами среди всех существующих в России на сегодняшний день видов обязательного страхования<sup>1</sup>. Указанное страхование является одной из форм исполнения государством обязанности возместить ущерб, который может быть причинен жизни или здоровью некоторых категорий служащих при прохождении ими службы.

Страховое обеспечение, полагающееся служащим 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. Следовательно, посредством обязательного государственного страхования жизни и здоровья, предполагающего выплату

---

<sup>1</sup> См. например: Ковалевский М.А. Правовое регулирование обязательного государственного страхования жизни и здоровья военнослужащих и приравненных к ним лиц. – СПб.: Издательский дом С.-Петерб. гос. ун-та, 2003. С. 3; Попондопуло В.Ф. Коммерческое (предпринимательское) право: Учебник. – М.: Юрист, 2004. С. 596; Гражданское право: В 2 т. Том II. Полутом 2: Учебник / Отв. ред. проф. Е. А. Суханов. - 2-е изд., перераб. и доп. - М.: Издательство БЕК, 2000. Гл. 48; Гражданское право. Том. 2. Учебник. Издание четвертое, переработанное и дополненное / Под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого. – М.: ООО «ТК Велби», 2003. С. 630 – 631.

при наступлении страховых случаев соответствующих страховых сумм служащим обеспечиваются право на возмещение вреда, причиненного жизни или здоровью, право на охрану здоровья, защита имущественных прав (ст. 7, ч. 2; ст. 37, ч. 1 и 3; ст. 35 и 41, ч. 1; ст. 53 Конституции РФ), а также осуществляется гарантируемое ст. 39 Конституции РФ социальное обеспечение граждан в случае болезни, инвалидности, потери кормильца и в иных случаях, установленных законом<sup>1</sup>.

Как показывает анализ, понятие обязательного государственного страхования, его место и роль на рынке страхования являются предметом продолжительных дискуссий среди учёных правоведов, занимающихся вопросами страхования.

Как отмечал В.К. Райхер, к обязательному государственному страхованию следует подходить не с абстрактных, внеисторических позиций, не как к неизменным в своем содержании, раз навсегда данным понятиям, а с позиций диалектического метода, требующего, чтобы явления рассматривались с точки зрения их движения, их изменения, их развития, с точки зрения их возникновения и отмирания<sup>2</sup>.

Современная система обязательного государственного страхования отдельных категорий граждан сложилась относительно недавно. Еще не так давно в законодательстве Российской Федерации отсутствовали общие нормы, регламентирующие проведение этого вида страхования. Ни в советской, ни в русской армии до 1917 г. - страхования подобного вида не существовало. В

---

<sup>1</sup>См. Постановление Конституционного Суда РФ от 26 декабря 2002 г. № 17-П «По делу о проверке конституционности положения абз. второго п. 4 ст. 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.Будынина» // СЗ РФ. 2003. № 1. Ст. 152; Вестник Конституционного Суда РФ. – 2003. - № 1.

<sup>2</sup> Райхер В.К. Общественно-исторические типы страхования. М.-Л., 1947. С. 81.

разные времена военный человек за повреждение здоровья, полученное на службе (а члены семьи - в случае его смерти), получал повышенную пенсию, пособия и дополнительные выплаты.

Однако определённые отношения сродни обязательному государственному страхованию можно было наблюдать ещё в Старовавилонском государстве<sup>1</sup>, в Древнем Риме<sup>2</sup> и Московской Руси<sup>3</sup>.

Система обязательного государственного страхования до конца XX века характеризуются не развитостью. Пол века развития коммерческого страхования не смогло за такой короткий период повлиять на возникновение системы обязательного государственного страхования. После революции 1917 г. произошла национализация страхового дела, был установлен государственный контроль над всеми видами страхования и объявлением страхования во всех видах и формах государственной страховой монополией.

Анализ специальной юридической литературы позволяет сделать вывод, что к 1931 году страхование было практически упразднено (в 1931 году страховые взносы по оставшимся видам страхования имущества были включены в налог с оборота<sup>4</sup>). Поэтому в советский период указанные отношения никак не могли получить своего развития. Из двух возможных путей социальной защиты служащих – страховой защиты и посредством

---

<sup>1</sup> Хрестоматия по древней истории / под ред. В.В. Струве. Т.1, 1936. С. 48.

<sup>2</sup> См. Гражданское право Древнего Рима / Муромцев С.А.; Отв. ред.: Рудоквас А.Д.; Науч. ред.: Ем В.С. - М.: Статут, 2003. С. 609 – 614.; Суворов Н.С. Об юридических лицах по римскому праву. – М., 2000. С. 201; Балабанов И. Т., Балабанов А. И. Страхование. – СПб, Питер, 2001. С. 8.

<sup>3</sup> См. Райхер В.К. Общественно-исторические типы страхования. М.-Л., 1947. С. 82 – 87; Калинычев Ф. И. Правовые вопросы военной организации Русского государства второй половины XVII века. М., 1954. С. 129; Российское законодательство X-XX веков. В девяти томах. Т. 2. Законодательство периода образования и укрепления Русского централизованного государства. – М.: Юрид. лит., 1985. С. 481-484

<sup>4</sup> Страхование: Учебник / под ред. Т.А. Фёдоровой. – 2-е изд. перераб. и доп. – М.: Экономист, 2006. С. 41.

выплаты компенсаций и пособий в порядке социального обеспечения, советский законодатель выбрал последний. С учётом общественно-политического строя в СССР по другому и быть не могло. Поэтому в советский период широкое распространение получила система компенсационных выплат и единовременных пособий, существенно обременяющая государственный бюджет<sup>1</sup>. Незрелость системы обязательного государственного страхования в царской России и советский период обусловило наличие проблем в правовом регулировании указных вопросов сегодня. Это определяется тем, что прошёл относительно небольшой период времени, который бы показал действенность или наоборот неэффективность механизма правового регулирования обязательного государственного страхования, выявил бы пробелы в правовом регулировании и, главное, позволил законодателю адекватно отреагировать на существующие коллизии и отладить систему обязательного государственного страхования в целом. Хотя, несомненно, некоторые выводы можно сделать уже и сегодня.

Толчком для развития указанного вида страхования послужило принятие постановления Совета Министров СССР от 30 декабря 1990 г. № 1393 «О государственном страховании военнослужащих, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел»<sup>2</sup>. Этот нормативный акт явился одним из последних союзных нормативно-правовых актов, определяющих правовой статус застрахованных лиц и регулирующих вопросы обязательного государственного страхования служащих. Его принятие становится отправной точкой развития всей системы обязательного государственного страхования в России.

---

<sup>1</sup> Кривов В.Д., Самарина Т.П. Обязательное государственное личное страхование: состояние, проблемы и перспективы развития / Проблемы государственной политики в области страхования. Аналитический вестник Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации. Информационно-аналитическое управление. – 1998. - № 17 (84). С. 4.

<sup>2</sup> СП СССР. 1991. № 4. Ст. 16.

Основной целью государства на этапе смены общественного строя стало обеспечение нормативной базой процесса обязательного государственного страхования, как необходимого условия, обуславливающего дальнейшие институциональные преобразования в экономике страны. Определяющими моментами в указанном процессе становится принятие Конституции РФ, Гражданского кодекса РФ и, впоследствии, ряда важных и необходимых законов, регулирующих обязательное государственное страхование определённых категорий граждан.

По нашему мнению, на сегодняшний день в России уже сложилась система обязательного государственного страхования, за последние 15 лет были приняты основополагающие нормативные акты. Однако на основе проведенного исследования диссертантом установлено, что нормы, посвящённые обязательному государственному страхованию различных категорий служащих в России не систематизированы и не кодифицированы. Они расположены в ГК РФ, вкраплены в различные федеральные законы, посвящённые правовому статусу служащих, чья жизнь и здоровье подлежат страхованию, а также содержатся в большом количестве подзаконных нормативных актов и ведомственных приказах и инструкциях.

В ГК РФ обязательному государственному страхованию посвящена отдельная ст. 969. Стоит отметить, что это единственный особо выделенный в ГК вид обязательного страхования.

Определения обязательного государственного страхования ГК РФ не содержит, поэтому отсутствие легального определения порождает не только определённые трудности на практике, но и многочисленные дискуссии юристов по этому поводу. В целом все исследователи единодушны во мнениях, что такое страхование осуществляется в целях обеспечения социальных интересов граждан и интересов государства и предусматривается для государственных служащих отдельных категорий. Проведенное авторами исследование позволило выделить следующие существенные черты обязательного государственного страхования:

- исследуемый вид страхования является обязательным страхованием со всеми присущими, таким образом, обязательному страхованию признаками;

- особый круг объектов страховой защиты, то есть устанавливается для защиты наиболее важных с точки зрения общества объектов, социально значимых интересов граждан и государства, связанных с жизнью, здоровьем и имуществом государственных служащих определенных категорий;

- особый круг субъектов страхования; круг страхователей и страховщиков прямо определен самим ГК РФ (абз. 2 п. 1, п. 2 ст. 969): страхователи - исключительно федеральные государственные органы исполнительной власти; страховщики - как государственные страховые организации (например, Военно-страховая компания), иные государственные организации (специализированные фонды), так и традиционные (обычные) страховые организации (ст. 938 ГК);

- специальный состав застрахованных лиц, в качестве которых выступают определенные категории государственных служащих (абз. 1 п. 1 ст. 969 ГК), причем в федеральных законах указан исчерпывающий перечень застрахованных лиц; для граждан не являющихся государственными служащими обязательное государственное страхование возможно в силу п. 3 ст. 927 ГК РФ;

- особый источник финансирования (соответствующий бюджет), что определяет некоммерческую сущность данного страхования, и не позволяет рассматривать его как своеобразный способ налогообложения физических лиц;

- особый правовой режим осуществления указанного вида страхования<sup>1</sup>.

Таким образом, обобщая различные точки зрения можно сделать вывод, что обязательное государственное страхование - это вид страхования, по которому обеспечиваются риски, угрожающие жизни, здоровью и имуществу определенных категорий государственных служащих, осуществляемое за счет бюджетных средств.

---

<sup>1</sup> См. Гражданское право: В 2 т. Том II. Полутом 2: Учебник / Отв. ред. проф. Е. А. Суханов. - 2-е изд., перераб. и доп. - М.: Издательство БЕК, 2000. Гл. 48; Лумпова А.А. Правовое регулирование обязательного государственного страхования: Дисс. канд. юрид. наук: 12.00.03. – СПб., 2003. С. 129, 139.

Обязательное государственное страхование вводится для соответствующей категории государственных служащих на основании отдельного закона.

Следует, по нашему мнению, остановиться на не менее важных вопросах соотношения положений об обязательном государственном страховании и законодательства о страховании, как общих и специальных норм. Согласно п. 4 ст. 969 ГК РФ, положения главы 48 ГК РФ, применяются к обязательному государственному страхованию, если иное не предусмотрено законами и иными правовыми актами о таком страховании и не вытекает из существа соответствующих отношений по страхованию, то есть субсидиарно. Однако п. 1 ст. 940 ГК РФ прямо предусмотрено исключение из общего правила о недействительности договоров обязательного государственного страхования при несоблюдении письменной формы, в отличие от всех остальных договоров личного и имущественного страхования, где несоблюдение письменной формы влечет их недействительность, с учётом п. 2 ст. 162 ГК РФ. Но в общем можно сделать вывод, что нормы, регулирующие обязательное государственное страхование служащих являются специальными по отношению к нормам ГК РФ о страховании.

Как показало исследование круга субъектов, на которых распространяется обязательное государственное страхование, в России отсутствует единый нормативный акт, в котором были бы закреплены все виды обязательного государственного страхования. Кроме того, большое количественное увеличение нормативного материала в исследуемой сфере определённо создает трудности в его использовании. Существующая система обязательного государственного страхования служащих свидетельствует об отсутствии четкого механизма его осуществления. Анализ позволил выявить следующие проблемы, требующие решения:

- отсутствие единых условий и порядка проведения обязательного государственного страхования служащих;

- различие в объектах страхования в зависимости от категорий служащих (не только жизни и здоровья, но имущества некоторых государственных

служащих; на некоторые категории распространяется еще защита имущества членов семьи);

- разная степень страховой защиты определенных категорий государственных служащих и членов их семей;

- различные источники финансирования страхования.

Практика показывает, что за семнадцатилетний период существования системы обязательного государственного страхования назрела необходимость в совершенствовании законодательства, регулирующего обязательное государственное страхование служащих, создании эффективного механизма его проведения, создание равных условий обеспечения страховой защитой государственных служащих. По мнению авторов, необходимо создать единообразную и эффективную систему осуществления обязательного государственного страхования служащих.

По нашему мнению, требуется систематизация законодательства об обязательном государственном страховании для упорядочивания и совершенствования правовых норм. Корни вышеуказанной проблемы, по мнению автора, кроются в том, что отсутствует единый нормативный акт, который бы в целом закреплял все виды обязательного страхования в России. Выход из этой ситуации видится авторами следующим образом. Законодателю целесообразно унифицировать и консолидировать нормы об обязательном государственном страховании посредством сводного нормативно-правового акта, а также закрепить перечень всех видов обязательно страхования в законе. Нормативным актом, где бы следовало закрепить указанный перечень, мог бы стать Закон Российской Федерации от 27 ноября 1992 г. № 4015 - I « Об организации страхового дела в Российской Федерации»<sup>1</sup>. Отсутствие закона, в котором был бы закреплен исчерпывающий перечень всех видов обязательного государственного страхования, а также отсутствие какой-либо классификации в этой сфере, создают значительные проблемы в правоприменительной деятельности, в частности при осуществлении страхового надзора.

---

<sup>1</sup> ВСНД и ВС РСФСР. 1993. № 2. Ст. 56.



Отсутствие целевой модели развития и реформирования системы обязательного государственного страхования также является серьезным тормозом в процессе стабилизации страховой системы в целом.

---

Актуальные проблемы юридической науки и правоприменительной практики: сборник научных трудов (по материалам VI международной научно-практической конференции, состоявшейся 26 октября 2007 г.): в 2-х ч. Ч.2 / отв.ред. И.М. Машаров. – Киров: филиал НОУ ВПО «СПБивЭСЭП» в г.Кирове, 2007. С. 104 – 110.