Становлення правових засад регулювання діяльності суб'єктів надання послуг зі страхування майна фізичних осіб в Україні

І. В. Кременовська
кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник відділу економіко-правових проблем публічної власності Інституту економіко-правових досліджень НАН України

Є. Є. Ільєнко
аспірант кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності Донецького юридичного інституту МВС України

У статті аналізуються історичні аспекти й соціально-правові передумови становлення та розвитку у вітчизняному адміністративному праві України відносин, які пов'язані зі здійсненням страхової діяльності. На основі досліджених підходів до розуміння сутності страхування майна фізичних осіб конкретизовано особливості здійснення цієї діяльності страховими організаціями на різних етапах державотворення в Україні.
Ключові слова: *страхування, адміністративне законодавство, власність, майно, фізична особа, управлінська діяльність.*

В статье анализируются исторические аспекты и социально-правовые предпосылки становления и развития в отечественном административном праве Украины отношений, связанных с осуществлением страховой деятельности. На основе исследованных подходов к пониманию сущности страхования имущества физических лиц конкретизированы особенности осуществления этой деятельности страховыми организациями на разных этапах государственного строительства в Украине.
Ключевые слова: *страхование, административное законодательство, собственность, имущество, физическое лицо, управленческая деятельность.*

In article the history aspects and social-legal pre-conditions of becoming and development are analyzed in the administrative law of Ukraine relations to realization of insurance activity. On the basis of the explored approaches to understanding of essence of physical persons insurance, the features of realization of this activity are specified by the insurance organizations on different stages of the state building in Ukraine.
Keywords: *insurance, administrative legislation, own, property, physical person, administrative activity.*

Специфіка здійснення страхової діяльності — невід'ємної складової фінансово-економічної сфери виявляється в її взаємозв'язку з багатьма суміжними напрямами суспільних зв'язків, які врегульовано нормами різних галузей права — господарського, цивільного, фінансового, земельного, медичного, а також адміністративного. Водночас у питаннях забезпечення ефективного функціонування системи страхування як окремого напряму адміністративно-правового регулювання економіки та фінансів через об'єктивну недосконалість науково-методологічного підґрунтя на практиці фахівцям доводиться спиратися на результати напрацювань інших галузей знань і практику правозастосування минулих часів, що не завжди сприяє успішному розв'язанню численних проблем, з якими найчастіше стикаються у своїй діяльності як страхові організації, так і державні (передусім реєстраційно-дозвільні та контролюючі) структури.

Свого часу фахівцями-практиками і дослідниками в галузі права було започатковано гостру дискусію, що триває дотепер навколо проблематики майнового страхування. Загальні засади реалізації та захисту майнових прав фізичних осіб, генезу розвитку відносин власності, особливості правового регулювання страхової діяльності та легітимізації публічних інтересів у цій сфері досліджували О. В. Бондар, В. В. Галунько, О. М. Залєтов, В. Ф. Коньшин, Н. Н. Косаренко, Н. Б. Пацурія, В. І. Мокрушин, В. К. Райхер, О. О. Слюсаренко, П. П. Фурсевич, М. І. Хавронюк та інші науковці. Проте питання стосовно участі державних органів виконавчої влади в регулюванні відносин майнового страхування, визначення меж їх втручання в діяльність суб'єктів надання страхових послуг вивчалися лише фрагментарно, що не спри-

яло напрацюванню дієвих й ефективних механізмів захисту, за допомогою адміністративно-правових засобів, прав фізичних осіб — власників застрахованого майна. З урахуванням цього необхідність дослідження впливу історичних і соціальних чинників, які супроводжували процес становлення законодавства в галузі страхування, обумовлено метою обґрунтування їх впливу на формування системи джерел вітчизняного адміністративного права на різних етапах українського державотворення, а також на зміст відносин, які можуть виникати між страховими компаніями та суб'єктами виконавчо-владних повноважень.

Створення і становлення законодавчої бази для розв'язання питань, пов'язаних зі здійсненням страхування, захистом інтересів власників майна, а також з регулюванням відносин між страховими організаціями та державою в Україні, відбувалося як складний суперечливий процес. Протягом тривалого часу поряд зі змінами в ідеології та політиці державного управління неодмінно зазнавали суттєвих трансформацій практично всі галузі законодавства; паралельно розвивалася і правнича наука, досягнення якої також справляли свій вплив на стан нормативно-правового врегулювання відносин у сфері страхування. Як слушно констатує В. В. Галунько, в останнє десятиріччя на нових ідеологічних і методологічних засадах було оновлено законодавчу базу юриспруденції, розроблено низку нових теорій у галузі адміністративного права, критично переглянуто та скориговано щодо сучасних умов кращі досягнення вітчизняних і зарубіжних адміністративістів [1, с. 50]. Однак розроблені вченими нові положення і пропозиції, на нашу думку, наразі не повною мірою задовольняють потребу в цілісному науково-практичному забезпеченні адміністративно-правового захисту майнових прав фізичних осіб у страхових правовідносинах.

Дослідженню загальних засад страхування найбільше уваги було приділено в працях фахівців у галузі цивільного, фінансового, господарського, а також страхового права, які традиційно пов'язують виникнення страхових правовідносин у X-XI ст. з таким зведенням законодавства, як «Руська правда». Саме з цим документом, як твердять фахівці, пов'язане врегулювання відносин щодо матеріального відшкодування шкоди громадою (верв'ю) [2, с. 64]. У той час, коли професійних суб'єктів надання страхових послуг не існувало, було лише започатковано загальні принципи відшкодування збитків або шкоди, заподіяних унаслідок настання не сприятливих для людини умов, і лише згодом вони одержали назву страхового випадку.

Як зауважує О. М. Залєтов, початок виникнення страхування у Російській імперії відносять до кінця XVII сторіччя, коли в 1786 р. імператриця Катерина II звеліла Державному позиковому банку проводити в усіх містах страхування кам'яних будинків, які передавалися в заставу до цього банку. Подібне страхування поширювалося також на фабрики і заводи [3, с. 11]. У цьому різновиді послуг простежуються, по-перше, практично ті самі риси, що є характерними для сучасного страхування заставного майна фізичних осіб. По-друге, слід звернути увагу на те, що застосування імперативних методів регулювання нового різновиду суспільних відносин і покладення на державну установу завдання здійснювати в обов'язковій формі страхування зазначених об'єктів заклало підґрунтя для формування виконавчо-владних механізмів для забезпечення його виконання.

Подальший розвиток страхування характеризувався розширенням кола суб'єктів надання страхових по-

слуг та включенням до нього недержавних структур, а також формуванням механізмів державного контролю у сфері здійснення страхової діяльності. Як твердить Н. Н. Косаренко, значну роль в історії страхування відіграли земства — виборні органи місцевого самоврядування. У 1864 році було затверджено Положення про взаємне земське страхування, у якому встановлювалося, що кожне земство має здійснювати операції зі страхування лише у своїй губернії, а з 1894 р. встановлено державний нагляд за діяльністю акціонерних страхових товариств, який здійснювався Міністерством внутрішніх справ та губернаторами, що також контролювали земства. Ці справи належали до відання Губернського земського збору, який призначав тарифи страхових внесків, платежів, премій, норми забезпечення, складав інструкції зі страхування для земських управ, волосних управлінь і агентів, а також розпоряджався страховими коштами та розглядав звіти губернських земських управ [4, с. 83].

У дореволюційні роки одним із важливих центрів страхування в Україні була Одеса. Тут існували самостійні страхові товариства, а також філії провідних страхових компаній Петербурга та Москви, іноземних страховиків, діяльність яких була дозволена з 1885 р. Серед них були американські, англійські, німецькі, французькі компанії, зокрема «Нью-Йорк», «Эквитебль», «Рубен», «Генеральное общество», які проводили страхування життя і страхування від нещасних випадків [4, с. 14].

На подальший розвиток системи страхування майна фізичних осіб в Україні справили значний вплив і події, що розгорнулися на тлі суспільно-політичних змін, які відбувалися в дореволюційну добу, коли частина українських земель перебувала під імперською окупацією Росії. Після революції 1917 року весь страховий ринок було монополізовано системою Держстраху. У 1918 році уряд націоналізував страхову справу та анулював страхові договори, у тому числі й щодо особистого страхування. Так, 23 березня 1918 року В. І. Леніним був підписаний Декрет Ради народних комісарів «Про встановлення державного контролю за всіма видами страхування, крім соціального». Організована Рада у справах страхування, апаратом якої став Комісаріат у справах страхування, очолюваний комісаром. Акціонерну форму страхування було скасовано та ліквідовано всі приватні страхові компанії [5, с. 18].

За роки Радянської доби страхування в Україні розвивалося нерівномірно. У 1921 році почався перехід до нової економічної політики (неп). З цього питання таким, що не позбавлене наукового інтересу, є твердження В. І. Мокрушина, котрий характеризує політику непу як перший досвід адміністративної реформи й наводить аналіз чинного законодавства, у якому цивільні права, у тому числі право фізичних осіб набувати й відчужувати майно (з обмеженнями, зазначеними в законі), робити угоди і вступати в зобов'язання, організовувати промислові й торговельні підприємства, охороняються законом [6, с. 264].

У цей період передбачалися такі форми власності, як державна, кооперативна та приватна. Земля, надра, ліси, гори, залізниці, їхній рухомий склад і літальні апарати могли бути тільки власністю держави. На правах приватної власності могли бути: будови, торговельні підприємства, підприємства промислові з числом робітників не вище встановленого законом, знаряддя виробництва, цінності, не заборонені законом до продажу товари, предмети господарства і домашнього побуту та всіляке майно, не вилучене з приватного обігу [4, с. 89].

У цей період також стали налагоджуватися економічні відносини у формі товарообміну між містом і селом, і дедалі більшого поширення набував грошовий і кредитний обіг, що створило передумови для відновлення страхування. У 1921 році були створені Головне управління державного страхування у складі Наркомфіну та страхові органи на місцях.

Одним із найбільш важливих нормативно-правових документів у галузі страхування майна фізичних осіб став ухвалений 6 жовтня 1921 р. декрет РНК «Про державне майнове страхування», яким передбачалося організувати в усіх місцевостях державне майнове страхування приватних господарств від пожеж, пошесті на худобу, градобою рослинних культур, а також аварій на шляхах водного і сухопутного транспорту. При цьому привертає увагу доречне зауваження відомого науковця радянської доби В. К. Райхера, який наводив, що на селі з кінця 1921 р. будівлі, худоба, посіви охоплювалися обов'язковим окладним страхуванням. При цьому будівлі від пожеж повинні були страхуватися скрізь, а худоба від пошесті й посіви від градобою — тільки в тих губерніях, де було відповідне рішення місцевих органів влади [7, с. 286-291].

На той час ні в законодавстві СРСР, ні в політиці уряду не було створено чіткої концепції щодо страхування майна фізичних осіб. За затвердженим ЦВК і РНК СРСР Положенням «Про державне страхування Союзу РСР» було закріплено, що страхування в усіх його видах є монополією Союзу РСР, а роботу з обов'язкового та добровільного страхування життя і майна громадян організовували та виконували органи Держстраху СРСР [8].

Державна страхова організація «Держстрах СРСР» була сформована в умовах адміністративно-командної системи, жорстко централізованої економіки, превалювання державної форми власності. Діяльність Держстраху СРСР будувалася на принципах державної монополії, централізму та господарського розрахунку. Побудова системи державних страхових органів здійснювалася у точній відповідності до адміністративно-територіального поділу країни.

У повоєнні роки було вжито низку важливих заходів щодо посилення ролі страхування з метою підвищення його впливу на розвиток економіки та загалом народного господарства. Поряд з тим організаційна структура Держстраху також зазнала організаційних змін, зокрема з 1947 р. Управління іноземного страхування СРСР було виділено зі структури Держстраху і стало самостійною госпрозрахунковою організацією [5, с. 87].

З квітня 1958 року страхову справу було передано до відання міністерств фінансів союзних республік. Зокрема прийнято Постанову Ради Міністрів УРСР «Про затвердження Положення про органи державного страхування в Українській РСР» від 26 листопада 1958 р. за № 1645. При цьому зберігалася єдність фінансової політики в галузі державного страхування: у союзних республіках воно провадилося на основі законів СРСР, рішень уряду СРСР і законодавства союзних республік, за правилами й інструкціями Міністерства фінансів СРСР, яке здійснювало координацію та методичне керівництво державним страхуванням.

Важливе значення для розвитку системи страхування майна громадян мало запровадження пізніше, у 1973 р., форми сплати страхових внесків через бухгалтерії підприємств і організацій, а також підвищення страхового забезпечення щодо страхування будівель.

За Конституцією СРСР 1977 р. (ст. 13) в особистій власності громадян могли перебувати лише предмети побуту, осо-

бистого споживання, зручності і підсобного домашнього господарювання, житловий будинок і трудові заощадження. Усе це не могло використовуватися для добування доходів поза місцем роботи або в неробочий час [9]. Слід погодитися із зауваженням М. І. Хавронюка, який твердить, що за суспільним устроєм, який існував на той час, приватна власність розглядалась не як засіб соціальної підтримки населення, а лише як засіб експлуатації [10, с. 332-333].

Майнове страхування фізичних осіб у СРСР здійснювалося у добровільній формі, при цьому розмір страхового внеску був чітко нормований. Разом з тим обов'язковому страхуванню у господарствах громадян також підлягав певний перелік об'єктів. До них належали такі, що перебували у приватній власності громадян: велика рогата худоба віком від 6 місяців, коні, верблюди, віслюки, мули, вівці, кози (від 1 року), свині (від 9 місяців). Будівлі, а у колгоспах, крім того, інвентар та обладнання, продукція, сировина, матеріали страхувалися від вогню, удару блискавки, вибуху, повені, землетрусу, бурі, буревію, зливи, граду, обвалу та зсуву [7, с. 1089].

У 1986-1987 роках з'явилися нові види страхування для населення: комбіноване страхування автотранспорту, багажу і пасажирів (автокомбі), страхування за одним договором будівель і домашнього майна, страхування виробів із дорогоцінних металів і каміння, колекцій, унікальних та антикварних виробів, страхування майна осіб, які займаються індивідуальною трудовою діяльністю; з 1988 р. державні підприємства одержали право на здійснення добровільного страхування майна і відповідальності [11, с. 203].

Починаючи з 1991 року, після припинення існування СРСР, Україна почала самостійно вирішувати всі питання стосовно організації майнового страхування. Поряд з процесами державотворення зазнавало змін не лише національне законодавство. Можна твердити, що на якісно інший рівень виходила вітчизняна юридична наука. Як наголошує В. Б. Авер'янов, зазначений період розвитку адміністративного права характеризується тим, що теоретичні розроблення вчених, як ніколи раніше, безпосередньо пов'язуються з практичними і перспективними завданнями, що вирішують органи виконавчої влади. З одного боку, це виконання завдань відповідних органів, а з іншого — оновлення самого законодавства України, оскільки воно неповно, а часто-густо й суперечливо регулює відповідні суспільні відносини. Принциповий підхід полягає в тому, що норми цієї галузі повинні встановити адміністративно-правові відносини нового типу, які були б спрямовані насамперед на забезпечення реалізації та захисту прав і свобод людини і громадянина [12, с. 45].

Так, 7 лютого 1991 року Верховною Радою України було ухвалено Закон України «Про власність». Щодо майна фізичних осіб, то законом було значно розширено перелік об'єктів права приватної власності, зокрема доповнено його такими видами, як земельні ділянки, насадження на земельній ділянці, засоби виробництва, вироблена продукція, транспортні засоби, грошові кошти, акції, інші цінні папери, а також інше майно споживчого і виробничого призначення; твори науки, літератури та мистецтва, відкриття, винаходи, корисні моделі, промислові зразки, раціоналізаторські пропозиції, знаки для товарів і послуг та інші результати інтелектуальної праці.

Цього ж року, 16 жовтня, Кабінетом Міністрів України було видано Постанову за № 272 «Про створення Української державної страхової комерційної організації». Як ішлося в преамбулі цього нормативно-правового документа, осно-

вною метою його ухвалення було визначено надання громадянам додаткових соціальних гарантій при переході до ринкової економіки, забезпечення страхового захисту економічних інтересів держави, процесу виробництва і споживання, своєчасного відшкодування збитків, заподіяних стихійним лихом, катастрофами та іншими непередбаченими подіями.

Значним зрушенням у справі посилення захисту майнових прав фізичних осіб стало ухвалення Кабінетом Міністрів України 10 травня 1993 р. Декрету «Про страхування» (далі — Декрет). Цим Декретом було визначено низку термінів у галузі страхування, регламентовано правовий статус страховиків і страхувальників, а також детально прописано порядок укладення і умови договору страхування. Згідно зі статтею 4 Декрету одним з об'єктів страхування було визначено майнові інтереси, пов'язані з володінням, користуванням і розпорядженням майном (майнове страхування) [13]. Утім, як наголошує О. М. Залєтов, ще наприкінці 1993 р. стало зрозуміло, що Декрет визначив лише контури розвитку страхового ринку, і перед державним наглядом постало завдання: виробити цивілізовані законодавчі норми, насамперед з точки зору надійності і гарантованості для страхувальників [3, с. 33]. З урахуванням цього розпочалася ґрунтовна робота над розробленням проекту Закону України «Про страхування», що тривала майже два роки. Перші можливі зміни, внесення до законодавства яких вважалося за необхідне, було обговорено страховиками на Першому з'їзді страховиків України, який відбувся у травні 1994 р. У вересні 1994 року було підготовлено проект Закону України «Про страхування», здійснено його узгодження в Міністерстві освіти України, Міністерстві економіки України, інших міністерствах і відомствах та Національному банку України, а також одержано висновок експертизи західних фахівців. Протягом півроку з того часу проект нового Закону перебував на опрацюванні в Кабінеті Міністрів України, а з лютого 1995 р. — у Верховній Раді України. Лише в червні 1995 року проект Закону України «Про страхування» було схвалено Верховною Радою України в першому читанні та після цього передано на доопрацювання Комісії з питань фінансів і банківської діяльності.

Пізніше, 7 березня 1996 року, Закон України «Про страхування» було ухвалено Верховною Радою, на цій підставі Декрет Кабінету Міністрів «Про страхування» втратив чинність. Нині чинний Закон України «Про страхування» регулює відносини у сфері страхування і спрямований на створення ринку страхових послуг, посилення страхового захисту майнових інтересів підприємств, установ, організацій та фізичних осіб [14].

За твердженням фахівців, цей закон, а також низка інших нормативно-правових актів, ухвалених протягом 1996-2000 рр., безпосередньо визначили умови діяльності у сфері страхування. Вони відображали вже потреби перехідного періоду від планової до ринкової економіки, домінуючою частиною якої стали недержавні страхові компанії, що функціонують на комерційних засадах [15, с. 121].

Таким чином, від початку свого формування інститут страхування майна фізичних осіб в Україні пройшов складний шлях свого утвердження у національній правовій системі і поряд з особливостями суспільного, політичного й економічного розвитку на кожному етапі набував окремих відмінних рис. Суспільна необхідність функціонування у суспільстві подібних механізмів захисту як майнових інтересів власників, так і інших осіб у разі настання різного роду непередбачуваних подій, що можуть спричинити втрату майна або майнових прав, була доведена часом.

Відносини, які виникають з договорів страхування майна фізичних осіб, окрім суто цивільно-правових зв'язків між їх сторонами — страховиком і страхувальником, передбачають участь у створенні умов для взаємного забезпечення прав і виконання зобов'язань й інших суб'єктів, які виконують регулятивні, управлінські та контрольні функції щодо діяльності суб'єктів надання страхових послуг, а тому мають міжгалузевий характер. Визначення змісту відносин між органами державної виконавчої влади та суб'єктами надання страхових послуг, а також меж втручання держави в діяльність страхових компаній (незалежно від форми їх власності) належить до предмета адміністративно-правового регулювання, яким також охоплюються питання захисту прав власників застрахованого майна у випадках, передбачених законодавством.

Список використаної літератури

1. *Галунько В. В.* Концептуальні виклики кодифікації законодавства про адміністративні правопорушення у сфері захисту власників майна / В. В. Галунько // Проблеми систематизації законодавства України про адміністративні правопорушення // Матеріали міжнародної науково-практичної конференції : у 2-х ч., 7-8 грудня 2006 р. – Сімферополь, 2006. – Ч. 1. – 171 с.
2. *Музиченко П. П.* Історія держави і права України : навч. посіб. – К. : Товариство «Знання», 1999. – 662 с.
3. *Залєтов О. М.* Основи страхового права України / Під ред. В. М. Данилишина : навч. посіб. з комп'ютерним довідником «Дінай: Страхування» // О. М. Залєтов, О. О. Слюсаренко. – К. : BeeZone, 2003. – С.11.
4. *Косаренко Н. Н.* Правовое обеспечение публичных интересов в сфере страхования / Н. Н. Косаренко. – М. : Волтерс Клувер, 2010. – 301 с.
5. Страхове право України : навч. посіб. / Н. Б. Пацурія. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 176 с.
6. *Мокрушин В. І.* Політика непу: перший досвід адміністративної реформи / В. І. Мокрушин // Проблеми систематизації законодавства України про адміністративні правопорушення // Матеріали міжнародної науково-практичної конференції : у 2-х ч., 7-8 грудня 2006 р. – Сімферополь, 2006. – Ч. 2. – 320 с.
7. Малая советская энциклопедия. – 3-е изд. – В 10 т. / Б. А. Введенский – гл. ред. – М. : Т. 8. – 1360 с.
8. Собрание законодательства СССР. – 1925. – № 73. – Ст. 536-537.
9. Конституція (Основний Закон) Союзу Радянських Соціалістичних Республік: прийнята позачерговою сьомою сесією Верховної Ради СРСР дев'ятого скликання 7 жовтня 1977 р. // Електронний ресурс. – Режим доступу до ресурсу: http://zakon1.rada.gov.ua
10. Конституція України : офіц. текст : Коментар законодавства України про права і свободи людини і громадянина : навч. посіб. / Авт.-упоряд. М. І. Хавронюк. – К. : Парламент. вид-во, 1999. – 544 с.
11. Экономика и бизнес / Под ред. В. Д. Камаева. – М. : Изд-во МГТУ, 1993. – 464 с.
12. Адміністративне право України. Академіч. курс : підруч. : у 2-х т. : Том 1. Загальна частина / Ред. колегія : В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Видавництво «Юридична думка», 2004. – 584 с.
13. Про страхування : Декрет Кабінету Міністрів України від 10 травня 1993 р. за № 47-93 // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 29. – Ст. 320.
14. Про страхування : Закон України від 07.03.1996 р. за № 85/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 18. – Ст. 78.
15. *Бондар О. В.* Обов'язкове страхування / О. В. Бондар, О. М. Залєтов, П. П. Фурсевич. – К. : BeeZone, 2005. – 484 с.