

Джерела сучасного українського страхового права

Страхове право в Україні – молода і перспективна галузь права. Справа в тому, що як галузь страхове право отримало свій розвиток лише починаючи з кінця минулого сторіччя. До цього часу мова йшла лише про зародження та якісний розвиток страхування в Україні. Зокрема, окремі правознавці вказують на наявність окремих елементів страхування на теренах України ще за часів існування Київської Русі. Документом, що в певній мірі опосередковував страхові правовідносини у той час була Руська Правда, яка, на думку окремих вчених, врегульовували окремі елементи праобразу договору страхування цивільної відповідальності¹.

Законодавче регулювання страхової діяльності в сучасній Україні має певну історичну специфіку, яка значною мірою накладає свої особливості в цілому на систему правового забезпечення. Справа в тому, що у колишньому Радянському Союзі не було базового закону, який би регулював порядок здійснення страхової діяльності. Страхова діяльність здійснювалася виключно установами Держстраху та Індержстраху, які, звісно, не мали повної самостійності та автономії². Діяльність цих установ носила державно-регульований характер, що передбачав значні надходження від страхових платежів до бюджету та виділення з бюджету, у випадках необхідності, коштів на здійснення страхових виплат. Як наслідок не виникало й потреби визначати законодавчі норми, які б на рівні законів встановлювали права і обов'язки суб'єктів на страховому ринку. Лише окремі питання були врегульовані Постановами ЦК КПРС та Ради Міністрів колишніх СРСР та УРСР, а також нормативними документами Держстраху та Укрдержстраху.

Початок демонополізації страхової справи в Радянській Україні поклав Закон “Про кооперацію”, прийнятий Верховною Радою СРСР 26 травня 1988 р. Зокрема цим Законом встановлювалося, що кооперативи можуть страхувати

своє майно та майнові інтереси в органах державного страхування, а також створювати кооперативні страхові установи, визначати умови, порядок та види страхування.

Вагому роль у процесі створення недержавних страхових організацій відіграли також затверджене 19 червня 1990 р. Радою Міністрів СРСР Положення “Про акціонерні товариства та товариства з обмеженою відповідальністю” та Постанова “Про заходи щодо демонополізації народного господарства”, яка була затверджена 16 серпня 1990 р. Ці нормативні акти прямо дозволяли займатися страховою діяльністю і конкурувати між собою державним, акціонерним, взаємним та кооперативним товариствам.

Перехід України до ринкової економіки ознаменував нові орієнтири та цінності. Одним із першочергових завдань виявилось надання громадянам належних соціальних гарантій у нових умовах, забезпечення страхового захисту економічних інтересів держави, процесу виробництва і споживання, своєчасного відшкодування збитків, викликаних раптовими і непередбачуваними обставинами (стихійним лихом). Одним із перших історично важливих кроків у даній сфері стала Постанова Кабінету Міністрів України “Про створення Української державної страхової комерційної організації” від 16 жовтня 1991 р. По-суті це була перша спроба розвитку страхування в Україні на нових засадах.

Впродовж 1992-1993 років у більшості країн, що утворилися внаслідок розпаду Радянського Союзу, нарешті були прийняті законодавчі акти з питань страхування. В Україні законотворчий процес із вказаного питання розпочався також у 1992 році, коли Укрдержстрах за участю ряду провідних страхових компаній, утворених в період 1990-1992 рр., подав до Кабінету Міністрів України перший проект закону “Про страхування”. Після певних процедур узгодження даний проект був прийнятий як декрет 10 травня 1993 року (оскільки згідно із рішенням Верховної Ради України в цей період Кабінет Міністрів України отримав право видавати декрети, які мали статус законів). Цей Декрет був спрямований на утворення якісно нового (хоча й

недосконалого) ринку страхових послуг, а також на посилення страхового захисту майнових інтересів підприємств, установ, організацій та громадян. Окрім цього, Декрет дав змогу зупинити будівництво на ринку страхових послуг так званих “фінансових пірамід” до структури яких на момент прийняття Декрету вже входило понад 1000 комерційних, приватних та акціонерних страхових компаній³.

Декрет Кабінету Міністрів України “Про страхування” став по-суті першим базовим законодавчим актом, який вперше на території сучасної України забезпечив системне правове регулювання страхової діяльності. Декретом були визначені основні поняття, пов’язані із страховою діяльністю та безпосередньо ринком страхових послуг. В той же час, як вірно зазначають окремі правознавці, головний недолік Декрету полягав у тому, що тут було зроблено спробу поєднати суперечливі непокєднувані положення: з одного боку, певні “держстрахові” принципи здійснення страхової діяльності, що базувалися на планово-адміністративній економіці, а з іншого – принципи ринкової економіки і, зокрема, страхування в умовах ринку. Так, наприклад, з одного боку, Декрет передбачав здійснення страхових виплат за рахунок страхових резервів, що відповідало ринковим принципам, а з іншого – не визначав фінансового механізму формування цих резервів і суто адміністративно забороняв перераховувати до резервів понад 50% страхових платежів. Окрім того, Декрет над ліберально забороняв державі втручатися в діяльність страхових організацій, а водночас визначав державний орган, відповідальний за стан розвитку страхового ринку⁴.

Одним із найголовніших позитивних результатів впровадження в дію Декрету “Про страхування” є створення системи державного регулювання та нагляду за страховою діяльністю, включаючи реєстрацію страхових організацій та ліцензування цієї діяльності, а також створення відповідного органу виконавчої влади у справах нагляду за страховою діяльністю. Сфера повноважень державного органу з нагляду за страховою діяльністю досить широка. Зокрема даний орган виконує такі функції: 1) веде реєстр страховиків,

перестраховиків, страхових та перестраховальних брокерів України; 2) видає ліцензії на проведення страхової діяльності; 3) здійснює контроль за платоспроможністю страховиків і виконанням їхніх зобов'язань перед страхувальниками; 4) встановлює правила формування, розміщення та обліку страхових резервів; 5) узагальнює страхову практику; 6) розробляє пропозиції щодо зміни діючого страхового законодавства тощо.

Із прийняттям прогресивного як на той час Декрету, невдовзі все ж таки стало зрозуміло, що він визначив лише контури розвитку страхового ринку, і перед державним наглядом постало завдання: виробити цивілізовані законодавчі норми, насамперед, з точки зору надійності та гарантованості для страхувальників. Так розпочалась робота над проектом Закону України "Про страхування". У травні 1994 р. можливі зміни, внесення яких до страхового законодавства було необхідним, страховики обговорили на I з'їзді страховиків України. У вересні 1994 р. був розроблений проект майбутнього закону. Після цього проект півроку знаходився на опрацюванні в Кабінеті Міністрів України, а з лютого 1995 р. – у Верховній Раді України.

7 березня 1996 р. Верховною Радою України був прийнятий Закон України "Про страхування", необхідність якого була очевидна, оскільки старе страхове законодавство не могло вже ефективно регулювати діяльність страхових організацій та інших учасників страхового ринку. Цей Закон, а також ціла низка нормативно-правових актів, прийнятих протягом 1996-2000 років, 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.

Але вже наприкінці другого тисячоліття зазначений Закон значною мірою також вичерпав себе і став стримувати подальший розвиток системи страхування в Україні. Набрання чинності Угоди про партнерство та співробітництво між Україною та Європейським Співтовариством, а також рішучі дії учасників страхового ринку на чолі з Лігою страхових організацій

України спонукали Міністерство фінансів до спільної підготовки низки проектів нових нормативно-правових актів та внесення змін до діючих. Активна та конструктивна робота Комітету з питань фінансів та банківської діяльності Верховної Ради України забезпечила якісну і відкриту підготовку нової редакції Закону України "Про страхування".

За основу нової редакції Закону України "Про страхування" закладено систематизований підхід щодо створення, реорганізації і ліквідації страхових компаній, з урахуванням законодавства України, міжнародних стандартів і практики регулювання страхової діяльності, а також закладено низку нових принципів щодо правового регулювання діяльності страхових компаній. В основному, ці принципи стосуються питань організаційно-правової форми, вимог до страхових компаній, таємниці страхування, регулювання і нагляду за діяльністю страхових організацій та застосування до них відповідних заходів впливу.

Законом була передбачена можливість страховиків здійснювати перестрахування як у резидентів, так і у нерезидентів. Але це стосувалося не всіх ризиків, а лише їх частини. Такі заходи мали перешкодити перетворенню страхових компаній у перестрахових брокерів. При цьому, з метою запобігання відтоку коштів за кордон, визначено такі вимоги, які б давали можливість встановити прозорі правила в перестрахуванні⁵, а також передбачене відповідне декларування у разі, якщо обсяги страхових платежів, що передаються в перестрахування нерезидентам, перевищують 50 відсотків від їхнього загального розміру, отриманого з початку календарного року⁶.

Окрім зазначеного Законом було запроваджено норму щодо підвищення фінансової міцності та стабільності страховиків України. Зокрема, збільшено мінімально допустимий розмір статутного фонду страховика, який займається іншими, ніж страхування життя, видами страхування, до суми, еквівалентної 1 млн. євро, а для страховика, який займається страхуванням життя, - 1,5 млн. євро за обмінним курсом валюти України.

Посередницька діяльності у сфері страхування, якою відповідно до Закону займаються страхові або перестрахові брокери може здійснюватися як резидентами, так і нерезидентами. В той же час нерезиденти вправі надавати послуги лише через постійні представництва в Україні, які повинні бути зареєстровані як платники податку відповідно до законодавства України та включені до державного реєстру страхових або перестрахових брокерів, згідно із порядком, встановленим Кабінетом Міністрів України.

Значну увагу приділено також питанням дотримання комерційної таємниці страховика посадовими особами органів державної влади. Започатковується поняття "таємниці страхування", із визначенням, яка саме інформація складає таємницю страхування і в яких випадках вона розкривається; а також обмежено коло державних органів, зокрема, Прокуратура, Служба безпеки України, Міністерство внутрішніх справ, Державна податкова адміністрація України, за письмовим запитом яких може надаватися інформація, яка складає таємницю страхування.

Особливої уваги заслуговує ст. 7 Закону "Про страхування", яка присвячена обов'язковому страхуванню. З однієї сторони нова редакція Закону містить набагато обширніший перелік тих видів страхування, які здійснюються в обов'язковій формі (нині їх вже 42 види). З іншої сторони значна частина обов'язкових видів особистого страхування, передбачених у попередньому Законі, скасовані із вказівкою на те, що компенсаційні виплати окремим категоріям працівників (потерпілим особам) будуть здійснюватись безпосередньо з Державного бюджету України.

Джерелами сучасного страхового права повноправно вважаються нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, завдяки яким страхові правовідносини в Україні отримали детальну правову регламентацію. Серед цих актів особливе місце займають: "Положення про порядок провадження діяльності страхових посередників" від 18 грудня 1996 р., "Тимчасове положення про товариство взаємного страхування" від 1 лютого 1997 р., "Порядок і правила проведення обов'язкового авіаційного страхування

цивільної авіації”, затв. постановою Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 2002 р., “Порядок та умови обов'язкового державного страхування державних виконавців”, затв. постановою Кабінету Міністрів України від 17 серпня 1998 р., “Порядок і правила проведення обов'язкового страхування цивільної відповідальності за ядерну шкоду”, затв. постановою Кабінету Міністрів України від 23 червня 2003 р., Положення Кабінету Міністрів України “Про обов'язкове особисте страхування від нещасних випадків на транспорті” від 14 серпня 1996 р. та ін.

Нормативними актами міністерств і відомств України – інструкціями, положеннями, методиками, наказами, що реєструються в Міністерстві юстиції України, норми страхового законодавства отримують ще більшу деталізацію. Передусім це стосується тих питань, які належать до сфери регулювання кількох відомств. Наприклад, такими актами регулюється порядок ведення бухгалтерської та статистичної звітності страховиків.

Особливе місце серед джерел страхового права України посідають нормативно-правові акти, що їх видав орган, уповноважений здійснювати контроль за страховою діяльністю. Першим таким органом в Україні став Державний комітет у справах нагляду за страховою діяльністю – Укрстрахнагляд (Постанова Кабінету Міністрів України від 17 вересня 1993 р.). Починаючи з 15 грудня 1999 р. відповідно до Указу Президента України “Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади” повноваження Комітету виконувало Міністерство фінансів України, в складі якого був створений Департамент в галузі проведення державної політики в сфері нагляду за страховою діяльністю. На даний час у зв'язку із прийняттям Закону України “Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг” зазначені повноваження виконуються Державною комісією з регулювання ринків фінансових послуг України (Держфінпослуг)⁷. Отже, як уповноважений орган комісія забезпечує реалізацію державної страхової політики, а її акти є обов'язковими для всіх страховиків України. Цими актами, а саме наказами, розпорядженнями, рішеннями встановлюються інструкції та

методики щодо здійснення окремих видів діяльності, заходи з покарання страховиків за виявлені порушення – приписи, зупинки, обмеження та відкликання ліцензій; вимоги до звітності й обліку; порядок реєстрації, ліцензування, вилучення з реєстру, ліквідації та реорганізації; порядок здійснення навчання, підготовки та перепідготовки кадрів страховиків. Серед них: Інструкція про порядок сертифікації страхових брокерів, ведення державного реєстру страхових брокерів та регулювання їх діяльності, затверджена наказом Комітету у справах нагляду за страховою діяльністю №78 від 26.10.1999р., Методика розрахунку страхових тарифів по обов'язковому страхуванню майна державних підприємств і організацій, затверджена наказом Міністерства економіки України, Міністерства фінансів України, Укрстрахнагляду від 31 липня 1995р. №124/48/131, Положення про порядок здійснення страхової діяльності відокремленими підрозділами страховиків, затверджене наказом Комітету у справах нагляду за страховою діяльністю №13 від 12 березня 1994р., Ліцензійні умови провадження страхової діяльності, затверджені розпорядженням Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України від 28.08.2003 р. №40 зі змінами від 25.01.2005 р. №3433 та багато інших.

Нормативні акти місцевих органів виконавчої влади, як правило, мають розпорядчий характер і окреслюють особливості провадження в межах певних адміністративних одиниць заходів, визначених урядовими або відомчими документами. Це можуть бути роз'яснення щодо проведення будь-яких експериментів, особливостей муніципального страхування, а також нормативні акти, які регулюють порядок здійснення нагляду за страховиками згідно з програмами, розробленими на місцевому рівні та за участю різних місцевих структур виконавчої влади. У зв'язку з віднесенням більшості питань з регулювання страхової діяльності на загальнодержавний рівень, роль правових актів місцевої влади у страховій галузі незначна.

Як висновок слід відзначити, що страхове право – це комплексна галузь права, яка на приватноправових та публічно-правових засадах здійснює

регулювання суспільних відносин, пов'язаних із страховим захистом майнових інтересів фізичних та юридичних осіб у випадках заподіяння збитків. Саме тому, до джерел сучасного страхового права України входять не лише акти цивільного законодавства, але й фінансового, адміністративного, а також в певній мірі кримінального законодавства. Всі вони в комплексі дозволяють забезпечити розвиток страхового ринку України, внаслідок чого суспільство та держава зможуть вирішити чи не найважливіші економічні, соціальні та політичні проблеми.

¹ Залетов О.М., Слісаренко О.О. Основи страхового права України. Навчальний посібник. Під ред. д.е.н. Б.М.Данилишина. – К., 2003. – С.11; Страхове право: Навч. посібник. / За ред. Ю.О.Заїки. – К., 2004. – С.9.

² Ротова Т.А., Руденко Л.С. Страхування навчальний посібник. – К., 2001. – С.14-15.

³ Горбач Л.М. Страхова справа: Навч. Посібник. – Луцьк, 2001. – С.21.

⁴ Біленчук Д.П., Біленчук П.Д., Залетов О.М., Клименко Н.І. Страхове право України. Підручник для вищих навчальних закладів. За ред. П.Д.Біленчука і О.Ф.Філонюка. – К., 1999. – С.19-20.

⁵ Порядок та вимоги щодо здійснення перестраховання у страховика (перестраховика) нерезидента. Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 4 лютого 2004 р. №124 // Офіційний Вісник України. – 2004. – №5. – ст.242.

⁶ Закон України “Про страхування” від 04.10.2001. – Ст.12 абз.5 // Відомості Верховної Ради. – 2002. – №7. – ст.50.

⁷ Положення “Про Державну комісію з регулювання ринків фінансових послуг України”. Затверджено Указом Президента України від 4 квітня 2003 р. №292/2003 // Урядовий кур’єр. – 2003. – №70.