

А.Б. ИПАТОВ, к.ю.н.,

Ростовский государственный экономический университет, Россия

### ИНСТИТУТ СТРАХОВАНИЯ В СИСТЕМЕ ФИНАНСОВОГО ПРАВА

В соответствии со ст. 2 Закона РФ от 27.11.1992г. № 4015-1 (в редакции Федерального закона от 20.07.2004г. № 67-ФЗ) «Об организации страхового дела в РФ»<sup>1</sup> страхование характеризуется как отношения по защите интересов физических и юридических лиц, Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований при наступлении определенных страховых случаев за счет денежных фондов, формируемых страховщиками из уплаченных страховых премий (страховых взносов), а также за счет иных средств страховщиков. Сущность страхования с экономической точки зрения подробно рассмотрена в экономической литературе<sup>2</sup>.

Однако представляется недостаточно обоснованной характеристика страхования исключительно как экономической категории, согласно которой «страхование представляет собой систему экономических отношений, включающую совокупность форм и методов формирования целевых фондов денежных средств и их использование на возмещение ущерба при различных непредвиденных неблагоприятных явлениях (рисках), а также на оказание помощи гражданам при наступлении определенных событий в их жизни»<sup>3</sup>.

В научной литературе страхование рассматривается не только как экономи-

ческая, но и как правовая категория, поскольку общественные отношения, возникающие при создании и использовании страхового фонда, опосредуются нормами права<sup>4</sup>.

С точки зрения гражданского права, с цивилистических позиций рассматриваемое страхование, - это обязательство, которое обладает как общими признаками, которые присущи всем обязательственным правоотношениям, так и особенными, которые характеризуют исключительно страхование.

Страхование является разновидностью хозяйственной, предпринимательской деятельности, испытывающей активное вторжение публичного начала (нормативно-правовых норм) на разных этапах развития соответствующих отношений: от заключения договора (имеется в виду использование модели обязательного страхования) и до исполнения обязательства основной фигурой — страховщиком (имеется в виду контроль за расходованием денежных средств страховщика, которые должны для него служить источником выплаты страхового возмещения при имущественном страховании и страховой суммы при страховании личном). Во всем этом проявляется особый интерес со стороны государства к страховым отношениям, влекущий за собой достаточно жесткое регулирование рынка страховых услуг, установлении определенных правил поведения. Указанная тенденция, включая обязательность определенных видов страхования, является традиционной для страхования.

Анализируя мнения ученых о соотношении частного и публичного интереса

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ. 2003. № 50. Ст. 4858.

<sup>2</sup> См.: Страхование дело / Под ред. проф. Л.И. Реймана. -М., 1992; Финансы. Денежное обращение. Кредит: / Под ред. проф. Л.А. Дробзиной. -М.: Финансы, ЮНИТИ, 1997. 479с; Балабанов И.Т., Балабанов А.И. Страхование. -Спб.: Питер, 2004. 256с.; Ермасов С.В., Ермасов Н.Б. Страхование. - М.:ЮНИТИ, 2004. 462с.; Страхование. / Под ред. Т.А. Федоровой. М.: Экономистъ, 2004. 875с.

<sup>3</sup> Шахов В.В. Страхование. -М.: ЮНИТИ, 2000. С.15.

<sup>4</sup> Шиминова М.Я. Основы страхового права России.- М., 1993.

в области страхования, можно отметить, что научные взгляды некоторых из них относят страхование в целом либо только обязательное страхование к публичному праву. Так, В.Р. Идельсон рассматривает страхование с точки зрения публичного и частного права, полагая, что в основе обязательного страхования лежит начало «обязательности», а оно «чуждо договорному праву и уничтожает само понятие страхового договора»<sup>5</sup>. В.И. Серебровский также считает, что при возникновении страхового отношения в силу веления закона оно в столь сильной степени проникается публично-правовыми свойствами, что говорить о принципиальном подчинении его нормам частного (гражданского) права уже не приходится<sup>6</sup>. С.А. Рыбников трактует страхование как договор (свободное волеизъявление двух сторонников о страховании) и как публично-правовую обязанность, или повинность, при страховании обязательном<sup>7</sup>.

В юридической литературе предпринимались попытки обоснования единого страхового права, включающего в себя как нормы частного гражданского права, так и нормы публичного административного и финансового права. Критерием выделения и построения как «самостоятельной» отрасли страхового права, является, как правило, специальный вид деятельности, который и объединяет все правовые нормативные акты. Сторонниками данной теории еще в 20-х годах прошлого века были С.А. Рыбников<sup>8</sup> и Е. Мен<sup>9</sup>.

<sup>5</sup> Идельсон В.Р. Страхование право. - Спб., 1907. С.16.

<sup>6</sup> Серебровский В.И. Очерки советского страхового права. - М., 1926. С.89.

<sup>7</sup> Рыбников С.А. Страхование дело. - М., 1929. С.6.

<sup>8</sup> Рыбников С.А. Юридическая природа взаимоотношений сторон в обязательном страховании // Вестник государственного страхования. -1923. -№ 11, 12. -С. 31.

<sup>9</sup> Мен Е. Юридическая природа страхового договора по законодательству РСФСР об обязательном страховании // Вестник государственного страхования. -1923.- № 7, 8. -С. 9-10.

В научных исследованиях по гражданскому праву, учебных пособиях по страховому праву и учебной литературе по финансовому праву разброс мнений о частноправовом и публичном характере института страхования имеют, как правило, диаметрально противоположные позиции. Так, профессор О.А.Красавчиков определяет страхование как «...гражданско-правовой институт, состоящий из комплекса правовых норм, регулирующих имущественные и личные неимущественные отношения, возникающие при создании и использовании страхового фонда»<sup>10</sup>. К.А. Граве и Л.А. Лунц утверждают, что отношения, возникающие по поводу добровольного и обязательного страхования, регулируются страховым правом как «отраслью гражданского права»<sup>11</sup>. Однако, необходимо отметить о явном недоразумении, поскольку речь, очевидно, идет о страховом праве как подотрасли, а не отрасли гражданского права. В.К. Райхер считал, что к гражданскому праву относится «страховое право, регулирующее... страховые отношения не только по добровольному, но и по обязательному страхованию»<sup>12</sup>. По его мнению, «решающим основанием в пользу включения обязательного страхования в состав гражданского права является полная однородность страховых отношений по добровольному и обязательному страхованию с точки зрения предмета правового регулирования. Ибо содержание этих отношений как имущественных отношений, возникающих между страховыми органами и страхователями в области страхового обеспечения от стихийных и тому подобных случайностей, в добровольном и обязательном страховании является одинаковым»<sup>13</sup>. М.Д. Суворова заме-

<sup>10</sup> Советское гражданское право. Том 2. / Под ред. О.А. Красавчикова. -М., 1987. С. 267.

<sup>11</sup> Граве К.А., Лунц Л.А. Страхование. -М., 1960. С. 25.

<sup>12</sup> Райхер В.К. Общественно-исторические типы страхования. -М., 1948. С. 191.

<sup>13</sup> Там же.

чает, что обязательное страхование наряду с добровольным относится «всецело к области частного права, так как если какой-либо правовой институт основан на принципах частного права и входит в его систему, то он не может одновременно относиться к публично-правовой сфере»<sup>14</sup>.

Границу между частным и публичным правом проводить необходимо, хотя «такая граница, основанная на различии охраняемых интересов, не может быть безусловно точной»<sup>15</sup>. Всегда остается полоса отношений, где «принципы частного права переплетаются с элементами публично-правового регулирования. Здесь всегда присутствует частный интерес, но в экономике не обойтись и без публичного интереса. Оптимальное соотношение того и другого и должно обеспечиваться правом»<sup>16</sup>.

Представляется, что сводить страхование, являющееся чрезвычайно сложным видом финансовой деятельности, только к страховому обязательству, действительно входящему в сферу частного права, нельзя (речь в данном случае не идет о социальном страховании, имеющем достаточно существенные отличия от рассматриваемого здесь феномена<sup>17</sup>). Вряд ли могут возникнуть сомнения в том, что нормы, устанавливающие порядок допуска организаций к страховой деятельности либо предписывающие правила размещения

страховых резервов, не имеют отношения к страхованию. Но как по предмету регулирования, так и по методу они, несомненно, относятся к публичному праву. На наличие публично-правовой стороны страхового права, являющейся отражением отношения государства к страхованию, указывают Е.Н.Гендзехадзе и Т.С.Мартьянова<sup>18</sup>, а также Н.И. Химичева<sup>19</sup>.

Страхование как один из институтов финансовой системы государства, который составляют финансовые отношения, образующиеся в процессе формирования и использования страховых фондов, является предметом правового регулирования финансового права. Так, нормы финансового права регулируют источники формирования страхового фонда, его взаимоотношения с другими звеньями финансовой системы государства, в частности, с бюджетной системой; порядок использования средств фонда страхования; компетенцию органов государственной власти в области страхования (совместно с нормами административного права).

В любой сфере деятельности (в том числе и страховой) наблюдается переплетение и взаимосвязь самых различных общественных отношений. Но именно благодаря предмету правового регулирования (однородных групп общественных отношений) и производному от него методу (юридическому способу воздействия на общественные отношения) можно говорить о «самостоятельности» страхового права.

Совокупность нормативных актов, содержащих страховые нормы, образует комплексное, межотраслевое по своей природе законодательство о страховании. Правовые нормы, регулирующие страхо-

<sup>14</sup> Суворова М.Д. О частноправовом характере института страхования//Правоведение. -1997. -№ 4. - С. 135.

<sup>15</sup> Шершеневич Г.Ф. Общая теория права. -М., 1912. С.536.

<sup>16</sup> Яковлев В.Ф. О некоторых вопросах применения части первой ГК РФ арбитражными судами // Вестник ВАС РФ.-1995. -№ 5.- С.93.

<sup>17</sup> По вопросу правовой природы и особенностей социального страхования см. работы: Ковалевская Н.С. Правовое регулирование обязательного медицинского страхования // Закон. -1995.- № 7. -С. 27; Ковалевский М. Социальное страхование в правовом государстве //Страховое право.-1999.-№ 3.-С. 3.

<sup>18</sup> Гендзехадзе Е.Н., Мартьянова Т.С. Проблемы российского частного коммерческого страхования / В кн.: Гражданское право России при переходе к рынку. (Памяти проф. В.П. Грибанова) / Отв. ред. Е.А. Суханов.- М., 1995. С. 196.

<sup>19</sup> Финансовое право. Отв. ред. Н.И. Химичева. 3-е изд., перераб. и доп. -М.: Юрист, 2003. С. 592.

вые отношения, содержатся в нормативных актах различной отраслевой принадлежности (конституционном, гражданском, административном, финансовом, налоговом и других отраслях права).

Так как страхование – одна из сфер финансовой системы государства, в учебной литературе по финансовому праву можно считать устоявшимся современным понимание страхового права как комплексного института права, который в качестве объекта правового регулирования имеет особенные страховые отношения — общественные отношения по поводу условий формирования за счет страховых взносов страхователей страховых фондов и их использования в целях осуществления страховых выплат при наступлении страховых случаев в порядке и на условиях, предусмотренных действующим законодательством и условиями договоров страхования. Тем самым подчеркивается, что предметом правового регулирования в такой отрасли права являются достаточно обособленные общественные отношения, для регулирования которых используются смешанные методы, применяемые в различных отраслях права.

Сфера страхования объединяет:

- гражданско-правовое регулирование договоров страхования, учреждение и ликвидацию страховых организаций;
- административно-правовое регулирование деятельности страховых организаций, связанное с лицензированием страховой деятельности, регистрацией страховых брокеров и страховых пулов (объединений страховщиков), контролем за платежеспособностью и финансовой устойчивостью страховых организаций, а также применением санкций к страховщикам со стороны федерального органа страхового надзора.

Методы финансового права применяются в страховании в целях государственного надзора за формированием резервных фондов страховщиками и их использованием, а также в области налогообложения при осуществлении страховых операций страхователями и страховщика-

ми, финансовых результатов страховщиков.

Нельзя не заметить, что современное страховое законодательство характеризуется не только внешней, но внутренней несогласованностью. Некоторые понятия и термины, используемые в нем, не имеют прочной теоретической основы или не сходятся по смыслу с традиционными в правовой науке их значениями. Многие в страховом праве заимствуются из экономики-финансовой науки (например, понятие страхового фонда и др.). Подавляющая доля категорий страхового права имеют экономическое происхождение (расчет страховых взносов, применение актуарных расчетов, страховых тарифов и т.д.). Нередко данные экономические категории не имеют юридического обоснования и не сочетаются с устоявшимися правовыми понятиями и конструкциями.

Представляется, что основные направления совершенствования страхового законодательства должны быть направлены на изменения действующих норм ФЗ «Об организации страхового дела в РФ», несмотря на принятие ряда существенных изменений некоторых его положений (ФЗ № 172–ФЗ от 10.12.2003г.). Основной порок закона – поверхностная (недостаточная) регламентация большинства вопросов страховой деятельности. Принятие в 1996 году части 2 ГК РФ, несомненно, явилось значительным шагом в правовом регулировании страхования, однако глава 48 ГК РФ не в полной мере отвечает потребностям практики и вызывает справедливую критику. Так, в главе 48 ГК РФ присутствуют недостаточно урегулированные нормами права понятия и положения (например, страхование рисков предпринимательской деятельности). Поэтому одним из приоритетных направлений совершенствования страхового законодательства по-прежнему является подготовка и внесение изменений в главу 48 ГК РФ. Кроме того, в целях законодательного урегулирования вопросов осуществления государственного контроля за страховой деятельностью необходимо принятие ФЗ «О страховом надзоре в РФ».

Согласно Концепции развития страхования в РФ, одобренной распоряжением Правительства РФ № 1361-Р от 25.09.2002г. для решения задач развития рынка страховых услуг в первоочередном порядке необходимо разработать и осуществить меры по совершенствованию и развитию законодательства, регулирующего страхование, и в частности обеспечить:

- 1) создание правовых основ деятельности обществ взаимного страхования;
- 2) совершенствование законодательства о налогах и сборах;
- 3) установление основ обязательного страхования, а также определение их приоритетных видов;
- 4) совершенствование осуществления государственного надзора за страховой деятельностью на территории Российской Федерации.

Совершенствование системы законодательства в области страхования должно основываться на глубоком научном анализе законодательства Российской Федерации и практики его применения, международном опыте и стандартах, включать в себя предусмотренные в настоящей Концепции мероприятия по регулированию страхования как целостной системы страховой защиты граждан, организаций и государства<sup>20</sup>.

Общеизвестно, что обязательное страхование в определенной степени восполняет отсутствие в странах с переходной экономикой такого важного инструмента рыночной экономики, каким является добровольное страхование, способствует зарождению и развитию его разновидностей, развивает у населения страховую культуру. На современном этапе развития в РФ нормативно-правовая база обязательного страхования действует неэффективно. Федеральные законы и подзаконные акты, в которых упоминается обязательное страхование, отражают его весьма поверхност-

но и бессистемно. Чаще всего они лишь провозглашают тот или иной вид обязательного страхования, но не содержат порядка и условий его проведения, вследствие чего страхование не проводится, либо лица, на которых возложена соответствующая обязанность по страхованию, уклоняются от заключения договоров страхования. Бланкетные нормы для обязательного страхования, представляющие собой во многом лишь провозглашенные и ничем не гарантированное право на страхование, в настоящее время стали настоящим бедствием для страхового законодательства. Создается некая иллюзия обеспеченности общественных интересов мерами страховой защиты.

Появление в ГК РФ статей об обязательном страховании проблему не решают, тем более что положения, содержащиеся в этих статьях, не лишены противоречий и недостатков. Чтобы заполнить правовой вакуум и устранить противоречия в законодательстве, нужен федеральный закон, который устанавливал бы основные понятия и единые принципы проведения обязательного страхования, давал единую классификацию его видов, необходимые основания для их принятия, предусматривал экономические и правовые гарантии его осуществления.

В ряде учебных пособий по страховому праву наблюдается четкая характеристика в понимании страхового права как комплексного образования, сочетающего нормы публичного и частного права, не имеющего собственного предмета и метода правового регулирования в их традиционном понимании<sup>21</sup>. В учебной литературе по финансовому праву страховое право также рассматривается как комплексное,

<sup>20</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. -2002. -№ 39. -Ст. 3852.

<sup>21</sup> См., например, Петров Д.А. Страхование право. - СПб., Знание. 2000. С.9; Белых В.С., Кривошеев И.В. Страхование право. -М.: Издательство НОРМА, 2002. С. 3; Маренков Н.Л., Косаренко Н.Н. Страхование дело. -М., Ростов-на-Дону: Изд-во «Феникс», 2003. С. 5.

межотраслевое по своей природе<sup>22</sup>, регулируемое несколькими отраслями права, в частности гражданским и финансовым правом<sup>23</sup>.

С другой стороны, ряд ученых подвергают справедливой критике возможность существования комплексных отраслей права, а также необходимость выделения или создания новых<sup>24</sup>.

Действительно, необходимость объединения правовых норм различной отраслевой принадлежности для правового регулирования отношений в такой сфере предпринимательской деятельности, какой является страхование, не вызывает никакого сомнения. Однако выделять комплексные правовые образования, характеризовать их в качестве вторичных структур права и, более того, утверждать, что они являются предпосылкой образования новых отраслей права, представляется ошибочным.

Для определения места страхового права в российской системе права важное значение имеет анализ вида нормативных правовых актов, содержащих нормы страхового права. Здесь невозможно не заметить крайнюю разнородность источников страхового права, а также их разобщенность.

При выяснении параметров рассматриваемой взаимосвязи для страховой науки важен аспект, связанный с уточне-

нием предмета регулирования отрасли страхового права РФ. Отношения в сфере страхования расположены на стыке финансового и гражданского права и требуют при своем регулировании учета интересов как государства, так и гражданского общества. Предмет страхового права не образуется исключительно из страховых отношений, здесь неизбежно присутствуют отношения административно - организационного плана. Финансисты-правоведы неоднократно высказывают суждение о том, что страхование с точки зрения финансовых правоотношений представляет один из самостоятельных институтов (звеньев) финансовой системы государства, образующийся в процессе формирования и использования страховых фондов и являющийся предметом правового регулирования финансового права<sup>25</sup>.

Таким образом, в теории права остается до конца невыясненным вопрос о частноправовом и публичном характере правоотношений, возникающих в сфере страхования, отношений в сфере финансовой деятельности, а также об особенностях их правового регулирования. Данные вопросы нуждаются в более глубоком анализе и специальном изучении.

Статья поступила в редакцию 10.02.2005

<sup>22</sup> Финансовое право. / Под ред. О.Н. Горбуновой. 2-е изд. -М.: Юристъ. 2002. С. 260.

<sup>23</sup> Финансовое право. / Отв. ред. Н.И. Химичева. 3-е изд. -М.: Юристъ. 2002. С. 598.

<sup>24</sup> Суханов Е.А. Осторожно: гражданско-правовые конструкции // Законодательство. -2003. -№ 9. -С. 60-61.

<sup>25</sup> Финансовое право. / Отв. ред. Н.И. Химичева. 3-е изд. -М.: Юристъ. 2002. С. 582.