

УДК 340.15

DOI <https://doi.org/10.32847/ln.2020.12-2.03>

Пономаренко П.О.

*здобувач кафедри загальноправових дисциплін  
Харківський національний університет внутрішніх справ*

## ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ СТАНОВЛЕННЯ НАГЛЯДУ У СФЕРІ СТРАХУВАННЯ (НА МАТЕРІАЛАХ УКРАЇНСЬКИХ ГУБЕРНІЙ У СКЛАДІ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ)

**Постановка проблеми.** Суспільно-державні зміни та перетворення, які відбуваються на сучасному етапі українського державотворення, зумовили корінний переворот в розвитку економіки, перехід від командно-адміністративного управління до ринкового, створили передумови для встановлення якісно-нового рівня у розвитку сфери страхування, яка відіграє важливу роль у вирішенні різних соціально-економічних завдань. В даний час багатьма аналітиками передбачається посилення впливу і стрімкий розвиток страхової галузі, що пояснюється об'єктивною необхідністю: громадяни намагаються не тільки заробити, а й зберегти накопичене, забезпечити собі гідну старість і захиститися від різних нещасних випадків. У зв'язку з цим перед законодавцем стоять важливі питання вдосконалення регулювання правового статусу страхових організацій, вирішення яких надасть велику фінансову стійкість страховиків, забезпечить додаткові гарантії страхувальникам, зміцнить позиції страхових товариств на міжнародному ринку зокрема. На сьогоднішній день ще не створено надійного механізму державного контролю за виконанням страховими організаціями прийнятих на себе зобов'язань. Негативно позначається на розвитку страхового ринку й відсутність заходів стимулювання населення і підприємств до більш широкого використання можливостей страхування для захисту своїх майнових інтересів. Як наслідок, відомий позитивний досвід вирішення вищевказаних проблем на різних етапах розвитку, звернення до якого дає

можливість найбільш повно оцінити правове становище страхових організацій сучасності й потребує вивчення та узагальнення.

**Стан дослідження.** Проблеми, що є важливими як у теоретичному, так і в практичному аспектах для осмислення предмету дослідження розглядалися у працях як сучасних українських та зарубіжних фахівців, так і науковців, зокрема Г. І. Андрєєв, В. С. Гофман, С. Красніков, В. М. Потоцький, С. Є. Разумов, В. К. Райхер, тощо. В той же час, не дивлячись на сталий науковий інтерес до вказаної проблематики, опрацювання та виокремлення особливостей організаційно-правових засад становлення нагляду у сфері страхування на матеріалах українських губерній у складі Російської імперії належить до малодосліджених тем.

Внаслідок чого, **метою** даної статі є дослідження та комплексний аналіз організаційно-правових засад становлення нагляду у сфері страхування на матеріалах українських губерній у складі Російської імперії.

**Виклад основного матеріалу.** Протягом більше п'ятдесяти років з моменту виникнення акціонерного страхування страхова справа велася досить надійно, і ні з боку страхувальників, ні з боку уряду не відчувалося ніякої необхідності в прийнятті заходів, які забезпечували б виконання страховими установами своїх зобов'язань і охороняли б інтереси страхувальників. В останній чверті XIX ст. стали виникати нові акціонерні страхові товариства, з яких частина, домігшись затвердження статутів і не зібравши ще

основного капіталу, припиняли своє існування навіть не почавши функціонувати, іншим вдавалося створити основні капітали, але з такими витратами, що, відкривши операції, вони відразу ж виявилися в несприятливому фінансовому становищі. Ця обставина, а також бажання скласти великі портфелі страхування спонукали нові товариства на зниження премій і на страхування без строгого вибору ризиків, що не могло не привести до негативних результатів. При діючих в кінці XIX століття законодавчих актах, пов'язані з діяльністю страхових товариств інтереси приватних осіб і держави не були достатньо забезпечені. Тим часом, у багатьох іноземних державах законодавець у розглянутий період вже звернув увагу на цей аспект. Питання про нагляд за діяльністю страхових товариств не скрізь отримав однаковий дозвіл [1, с. 289].

Світовим лідером в області страхової справи в XIX столітті вважалася Англія, що володіла двохсотлітнім досвідом ведення операцій в цій сфері. Страхові товариства в Англії, як акціонерні, так і взаємні, діяли на тих же підставах, що і торгові підприємства. Утворення торгових товариств спочатку не було пов'язано ні з якими законними формальностями. У всьому іншому діяльність товариств нічим не була обмежена і не підпорядкована ніякому урядовому контролю, торгова палата навіть не вимагала подання річного звіту, лише пропонувалося, щоб щорічно в приміщенні товариства вивішувався баланс. Таким чином, англійське законодавство прагнуло насамперед захистити індивідуальну діяльність від будь-яких обмежень з боку уряду. Фактично, нагляд у сфері страхування був встановлений тільки в відношенні товариств страхування життя [2, с. 53].

У сфері губернського взаємного страхування страховий комітет був органом контролю і управління. Поряд з цим комітет встановлював розмір відрахувань із страхових платежів по губернському страхуванню, які йшли на посилення засобів установ, які керують губернським взаємним страхуван-

ням, і на винагороду волосних писарів за їх роботу по здійсненню страхових операцій; розглядав клопотання місцевих початків про добровільне страхування будівель, що не підлягають обов'язковому страхуванню, а також казенних і мирських будівель, які знаходяться у володінні приватних осіб за контрактами.

У сфері страхування в приватних товариствах і взаємного страхування в містах у компетенції страхового комітету перебувало: попередній розгляд проектів статутів знову заснованих страхових товариств і змін в статутах діючих товариств; попередній розгляд проектів полісних умов для страхових товариств і нових планів страхувань життя, а також змін діючих з цих предметів правил; розгляд припущень про організаційні витрати страхового підприємства, що підлягають покриттю з основного капіталу, і порядку погашення таких витрат; розгляд видаваних в керівництво по страхуванню життя таблицях смертності, нездатність до праці і захворюваності, розміру облікового відсотка і формул для обчислення розмірів премій; встановлення форм звітів, балансів і статистичних відомостей, що подаються комітету страховими товариствами; розгляд клопотань міських товариств взаємного страхування про дозвіл страхувати майно, що перебуває в повітах; постанову про закриття страхових товариств, у випадках, передбачених цим положенням і статутами, а також участь в ліквідації справ товариств [3, с. 111].

Страховий комітет здійснював також і нагляд за діяльністю страхових агентів. Товариства взаємного страхування в містах та приватні страхові товариства зобов'язані були повідомляти страхової комітет про осіб, обраних ними в якості агентів. З метою відшкодування витрат по здійсненню нагляду за страхуванням, на користь казни встановлювався особливий збір з загальної суми страхових премій як приватних страхових товариств і товариств взаємного страхування в містах, так і за взаємним губернським страхуванням. Розмір цього збору встановлювався в законодавчому порядку на кожні три роки.

До накопичення запасного капіталу, що відповідав третині основного капіталу, розмір дивіденду по акціях не міг перевищувати 7%, і до погашення всіх організаційних витрат дивіденд цей не міг перевищувати 6%, а що стосується самих витрат – то приватні страхові товариства мали право витратити на початковий устрій підприємства не більше 10% основного капіталу. При цьому витрачена на ці цілі сума повинна була бути погашена протягом не більше десяти років. Визначення резерву, що підлягає відрахуванню з премій, отриманих за страховими договорами, залишеним на ризик страхового товариства, вироблялося в залежності від виду і особливостей страхування. Так, при страхуванні від вогню цей резерв повинен був становити не менше 40% від отриманих премій [4, с. 52].

Нагляд за дотриманням страхового законодавства здійснювався членами страхового комітету за допомогою ревізії страхових товариств. У разі необхідності ревізія страхових товариств призначалася страховим комітетом на власний розсуд або за заявою зацікавлених осіб – акціонерів і страхувальників. Ревізія проводилася членом страхового комітету за сприяння одного або декількох ревізорів. У разі якщо для проведення ревізії було неможливо відрядити члена страхового комітету, її здійснення покладалося на старшого ревізора. Ревізія товариств взаємного страхування в містах могла проводитися чиновниками, що знаходяться в безпосередньому підпорядкуванні губернатора або градоначальника [5, с. 183-184].

Ревізія страхового товариства полягала в перевірці наявних грошових коштів товариства і способу їх приміщення, а також правильності відрахування суспільством резервів премій. Якщо в результаті перевірки з'ясувалося, що основний капітал і резерви премій не покриває належними товариству цінними паперами, нерухомим майном і позиками, виданими під забезпечення цінних паперів та полісів зі страхування життя, то особи також перевіряли і рахунки дебіторів (перелік

боржників суспільства). При цьому ревізори мали право вимагати пред'явлення їм всіх даних, що свідчили про стан каси товариства, головної книги і рахунків дебіторів і агентів суспільства.

Здійснення ліквідації покладалося на вибрану загальними зборами акціонерів ліквідаційну комісію, голова якої призначався міністром внутрішніх справ за поданням страхового комітету. Якщо в зазначений комітетом термін загальні збори акціонерів не змогли обрати членів комісії з числа акціонерів, то ліквідація справ товариства покладалася на комісію, яка призначається міністром внутрішніх справ за поданням страхового комітету. Її склад формувався з чиновників або осіб, які відповідно до статуту страхового товариства, могли бути обрані в якості ліквідаторів. Членам ліквідаційної комісії, призначеним від уряду, міністром внутрішніх справ за угодою з міністрами фінансів і юстиції визначалася спеціальна винагорода за здійснення заходів по припиненню справ товариства.

Деякі особливості мав нагляд за діяльністю іноземних страхових товариств, яким було дозволено здійснювати операції зі страхування життя. Він також проводився страховим комітетом на підставі норм Положення про нагляд за діяльністю страхових установ та товариств, але з дотриманням особливих правил, виданих Міністерством внутрішніх справ або Комітетом міністрів щодо діяльності даних товариств. Наприклад, французьке страхове об'єднання «Урбен і Сена», допущене до діяльності в Російській імперії у 1895 році здійснювало операції по страхуванню від нещасних випадків.

Безпосереднє визначення умов страхування товариства, порядку видачі винагороди страхувальникам, порядку обчислення резервного фонду та запасного капіталу, а також порядку звітності, здійснювалося міністром внутрішніх справ за угодою з міністром фінансів.

Цікаво відзначити, що уряд взагалі залишав за собою право в будь-який момент без пояснення причин відхилити дозвіл на здійснення

операцій не пов'язуючи це з будь-якими порушеннями. Так, у відповідності до Правил, що визначають умови діяльності Товариства «Урбен і Сена» встановлювалося, що дарований йому дозвіл стосується власне лише операцій зі страхування від нещасних випадків і може бути у будь-який час взятий назад і знищений, на розсуд уряду, без будь-якого пояснення причин. Можливість застосування таких жорстких заходів можна пояснити недовірою уряду до іноземних страхових компаній у зв'язку з неодноразовим порушенням умов, на яких їм дозволялося здійснювати страхові операції на території Російської імперії.

З прийняттям Положенням про нагляд за діяльністю страхових установ та товариств, страхового комітету, урядом дуже швидко був прийнятий і ряд інших заходів, спрямованих на врегулювання діяльності акціонерного страхування. Серед них найбільш великим були наступні: 1) затверджені загальні для всіх страхових товариств правила звітності, при розробці яких використовувався досвід інших країн, зокрема пруські і французькі зразки зі страхування життя і форми по іншим галузям страхування; 2) затверджено форми статистичних відомостей. Варто зауважити, що щорічні звіти акціонерних страхових товариств в обов'язковому порядку повинні були містити наступну інформацію: баланс рахунків зі здійснюваних страхових операцій на останній день звітного року; загальний рахунок збитків і прибутків, з додатком до нього пояснювальних рахунків; відомості для перевірки правильності розрахунку окремих, найбільш значущих статей балансу – відомості цінних паперів, нерухомого майна та відомість позик під цінні папери тощо [6, с. 14-15].

Якщо страхове товариство крім страхування здійснювало ще й інші види комерційної діяльності та відповідно до положень свого статуту не було зобов'язане вести окрему звітність по страхових операціях, то в балансі і загальному рахунку збитків і прибутків повинні були міститися статті, які стосуються нестрахових операцій, а до рахунків збитків і

прибутків додавалися окремі рахунки для згаданих нестрахових операцій.

При пред'явленні протягом звітного року відповідної вимоги акціонерів і страхувальників, страхове товариство зобов'язане було надати їм річний звіт (без згаданих додаткових даних) за плату. Крім того, баланс і загальний рахунок збитків і прибутків підлягали обов'язковому опублікуванню страховим товариством в періодичних виданнях, зазначених в статуті, опублікування ж інших частин звіту залишалося на розсуд самого товариства.

Переходячи до розгляду положень закону «Про порядок приміщення і зберігання коштів акціонерних страхових товариств» від 11 травня 1898 р., необхідно відзначити, що його видання мало на меті, з одного боку, гарантувати збереження сум, що забезпечують укладені товариствами страхові договори, а з іншого – надати товариствам можливість збільшити прибутковість їх капіталів. Надаючи особливого значення резервам премій, застосованим для забезпечення лежачим на страхових товариствах зобов'язань перед страхувальниками і дивідендних капіталів страхувальників, уряд зобов'язав страхові товариства вкладати ці кошти в найбільш солідні матеріальні цінності. До таких цінностей, крім державних і гарантованих урядом цінних паперів, заставних листів земельних банків, облігацій іпотечного кредиту і облігацій муніципальних позик, ставилися також і об'єкти міської нерухомості та позики під заставу міських будинків, цінних паперів і полісів зі страхування життя. Решту коштів страхових товариств, згідно з ухваленим законом, могли бути також звернені у внески і на поточні рахунки, в готівкові гроші, на придбання інвентарю та покриття інших організаційних витрат і в дебіторську заборгованість, що витікає з властивості дозволених страховим товариствам операцій.

Максимальний розмір капіталів, які могли бути звернені в вклади і на поточні рахунки приватних кредитних установ, встановлювалася за згодою міністра внутрішніх справ і фінансів для кожного страхового товариства

окремо. Від них же залежав і вибір приватних кредитних установ, в яких страхові товариства могли тримати вклади і поточні рахунки і зберігати належні їм цінності. Що стосується коштів страхових товариств, звернених в готівку, рухоме майно, рахунки дебіторів, а також витрачених на різні організаційні витрати, то цими активними статтями могло бути покрито взагалі не більше 40% основного капіталу кожного товариства.

**Висновки.** Таким чином, можна зробити висновок, що лише наприкінці XIX століття здійснюється активний розвиток страхової діяльності на українських територіях. Законодавча діяльність з цією метою здійснювалася за двома основними напрямками: по-перше, усунення всіх умов, що перешкоджають розвитку страхової справи; а, по-друге, забезпечення населення від тих неминучих ризиків, які супроводжували страхування. Другий напрямок призвів в кінцевому підсумку до формування наглядового законодавства в сфері страхування. Російська імперія тут не була винятком, бурхливий розвиток капіталістичних відносин в країні призвів до того, що страхування стало проникати в багато сфер життєдіяльності населення. Таким чином,

#### Анотація

Наукова стаття присвячена дослідженню та комплексному аналізу організаційно-правових засад становлення нагляду у сфері страхування на матеріалах українських губерній у складі Російської імперії.

З урахуванням доктринального дослідження доведено, що лише наприкінці XIX століття здійснюється активний розвиток страхової діяльності на українських територіях. Законодавча діяльність з цією метою здійснювалася за двома основними напрямками: по-перше, усунення всіх умов, що перешкоджають розвитку страхової справи; а, по-друге, забезпечення населення від тих неминучих ризиків, які супроводжували страхування. Другий напрямок призвів в кінцевому підсумку до формування наглядового законодавства в сфері страхування. Російська імперія тут не була винятком, бурхливий розвиток капіталістичних відносин в країні призвів до того, що страхування стало проникати в багато сфер життєдіяльності населення. Таким чином, появі системи державного нагляду за страховою справою сприяло збільшення обсягів операцій, а також значне зростання страхових капіталів, в зв'язку з чим виникла потреба забезпечити стабільність у сфері страхування та захистити інтересів учасників страхового ринку. Крім того, виникнення страхового нагляду було викликано необхідністю вирішення загальнодержавної задачі по формуванню капіталістичної економіки, в якій страхування було обов'язковою галуззю. Основною формою державного контролю було проведення членами страхового комітету за рішенням комітету або акціонерів і страхувальників ревізій діяльності страхових установ і товариств. Ревізія страхового товариства полягала в перевірці фінансових

появі системи державного нагляду за страховою справою сприяло збільшення обсягів операцій, а також значне зростання страхових капіталів, в зв'язку з чим виникла потреба забезпечити стабільність у сфері страхування та захистити інтересів учасників страхового ринку. Крім того, виникнення страхового нагляду було викликано необхідністю вирішення загальнодержавної задачі по формуванню капіталістичної економіки, в якій страхування було обов'язковою галуззю. Основною формою державного контролю було проведення членами страхового комітету за рішенням комітету або акціонерів і страхувальників ревізій діяльності страхових установ і товариств. Ревізія страхового товариства полягала в перевірці фінансових коштів товариства і способу їх розміщення, правильності відрахування товариством резервів страхових премій. В рамках своєї компетенції комітет проводив нормотворчу роботу, зокрема, розробляв загальні полісні правила по різних видам страхування, встановлював правила відрахування резервів премій товариств страхування життя, попередньо розглядав статuti новостворених товариств та клопотав перед імператором про їх затвердження.

коштів товариства і способу їх розміщення, правильності відрахування товариством резервів страхових премій. В рамках своєї компетенції комітет проводив нормотворчу роботу, зокрема, розробляв загальні полісні правила по різним видам страхування, встановлював правила відрахування резервів премій товариств страхування життя, попередньо розглядав статuti новостворених товариств та клопотав перед імператором про їх затвердження.

**Ключові слова:** страхування, органи державного страхування, українські території у складі Російської імперії, державне управління, страхова діяльність, страхові компанії.

### **Ponomarenko P.O. Organizational and legal bases of formation of supervision in the sphere of insurance (on materials of the Ukrainian provinces as a part of the Russian empire)**

#### **Summary**

The scientific article is devoted to the research and complex analysis of the organizational and legal bases of the formation of insurance supervision on the materials of the Ukrainian provinces within the Russian Empire.

Taking into account the doctrinal research, it proved that only at the end of the XIX century the active development of insurance activity in the Ukrainian territories carried out. Legislative activity for this purpose carried out in two main areas: first, the elimination of all conditions that hinder the development of the insurance business; and, secondly, ensuring the population from the inevitable risks that accompanied insurance. The second direction eventually led to the formation of supervisory legislation in the field of insurance. The Russian Empire was no exception, the rapid development of capitalist relations in the country led to the fact that insurance began to penetrate into many spheres of life. Thus, the emergence of a system of state supervision of insurance contributed to an increase in operations, as well as a significant increase in insurance capital, in connection with which there was a need to ensure stability in the insurance sector and protect the interests of insurance market participants. In addition, the emergence of insurance supervision caused by the need to solve the national problem of forming a capitalist economy, in which insurance was a mandatory industry. The main form of state control was the conduct of audits of the activities of insurance institutions and companies by members of the insurance committee by the decision of the committee or shareholders and policyholders. The audit of the insurance company consisted in checking the financial resources of the company and the method of their placement, the correctness of the company's deduction of reserves for insurance premiums. Within its competence, the committee carried out rule-making work, in particular, developed general policy rules for various types of insurance, established rules for deducting premiums for life insurance companies, pre-considered the statutes of newly formed companies and petitioned the emperor for their approval.

**Key words:** insurance, state insurance bodies, Ukrainian territories as a part of the Russian Empire, public administration, insurance activity, insurance companies.

#### **Список використаних джерел:**

1. Ногент Е. Правительственный надзор за страховыми обществами в Америке. *Страховое обозрение. Ежемесячный журнал страховых знаний и вопросов*. Санкт-Петербург, 1890. № 6. С. 287-291.
2. Суворов Д. В. Становление страхования. *Финансы*. 1997. № 2. С. 52-54.
3. Клапків М. С. Витоки національного страхового ринку України : монографія. Тернопіль : Карт-бланш, 2003. 275 с.
4. Шиминова М. Я. Страхование: история, действующее законодательство, перспективы. Москва : Наука, 1989. 173 с.
5. Ефимов С. Л. Деловая практика страхового агента и брокера: учеб. пособ. Москва : Страховой полис: ЮНИТИ, 1996. 416 с.
6. Савкин Д. В. Некоторые аспекты возникновения и развития института страхования. *История государства и права*. 2002. № 1. С. 12-28.