

# **Нормативно-правовое и поднормативное правовое регулирование финансовых отношений, складывающихся в сфере страхования**

## **Regulatory and sub-normative regulation of financial relations developing in the field of insurance**

**Покачалова А.С.**

Канд. юрид. наук, доцент, доцент финансового, банковского и таможенного права имени профессора Нины Ивановны Химичевой Саратовской государственной юридической академии» (г. Саратов)

e-mail: annapokachalova@mail.ru

**Pokachalova A.S.**

Candidate of law, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Financial, Banking and Customs Law named after Professor Nina Ivanovna Khimicheva of the Saratov State Law Academy (Saratov)

e-mail: annapokachalova@mail.ru

### **Аннотация.**

Наличие значительного количества нормативно-правовых актов в указанной сфере, как показывает судебная практика, не гарантирует полноценную защиту интересов участников финансовых отношений, складывающихся в сфере страхования. Автор в статье рассматривает особенности нормативно-правового и поднормативного правового регулирования указанных отношений. На основе анализа судебной практики высших судов делается вывод об отнесении их деятельности к поднормативному правовому регулированию и необходимости самостоятельного научного исследования данного явления в механизме правового регулирования.

**Ключевые слова:** правовое регулирование, поднормативное правовое регулирование, страхование, обязательное страхование, правоприменительные органы, коллизии, пробелы, судебный прецедент.

### **Abstract**

The presence of a significant number of regulatory legal acts in this area, as judicial practice shows, does not guarantee full protection of the interests of participants in financial relations developing in the insurance sector. The author in the article points out the features of the regulatory and sub-normative legal regulation of these relations. Analyzing the judicial practice of the higher courts, the conclusion is made about the attribution of their activities to sub-normative legal regulation and the need for independent scientific research of this phenomenon in the mechanism of legal regulation.

**Keywords:** legal regulation, sub-normative legal regulation, insurance, compulsory insurance, law enforcement agencies, conflicts, gaps, judicial precedent.

Количество нормативно-правовых актов, регулирующих сферу страхования, составляет более десятка и вместе с тем современное страховое законодательство в связи с постоянно изменяющейся действительностью не позволяет использовать в полной мере заложенные в нем возможности для охраны прав участников страховых правоотношений.

В процессе осуществления страхования возникают различные общественные отношения, при этом порядок их правового регулирования существенно различается. С одной стороны, страхование предполагает наличие частно-правовых отношений, связанных с заключением договора страхования, с другой стороны, публично-правовых отношений, обусловленных необходимостью правового регулирования страховой деятельности, а также порядка формирования, распределения и использования страховых фондов.

В теории права представлены различные определения понятия «правовое регулирование». Так, Тихомиров Ю.А. указывает, что под ним следует понимать «институциональный и познавательный механизм установления нормативно-юридических правил поведения (деятельности), обязательных или рекомендательных, их обеспечения и реализации» [14, с. 28]. А.В. Малько выделяет понятие механизма правового регулирования, рассматривая его как «юридические средства, организованные наиболее последовательным образом в целях упорядочения общественных отношений, содействия удовлетворению интересов субъектов права» [11, с. 227].

Специфичность страховых отношений, заключающихся в необходимости соблюдения баланса публичных и частных интересов, достаточно часто приводит к появлению различных пробелов и коллизий, которые законодатель не может устранить в короткий срок. Необходимость их разрешения ложится на правоприменительные органы, осуществляющие поднормативную правотворческую деятельность. Юридическая природа поднормативного правового регулирования общественных отношений недостаточно изучена. Разработкой данного понятия в теории права занималась Ю.В. Медная, которая определила его как «упорядочение общественных отношений, не урегулированных либо недостаточно урегулированных нормами действующего законодательства, которое осуществляется правоприменителем в соответствии с действующим правом и вновь возникающими жизненными обстоятельствами путем выработки особых юридических конструкций и правоположений» [12, с.10]. Правоприменитель в процессе поднормативного регулирования использует ряд средств: преюдициальные факты, аналогия закона и аналогия права, правовой прецедент.

Важно отметить, что Ю.В. Медная указывает на то, что «итогом поднормативной деятельности становятся правоположения - вырабатываемые компетентным органом поднормативные временные конкретизирующие типовые решения повторяющихся жизненных ситуаций, неурегулированных или недостаточно урегулированных действующим законодательством» [12, с.11].

К финансовым правоотношениям, складывающимся в сфере страхования, относятся отношения, складывающиеся в процессе правового регулирования страховой деятельности, деятельности по обязательному страхованию, в особенности социального страхования, порядка формирования, распределения и использования страховых фондов, осуществления страхового надзора. Данным отношениям свойственна изменчивость в связи с изменяющимися социальными, экономическими и политическими реалиями, что приводит к закономерному результату в виде отставания нормативного регулирования. В нормативном регулировании кроме законов, значительное место занимают акты Банка России, а также признаваемые не всеми учеными в качестве актов нормативного регулирования - доктринальные правовые акты (концептуальные, программные, стратегические) [10, с. 12-15].

Акты Банка России призваны оперативно решать насущные проблемы в сфере страхования, не прибегая к внесению изменений в действующее законодательство. Однако отсутствие права законодательной инициативы у ЦБ РФ часто приводит к задержке внесения изменений по существенным вопросам, которые он выявляет в ходе осуществления страхового надзора. Например, инициатива Банка России о принятии специального закона об уполномоченном по защите прав потребителей финансовых услуг была поддержана законодателем только в 2018 г., хотя с 2010 г. в банковской сфере по

инициативе Банка России осуществлял свою деятельность в добровольной форме финансовый омбудсмен [15, с. 253].

Развитие страхования в России в постсоветский период строилось по принципу принятия доктринальных правовых актов, в которых определялись основные направления развития страхования, существующие проблемы и пути их решения [4; 5; 6; 7]. Следует отметить постепенное увеличение сроков планирования государственной политики в области страхования, что свидетельствует о формировании стабильности и преемственности в поставленных целях по развитию страхования и страхового рынка в целом. Основным посылом всех стратегий является поиск оптимального соотношения между обязательными и добровольными формами страхования, поддержание финансовой устойчивости страховых организаций, баланс между государственным регулированием и саморегулированием, а также повышение финансовой грамотности граждан в сфере страхования в целях развития добровольных видов страхования. Кроме того, отмечалась необходимость соблюдения принципа исключительности по введению обязательного страхования в какой-либо сфере. Напомним, что по каждому конкретному виду обязательного страхования должен быть принят федеральный закон, содержащий установленные гл. 48 ГК РФ [1] и п. 4 ст. 3 Закона Российской Федерации от 27 ноября 1992 г. № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации» [2], элементы, среди которых субъекты; объекты, подлежащие страхованию, минимальный размер страховой суммы или порядок ее определения и др. В рамках обязательного страхования особое место занимает обязательное государственное страхование, в котором страхователями выступают государственные органы, и которое осуществляется за счет бюджетных средств. На практике возникла ситуация, когда региональные законодательные органы превысили свои полномочия и установили «личное страхование депутатов палат Законодательного Собрания Свердловской области на случай причинения вреда их жизни или здоровью в период осуществления депутатской деятельности», однако Верховный Суд РФ указал на то, что возможность страхования депутатов законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации подлежит регулированию лишь нормами федерального законодательства и признал законным принятое решение Свердловского областного суда от 12 ноября 2009 г. о «признании статьи 38 Закона Свердловской области от 20 февраля 2006 года № 5-03 «О статусе и депутатской деятельности депутатов палат Законодательного Собрания Свердловской области» противоречащей федеральному законодательству, недействующей со дня вступления решения суда в законную силу» [9].

В рамках данной статьи затронем также вопрос поднормативного правового регулирования в сфере страхования. Особую роль здесь играют решения Конституционного суда РФ и постановления Пленума Верховного Суда РФ. Общеизвестно, что решения Конституционного суда можно рассматривать как источник права, поскольку КС РФ имеет исключительное право на признание норм несоответствующих Конституции РФ, и запрет их применения до момента внесения изменений в законодательство. Так, например, в 2018 г. Конституционный суд РФ рассматривал правовую коллизию в связи с неопределенностью порядка применения мер ответственности за нарушение сроков сдачи отчетности по уплате страховых взносов, закрепленную ч. 1 ст. 46 Федерального закона от 24 июля 2009 г. № 212-ФЗ, а также установленной п. 1 ст. 119 Налогового кодекса Российской Федерации, в связи с передачей полномочий по администрированию страховых взносов налоговому органу [3; 13, с. 128]. Конституционный суд РФ, опираясь на общее правило, предусмотренное ст. 54 Конституции РФ, пришел к выводу о применении меры ответственности только той нормы закона, которая предусматривает штраф меньшего или равного размера.

В свою очередь, постановления Пленума Верховного Суда РФ в теории права относят к актам толкования, призванных в официальной форме отразить волю законодателя, а в некоторых случаях и истолковать применение той или иной нормы к

новым жизненным обстоятельствам. При этом Верховный Суд РФ использует аналогию права и аналогию закона для разрешения особо трудных вопросов, в том числе и в сфере страхования. В качестве примера приведем Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 8 ноября 2022 г. № 31 «О применении судами законодательства об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств», которое является основополагающим документом для судейского сообщества при разрешении споров по данной категории дел.

Возможно, высказанное предложение Г.Ф. Шершеневича о необходимости «вменить суду в обязанность доводить до сведения законодательного органа о каждом случае пользования аналогией», позволило бы более оперативно изменять те нормы, которые на регулярной основе подвергаются изменению судейским сообществом [16, с. 89.].

Подводя итог, следует резюмировать, что вопрос поднормативного правового регулирования в сфере страхования играет важную роль в устранении существующих пробелов и коллизий действующего законодательства и способствует защите прав и интересов участников страховых отношений. В связи с этим данное явление в механизме правового регулирования требует самостоятельного исследования и осмысления специалистами в области науки финансового права.

### **Литература**

1. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ // СЗ РФ. - 1996. - № 5. - Ст. 410.
2. Закон РФ от 27 ноября 1992 г. № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РФ. - 14.01.1993. - № 2.- Ст. 56.
3. Федеральный закон от 3 июля 2016 года № 250-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации в связи с передачей налоговым органам полномочий по администрированию страховых взносов на обязательное пенсионное, социальное и медицинское страхование» // СЗ РФ.- 2016.- № 27 (Часть I). - Ст. 4183.
4. Постановление Правительства РФ от 1 октября 1998 года № 1139 «Об основных направлениях развития национальной системы страхования в Российской Федерации в 1998 - 2000 годах»// СЗ РФ. -1998.- №40.- Ст. 4968.
5. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 сентября 2002 г. №1361-р «Концепция развития страхования в Российской Федерации» // СЗ РФ.- 2002. - № 39.- Ст. 3852.
6. Стратегия развития страховой деятельности в Российской Федерации на среднесрочную перспективу, одобрена поручением Правительства Российской Федерации от 18 ноября 2008 г. № ВП-П13-6891. Не опубликовано. Сайт Министерства финансов РФ// URL: [https://minfin.gov.ru/ru/document/?id\\_4=6826-strategiya\\_razvitiya\\_strakhovoi\\_dyeyatelnosti\\_v\\_rossiiskoi\\_federatsii\\_na\\_srednesrochnuyu\\_perspektivu](https://minfin.gov.ru/ru/document/?id_4=6826-strategiya_razvitiya_strakhovoi_dyeyatelnosti_v_rossiiskoi_federatsii_na_srednesrochnuyu_perspektivu) (дата обращения 05 сентября 2023 г.).
7. Распоряжение Правительства РФ от 22.07.2013 № 1293-р «Об утверждении Стратегии развития страховой деятельности в Российской Федерации до 2020 года»// СЗ РФ.- 2013.- № 31.- Ст. 4255.
8. Постановление Конституционного Суда РФ от 17 января 2018 г. по делу о проверке конституционности части 1 статьи 46 Федерального закона «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования» и статьи 20 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты

Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации в связи с передачей налоговым органам полномочий по администрированию страховых взносов на обязательное пенсионное, социальное и медицинское страхование» в связи с запросом Арбитражного суда города Москвы и жалобой общества с ограниченной ответственностью «Проект»// Официальный сайт Конституционного Суда РФ. Решения КС РФ [Электронный ресурс] URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision310194.pdf>. (дата обращения 05 сентября 2023 г.)

9. Определение Верховного Суда РФ от 10.03.2010 № 45-Г10-1 «Об оставлении без изменения решения Свердловского областного суда от 12.11.2009, которым признана недействительной ст. 38 Закона Свердловской области от 20.02.2006 № 5-ОЗ «О статусе и депутатской деятельности депутатов палат Законодательного Собрания Свердловской области»//Документ опубликован не был. Содержится в СПС «Консультант Регион».

10. Малько А.В., Гайворонская Я.В. Доктринальные акты как основной инструмент правовой политики // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2018. №1. С. 4- 24.

11. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: Учебник / М.:Юристъ, 2004.- 245 с.

12. Медная Ю. В. Поднормативное правовое регулирование общественных отношений: автор. дис ... канд.-та юрид. наук / Ю.В. Медная.- Саратов, 2008. – 22 с.

13. Покачалова А.С. Толкование финансово-правовых норм судебными органами как способ разрешения юридических коллизий// Проблемы развития науки финансового права: прошлое, настоящее и будущее : сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции 28 сентября 2018 года / кол. авторов ;отв. ред. О.Н. Головченко. — Москва : КНОРУС, 2019. С. 125-129.

14. Тихомиров Ю.А. Правовое регулирование: теория и практика. М.: Формула права, 2008. — 400 с.

15. Троекуров П.С. Становление института финансового уполномоченного в Российской федерации: финансово-правовой аспект // Вестник СГЮА. 2016. №3 (110). С. 250-260.

16. Шершеневич Г.Ф. Избранные труды по общей теории права, гражданскому и торговому праву в 2 т. Том 2 /; составитель В. А. Белов. — Москва : Издательство Юрайт, 2022.— 329 с.