DOI 10.22394/1818-4049-2017-80-3-159-165

УДК 349.3+368.1

А. В. Гарбар

Нормативно-правовое закрепление экологического страхования в системе защиты государственных интересов России

В статье рассматривается текущее состояние нормативно-правового определения экологического страхования и обосновывается необходимость его законодательного закрепления в системе защиты государственных интересов. Указывается на цели экологического страхования (гарантия возмещения вреда, причиненного природным объектам, жизни и здоровью физических лиц; формирование страховых резервов) и на цель инвестиционную. Автор анализирует причины, по которым экологическое страхование до сих пор не получило должного развития. Прежде всего, это, по мнению автора статьи, отсутствие необходимой законодательной основы, регламентирующей порядок осуществления экологического страхования в добровольной и обязательной формах, а также отсутствие нормативно-правового содержания экострахования в законодательстве. Дается анализ современного состояния российского законодательства об экологическом страховании с целью определения направлений его качественного реформирования. Высказывается мнение, что такое реформирование позволит успешно решить основную задачу данного института – компенсировать возникающие убытки пострадавшим и дополнительно финансировать природоохранную деятельность хозяйствующих субъектов, в том числе по нейтрализации техногенных угроз для окружающей среды, при соблюдении публичных и частных интересов всех сторон.

Ключевые слова: экологическое страхование, экологический риск, защита интересов.

Защита государственных интересов, свойственная органам публичной власти при обеспечении их в случаях наступления рисков в экологической сфере, возможна различными средствами. При этом важно учитывать, что на современном этапе развития «публичным может стать и охраняемый правом интерес, вытекающий из гражданского правоотношения, и наоборот – реализация публичных функций может привести к необходимости использовать гражданско-правовые конструкции» [1, с. 14]. В частности, это имеет место быть при обеспечении публичных интересов в сфере природопользования посредством такого гражданско-правового института, как страхование, которое в соответствии с п. 1 ст. 2 Закона РФ «Об организации страхового дела в Российской

Федерации» [2] представляет собой отношения по защите интересов физических и юридических лиц Российской Федерации, субъектов Российской Федерации 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.

Представляя собой один из новых и потенциально важных методов экономического регулирования в области охраны окружающей среды, экологическое страхование в России преследует три цели:

- создание гарантированных источников возмещения вреда, причиненного объектам охраны окружающей среды, жизни и здоровью физических лиц в процессе хозяйственной и иной деятель-

Гарбар Андрей Валерьевич – канд. юрид. наук, доцент кафедры гражданского, предпринимательского и транспортного права, Дальневосточный государственный университет путей сообщения (г. Хабаровск). E-mail: avgarbar@yandex.ru

ности, а также в результате стихийных бедствий и катастроф;

- формирование страховых резервов;
- инвестиционная, выражающаяся в расширении сферы деятельности страховщика вне традиционных рамок, в прямом или косвенном участии в предприятиях экологической направленности [3].

До настоящего времени экологическое страхование в России не получило должного развития, причиной чему, помимо всего прочего, является отсутствие необходимой законодательной основы, регламентирующей порядок осуществления экологического страхования в добровольной и обязательной формах, а также отсутствие нормативно-правового содержания экострахования в законодательстве.

Наличие многочисленных промышленных предприятий, представляющих потенциальную экологическую опасность, а также возникновение всевозможных природных явлений, порой влекущих негативные последствия, обуславливает необходимость активного внедрения страхования для защиты экологических интересов государства и, соответственно, обеспечения экологической безопасности. На текущий момент по-прежнему продолжает оставаться актуальным и справедливым высказанное отдельными авторами утверждение о том, что действующие акты не осуществляют правовое регулирование в объеме, достаточном для практического внедрения экологического страхования [4].

Федеральный закон «Об охране окружающей среды» [5] в ст. 18 устанавливает, что экологическое страхование осуществляется в целях защиты имущественных интересов юридических и физических лиц, на случай экологических рисков может осуществляться обязательное государственное экологическое страхование. Экологическое страхование выступает инструментом, сочетающим требования снижения экологического риска и сохранения экономической эффективности функционирования хозяйствующего субъекта [6], а также инструментом защиты экологических интересов государства и иных субъектов.

Относительно формы осуществления экологического страхования вышеуказанный закон упоминает только обяза-

тельное государственное страхование, условия которого определяются законом. Данное правовое предписание отнюдь не исключает возможности заключения договора страхования, что предусмотрено п. 2 ст. 927 ГК РФ. В этой связи представляется ошибочным утверждение о том, что «при обязательном экологическом страховании основанием правоотношений между страховщиком и страхователем служит закон» [7, с. 148]. Помимо закона, основанием возникновения страховых правоотношений может служить и договор, что применимо и к экологическому страхованию, реализуемому как в добровольной, так и в обязательной формах.

Несмотря на то, что осуществление экологического страхования в формах иных, нежели чем обязательное государственное, прямо не предусмотрено Федеральным законом «Об охране окружающей среды в РФ», представляется правомерным осуществление как добровольного, так и обязательного негосударственного страхования, что следует из законодательного установления возможности обязательного государственного экологического страхования и отсутствия запрета экострахования в иных формах. Несмотря на законодательное установление возможности проведения экострахования не только лишь в форме обязательного государственного страхования, в литературе как прежде, так и по сей день превалирует позиция о том, что для развития экологического страхования следует отказаться от рыночной догматики и согласиться с неизбежностью того, что государственное регулирование должно охватить взаимоотношения страховщиков и страхователей по поводу снижения экологического риска функционирования хозяйствующих субъектов [6].

Обращает на себя внимание некоторая непоследовательность законодателя в вопросе определения формы и видов осуществления экострахования. Так, с одной стороны, как выше было указано, закон об охране окружающей среды по существу в качестве приоритетной формы осуществления экострахования, реализуемого, главным образом, посредством страхования гражданской ответственности, рассматривает обязательное государ-

ственное страхование, но это нисколько не согласуется с тем, что проведение экологического страхования гражданской ответственности не предусмотрено п. 3 ст. 927 ГК РФ в форме обязательного государственного страхования.

Имеющаяся проблема отраслевой принадлежности страховых отношений экологического страхования обусловлена отчасти отсутствием в ГК РФ в гл. 48 норм об обязательстве экологического страхования, хотя и следует признать, что ее нормы составляют основу его правового регулирования. Путем решения данной проблемы могло бы стать законодательное закрепление возможности обособления и выделения экологического страхования из видов страхования, указанных в ГК РФ, что следовало бы производить по двум направлениям:

- 1) с позиции объекта страховых отношений – страхового интереса;
- 2) с учетом особенностей присущих страховым экологическим рискам.

Отчасти такой подход можно поддерживать, и это во многом аналогично предложениям придать «статус» специального вида страхования, например, для транспортного страхования. Вместе с тем само по себе некое обособление экострахования в ГК РФ наряду с иными видами страхования по существу бессмысленно только ради лишь выделения его в самостоятельный вид страхования без определения той цели, для достижения которой это необходимо. Такое обособление представляется оправданным и целесообразным в случае, если законодательные акты об экологическом страховании противоречат нормам ГК РФ о страховании и имеется потребность отдать приоритет в регулировании данного страхования актам экологического законодательства.

Имеющаяся несогласованность экологического и гражданского законодательства в части регулирования экострахования, показанная на данном примере, свидетельствует о том, что правовое регулирование института страхования в сфере обеспечения защиты окружающей среды во многом происходит в отрыве от гражданского законодательства о страховании, что в конечном итоге не способствует эффективности гражданско-правового института страхования в

системе защиты публичных интересов при наступлении экологических рисков. Несомненно, требуется приведение в соответствие между собой правовых предписаний о страховании в целях защиты имущественных интересов на случай наступления экологических рисков в таких отраслях законодательства, как гражданское и экологическое.

Межпарламентской Ассамблеей государств-участников СНГ принят модельный закон «Об экологическом страховании» [8], в ст. 2 которого экологическое страхование определяется как система видов страхования в сфере охраны объектов окружающей среды, направленная на защиту имущественных интересов государства, юридических и физических лиц. В ранее принятом в 2003 г. аналогичном модельном законе [9] экологическое страхование понималось в несколько ином, более узком, формате, а именно как обязательное страхование гражданской ответственности лиц, деятельность которых является источником повышенной опасности для окружающей природной среды. Как видим со временем модельный закон отошел от ограниченного подхода к экострахованию исключительно как к обязательному страхованию и страхованию лишь гражданской ответственности, что, несомненно, правильно, но, увы, в нынешнем понимании экострахование в модельном законе определено далеко не лучшим образом и по существу допускает неоправданно широкое толкование.

В литературе указывается на то, что в настоящее время именно Закон о промышленной безопасности [10], пока обсуждается проект отсутствующего Федерального закона «Об обязательном экологическом страховании», выполняет роль основополагающего законодательного акта об экостраховании [11], с чем нельзя согласиться, поскольку указанный закон упоминает лишь об обязательном страховании гражданской ответственности за причинение вреда в результате аварии или инцидента на опасном производственном объекте, которое отчасти возможно признать экологическим страхованием.

Одна из основных проблем, возникающих при определении понятия «экологи-

ческое страхование», состоит в том, что в настоящее время наблюдается подмена такого понятием «страхование риска загрязнения окружающей среды (экологического риска)».

В отечественной правовой науке сложились различные представления об экологическом страховании, объединяющим началом которых можно считать признание в качестве основной и главной задачи экологического страхования аккумулярование и направление средств на природоохранные мероприятия через специальные фонды, либо возмещение вреда, причиненного окружающей природной среде, здоровью населения в результате ухудшения или изменения ее качества.

Экологическое страхование, по мнению отдельных авторов, включает в себя «... страхование природных объектов как имущества и страхование гражданско-правовой ответственности владельца опасного производственного объекта» [12, с. 209–210]. Несколько более узкого понимания придерживается Г. А. Моткин, считающий экологическое страхование «... страхованием ответственности объектов – потенциальных виновников аварийного, залпового загрязнения среды и страхование собственных убытков, возникающих у источника такого загрязнения» [13, с. 125]. В свою очередь, приверженцем широкого понимания термина «экологическое страхование» выступает С. А. Боголюбов, включающий в данное понятие не только страхование ответственности за причиненный экологический вред и страхование имущества, но и личное страхование граждан на случай экологического стихийного бедствия, аварий и катастроф [14].

Аналогичного подхода придерживается М. М. Бринчук, также относящий к объектам экострахования имущественные интересы, связанные с жизнью и здоровьем (личное страхование) [15]. Фактически в данном случае экострахование включает в себя страхование любых объектов природопользователей от действия природных явлений.

Нормативно-правовые акты текущего периода довольно неопределенно отреагировали на наметившуюся объективную необходимость сформулировать единое понятие экологического страхования,

что отчасти обусловлено существованием многообразных его понятий в доктрине.

Существование экологических рисков, на случай наступления которых осуществляется экострахование, выступает условием проведения экострахования. В Федеральном законе «Об охране окружающей среды» в качестве определяющего выделен один признак экологического риска, а именно вероятность наступления события, имеющего неблагоприятные последствия для природной среды. Размер возможного вреда при этом не имеет правового значения для оценки риска, предполагающей установление юридически значимых фактов – установление самой опасности и объема опасности, что отчасти противоречит компенсационной направленности экологического страхования.

Несмотря на то, что оценка риска признается в соответствии со ст. 945 ГК РФ правом страховщика и на основании ст. 944 ГК РФ страхователь обязан сообщить страховщику известные страхователю обстоятельства, имеющие существенное значение для определения вероятности наступления страхового случая и размера возможных убытков от его наступления (страхового риска), это не исключает необходимости закрепления в законодательстве критериев оценки степени риска. Хотя оценка вероятности наступления страхового случая традиционно осуществляется с позиций общего представления о возможности или невозможности наступления того или иного события, тем не менее полагаем, что применительно к защите интересов на случай наступления экологических рисков оправданно в актах экологического законодательства установление повышенных требований к осуществлению опасных видов деятельности. Это предполагает введение специального принципа оценки экологического риска, состоящего в необходимости проведения оценки экологического страхового риска с позиций специального субъекта, обладающего профессиональными знаниями и навыками в области осуществления опасного вида деятельности соответствующего вида.

Обеспечение безопасности человека и общества вполне можно рассматривать в качестве одного из правовых крите-

риев экологического риска. Соблюдение нормативов качества окружающей среды несомненно характеризует состояние окружающей среды как безопасное для человека, поскольку при соблюдении соответствующих нормативов в обычном режиме преимущественно исключается опасность негативного изменения качества окружающей среды и соответственно негативное воздействие на жизнь и здоровье человека. В свою очередь, нарушения нормативов и технических регламентов влекут возникновение отношений по поводу обеспечения экологической безопасности, которые направлены на защиту окружающей среды и человека от чрезмерной экологической опасности, что вполне осуществимо в рамках экологического страхования, развитие которого, по справедливому мнению Н. А. Васильева, не только позволит решить вопросы возмещения вреда, но и создаст условия для дополнительного контроля за деятельностью недобросовестных организаций, оказывающих антропогенное давление на окружающую человека природную среду [16].

Таким образом, качественное реформирование законодательства об экологическом страховании во многом позволит успешно решить основную задачу данного института – компенсировать возникающие убытки пострадавшим и дополнительно финансировать природоохранную деятельность хозяйствующих субъектов, в том числе по нейтрализации техногенных угроз для окружающей среды при соблюдении публичных и частных интересов всех сторон. Тогда экологическое страхование станет действенным фактором влияния на существующее положение дел в борьбе с потенциально возможным и существующим негативным воздействием на окружающую среду, что позволит снизить экологический ущерб. При этом экологическое страхование сможет защитить интересы государства и решать проблемы охраны окружающей среды в сочетании с экономическими и административными методами, а также мерами налогового стимулирования и льгот.

Активное и последовательное полноценное законодательное закрепление и внедрение страхования в сфере охраны окружающей среды для защиты, прежде

всего, публичных интересов государства, позволит реализовать меры, направленные на снижение риска нанесения вреда окружающей среде, создание отвечающего современным реалиям правового механизма регулирования процессов страхования в рассматриваемой сфере, увеличить и использовать наряду с бюджетными средствами внебюджетные страховые резервы для финансирования предупредительных и восстановительных мероприятий, а также предоставить страховую защиту природопользователям, чья деятельность представляет опасность для окружающей среды.

Список литературы:

1. Феденко Е. П. Публичный интерес: некоторые особенности правового механизма реализации : монография. Хабаровск : Изд-во ДВГУПС, 2010. 111 с.
2. Закон РФ от 27.11.1992 № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации» (в ред. от 03.07.2016) // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».
3. Комментарий к Федеральному закону от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (постатейный) / под ред. О. Л. Дубовик. – Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2015 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».
4. Хлуденева, Н.И. Государственная экологическая политика и право / Н. И. Хлуденева, А. И. Цуранова // Журнал российского права. 2011. № 11 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».
5. Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (в ред. от 03.07.2016) // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».
6. Моткин Г. А. Политико-экономические барьеры в развитии экологического страхования / // Экологическое право. 2006. № 3 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».
7. Вершило Н. Д. Правовые особенности развития экологического страхования // Актуальные проблемы совершенствования законодательства в сфере железнодорожного транспорта : сб. науч. статей. Вып. 4 / под ред. А. И. Бобылева, Н. А. Духно. М. : Юридический институт МИИТа, 2001.
8. Модельный закон об экологическом страховании : принят в г. Санкт-Петербурге

18.04.2014 г. Постановлением 40-10 на 40-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

9. Модельный закон об экологическом страховании : принят на двадцать втором пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ (постановление № 22-19 от 15.11.2003) // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

10. Федеральный закон от 21.07.1997 № 116-ФЗ (в ред. от 07.03.2017) «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

11. Андреев Ю. Н. Имущественное страхование: теория и судебная практика / Ю. Н. Андреев. М. : Осъ-89, 2011 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

12. Байдаков С. А. Правовое обеспечение

охраны окружающей среды и экологической безопасности : учебно-практическое пособие / С. А. Байдаков, Г. П. Серов. М. : Анкил, 2003. 464 с.

13. Моткин Г. А. Экономико-правовые основы страхования риска загрязнения окружающей среды // Государство и право. 1994. № 6. С. 124–132.

14. Комментарий к Федеральному закону «О животном мире» (постатейный) / под ред. С. А. Боголюбова. М. : Юстицинформ, 2002 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

15. Бринчук М. М. Экологическое право : учебник // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

16. Васильев Н. А. Некоторые вопросы применения института обязательного экологического страхования на территории Российской Федерации // Законодательство и экономика. 2009. № 1 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

Библиографическое описание статьи

Гарбар А. В. Нормативно-правовое закрепление экологического страхования в системе защиты государственных интересов России // Власть и управление на Востоке России. 2017. № 3 (80). С. 169–175. DOI 10.22394/1818-4049-2017-80-3-159-165

A. V. Garbar

Standard and legal fixing of ecological insurance in the system of protection of the state interests of Russia

The In this article the current state of standard and legal definition of ecological insurance is considered and a need of its legislative fixing for the system of protection of the state interests is proved. It is specified the purposes of ecological insurance (a guarantee of indemnification caused to the natural objects, life and health of natural persons; formation of insurance reserves) and on the purpose investment. The author analyzes the reasons for which ecological insurance still hasn't gained due the development. First of all, it, according to the author of this article, lack of the necessary legislative basis regulating a procedure of ecological insurance in the voluntary and obligatory forms and also the lack of standard and legal content of eco-insurance in the legislation. Analysis of the current state of the Russian legislation on ecological insurance for the purpose of definition of the directions of its high-quality reforming is given. The opinion is expressed that such reforming will allow solve successfully the main objective of this institute – to compensate the arising losses to the victims and in addition to finance the nature protection activity of economic entities, including on neutralization of techno-genic threats for the environment, at observance of public and private interests of all parties.

Garbar Andrey Valeryevich – Candidate of Jurisprudence, associate professor of the civil, enterprise and transport law chair, the Far-Eastern state university of means of communication (Khabarovsk). E-mail: avgarbar@yandex.ru

Keywords: ecological insurance, environmental risk, protection of interests.

References:

1. Fedenko E. P. *Publichnyj interes: nekotorye osobennosti pravovogo mekhanizma realizacii : monografiya*. Habarovsk : Izd-vo DVGUPS, 2010. 111 s.
2. Zakon RF ot 27.11.1992 № 4015-1 «Ob organizacii strahovogo dela v Rossijskoj Federacii» (v red. ot 03.07.2016) // *Spravochno-pravovaya sistema «Konsul'tantPlyus»*.
3. Kommentarij k Federal'nomu zakonu ot 10 yanvarya 2002 g. № 7-FZ «Ob ohrane okruzhayushchej sredy» (postatejnyj) / pod red. O. L. Dubovik. – Podgotovlen dlya sistemy Konsul'tantPlyus, 2015 // *Spravochno-pravovaya sistema «Konsul'tantPlyus»*.
4. Hludeneva, N.I. Gosudarstvennaya ehkologicheskaya politika i pravo / N. I. Hludeneva, A. I. Curanova // *ZHurnal rossijskogo prava*. 2011. № 11 // *Spravochno-pravovaya sistema «Konsul'tantPlyus»*.
5. Federal'nyj zakon ot 10.01.2002 № 7-FZ «Ob ohrane okruzhayushchej sredy» (v red. ot 03.07.2016) // *Spravochno-pravovaya sistema «Konsul'tantPlyus»*.
6. Motkin G. A. Politiko-ehkonomicheskie bar'ery v razvitii ehkologicheskogo strahovaniya / // *EHkologicheskoe pravo*. 2006. № 3 // *Spravochno-pravovaya sistema «Konsul'tantPlyus»*.
7. Vershilo N. D. Pravovye osobennosti razvitiya ehkologicheskogo strahovaniya // *Aktual'nye problemy sovershenstvovaniya zakonodatel'stva v sfere zheleznodorozhnogo transporta : sb. nauch. statej. Vyp. 4 / pod red. A. I. Bobyleva, N. A. Duhno. M. : YUridicheskij institut MIITa, 2001*.
8. Model'nyj zakon ob ehkologicheskom strahovanii : prinyat v g. Sankt-Peterburge 18.04.2014 g. Postanovleniem 40-10 na 40-om plenarnom zasedanii Mezhparlamentskoj Assamblei gosudarstv-uchastnikov SNG // *Spravochno-pravovaya sistema «Konsul'tantPlyus»*.
9. Model'nyj zakon ob ehkologicheskom strahovanii : prinyat na dvadcat' vtorom plenarnom zasedanii Mezhparlamentskoj Assamblei gosudarstv-uchastnikov SNG (postanovlenie № 22-19 ot 15.11.2003) // *Spravochno-pravovaya sistema «Konsul'tantPlyus»*.
10. Federal'nyj zakon ot 21.07.1997 № 116-FZ (v red. ot 07.03.2017) «O promyshlennoj bezopasnosti opasnyh proizvodstvennyh ob'ektov» // *Spravochno-pravovaya sistema «Konsul'tantPlyus»*.
11. Andreev YU. N. Imushchestvennoe strahovanie: teoriya i sudebnaya praktika / YU. N. Andreev. M. : Os'-89, 2011 // *Spravochno-pravovaya sistema «Konsul'tantPlyus»*.
12. Bajdakov S. L. Pravovoe obespechenie ohrany okruzhayushchej sredy i ehkologicheskogo bezopasnosti : uchebno-prakticheskoe posobie / S. L. Bajdakov, G. P. Serov. M. : Ankil, 2003. 464 s.
13. Motkin G. A. EHkonomiko-pravovye osnovy strahovaniya riska zagryazneniya okruzhayushchej sredy // *Gosudarstvo i pravo*. 1994. № 6. S. 124–132.
14. Kommentarij k Federal'nomu zakonu «O zhivotnom mire» (postatejnyj) / pod red. S. A. Bogolyubova. M. : YUstininform, 2002 // *Spravochno-pravovaya sistema «Konsul'tantPlyus»*.
15. Brinchuk M. M. EHkologicheskoe pravo : uchebnik // *Spravochno-pravovaya sistema «Konsul'tantPlyus»*.
16. Vasil'ev N. A. Nekotorye voprosy primeneniya instituta obyazatel'nogo ehkologicheskogo strahovaniya na territorii Rossijskoj Federacii // *Zakonodatel'stvo i ehkonomika*. 2009. № 1 // *Spravochno-pravovaya sistema «Konsul'tantPlyus»*.

Reference to the article

Garbar A. V. Standard and legal fixing of ecological insurance in the system of protection of the state interests of Russia // *Power and Administration in the East of Russia*. 2017. No. 3 (80). PP. 169–175. DOI 10.22394/1818-4049-2017-80-3-159-165