

УДК 349.028:622

<sup>1</sup>Ш.К. Ергобек\*, <sup>2</sup>К.Ж. Алтаева<sup>1</sup>Казахский национальный университет имени аль-Фараби, к.ю.н., старший преподаватель кафедры финансового, таможенного и экологического права, Казахстан, г. Алматы<sup>2</sup>Казахский национальный университет имени аль-Фараби, доктор PhD, старший преподаватель кафедры международного права, Казахстан, г. Алматы

\*E-mail: shyngys.ergobek@mail.ru

### Экологическое страхование – опыт России и стран дальнего зарубежья

В статье рассмотрены вопросы обеспечения экологической безопасности в сфере природопользования. Также детально рассмотрен зарубежный опыт по определению размера ущерба. В зарубежных странах общественность становится все более чувствительной к рискам, связанным с окружающей средой. К тому же, техническое и законодательное регулирование, целью которого являются предприятия и процессы, воздействующие на состояние окружающей среды, становится все более многочисленными и жесткими. Эти причины достаточны, чтобы затронутые ими предприятия приняли новые стратегии и меры в области защиты окружающей среды. Россия тоже делает очень много в этом направлении. Сравнительный анализ опыта России и стран дальнего зарубежья позволяет говорить о гармонизации мер по охране окружающей среды.

Новое регулирование ответственности за нанесение вреда окружающей среде расширяет группу потенциальной ответственности. Также очень важно, что это регулирование затрагивает особенно серьезные случаи постепенного загрязнения окружающей среды, которые могут возникнуть вследствие нормальных, не имеющих отклонений регламентированных операций, осуществляемых предприятиями.

**Ключевые слова:** экологический ущерб, экологические риски, экологическая безопасность, экологическое страхование.

Ш.К. Ергобек, К.Ж. Алтаева

### Қоршаған ортаны сақтандыру – Ресейдің және алыс шетелдің тәжірибесі

Мақалада табиғатты пайдалану саласындағы экологиялық қауіпсіздікті қамтамасыз ету сауалдары қарастырылған. Бұдан басқа шығынның көлемін айқындауда шетелдік тәжірибе жіті қарастырылған. Шетелдерде қоғам қоршаған ортаны қорғаудағы тәуекелдерге ерекше мән беріп келеді. Бұған қосымша қоршаған ортаны қорғау мақсатындағы техникалық және құқықтық реттеу қатаңдалып келеді. Бұл шаралар кәсіпорындар тарапынан қоршаған ортаны қорғау жөнінде жаңа шаралар мен стратегиялардың қабылдауына ықпал етеді. Ресей де бұл бағытта көп шаралар жүзеге асыруда. Ресей мен алыс шетелдердің тәжірибесінің салыстырмалы сараптамасы қоршаған ортаны қорғау саласындағы шараларды сәйкестендіру тенденцияларын айқындайды.

Қоршаған ортаға келтірілген зиян үшін жауапкершіліктің жаңа реттелуі жауапкершілік әлеуетін кеңейтеді. Сондай-ақ бұл, реттеудің реттелген кәсіпорындардың тұрақты әрекетінің нәтижесінде пайда болатын зиянды ескеретіндігі маңызды.

**Түйін сөздер:** экологиялық зардап, экологиялық тәуекелдер, экологиялық қауіпсіздік, экологиялық сақтандыру.

Sh.K. Yergobek, K.J. Altayeva

### Environmental insurance – the experience of Russia and far abroad countries

The questions of environmental safety in the sphere of nature. The article also discussed in detail the international experience to determine the amount of damages. In foreign countries, the public is becoming more sensitive to the risks associated with the environment. In addition, technical and legislative regulation that target businesses and processes that affect the state of the environment, becoming more numerous and stringent. These reasons are sufficient to businesses affected by them adopted new strategies and measures to protect the environment. Russia is also doing a lot in this direction. Comparative analysis of the experience of Russia and the CIS countries allows us to speak about the harmonization of measures for environmental protection.

The new regulation liability for harm to the environment extends the group of potential liability. It is also very important that this regulation affects particularly serious cases of gradual pollution that may arise due to normal without deviations regulated operations carried out by enterprises.

**Key words:** environmental damage, environmental risks, environmental safety, environmental insurance.

Предстоящее вступление России в ВТО, необходимость гармонизации российского законодательства с международными нормами и правилами, внедрение экономических методов охраны окружающей среды и развитие природоохранительного законодательства требуют новых подходов к нормативно-методическому обеспечению оценки экологических рисков и нанесенного экологического ущерба. Оценка экологического ущерба может проводиться для следующих целей:

- взыскания компенсаций за ущерб природным ресурсам в результате нарушения требований природоохранительного законодательства;
- расчета страховых платежей при страховании ответственности за риск, причинения вреда окружающей природной среде в результате хозяйственной и иной деятельности;
- предъявления исков о компенсации убытков, вызванных причинением вреда природным ресурсам; а также в других случаях.

До настоящего момента в России процедуры оценки ущерба, причиненного окружающей природной среде ее отдельным компонентам, в большей степени были ориентированы на нормативные методы и слабо связаны с проводимыми рыночными реформами и складывающейся структурой собственности. Эта сфера регламентировалась обширным перечнем нормативно-методических документов, утвержденных на федеральном и региональном уровнях. Однако в связи с развитием законодательства, в частности принятием закона «О техническом регулировании», проводимой административной реформой, одни документы были отменены, а правовой статус других не обеспечивает достаточных доказательств достоверности расчетов ущерба, сделанных на их основе. Значительная часть документов утверждалась ведомствами и не имеет регистрации в Министерстве юстиции. Соответственно, они не могут считаться документами федерального уровня, применение которых является обязательным для всех. Поэтому решения судов по компенсации ущерба, принятые на основании расчетов, проведенных по этим методикам, могут быть опротестованы.

С точки зрения российских экономистов и экологов, отличительными особенностям действующей системы экономической оценки экологического ущерба является ее покомпонентный подход и, как следствие, отсутствие комплексности в расчетах, а также преобладание нормативных методов оценки.

Покомпонентный подход проявляется в том, что оценка ущерба проводится по отдельным компонентам природной среды и регламентируется не связанными между собой в методологическом отношении нормативно-методическими документами, содержащими различные технологии расчетов. В отдельных случаях ущерб оценивается в виде потерь определенной отрасли народного хозяйства, например лесного или сельского.

При разработке методик до настоящего момента применялись подходы, ориентированные на цели определения экономической эффективности природоохранных мероприятий в системе плановой экономики. Однако сейчас использовать в методиках удельные величины ущерба от конкретных видов воздействия на окружающую природную среду при оценке экологического ущерба невозможно, ввиду коренного изменения социально-экономических условий в стране и ценовых пропорций в различных отраслях экономики.

Нормативный подход к оценке ущерба проявляется в том, что практически все действующие методики оценки ущерба различным природным средам и объектам ориентированы на использование законодательно установленных стоимостных показателей и применение в расчетах фиксированных величин, заменяющих оценки реальных затрат на ликвидацию негативных последствий и причиненных убытков. Такой подход позволяет лишь рассчитывать некую величину, признаваемую ущербом на основе ограниченного круга зафиксированных стоимостных или натуральных показателей. Процедура применения таких параметров крайне облегчена, не требует больших затрат на сбор исходной информации, проведение экономических расчетов и их обоснование. Правовой статус утверж-

денных методик облегчает применение юридических процедур взыскания ущерба в силу законодательной признанности применяемых стоимостных величин. Однако как показывает практика, оценки подобного рода дают недостоверные результаты, с точки зрения их соответствия размеру и характеру реального ущерба природным ресурсам.

В связи с этим возникают серьезные трудности в обосновании размера ущерба при оформлении исковых требований. Как показывает судебная практика, специально уполномоченные органы государства в области охраны окружающей среды при направлении исков в суды зачастую вынуждены ограничиваться требованиями только о взыскании платы за сверхнормативное загрязнение окружающей среды в соответствии с порядком определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 28.08.1992 г. № 632 и в соответствии с Инструктивно-методическими указаниями по взиманию платы за загрязнение окружающей природной среды, утвержденной Минприроды России от 26.01.1993 г. При разборе судебных дел, связанных с нанесением вреда лесному массиву, ввиду отсутствия специальных методик исчисления, расчет ущерба, как правило, производится истцами на основании Постановления Правительства РФ от 21 мая 2001 г. № 388 «Об утверждении такс для исчисления размера взысканий за ущерб, причиненный лесному фонду и не входящим в лесной фонд лесам нарушением лесного законодательства».

Четкое определение существенности или значительности вреда, причиненного окружающей среде правонарушением или преступлением, напрямую зависит от действующей и эффективной методики определения вреда окружающей среде и его реального возмещения. О том, что состояние дел в этой области не отвечает современным условиям в нашей стране, говорит опыт судебных разбирательств за последние годы. По данным официальной судебной статистики Верховного Суда Российской Федерации за 2002-2004 гг. и первую половину 2005 г. по экологическим преступлениям (ст.ст. 246-262 УК РФ), за первое полугодие 2005 г. судебных решений было вынесено за нарушение правил охраны окружающей среды при производстве работ – 3, за нарушение правил обращения эко-

логически опасных веществ и отходов – 5, загрязнение вод – 0, загрязнение атмосферы – 0, порчу земли – 1, загрязнение морской среды – 0.

В середине ноября 2005 года на химическом предприятии г. Цицилин на севере КНР произошла авария, в результате которой произошел выброс бензолсодержащих соединений в реку Сунгари, правый приток реки Амур. По оценкам китайской стороны протяженность очага загрязнения в районе г. Харбин составляла до 80 км, уровень содержания бензола – около 700 ПДК, превышение норм по тяжелым металлам, другим токсичным веществам – в 100 и более раз. Следствием аварии явилось загрязнение р. Амур – источника питьевого снабжения г. Хабаровска.

Очевидно, что негативные последствия для экосистемы реки Амур, а также для условий существования жителей населенных пунктов, расположенных вдоль его русла, будут сказываться в течение длительного времени. Если бы китайской стороной были предприняты меры по локализации пятна, то масштаб загрязнения мог быть не столь значительным. Однако сделано это не было, и поэтому все затраты, связанные с ликвидацией негативных последствий, осуществляются российской стороной. По предварительным оценкам, сумма ущерба составляет полмиллиарда долларов. Однако в этот расчет не входила оценка ущерба окружающей природной среде, затрат на решение социальных проблем, связанных с остановкой водозабора и других систем жизнеобеспечения.

По мере роста экономики и деловой активности у наших соседей на восточных границах и в европейской части не следует исключать возникновения подобных ситуаций и в будущем. Поэтому все острее будет вставать вопрос формирования общих подходов и правил по оценке ущерба окружающей природной среде. Учитывая активизацию иностранных и транснациональных компаний в России в сфере природопользования, выход российских предприятий на международные рынки, результаты оценки ущерба природным ресурсам в соответствии с российским законодательством должны признаваться в международных арбитражных судах. В свою очередь, это потребует гармонизации российских правил оценки ущерба окружающей природной среде с международными правовыми нормами. Не менее важным обстоятельством является то, что по мере осуществления рыночных реформ в российской экономике идет процесс

внедрения методов экономического регулирования в области охраны окружающей среды.

В связи с этим представляет интерес опыт в этой сфере развитых стран, в частности США и стран Европейского Союза, где имеется относительно развитая законодательная база, активное общественное мнение и эффективная система юридической и судебной ответственности за нарушения в сфере охраны окружающей среды [1].

Надо отметить, что в 80-х и начале 90-х гг. значительная часть бизнес сообщества в США восприняла с тревогой введение правил об обязательном предоставлении финансовых гарантий на случай нанесения вреда природной среде. Высказывалось мнение, что с их введением стоимость страхования многократно увеличится, если такой вид страхования вообще станет доступным. Однако несмотря на опасения представителей промышленности, отраслевых ассоциаций, других потенциально ответственных сторон, страховщиков на данном сегменте рынка, в настоящее время имеется разнообразный инструментарий предоставления финансовых гарантий по ценам, которые отвечают возможностям его участников. Ни одно из худших опасений – банкротство потенциально ответственных сторон, отказ страхового рынка от разработки новых решений – не оправдались. В начальный и в последующие периоды развития этого сегмента рынка реальные объемы исковых требований оказались значительно ниже даже правительственных прогнозов, сделанных перед введением этих правил.

Службой береговой охраны США в 1997 г. был сделан анализ стоимости страхового покрытия ответственности владельцев грузовых судов, прибрежных и береговых сооружений в соответствии с требованиями закона «О загрязнении нефтепродуктами», предоставляемого в рамках специальной программы. По данным, полученным в ходе исследований, спустя два года после начала программы, общий годовой объем собранной премии составил в 1996 году 70 млн. долл. США. Эта цифра оказалась значительно ниже тех оценок, которые высказывались в отношении уровня общих годовых затрат предприятий на выполнение требований данного закона в 450 млн. долл. Цена за страховку менялась в зависимости от типа и груза судна. Небольшой сухогруз мог иметь покрытие несколько миллионов долларов за 1 тыс. долл. годовой премии [2].

В зарубежной практике вопросы методического обеспечения экономической оценки экологического ущерба получили развитие, прежде всего в связи с наличием в законодательстве жестких норм ответственности за причиненный прошлый и настоящий ущерб, развитостью рыночных отношений в сфере природопользования, развитой структурой собственности. Оценка ущерба природным ресурсам, как правило, производится на основании расходов на их восстановление. При этом рассматриваются следующие составляющие:

- затраты на восстановление природных ресурсов до их первоначального состояния или их замещение;
- компенсация нарушенных функций природных ресурсов за период до их восстановления в первоначальное состояние;
- а также расходы на оценку ущерба.

Вместе с тем судебная практика рассмотрения исков по возмещению ущерба природным ресурсам в США показывает, что стоимостная оценка ущерба компонентам окружающей природной среды чрезвычайно трудный и спорный вопрос [1].

В зарубежных странах общественность становится все более чувствительной к рискам, связанным с окружающей средой. В дополнение, техническое и законодательное регулирование, целью которых являются предприятия и процессы, воздействующие на состояние окружающей среды, становится все более многочисленными и жесткими. Эти причины достаточны, чтобы затронутые ими предприятия приняли новые стратегии и меры в области защиты окружающей среды.

Новое регулирование ответственности за нанесение вреда окружающей среде расширяет группу потенциальной ответственности. Также очень важно, что это регулирование затрагивает особенно серьезные случаи постепенного загрязнения окружающей среды, которые могут возникнуть вследствие нормальных, не имеющих отклонений регламентированных операций, осуществляемых предприятиями.

Почти все европейские страховые компании, в рамках своих традиционных услуг, которые покрывают случаи нанесения вреда третьим лицам и производству, предлагают страховую защиту от ответственности за нанесение вреда окружающей среде, имеющего внезапный и случайный характер. Однако ввиду сложившей-

ся социальной, технической и правовой ситуаций в отношении причиняемого окружающей среде вреда и его последствиях эти страховые решения недостаточны для удовлетворения потребности в финансовой защите. В этой связи в последние годы развиваются и предлагаются на рынке страховые услуги, обеспечивающие всеобъемлющую страховую защиту в области ответственности за причинение вреда окружающей среде.

Любая дискуссия о последствиях событий, наносящих вред окружающей среде, как с точки зрения правовой ответственности, так и точки зрения страхового контракта, предполагает определение термина «урон окружающей среде». Однако, любая попытка формулирования такого определения сталкивается с трудностями теоретического и практического характера. Вовлеченные области – научная, экономическая и правовая, являются основными причинами того, что до сих пор не найдено общепринятого определения такого термина.

Условно, разговорный язык отождествляет понятия урона окружающей среде и вреда, нанесенного окружающей среде, т.е. с отрицательным результатом от воздействия природной основы человеческой жизни. В контексте правовой ответственности, однако, есть возможность разделения между вредом, причиняемым окружающей среде (первичный урон окружающей среде) и тем понятием вреда, причиняемого окружающей среде, которое содержится в законе об ответственности (вторичный урон окружающей среде). Урон окружающей среде, в соответствии с законом об ответственности, включает урон физическому состоянию людей ущерб, нанесенный собственности, финансовый ущерб, а также, возможно, вред, причиненный экологии. Каждая из этих потерь является следствием вреда, причиненного окружающей среде (первичного урона окружающей среде).

Любому вреду, который причиняется окружающей среде (первичный урон окружающей среде), предшествует нарушение естественной основы жизни, состоящей из естественных, не имеющих стоимости ресурсов – почв, воды, воздуха – а также из их взаимодействий. Однако не каждое нарушение состояния окружающей среды обязательно приводит к урону, имеющему последствия, перечисляемые в законе об ответственности. Законодательная и судебная власти сталкиваются с трудностью обнаруже-

ния и определения подходящих характеристик, с помощью которых возможно отличить разные ситуации.

Например, сталкиваются с некоторыми проблемами с определениями в случае применения к оценке вреда немецкого Umwelthaftungsgesetz (Закона об ответственности за ущерб окружающей среде) от 10 декабря 1990 года. Это закон в одиночку рассматривает вопросы, связанные с ущербом, ставшим следствием причинения вреда окружающей среде. Этот вред возникает, когда различные вещества, шок, шум, давление, радиация, газы, пары, тепло или другие явления (такие как свет) распространяются или размножаются через почву, воздух или волю. Вред, наносимый окружающей среде определяется при помощи характеристик размножения или распространения. Это означает – это стоит отметить чтобы держать связь со страхованием – что относящиеся к делу процессы и события должны распространяться на некоторое расстояние, пусть даже это расстояние достаточно короткое. В своих комментариях к страхованию ответственности за причинение вреда окружающей среде (датированных июлем 1993) немецкая ассоциация страховщиков несчастных случаев (HUK-Verband) отвергает всякую попытку дать исчерпывающее определение эффектам окружающей среды. Вместо этого она иллюстрирует проблемы определения категорий и дифференцирования эффектов при помощи цитирования конкретных случаев, в которых играют роль взрывы. Например, когда часть какого-то механизма переносится со своего места силой взрыва, нанося вред людям или собственности, ущерб классифицируется как вред, причиненный окружающей среде в связи со вкладом в причинение вреда ударной волной. Если, с другой стороны, эта часть механизма покинула свое место в связи с техническим дефектом, то вред, причиненный людям и собственности, не рассматривается как вред, причиненный окружающей среде, т.к. критерий распространения вреда будет отсутствовать.

Кроме распространения веществ, шока, шума, давления, радиации, тепла или других явлений через почву, воздух и воду, используются другие критерии для дифференциации различных случаев причинения вреда окружающей среде, такие, как масштаб или непрерывность изменений, спровоцированных в окружающей среде (Проект Европейского Союза Директива

о гражданской ответственности за вред, причиненный загрязнением от 23 июля 1991 года и Акт по окружающей среде Великобритании от 19 июля 1995 года), а также перемены в состоянии окружающей среды или потенциал для широкомасштабного вреда.

Трудности, возникающие с определением и интерпретацией этих терминов и концепций, иллюстрируются на примере швейцарского закона об охране окружающей среды от 7 октября 1983 года, получившего исправления 21 декабря 1995 года, который сознательно избегает определения вреда, нанесенного окружающей среде, а также на примере «Зеленого акта» Европейского Союза об устранении вреда, причиненного окружающей среде от 14 мая 1993 года, который только ссылается на формулировки в другой части законодательства. Конвенция по гражданской ответственности за вред, причиненный деятельностью, опасной для окружающей среды от 21 июня 1993 года (конвенция Лугано), выработанная советом Европы, перечисляет опасные сооружения, а также рискованные для окружающей среды виды деятельности, вовлекающие вещества и организмы, определение вреда, наносимого окружающей среде в этих законодательных актах, также включает вред, причиняемый экологии.

Два закона, направленные на защиту почв, содержат частичное определение вреда, причиняемого окружающей среде, основной целью которого является противодействие загрязнению почв. Голландский закон о защите почв от 1986 года (исправленный в 1994 и 1995 годах) связывает претензии к ответственности и обязательства с целью осуществления очистных

мероприятий в случае крупного загрязнения почвы. Фламандский закон о защите почвы от 22 февраля 1995 года определяет загрязнение почвы как «наличие в почве веществ и организмов, ставшее причиной деятельности человека, прямо или косвенно негативно воздействующих на качество почвы».

Ни один из этих законов не принадлежит определенным образом к гражданскому кодексу, они содержат, в дополнение к нормам, регулирующим гражданские обязательства, нормы, регулирующие общественное право. В особенности, обязательство лица, нанесшего почве загрязнения, по очистке почвы от загрязнения, выполняемое под надзором или с участием правительства, регулируется именно общественным правом (см. главу 3.2.9 «Изддержки устранения загрязнений»). Увеличивающаяся тенденция к слиянию гражданского права и общественного права может быть объяснена недостатками законодательства об обязательствах в области защиты окружающей среды, о которых упоминалось выше.

В целом, следует отметить, что все определения вреда, причиняемого окружающей среде, независимо от того, какими бы точными и всеобъемлющими они бы ни были, не являются полными и требуют в большей или меньшей степени интерпретации.

Кроме того, сложно провести различие между уроном, нанесенным окружающей среде (первичный вред, ставший причиной действительного вреда окружающей среде) и вреда экологии (вторичный вред, составляющий эффект первичного вреда) [3].

#### Литература

- 1 Яжлев И.К. О состоянии методического обеспечения оценки ущерба природной среде в Российской Федерации и за рубежом // [http://www.aekos.ru/documents/analytic/appraisal\\_of\\_damage](http://www.aekos.ru/documents/analytic/appraisal_of_damage)
- 2 Яжлев И.К., Влияние страхования рисков причинения вреда окружающей природной среде на финансовую устойчивость предприятий // [http://www.aekos.ru/international\\_co-operation/2](http://www.aekos.ru/international_co-operation/2)
- 3 Часть 2. Информационно-аналитический обзор по проблемам экологического страхования // <http://www.aekos.ru/documents/normative/law/2>

#### References

- 1 Yazhlev IK On the state of methodological support of assessing the damage the natural environment in the Russian Federation and abroad // [http://www.aekos.ru/documents/analytic/appraisal\\_of\\_damage](http://www.aekos.ru/documents/analytic/appraisal_of_damage)
- 2 Yazhlev IK, Effect of insurance risk of harm to the environment for financial stability ness enterprises // [http://www.aekos.ru/international\\_co-operation/2](http://www.aekos.ru/international_co-operation/2)
- 3 Part 2: Information-analytical overview on environmental insurance // <http://www.aekos.ru/documents/normative/law/2>