



ЭКСПЕРТНЫЙ СОВЕТ
ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ
РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ

Департамент Правительства
Российской Федерации
по формированию системы
«Открытое правительство»

13 августа 2018 г.
ЭС-227-08-18

Направляем предложения по развитию в Российской Федерации экологического страхования, подготовленные Рабочей группой по экологии и природопользованию Экспертного совета при Правительстве Российской Федерации.

Приложение на 4 л.

Руководитель Рабочей группы
по экологии и природопользованию
Экспертного совета при Правительстве
Российской Федерации

Р.А. Исмаилов

Исп. Ушакова Н.В.
89165658350

Предложения по развитию экологического страхования в Российской Федерации

1. Актуальность вопроса

За последние годы проблемы загрязнения окружающей среды стали не только предметом повышенного внимания общественности, но и серьезным испытанием для органов государственной власти и хозяйствующих субъектов отдельных видов экологически опасной деятельности. В том числе в связи с участвовавшими случаями экологических аварий и катастроф, наносящих как огромный вред среде обитания человека, так и колоссальный экономический ущерб.

При этом практически прекратилась практика компенсации пострадавшим от аварийного загрязнения среды. Система платежей за негативное воздействие на окружающую среду не решает этой проблемы. Средств на предотвращение аварий, ликвидацию их негативных последствий и компенсацию убытков пострадавшим не хватает ни у государства, ни у предприятий - источников экологических аварий. Не выстроена система экономических инструментов, обеспечивающих гарантии предупреждения и возмещения вреда окружающей природной среде, в том числе связанного с аварийными выбросами и сбросами вредных веществ.

Развитие рыночных отношений в Российской Федерации, формирование института частной собственности, расширение экономических свобод для участников хозяйственной деятельности требуют применения в сфере охраны окружающей среды наряду с административными и экономическими методами регулирования. Существующей нормативной базой, в первую очередь, Федеральным законом от 10.01.2002г. №7-ФЗ «Об охране окружающей среды», заложены основы для развития в Российской Федерации экологического страхования. Опыт реализации положений ряда нормативных правовых актов федерального уровня, в части возмещения экологического вреда, предоставления финансовых гарантий на случай нанесения такого вреда, таких как Федеральный закон от 21.07.1997г. №116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», Федеральный закон от 29.11.1996г. №147-ФЗ «О космической деятельности», Федеральный закон от 30.04.1999г. №81-ФЗ «Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации» и других говорит о том, что экологическое страхование является одним из наиболее универсальных и перспективных инструментов гарантии возмещения вреда окружающей среде. При этом оценка страховщиками рисков вреда окружающей среде позволит компаниям лучше понять свои экологические риски и выявить недостатки системы риск-менеджмента, действующей на предприятии.

В условиях ухудшающейся экологической обстановки в стране необходим механизм совершенствования правового регулирования в сфере обеспечения экологической безопасности, а также защиты интересов граждан в части их права на экологически безопасную среду проживания путем повышения экономической заинтересованности предприятий и организаций в экологически более совершенных технологиях и оздоровлении окружающей среды. Таким эффективным механизмом может стать экологическое страхование.

Экологическое страхование является одной из подсистем экономических инструментов, которые могут эффективно использоваться в сфере экологической безопасности. Особенность данного инструмента заключается в том, что с его помощью можно не только «материализовать» ответственность хозяйствующих субъектов за причинение вреда окружающей среде, но и реально возмещать причиненный вред как конкретным компонентам природной среды, так и государству, хозяйствующим субъектам и гражданам. А при создании дополнительных условий для страховых компаний

(возможность включать расходы на предупредительные мероприятия в себестоимость страховых услуг) – обеспечить целевое и обоснованное финансирование превентивных мероприятий предприятий и отраслей, что позволит существенно снизить риск возникновения экологических аварий.

При этом, страхование может стать экономическим механизмом обеспечения экологической безопасности страны, только если будет создана полноценно функционирующая система обеспечения экологической ответственности. Само экологическое страхование не обеспечивает экологическую безопасность, а лишь защищает от негативных последствий нанесенного вреда и является по сути источником финансирования расходов на минимизацию последствий такого вреда и на восстановление окружающей среды. Вместе с этим, страховщик кроме функции возмещения экологического ущерба будет выполнять административную и контрольную функцию, поскольку для заключения и сопровождения договора страхования ему потребуется актуальная информация о деятельности хозяйствующего субъекта в сфере охраны окружающей среды.

Необходимость развития российского законодательства в этом направлении подтверждается и международной практикой. С конца 70-х годов в США и странах Европейского Союза действует специальная система страхования экологических рисков, имеется развитая законодательная база, эффективная система юридической и судебной ответственности за нарушения в сфере охраны окружающей среды.

2. Что уже сделано

Участники экспертного обсуждения данной темы ранее принимали активное участие в деятельности рабочей группы при Комитете Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике и природопользованию, которой была разработана Концепция развития страхования в сфере природопользования и охраны окружающей среды для Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации с основными задачами и мероприятиями по внедрению различных видов экологического страхования, а также разработана новая редакция Модельного Закона «Об экологическом страховании» (Постановление МПА СНГ от 18.04.2014 г. № 40-10). Закон служит основой для уточнения понятий и положений национального законодательства, кодификации и гармонизации нормативно-правового обеспечения экологического страхования, необходимого для выработки стандартов, принципов и правил, лежащих в основе создания общего пространства в области экологического страхования государств – участников СНГ.

В соответствии с Модельным Законом «Об экологическом страховании» основными задачами организации страхового дела в сфере природопользования и охраны окружающей среды являются:

- проведение единой государственной политики в сфере экологического страхования;
- установление принципов страхования и формирование механизмов страхования, обеспечивающих защиту имущественных интересов государства и (или) физических и (или) юридических лиц, в собственности которых находятся объекты окружающей среды, при загрязнении объектов окружающей среды юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, хозяйственная и иная деятельность которых оказывает вредное воздействие на объекты окружающей среды;
- определение основных форм, видов и условий экологического страхования;
- установление способов обеспечения финансовой устойчивости страховых операций по экологическому страхованию;

- обеспечение единых методологических подходов к осуществлению экологического страхования;
- обеспечение единых условий защиты имущественных интересов государства и (или) физических и (или) юридических лиц, в собственности которых находятся объекты окружающей среды, при трансграничном загрязнении объектов окружающей среды.

3. Задачи

Учитывая вышеизложенное, для развития экологического страхования и применения других экономических инструментов в сфере природопользования и охраны окружающей среды представляется целесообразным реализация следующие задач:

1) Создание межведомственной рабочей группы, в состав которой помимо представителей Минприроды России, Минэкономразвития России, Минфина России, МЧС России, Росприроднадзора и Ростехнадзора должны быть включены представители страховых компаний, промышленников и предпринимателей, организаций, осуществляющих экологический аудит и экологическую экспертизу.

2) Подготовка законопроекта о внесении изменений в действующее законодательство, направленных на создание экономической заинтересованности хозяйствующих субъектов - путем внесения дополнений и изменений в законодательные акты в сфере природопользования и охраны окружающей среды, которые регулируют отдельные виды природопользования: Лесной Кодекс, Водный Кодекс, Закон о недрах, Закон о континентальном шельфе, об опасных грузах и т.д.

Такая задача уже ставилась, в том числе перед страховым рынком, в частности, в Стратегии развития страхового рынка России до 2020 года: «17. Формирование законодательных основ для развития системы страхования в сфере природопользования и охраны окружающей среды (экологического страхования) внесение изменений в законодательные и иные нормативные правовые акты - 2016 год - Минфин России, Минприроды России с участием объединений страховщиков». Однако, реализации в этой части Стратегия не имела.

Кроме того, формирование законодательства по развитию экологического страхования в Российской Федерации предусмотрено принятым Модельным законом для стран СНГ «Об экологическом страховании» (2014 год).

3) Разработка федерального закона или методических указаний «Об условиях и организации экологического страхования в Российской Федерации», который бы стал основным документом, регламентирующим процесс организации и осуществления экологического страхования как системы различных видов страхования в сфере природопользования и охраны окружающей среды на территории Российской Федерации. В нем же необходимо предусмотреть место и роль Национальной перестраховочной компании как основного элемента обеспечения финансовой устойчивости операций по экологическому страхованию. Основой для данного законопроекта должен стать Модельный закон для стран СНГ «Об экологическом страховании» (2014 г.)

При этом, в целях исключения рисков превышения расходов на превентивные мероприятия по предотвращению экологических катастроф / аварий, ликвидацию их негативных последствий и компенсацию убытков пострадавшим над общими сборами

страховых премий страховщиков по экологическому страхованию необходимо тщательно проработать вопрос тарифообразования.

4) Разработка и утверждение Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» в части изменений ст.18 и ст.77. Статья 18 должна раскрыть определение экологического страхования, а статьей 77 необходимо закрепить возмещение экологического ущерба, в первую очередь, путем возмещения фактических затрат на восстановление нарушенного состояния окружающей среды (на основе смет, калькуляций, плана рекультивационных и восстановительных работ) и разграничить случаи применения существующих несовершенных методик по оценке ущерба.

Вместе с этим, необходимо также обратить внимание на необходимость обеспечения создания открытых и доступных информационных ресурсов о состоянии окружающей природной среды.

5) Организация и проведение в субъектах Российской Федерации и отраслях экономики пилотных проектов по различным видам экологического страхования: страхование ответственности за вред окружающей среде, причиненный субъектом хозяйственной и иной деятельности; страхование участков лесного фонда; страхование ответственности недропользователей за невыполнение (ненадлежащее выполнение) обязательств по договорам недропользования и др., а также по использованию других экономических инструментов (экологические и ликвидационные фонды, банковских гарантий и др.).

6) Рассмотрение вопроса о целесообразности организации единого стандарта экологического страхования, учитывающего требования различных отраслей экономики.