

УДК 347.4, 349.6, 368.04, 368.8

DOI: 10.17223/22253513/39/13

В.В. Кванина, Т.И. Макарова

СИСТЕМНЫЕ ПРОБЛЕМЫ В ПРАВОВОМ ОБЕСПЕЧЕНИИ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО СТРАХОВАНИЯ НА ФЕДЕРАЛЬНОМ И РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЯХ¹

Исследуется экологическое страхование как элемент экономического регулирования, установленный Федеральным законом «Об охране окружающей среды». Сделан вывод о том, что этот правовой институт является комплексным в силу его закрепления нормами гражданского и экологического права. На основе анализа федерального и регионального законодательства об экологическом страховании сделан вывод о его пробельности, что позволило авторам определить вектор его развития.

Ключевые слова: экологическое страхование; правовая охрана окружающей среды; экономический механизм охраны окружающей среды; правовое обеспечение экологической безопасности; экологический риск.

Согласно Экологической доктрине Российской Федерации, одобренной распоряжением Правительства РФ от 31.08.2002 № 1225-р, в условиях экологического кризиса, который ставит под угрозу возможность устойчивого развития человеческой цивилизации, приоритетными направлениями деятельности по обеспечению экологической безопасности признаются охрана окружающей среды, экологическое страхование, совершенствование нормативного правового обеспечения и правоприменения в сфере охраны окружающей среды. В рамках федеральных целевых установок по охране окружающей среды регионы РФ также ставят перед собой экологически значимые задачи. Так, в Стратегии социально-экономического развития Челябинской области на период до 2035 года, утвержденной постановлением Законодательного Собрания Челябинской области от 31.01.2019 № 1748, развитие экологического страхования названо среди поставленных задач (п. 104).

Несмотря на принимаемые государством меры, вред, причиняемый окружающей среде и ее компонентам, в Российской Федерации оценивается на сумму около 100 млрд руб. в год [1]. В решении проблем охраны окружающей среды немаловажная роль отводится инструментам экономического регулирования, установленным главой IV Федерального закона «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002 № 7-ФЗ (далее – ФЗ «Об охране окружающей среды»), к числу которых относится и экологическое страхование.

¹ Статья выполнена при финансовой поддержке РФФИ и Челябинской области, проект № 20-411-740012.

Следует отметить, что возможность применения экономического инструментария к экологическим отношениям в значительной степени обусловлена двойственным природоохранно-природоресурсным содержанием самих этих отношений. Их синтез в предмете экологического права признается одним из постулатов экологического права. Такая особенность не могла не повлиять на содержание правового механизма охраны окружающей среды, эффективному действию которого способствует наличие в нем экономических методов, призванных формировать эколого-экономическую согласованность между общественными (в том числе государственными) и частными интересами, что, в свою очередь, должно стимулировать лиц, ведущих хозяйственную деятельность, на осуществление природоохранных мероприятий [2. С. 56–57; 3. С. 58–59].

В советский период существования нашего государства роль экономических методов управления природопользованием и охраной окружающей среды впервые была обозначена в совместном Постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 07.01.1988 «О коренной перестройке дела охраны природы в стране». В нем, в частности, говорилось о необходимости перехода от преимущественно административных к преимущественно экономическим методам управления природоохранной деятельностью [4]. Охрана окружающей среды при помощи экономических средств поддерживается как в доктрине, так и в современном праве государств, образовавшихся на постсоветском пространстве, но при этом подходы разнятся. Так, например, в Законе Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» от 26.11.1992 № 1982-XII (в ред. Закона от 17.07.2002 № 126-3) и Законе Украины «Об охране окружающей природной среды» от 25.06.1991 № 1264-XII введено понятие «экономический механизм» применительно к охране окружающей среды; ФЗ «Об охране окружающей среды» и Экологический кодекс Республики Казахстан от 02.01.2021 № 400-VI ЗРК устанавливают «экономическое регулирование в области охраны окружающей среды».

Полагаем, что определение «совокупности закрепленных в законодательстве средств, при помощи которых достигается результативное воздействие на общественные экологические отношения» [5] с целью достижения благоприятного состояния окружающей среды, как *правового механизма*, имеющего в зависимости от включаемых средств не только экономическое, но также организационное и идеологическое содержание, указывает на одну из ключевых категорий науки экологического права и подтверждает связь науки и нормотворчества.

В доктрине экологического права признано, что экономический механизм охраны окружающей среды – это институциональная система, включающая инструменты как экономического, так и организационного характера, необходимые для направления действия разнообразных экономических факторов на достижение разумного баланса экологических и экономических интересов общества [6. С. 5]. Причем по содержанию такая система неоднородна, охватывает внешне не взаимосвязанные элементы в силу

опять же неоднородности (комплексности) регулируемых отношений, объединенных единой природоохранной целью [4].

Совершенно очевидное соединение в экономическом механизме охраны окружающей среды элементов, имеющих выраженный организационный характер и в силу этого подлежащих регулированию отраслями публично-права, например платы за негативное воздействие на окружающую среду (ст. 16 ФЗ «Об охране окружающей среды»), с инструментами, входящими в арсенал частного права (например, экологическим страхованием), является, на наш взгляд, предпосылкой взаимопроникновения публичного и частноправового для целей охраны окружающей среды, что наглядно проявляется на примере экологического страхования.

Относительно этого элемента экономического механизма охраны окружающей среды в юридической литературе справедливо отмечается, что в настоящий период оно и его нормативно-правовое обеспечение в системном понимании остались несформированными, механизм специальной страховой защиты окружающей среды и ее объектов отсутствует [7. С. 634], а его развитие сдерживается рядом факторов, в том числе износом оборудования, основных средств производства и инфраструктуры, которые приводят к увеличению техногенных аварий, влекущих за собой экологические катастрофы и причинение крупного материального ущерба [8]. В Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной Указом Президента РФ от 19.04.2017 № 176, приведены удручающие цифры: износ основных фондов опасных производственных объектов составляет 60%, доля аварийных гидротехнических сооружений – около 5%.

Указанные факторы экономического характера, безусловно, выступают обстоятельствами, осложняющими использование экологического страхования. Но, как мы видим, еще одним фактором, не способствующим развитию этого экономико-экологического института правовой охраны окружающей среды, является отсутствие четкого понимания, что же все-таки представляет собой экологическое страхование, какова его отраслевая принадлежность. Полагаем, что понимание этого феномена кроется в правильной расстановке акцентов с ударением в первую очередь на слове «экологическое», а уже во вторую – «страхование». При этом обращает на себя внимание, что ФЗ «Об охране окружающей среды» не дает легального определения понятию «экологическое страхование», а лишь указывает на его цель – «защита имущественных интересов юридических и физических лиц на случай экологических рисков» (ст. 18).

Экологическое страхование как правовой институт имеет двойственную правовую природу. С одной стороны, это институт гражданского права (гл. 48 ГК РФ), с другой – инструмент охраны окружающей среды (ст. 18 ФЗ «Об охране окружающей среды»). При этом гражданское законодательство в силу п. «о» ст. 71 Конституции РФ является предметом ведения федерального законодательства, вопросы же охраны окружающей среды согласно п. «д» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ находятся в совместном веде-

нии РФ и субъектов РФ. Однако, как представляется, конкуренции законодательства при определении предметов ведения относительно экологического страхования не возникает. Современное отраслевое законодательство, как правило, носит комплексный характер: в силу многообразия и сложности общественных отношений оно вынуждено в определенной мере выходить за рамки своего предмета и охватывать смежные общественные отношения, без чего зачастую невозможно увидеть системность в регулировании таких отношений. При этом дублирование либо «корректировка» положений, содержащихся в законодательстве, формирующем соответствующий институт, не допускается. Так, применительно к экологическому страхованию в гл. 48 ГК РФ закреплена его содержательная сущность как института гражданского права, которая не может быть изменена или дополнена нормами иных отраслей законодательства, если в ГК РФ не сделана соответствующая отсылка к иным источникам права; задача же экологического законодательства относительно экологического страхования как вида страхования состоит в определении его специфики как инструмента охраны окружающей среды, которая позволяет ему быть действенным природоохранным правовым институтом.

В юридической литературе вопрос об отнесении экологического страхования одновременно к предмету совместного ведения РФ и субъектов РФ (ст. 72 Конституции РФ) и к предмету исключительного ведения РФ (ст. 71 Конституции РФ) рассматривается в качестве неразрешенной дилеммы [8]. Нам представляется, что в данном случае произошло смешение понятий – уровней предмета ведения и содержания самого института экологического страхования. На самом же деле, как выше было сказано, отношения, регулируемые нормами, входящими в данный институт, принадлежат одновременно гражданскому и экологическому праву, однако их наполняемость в соответствующем законодательстве разная, что указывает на его (института) комплексность.

Говоря о соотношении гражданского и экологического законодательства в закреплении экологического страхования следует обратить внимание на то обстоятельство, что в ГК РФ *экологическое страхование не названо среди иных видов специального страхования*, таких, например, как морское, медицинское страхование, страхование банковских вкладов, пенсий и т.д., к которым правила гл. 48 ГК РФ применяются, если иное не предусмотрено законами об этих видах страхования (ст. 970). Не обозначено оно и в ч. 1 ст. 32.9 Закона РФ «Об организации страхового дела в Российской Федерации» от 27.11.1992 г. № 4015-1, в которой перечислены виды страхования. В то же время в п. 18 данной статьи предусмотрено страхование гражданской ответственности организаций, эксплуатирующих опасные объекты, которое рассматривается в качестве экологического страхования. Одновременно надо отметить, что перечень видов страхования в данной норме является открытым.

Напрямую экологическое страхование обозначено только в ст. 18 ФЗ «Об охране окружающей среды», что дало основание для обозначения его

в науке в качестве специального вида страхования [9; 10. С. 89], притом что в указанной статье закона определение данному виду страхования как специальному не приводится, а указывается на его цель – защиту имущественных интересов юридических и физических лиц на случай экологических рисков. Полагаем, что данное положение содержит внутреннее противоречие, поскольку ФЗ «Об охране окружающей среды» не связывает экологические риски как «вероятность наступления события, имеющего неблагоприятные последствия для природной среды и вызванного негативным воздействием хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера» (ст. 1), с имущественными интересами юридических и физических лиц.

Более того, в ФЗ «Об охране окружающей среды» не указываются формы и виды страхования. Только лишь провозглашается, что в РФ может осуществляться обязательное государственное экологическое страхование (ч. 2 ст. 18). Заметим, что ГК РФ предусматривает обязательное государственное страхование, которое осуществляется за счет средств бюджетов, выделяемых на эти цели министерствам и иным федеральным органам исполнительной власти (страхователям). При этом его целью является обеспечение социальных интересов граждан и интересов государства посредством страхования жизни, здоровья и имущества государственных служащих определенных категорий (ст. 969).

В нашем представлении при определении экологического страхования необходимо исходить прежде всего из его природоохранной сущности, которая раскрывается через гарантийную функцию. В литературе она представлена как финансовая гарантия возмещения вреда окружающей среде, ее отдельным компонентам в результате воздействия техногенных факторов. Кроме того, обращено внимание на то, что она призвана защищать имущественные интересы владельцев источников повышенной экологической опасности, которые могут быть нарушены вследствие чрезвычайных экологических ситуаций и аварий [11]. В доктрине экологического права, поддержанной, например, законодательством Республики Беларусь, данная позиция находит отражение в понятии экологического вреда, в который включают как вред, причиненный окружающей среде, так и вред, причиненный жизни и здоровью граждан, имуществу граждан и юридических лиц и имуществу, находящемуся в собственности государства, в результате вредного воздействия на окружающую среду [12]. Полагаем оправданным включение в содержание гарантийной (финансовой) функции экологического страхования защиты имущественных интересов государства и юридических лиц.

Экологическое страхование относится к имущественному страхованию. ГК РФ предусматривает три его вида: страхование имущества (ст. 930), страхование гражданской ответственности – ответственности за причинение вреда и ответственности по договору (ст.ст. 931–932), страхование предпринимательского риска (ст. 933). Экологическое страхование является страхованием ответственности за причинение вреда, оно может быть

как обязательным, так и добровольным. В отношении обязательного страхования законом должны быть определены: объекты, подлежащие обязательному страхованию, риски, от которых они должны быть застрахованы, и минимальные размеры страховых сумм (п. 3 ст. 936). В свою очередь, в Законе РФ «Об организации страхового дела в Российской Федерации» закреплено, что условия и порядок осуществления обязательного страхования определяются федеральными законами о конкретных видах обязательного страхования (п. 4 ст. 3). При этом они должны содержать положения, определяющие: а) субъектов страхования; б) объекты, подлежащие страхованию; в) перечень страховых случаев; г) минимальный размер страховой суммы или порядок ее определения; д) размер, структуру или порядок определения страхового тарифа; е) срок и порядок уплаты страховой премии (страховых взносов); ж) срок действия договора страхования; з) порядок определения размера страховой выплаты; и) контроль за осуществлением страхования; к) последствия неисполнения или ненадлежащего исполнения обязательств субъектами страхования; л) иные положения.

Как выше было сказано, п. 18 ст. 32.9 Закона РФ «Об организации страхового дела в Российской Федерации» предусмотрено страхование гражданской ответственности организаций, эксплуатирующих опасные объекты, которое относится к экологическому страхованию. Страхованию указанных объектов посвящен ряд законов, например:

– Федеральный закон «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте» от 27.07.2010 № 225-ФЗ, в котором под аварией на опасном объекте понимаются повреждение или разрушение сооружений, технических устройств, применяемых на опасном объекте, взрыв, утечка, выброс опасных веществ, обрушение горных пород (масс), отказ или повреждение технических устройств, отклонение от режима технологического процесса, сброс воды из водохранилища, жидких отходов промышленных и сельскохозяйственных организаций, которые возникли при эксплуатации опасного объекта и повлекли причинение вреда потерпевшим. Возмещению подлежат риски жизни, здоровью и (или) имуществу физических лиц, включая работников страхователя, а также риски юридического лица при причинении ущерба имуществу в результате аварии на опасном объекте (ст. 2). При этом *отношения, связанные с причинением вреда природной среде, данный закон не регулирует*. В нем определены все условия, предъявляемые Законом РФ «Об организации страхового дела в Российской Федерации» к обязательному страхованию;

– Федеральные законы «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» от 21.07.1997 № 116-ФЗ и «О безопасности гидротехнических сооружений» от 21.07.1997 № 117-ФЗ предусматривают, что обязательное страхование гражданской ответственности за причинение вреда в результате аварии или инцидента на опасном производственном объекте и в результате аварии гидротехнического сооружения осуществляется в соответствии с законодательством РФ об обязательном страховании

гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте (ст. 15; ст. 15);

– Федеральный закон «Об использовании атомной энергии» от 21.11.1995 № 170-ФЗ устанавливает что эксплуатирующая организация обязана иметь финансовое обеспечение на случай возмещения убытков и вреда, причиненных радиационным воздействием, в том числе страхового полиса (договора). При этом оговорено, что условия и порядок страхования гражданской правовой ответственности за убытки и вред, причиненные радиационным воздействием, порядок и источники образования страхового фонда, а также порядок выплаты социальных гарантий определяются законодательством РФ (ст. 56), которое так и не принято до настоящего времени. Из положений ч. 2 ст. 5 ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте» следует, что данный закон не распространяется на объекты атомной энергии. Тем не менее на данный вид страхования распространяются положения Венской конвенции о гражданской ответственности за ядерный ущерб 1963 г., ратифицированной РФ 21 марта 2005 г.;

– Закон РФ «О космической деятельности» от 20.08.1993 № 5663-1 возлагает на организации и граждан, которые используют (эксплуатируют) космическую технику или по заказу которых осуществляются создание и использование (эксплуатация) космической техники, обязанность производить обязательное страхование жизни и здоровья космонавтов, работников объектов космической инфраструктуры, а также ответственности за вред, причиненный жизни, здоровью или имуществу других лиц, в порядке и на условиях, которые установлены законом (ст. 25). *В данном законе такие порядок и условия не определены;*

– Федеральный закон «О соглашениях о разделе продукции» от 30.12.1995 № 225-ФЗ возлагает на инвестора обязанность по страхованию ответственности по возмещению ущерба в случае аварий, повлекших за собой вредное влияние на окружающую среду (п. 2 ст. 7). *При этом порядок и условия такого страхования закон не определяет.*

Анализ вышеуказанных законов свидетельствует, во-первых, об отсутствии в них единообразия в подходах к содержательной сущности экологического страхования и механизмов его реализации, во-вторых, о расхождении с ФЗ «Об охране окружающей среды» относительно круга выгодоприобретателей. Вызывает озабоченность и то, что в отдельных вышеприведенных актах даже нет общего ориентира на закон, который подлежит применению при экологическом страховании.

Правовое регулирование добровольного экологического страхования в Российской Федерации также имеет свои проблемы. При этом такой рынок, как отмечается в литературе, отсутствует в силу масштабности экологических рисков, недостаточности экономико-правовых стимулов, накопленных загрязнений окружающей среды, так как закон предусматривает только риски внезапного и непредвиденного загрязнения. Обычно внезап-

ным считается воздействие на окружающую среду в течение первых 72 часов, если воздействие производится после этого, то оно не покрывается [8].

В настоящий период единственным актом, призванным урегулировать отношения в данной сфере, является Типовое положение о порядке добровольного экологического страхования в Российской Федерации, утвержденное Минприроды РФ и Российской государственной страховой компанией соответственно 03.12.1992, 20.11.1992 № 04-04/72-6132 № 22. Согласно п. 2 данного Положения объектом экологического страхования является риск гражданской ответственности, выражающийся в предъявлении страхователю имущественных претензий физическими и юридическими лицами в соответствии с нормами гражданского законодательства о возмещении ущерба за загрязнение земельных угодий, водной среды или воздушного бассейна на территории действия конкретного договора страхования. Базовые условия для заключения договоров добровольного экологического страхования определяются Правилами страхования страховщиков. В качестве примера приводятся правила, утвержденные АИГ, «АльфаСтрахование», «Ренессанс страхование» [13].

В Российской Федерации в 1994–1995 гг. в целях прогнозирования, предотвращения и ликвидации последствий экологических аварий в 15 субъектах РФ проводился эксперимент по развитию экологического страхования (приказ Минприроды РФ «О проведении эксперимента по развитию экологического страхования» от 26.07.1994 № 233). Эксперимент показал, что система страхования экологических рисков позволяет компенсировать до 40 % причиняемых убытков и что страховое событие во многом зависит от состояния природоохранного оборудования у страхователя. Например, в Московской области выбросы вредных веществ в атмосферу в 30% случаев были обусловлены неисправностью или предаварийным состоянием установок очистки газов [14]. Однако в 2001 г. постановлением Правительства РФ от 11.10.2001 № 721 деятельность Федерального экологического фонда РФ была прекращена.

В региональных актах экологическое страхование также осталось без должного внимания. Например, в Экологическом кодексе Республики Татарстан от 15.01.2009 № 5-ЗРТ, Экологическом кодексе Санкт-Петербурга от 18.07.2016 № 455-88, законах «Об охране окружающей среды Пермского края» от 03.09.2009 № 483-ПК, «Об охране окружающей среды в Омской области» от 06.10.2005 № 673-ОЗ, «Об охране окружающей среды в Томской области» от 10.07.2007 № 134-ОЗ, «Об охране окружающей среды в Московской области» от 13.12.2006 № 16/202-П нормы об экологическом страховании вообще отсутствуют, в Экологическом кодексе Республики Башкортостан от 28.10.1992 № ВС-13/28 (ст. 16) и Законе «Об охране окружающей среды на территории Кировской области» от 29.11.2006 № 55-ЗО (ст. 17) дословно воспроизведены положения ст. 18 ФЗ «Об охране окружающей среды».

В отдельных субъектах РФ ранее были приняты законы об экологическом страховании, например Закон «Об экологическом страховании в Уль-

яновской области» от 25.03.1997 (утратил силу в 2007 г.). В нем речь шла о добровольном экологическом страховании и в целом были воспроизведены положения ГК РФ о страховании.

Таким образом, обзор российского федерального и регионального законодательства, прямо или опосредованно касающегося экологического страхования, свидетельствует о неразвитости или пробельности данного инструмента правовой охраны окружающей среды.

Для России как государства – участника СНГ основой для совершенствования законодательства, регулирующего экологическое страхование, мог бы стать Модельный закон «Об экологическом страховании», принятый Межпарламентской Ассамблеей государств-участников СНГ (постановление № 22–19 от 15.11.2003). В научной литературе обращено внимание на характер такого рода нормотворчества межгосударственного образования, направленного лишь на гармонизацию законодательства стран СНГ и имеющего с этой точки зрения исключительно рекомендательный характер [15].

При этом обращаем внимание на то, что данный закон посвящен обязательному страхованию гражданской ответственности предприятий, организаций, учреждений и индивидуальных предпринимателей, хотя в нем заужена сфера обязательного экологического страхования, – оно осуществляется только применительно к указанным субъектам, чья деятельность является источником повышенной опасности для окружающей среды, за причинение физическим и юридическим лицам (третьим лицам) убытков, возникающих в результате воздействия окружающей среды на население, хозяйственные объекты и территорию, загрязненную вследствие аварий и техногенных катастроф, произошедших на этих предприятиях, в организациях, учреждениях, а также других чрезвычайных событий (п. 1 ст. 1). Неполно представлен и экологический риск – это вероятность реализации опасного события в результате хозяйственной и иной деятельности, которое инициирует вредное воздействие на объекты окружающей среды и может причинить убыток здоровью населения и имуществу третьих лиц (п. 6 ст. 1).

В литературе небезосновательно утверждается, что в России без государственного вмешательства невозможны ни экологизация производства, ни экологическое страхование, и что для его развития необходимо внедрение должного государственного регулирования, предусматривающего взаимоотношения страховщиков и страхователей по поводу снижения экологического риска функционирования хозяйствующих субъектов [16]. В этом ключе многими авторами неоднократно поднимался вопрос о совершенствовании федерального законодательства об экологическом страховании, а также об экономических механизмах его внедрения. При этом, по мысли ученых, данные предложения могут быть реализованы как на федеральном, так и на региональном уровне. Предложениями о совершенствовании законодательства об экологическом страховании на федеральном уровне являются, например, принятие Концепции экологического страхования, включающей расширение сферы действия обязательного экологического

страхования, в том числе за счет объектов II категории (предприятия добычи и переработки нефти и газа, железных и медных руд, предприятия энергетической, металлургической, химической пищевой и сельскохозяйственной отраслей, предприятия, занимающиеся очисткой сточных вод, обезвреживанием, утилизацией и размещением отходов), развитие комплексного экологического страхования [8, 17, 18].

Наряду с Концепцией экологического страхования были сделаны предложения и по принятию федерального закона об обязательном экологическом страховании [10. С. 93; 19. С. 82]. Насчитывается несколько вариантов проектов такого закона, однако говорить о какой-то определенности в данном вопросе не приходится.

Одна из последних инициатив в этой области принадлежит Экспертному совету при Правительстве РФ, который предложил разработать либо специальный закон, либо методические рекомендации об условиях и организации экологического страхования в России. В акте предлагается наделить страховщиков контрольной функцией по отношению к страхователю, предусмотреть страхование ответственности за причинение вреда жизни, здоровью, имуществу третьих лиц и окружающей среде в результате аварийного выброса и др. [1].

Наша позиция заключается в том, что реформирование правового обеспечения экологического страхования необходимо осуществлять одновременно с законодательством, напрямую влияющим на применение норм об экологическом страховании, в частности налоговым. Речь идет о возможности включения страховой премии в расходы по налогу на прибыль. При определении облагаемой базы налога на прибыль согласно п. 6 ст. 270 НК РФ не учитываются расходы в виде взносов на добровольное страхование, кроме взносов на добровольное страхование ответственности за причинение вреда, если такое страхование является условием осуществления налогоплательщиком деятельности в соответствии с международными обязательствами РФ или общепринятыми международными требованиями в соответствии с подп. 8 п. 1 ст. 263 НК РФ. По обязательному страхованию расходы, которые включаются в состав прочих расходов организации при исчислении налога на прибыль, не перечислены, а определяются в соответствии с законодательством РФ (п. 2 ст. 263). Включение страховой премии в расходы по налогу на прибыль могло бы выступать стимулом заключения договора экологического страхования.

Параллельно необходимо осуществлять развитие регионального законодательства о добровольном экологическом страховании (в пределах его компетенции), которое более оперативно может реагировать на специфические экологические угрозы, возникающие в соответствующем регионе. Регионам в первую очередь необходимо определить наиболее опасные с точки зрения экологических угроз виды экономической деятельности, в отношении которых целесообразно рекомендовать хозяйствующим субъектам заключение договоров добровольного экологического страхования, осуществить классификацию экологических рисков, исходя из экономических

возможностей регионов (см., напр., [20]). Однако положения региональных актов могут остаться только благими пожеланиями, если при этом одновременно не будут разработаны экономико-правовые стимулы заключения таких договоров. В качестве подобных стимулов было предложено создание страховых фондов за счет ежегодных отчислений загрязнителей окружающей среды, что позволило бы контролировать не только целевой расход средств, но и уровень экологической опасности на объектах хозяйственной деятельности, так как размер отчислений будет напрямую зависеть от уровня модернизации и проведенных мер по снижению экологических рисков на предприятии [8]. Надо отметить, что создание и развитие экологических фондов предусмотрено и в программных документах государства, например в п. 26 Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной Указом Президента РФ от 19.04.2017 № 176.

В целях реализации превентивной функции страхования наряду с экологическими фондами в литературе также было предложено создать в регионах в рамках системы гарантийных фондов резерв предупредительных мероприятий для обеспечения экологической безопасности территорий [19].

Заметим, что необходимость в совершенствовании института договора экологического страхования обусловлена не только выполнением им своей основной ему гарантийной функции, но и выступлением в качестве обязательного условия лицензирования деятельности объектов повышенной опасности [21], эффективного инструмента обеспечения экологической безопасности [11]. Более того, договор добровольного экологического страхования с момента вступления в силу Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» от 31.07.2020 № 248-ФЗ становится инструментом определения категории риска причинения вреда, которая напрямую влияет на интенсивность проверок хозяйствующих субъектов (п. 7 ст. 23). Все это свидетельствует о необходимости более быстрого реформирования данного института.

Дополнительные стимулы экологическому страхованию как экономическому инструменту охраны окружающей среды придает возможность его объединения с иными природоохранными средствами, включаемыми в программу экологического комплаенса, посредством которой повышается эффективность до этого разрозненных эколого-правовых мер, таких как производственный контроль, сертификация и паспортизация, аудит и локальный мониторинг окружающей среды [22, 23]. Заметим, что правовая основа для внедрения программы экологического комплаенса была предусмотрена еще Экологической доктриной Российской Федерации, одобренной распоряжением Правительства РФ от 31.08.2002 № 1225-р, где предусматривается создание в секторах промышленности, в которых осуществляется потенциально опасная деятельность, специализированных подразделений, предназначенных для предотвращения и ликвидации негативных последствий такой деятельности (п. 5).

Суммируя вышеизложенное, следует сказать, что институт экологического страхования нуждается в существенном реформировании, необходимость которого обусловлена той ролью и значением, которую он занимает не только в системе экономических механизмов охраны окружающей среды, но и в целом в системе публичного и частного права. Являясь комплексным институтом, относящимся одновременно по содержательной сущности к экологическому и по форме к гражданскому праву, по предмету ведения – к исключительному ведению РФ (гражданское законодательство) и совместному ведению РФ и субъектов РФ (охрана окружающей среды), он обладает большим потенциалом для развития в рамках гражданского и экологического законодательства на федеральном (гражданское и экологическое законодательство) и на региональном (экологическое законодательство) уровнях. При этом необходимым видится принятие не только федерального закона об экологическом страховании, но и актов субъектов РФ, в которых могут быть учтены региональные особенности (экологические риски и экологические угрозы, меры поддержки страхователей).

Реформирование правового обеспечения экологического страхования необходимо осуществлять одновременно с законодательством, напрямую влияющим на применение норм об экологическом страховании, в частности налоговым в части включения страховой премии в расходы по налогу на прибыль, что могло бы выступать стимулом заключения договора экологического страхования. При этом не стоит забывать, что развитие экологического страхования напрямую зависит и от мер поддержки потенциальных страхователей на федеральном уровне.

Литература

1. В России хотят ввести экострахование. URL: <http://www.asn-news.ru/news/67719> (дата обращения: 20.09.2020).
2. Бринчук М.М. Экологическое право : учебник. М. : МПСИ ; Воронеж : МОДЭК, 2011. 624 с.
3. Балащенко С.А., Макарова Т.И., Лизгаро В.Е. Экологическое право : учебник. Минск : Белорус. гос. ун-т, 2021. 399 с.
4. Макарова Т.И., Лизгаро В.Е. Правовые проблемы эффективности экономического механизма охраны окружающей среды как инструмента «зеленой» экономики // Право в современном белорусском обществе : сб. науч. тр. Минск : СтройМедиаПроект, 2016. Вып. 11. С. 371–379.
5. Макарова Т.И. и др. Правовые механизмы охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности / под науч. ред. Т.И. Макаровой. Минск : Белорус. гос. ун-т, 2016. 191 с.
6. Петрова Т.В. Правовые проблемы экономического механизма охраны окружающей среды. М. : Зерцало, 2000. 185 с.
7. Новикова Е.В. Современные экономико-правовые механизмы предупреждения и минимизации экологического вреда // Правоведение. 2018. Т. 62, № 4. С. 625–639.
8. Новикова, Е.В. Институт экологического страхования как элемент экологической безопасности // Экологическое право. 2019. № 1. С. 6–10.
9. Андросов М.В. и др. Комментарий к Федеральному закону от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» : специально для системы ГАРАНТ /

ред. О.Л. Дубовик. 2016. URL: <https://base.garant.ru/55009986/> (дата обращения: 20.09.2020).

10. Анисимов А.П., Рыженков А.Я., Чаркин С.А. Экологическое право России : учебник и практикум для прикладного бакалавриата. 5-е изд., перераб. доп. М. : Юрайт, 2017. 348 с.

11. Новикова Е.В. Институт экологического страхования как элемент экологической безопасности // Экологическое право. 2018. № 6. С. 14–20.

12. Рыженков А.Я. Правовое регулирование возмещения экологического вреда: проблемы теории и практики // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2002. № 3. С. 77–85.

13. Берназ Л.П. и др. Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» / отв. ред. Н.И. Хлуденева. М. : Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Рос. Фед. ; Контракт, 2018. 528 с.

14. Ключенко Л.Н. Страхование ответственности за загрязнение окружающей среды // Юридическая и правовая работа в страховании. 2008. № 2. С. 29–46.

15. Антонова Л.И. Юридическая природа модельных законов Межпарламентской ассамблеи государств-участников Содружества Независимых Государств // Ученые записки Санкт-Петербургского им. В.Б. Бобкова филиала Российской таможенной академии. 2017. № 3 (63). С. 56–62.

16. Валиева Д.С. Система конституционных экологических прав и обязанностей в Российской Федерации : специально для системы ГАРАНТ. 2011. URL: <https://base.garant.ru/59699067/> (дата обращения: 20.09.2020).

17. Панов А.В. Страхование ответственности как эффективный механизм управления рисками. URL: <https://forinsurer.com/public/12/04/05/4323> (дата обращения: 20.09.2020).

18. Фоменко Б. Обязательное экологическое страхование. Снизит ли экологическое страхование вред окружающей среде // Финансовая газета. 2017. № 39. С. 10.

19. Шпицына С.Е. Роль экологического страхования в обеспечении экологической безопасности региона // Экономика региона. 2013. № 1. С. 80–87.

20. Мисник Г.А. Правовые проблемы оценки экологических рисков // Законодательство и экономика. 2006. № 7. С. 113–118.

21. Васильев Н.А. Некоторые вопросы применения института обязательного экологического страхования на территории Российской Федерации // Аспирантский вестник Поволжья. 2009. № 1-2. С. 64–69.

22. Кванина В.В., Макарова Т.И. Публичные и частноправовые средства минимизации экологических рисков: теоретико-инструментальный анализ // Вестник Томского государственного университета. Право. 2020. № 36. С. 174–188.

23. Кванина В.В., Макарова Т.И. Экологический комплаенс в системе правовой охраны окружающей среды // Журнал Белорусского государственного университета. Право. 2020. № 1. С. 95–101.

Kvanina Valentina V., South Ural State University (Chelyabinsk, Russian Federation), *Makarova Tamara I.*, South Ural State University (Chelyabinsk, Russian Federation), Belarusian State University (Minsk, Republic of Belarus)

SYSTEMIC PROBLEMS IN THE LEGAL PROVISION OF ENVIRONMENTAL INSURANCE AT THE FEDERAL AND REGIONAL LEVELS

Keywords: environmental insurance, legal protection of the environment, economic mechanism for environmental protection, legal support for environmental safety, environmental risk.

DOI: 10.17223/22253513/39/13

In the context of the environmental crisis, the problem of the optimal set of funds necessary for environmental protection is acute, one of the tools of such protection being environ-

mental insurance - an element of economic regulation established by the federal law "On Environmental Protection". The study of scientific approaches, as well as the analysis of federal and regional legislation, which in a greater or lesser degree forms this legal institution, has revealed its systemic shortcomings, which are manifested mainly in its lack of development and, as a result, in whitespace.

The authors propose the directions for the development of environmental insurance institute that are based on the understanding of its complexity and interdisciplinarity that is manifested in its establishment by the rules of civil and environmental legislation. Being an integrated institution, it has great potential for development within the framework of civil and environmental legislation at the federal (civil and environmental legislation) and regional (environmental legislation) levels. It is necessary to pass not only the federal law on environmental insurance but also the acts of the subjects of the Russian Federation, which can take into account their regional features (environmental risks, environmental threats and measures to support insurers).

The authors are convinced that the restructuring of the legal provision of environmental insurance should be carried out simultaneously with legislation directly affecting the application of environmental insurance rules, in particular, tax in terms of the inclusion of the insurance premium in the cost of income tax, which could be an incentive to conclude an environmental insurance contract. The development of environmental insurance also depends on the supporting measures of the potential insurers on the federal level.

References

1. Anon. (n.d.) *V Rossii khotyat vesti ekostrakhovanie* [Russia wants to introduce eco-insurance]. [Online] Available from: <http://www.asn-news.ru/news/67719> (Accessed: 20th September 2020).
2. Brinchuk, M.M. (2011) *Ekologicheskoe pravo* [Environmental Law]. Moscow: MPSI; Voronezh: MODEK.
3. Balashenko, S.A., Makarova, T.I. & Lizgaro, V.E. (2021) *Ekologicheskoe pravo* [Environmental Law]. Minsk: Belarusian State University.
4. Makarova, T.I. & Lizgaro, V.E. (2016) *Pravovye problemy effektivnosti ekonomicheskogo mekhanizma okhrany okruzhayushchey sredy kak instrumenta "zelenoy" ekonomiki* [Legal problems of the effectiveness of the environmental protection economic mechanism as an instrument of the "green" economy]. In: *Pravo v sovremennom belorusskom obshchestve* [Law in the Modern Belarusian Society]. Vol. 11. Minsk: StroyMediaProekt. pp. 371–379.
5. Makarova, T.I. et al. (2016) *Pravovye mekhanizmy okhrany okruzhayushchey sredy i obespecheniya ekologicheskoy bezopasnosti* [Legal mechanisms of environmental protection and provision of environmental safety]. Minsk: Belarusian State University.
6. Petrova, T.V. (2000) *Pravovye problemy ekonomicheskogo mekhanizma okhrany okruzhayushchey sredy* [Legal problems of the environmental protection economic mechanism]. Moscow: Zertsalo.
7. Novikova, E.V. (2018) *Sovremennye ekonomiko-pravovye mekhanizmy preduprezhdeniya i minimizatsii ekologicheskogo vreda* [Modern economic and legal mechanisms for the prevention and minimization of environmental harm]. *Pravovedenie*. 62(4). pp. 625–639.
8. Novikova, E.V. (2019) An institute of environmental insurance as an element of the Ecological safety. *Ekologicheskoe pravo – Environmental Law*. 1. pp. 6–10. (In Russian).
9. Androsov, M.V. et al. (2016) *Kommentariy k Federal'nomu zakonu ot 10 yanvarya 2002 g. № 7-FZ "Ob okhrane okruzhayushchey sredy": spetsial'no dlya sistemy GARANT* [Commentary to Federal Law No. 7-FZ of January 10, 2002, "On Environmental Protection": specifically for the GARANT system]. [Online] Available from: <https://base.garant.ru/55009986/> (Accessed: 20th September 2020).
10. Anisimov, A.P., Ryzhenkov, A.Ya. & Charkin, S.A. (2017) *Ekologicheskoe pravo Rossii* [Russian Environmental Law]. 5th ed. Moscow: Yurayt.

11. Novikova, E.V. (2018) An Environmental Insurance Institution as an Environmental Security Element. *Ekologicheskoe pravo – Environmental Law*. 6. pp. 14–20. (In Russian).
12. Ryzhenkov, A.Ya. (2002) Pravovoe regulirovanie vozmeshcheniya ekologicheskogo vreda: problemy teorii i praktiki [Legal regulation of compensation for environmental damage: problems of theory and practice]. *Vestnik Universiteta imeni O.E. Kutafina (MGYuA) – Courier of Kutafin Moscow State Law University (MSAL)*. 3. pp. 77–85.
13. Bernaz, L.P. et al. (2018) *Nauchno-prakticheskiy kommentariy k Federal'nomu zakonu ot 10 yanvarya 2002 g. № 7-FZ "Ob okhrane okruzhayushchey sredy"* [Scientific and practical commentary to Federal Law No. 7-FZ of January 10, 2002, "On environmental protection"]. Moscow: Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of Russian Federation; Kontrakt.
14. Klochenko, L.N. (2008) Strakhovanie otvetstvennosti za zagryaznenie okruzhayushchey sredy [Environmental pollution liability insurance]. *Yuridicheskaya i pravovaya rabota v strakhovanii*. 2. pp. 29–46.
15. Antonova, L.I. (2017) The legal nature of model laws of the Inter-Parliamentary Assembly of states–members of the Commonwealth of the Independent States. *Uchenye zapiski Sankt-Peterburgskogo im. V.B. Bobkova filiala Rossiyskoy tamozhennoy akademii – Scientific Letters of Russian Customs Academy the St.-Petersburg branch named after Vladimir Bobkov*. 3(63). pp. 56–62. (In Russian).
16. Valieva, D.S. (2011) *Sistema konstitutsionnykh ekologicheskikh prav i obyazannostey v Rossiyskoy Federatsii: spetsial'no dlya sistemy GARANT* [The system of constitutional environmental rights and obligations in the Russian Federation: specially for the GARANT system]. [Online] Available from: <https://base.garant.ru/59699067/> (Accessed: 20th September 2020).
17. Panov, A.V. (n.d.) *Strakhovanie otvetstvennosti kak effektivnyy mekhanizm upravleniya riskami* [Liability insurance as an effective risk management mechanism]. [Online] Available from: <https://forinsurer.com/public/12/04/05/4323> (Accessed: 20th September 2020).
18. Fomenko, B. (2017) Obyazatel'noe ekologicheskoe strakhovanie. Snizit li ekologicheskoe strakhovanie vred okruzhayushchey srede [Obligatory ecological insurance. Will environmental insurance reduce environmental damage?]. *Finansovaya gazeta*. 39. p. 10.
19. Shipitsyna, S.E. (2013) The role of environmental insurance in maintaining environmental safety of the region. *Ekonomika regiona – Economy of Region*. 1. pp. 80–87. (In Russian).
20. Misnik, G.A. (2006) Pravovye problemy otsenki ekologicheskikh riskov [Legal problems of environmental risk assessment]. *Zakonodatel'stvo i ekonomika*. 7. pp. 113–118.
21. Vasiliev, N.A. (2009) Some points of the application of the compulsory ecological insurance institution in the russian federation. *Aspirantskiy vestnik Povolzh'ya*. 1-2. pp. 64–69. (In Russian).
22. Kvanina, V.V. & Makarova, T.I. (2020) Public and private legal means of minimizing environmental risks: theoretical and instrumental analysis. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Pravo – Tomsk State University Journal of Law*. 36. pp. 174–188. (In Russian). DOI: 10.17223/22253513/36/16
23. Kvanina, V.V. & Makarova, T.I. (2020) Environmental compliance: a place in the legal environmental system. *Zhurnal Belorusskogo gosudarstvennogo universiteta. Pravo – Journal of the Belarusian State University. Law*. 1. pp. 95–101. (In Russian).