

УДК [349.6:347.764] (477+100)

СТАНОВЛЕННЯ ПРАВОВОГО ІНСТИТУТУ ЕКОЛОГІЧНОГО СТРАХУВАННЯ В УКРАЇНІ

Шуміло О.М., к.ю.н., доцент

Харківський національний університет внутрішніх справ

Стаття присвячена розвитку перспективного напрямку правового регулювання – екологічного страхування. Здійснено порівняльний аналіз національного і міжнародного законодавства у цій галузі та систематизацію джерел екологічного страхування.

Ключові слова: екологічне законодавство, екологічне страхування, обов'язкове екологічне страхування, екологічний аудит.

Статья посвящена развитию перспективного направления правового регулирования – экологического страхования. Осуществлен сравнительный анализ национального и международного законодательства в этой сфере, а также систематизированы источники экологического страхования.

Ключевые слова: экологическое законодательство, экологическое страхование, обязательное экологическое страхование, экологический аудит.

Shumilo O.M. THE FORMATION OF ENVIRONMENTAL INSURANCE LEGAL INSTITUTE IN UKRAINE

The article is devoted to the perspective direction of environmental insurance legal regulation development. The comparative analysis of national and international legislation in this scope and the sources of environmental insurance have been systematized.

Key words: environmental legislation, environmental insurance, mandatory environmental insurance, environmental risks, environmental auditing.

Постановка проблеми. Згідно зі ст. 16 Конституції України, забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи – катастрофи планетарного масштабу, збереження генофонду українського народу є обов'язком держави. Екологічна безпека можлива лише за умов створення в Україні ефективного інституту екологічного страхування. На жаль, доводиться констатувати, що незважаючи на численні спроби закріпити цей інститут на законодавчому рівні, необхідний результат поки що не досягнутий.

Тому і сьогодні з повним правом можна сказати, що еколого-правове регулювання страхування перебуває на етапі становлення. Саме тому, на нашу думку, виникає потреба окреслення перспективних напрямків його розвитку з урахуванням міжнародного досвіду.

Аналіз останніх досліджень. Розгляду різних аспектів проблеми застосування інституту екологічної експертизи у розрізі функцій управління у галузі природокористування та охорони довкілля приділено значну увагу у працях Ю. С. Шемшученка, А. П. Гетьмана, В. В. Костицького, В. М. Комарницького та інших авторів. Проте розгляд основних перспективних напрямків розвитку еколого-правового регулювання страхування в Україні поки що не був здійснений.

Отже, **мета цієї статті** полягає в окресленні перспективних напрямків розвитку правового інституту екологічного страхування та спробі сформулювати на цій основі рекомендації щодо його вдосконалення.

Виклад основного матеріалу. Інститут екологічного страхування з'явився у результаті презумпції екологічної небезпеки запланованої господарської та іншої діяль-



ності. Відмінною рисою екологічного страхування є також можливість компенсації непередбаченого надзвичайного збитку.

Вперше необхідність прийняття спеціального законодавчого акту про екологічне страхування було передбачено Постановою Верховної Ради України «Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки» [1]. У цьому акті парламенту було визначено стратегію і тактику гармонійного розвитку виробничого та природо-ресурсного потенціалу. Ним передбачено функціонування єдиної державної системи запобігання аваріям, катастрофам та надзвичайним ситуаціям і реагування на них. Для цього треба, як зазначено у Постанові, розробити та впровадити відповідні програми на національному, регіональному і місцевому рівнях, а для екологічно небезпечних виробництв впровадити обов'язкове екологічне страхування.

Систематизацію екологічного законодавства, відповідно до Основних напрямків державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки, передбачається здійснювати у формі кодифікації, інкорпорації з визначенням першочергових і перспективних законів та правових актів. Кодифікація першочергових актів екологічного законодавства включає прийняття нових (невідкладних) законів України, у тому числі і про екологічне страхування.

Через деякий час Указом Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 11.11.2002 р. «Про стан техногенної та природної безпеки в Україні»» [2] доручено Кабінету міністрів України забезпечити розроблення у шестимісячний строк проекту закону про екологічне страхування.

В основних засадах (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2020 року [3] пріоритетною ціллю визначено досягнення безпечного для здоров'я людини стану навколишнього природного середовища. Одним із завдань у цій галузі передбачено розвиток до 2015 року нормативно-правової бази з екологічного страхування, що ґрунтуватиметься на визначенні питань стосовно шкоди, яка може бути заподіяна здоров'ю населення.

Проект Закону України «Про екологічне страхування» від 03.12.2002 № 1046-1 був розроблений та внесений на розгляд Верховної Ради України у порядку законодавчої ініціативи народним депутатом України IV скликання Г.Б. Руденком [4]. Тобто про-

ект законодавчого акту був розроблений більше десяти років тому і до цього часу не розглядався Верховною Радою України.

Вченими був запропонований проект Закону України «Про обов'язкове екологічне страхування» [5, с. 6]. Таким чином, передбачалося введення державного обов'язкового екологічного страхування (на відміну від добровільного), у якому б визначалися провідна страхова компанія (компанії), порядок утворення і функціонування державного екологічного страхового фонду.

Екологічне страхування є одним з основних інструментів реалізації національної екологічної політики. Екологічне страхування – один з видів страхування цивільної відповідальності власників або користувачів об'єктів підвищеної екологічної небезпеки у зв'язку з ймовірним аварійним забрудненням ними навколишнього природного середовища та спричиненням шкоди життєво важливим інтересам третіх осіб, яке передбачає часткову компенсацію шкоди, завданої потерпілим. Необхідно розробити та впровадити методiku проведення оцінки ризиків та загроз, зумовлених експлуатацією екологічно небезпечних об'єктів, обчислення страхових тарифів відповідно до визначеного рівня ризику. Надзвичайно важливим є створення ринку послуг екологічного страхування та заснування страхових компаній, здатних забезпечити надійний механізм страхування.

Національним планом дій з охорони навколишнього природного середовища на 2011–2015 роки [6], що затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України, передбачається у січні 2014 р. – грудні 2015 р. Мінприроди, МОЗ, іншими центральними органами виконавчої влади підготовка та подання на розгляд Кабінету міністрів України законопроекту щодо внесення змін до Закону України «Про страхування» в частині впровадження механізму компенсації шкоди, заподіяної здоров'ю людини внаслідок дії негативних екологічних чинників.

Таким чином, якщо раніше законодавець передбачав необхідність прийняття спеціального законодавчого акту, що мав би врегулювати відносини щодо екологічного страхування, то останніми актами передбачається внесення лише певних змін до базового Закону України «Про страхування».

На сучасному етапі екологічному страхуванню відводиться найважливіша функція як механізму попередження загроз безпеки особистості, суспільства і держави в екологічній галузі та засобу стягнення екологічної шкоди, що закріплено Міжпарламентською Асамблеєю держав-учасниць СНД у Модельному законі «Про екологічне

страхування». Цей закон діє в редакції 2013 року [7]. Природоохоронне законодавство всіх держав – учасниць СНД містить положення про екологічне страхування.

У Республіці Азербайджан у 2002 році був прийнятий Закон Азербайджанської Республіки «Про обов'язкове екологічне страхування». За цим видом страхування покривається відповідальність підприємства, яке є джерелом підвищеної небезпеки, за шкоду, що нанесена здоров'ю, життю та майну третіх осіб, а також самому довікілью, в результаті забруднення навколишнього природного середовища внаслідок аварії. Страхування здійснюється на умовах типового Сертифіката з екологічного страхування, Правил з екологічного страхування та Договору з екологічного страхування, що затверджений Кабінетом міністрів Азербайджанської Республіки, відповідно до Закону Азербайджанської Республіки «Про обов'язкове екологічне страхування».

Категорії об'єктів, що підлягають страхуванню за цим Законом:

перша – підприємства, що займаються виробництвом, використанням, зберіганням та захороненням радіоактивних речовин;

друга – нафтодобувні, газодобувні та підприємства, що займаються бурінням;

третья – підприємства з очищення нафти, нафтопереробних робіт та виробництва нафтопродуктів, а також підприємства з переробки газу (бензину, керосину, мазуту, дизельного пального, нафтобітуму тощо);

четверта – підприємства з виробництва хімічних речовин та продукції (пропілену, етилену, поліетилену, ізопропилового спирту, лакофарбової продукції, бензолу тощо);

п'ята – теплоелектростанції [8].

У Республіці Казахстан 13.12.2005 р. прийнято Закон Республіки Казахстан «Про обов'язкове екологічне страхування» [9]. Президент Туркменістану підписав постанову про введення з 01.03.2013 р. обов'язкового екологічного страхування. Документ потрібно виконувати підприємствам, установам, що здійснюють екологічно небезпечні види діяльності, незалежно від форм власності (окрім установ, що фінансуються за рахунок коштів держбюджету Туркменістану), в тому числі іноземним юридичним особам, їх представництвам, а також фізичним особам, що займаються підприємницькою діяльністю без створення юридичної особи.

З цією метою вищеозначеним юридичним та фізичним особам передбачено до 01.06.2013 р. укласти договори обов'язко-

вого державного екологічного страхування на 2013 рік.

Здійснення обов'язкового державного екологічного страхування покладено на Державну страхову організацію Туркменістану. В рамках постанови затверджено Положення про обов'язкове державне екологічне страхування, а також перелік небезпечних видів діяльності та об'єктів, що підлягають цьому страхуванню.

Контроль за укладенням фізичними та юридичними особами договорів обов'язкового державного екологічного страхування покладено на Міністерство охорони природи Туркменістану.

Державній страховій організації, міністерствам фінансів та охорони природи, після погодження з міністерством юстиції (адалат) Туркменістану, наказано розробити та затвердити в установленому порядку Порядок взаємозаліків з обов'язкового державного екологічного страхування, а також Порядок формування та використання страхових фондів для цього виду страхування [10].

У Російській Федерації існує Типове положення «Про порядок добровільного екологічного страхування в Російській Федерації» [11]. Правозастосовна практика цих законів та нормативних правових актів показала, що екологічне страхування в разі його ефективного розвитку може стати найбільш універсальним і перспективним інструментом гарантії відшкодування шкоди навколишньому природному середовищу.

Зачатки екологічного страхування виникли у світовій практиці в 50-60-х роках ХХ століття. Вони знайшли своє відображення у міжнародних угодах: Конвенції 1952 р. «Про збиток, завданий іноземними повітряними суднами третім особам на поверхні», Віденській Конвенції 1963 р. «Про цивільну відповідальність за ядерну шкоду», Конвенції 1969 р. «Про цивільну відповідальність за шкоду від забруднення нафтою».

Сполучені Штати Америки стали першою країною, яка законодавчо закріпила екологічне страхування. Так, у 1957 р. Конгрес США прийняв поправки до ст. 170 Закону Прайса – Андерсона, що дозволяють вимагати при видачі ліцензії операторам ядерних установок страховий поліс.

На думку деяких зарубіжних учених, зниження ризиків небезпечного виробництва можливе лише за умов, коли приватні фірми нестимуть відповідальність за увесь завданий ними збиток. Зокрема, таким інструментом природоохоронної політики США є екологічне страхування, що визнається більш ефективним за традиційні санкції – штрафи і мандати з управління



ризиками. Так, переважна більшість невеликих приватних підприємств оголошують банкрутство задля уникнення сплати штрафів, чим суттєво обмежують стабільність регуляторної політики. Інформація про діяльність Агенції з охорони навколишнього середовища США і державні програми захисту підземних резервуарів токсичних речовин наочно демонструє, що обов'язкове екологічне страхування є незалежним від поточної фінансової спроможності суб'єкта, а також сприяло зниженню загального обсягу токсичних викидів на території держави за період 1993–2009 рр. [12].

Розвиток екологічного законодавства у країнах Європейського Союзу знайшов своє відображення у Директиві 2004/35/ЄС Європейського парламенту та Ради Європи «Про екологічну відповідальність щодо запобігання та ліквідації шкоди навколишньому середовищу» [13], яку намагалися прийняти майже п'ятнадцять років. Нею була встановлена відповідальність забруднювача за проведення попереджувальних заходів та надання фінансових гарантій на випадок завдання шкоди навколишньому природному середовищу, де страхування розглядається як найбільш зручний та універсальний інструмент.

Відзначаючи екологічне страхування як фактор сталого розвитку, документом передбачалося до 30.04.2007 р. привести національні законодавства країн – членів ЄС у відповідність до нових вимог, а також доопрацювати до 2010 р. систему «гармонізованих обов'язкових фінансових гарантій» у рамках Європейського союзу при здійсненні певних видів діяльності.

У Директиві питанню надання фінансових гарантій присвячена ціла стаття та окрема декларація, де зазначається, що країни – члени Євросоюзу повинні стимулювати розвиток фінансовими організаціями, в тому числі і страховими, інструментарію фінансових гарантій, які давали б можливість суб'єктам ринкової діяльності використовувати їх для покриття своєї відповідальності щодо запобігання і ліквідації шкоди навколишньому середовищу, причому незалежно від фінансово-економічного становища економічного суб'єкта.

В європейських країнах екологічне страхування стає невід'ємною частиною екологічного управління ризиками на промислових підприємствах, що дозволяє регулювати ряд екологічних проблем, пов'язаних як з управлінням на виробництві, так і з відповідальністю за забруднення об'єктів навколишнього природного середовища. За оцінками експертів, 90-95% європейських промислових підприємств страхуються

від можливих екологічних ризиків. У США вимога щодо фінансових гарантій, у тому числі страхового покриття на випадок нанесення шкоди об'єктам навколишнього природного середовища, міститься у всіх основних природоохоронних актах [14].

До внутрішньої екологічної функції держави належить реалізація права громадян на безпечне для їх життя та здоров'я довкілля (екологічну безпеку) і відшкодування шкоди, заподіяної порушенням цього права, що передбачено, зокрема, ст. 50 Конституції України та ст. 9 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [15]. Екологічне страхування є одним з основних засобів реалізації зазначеного права. Його треба розглядати в сукупності з іншими елементами економічного механізму забезпечення охорони довкілля, закріпленого у Законі України «Про охорону навколишнього середовища», яким визначено правові, економічні та соціальні основи захисту природного середовища.

Екологічне страхування є одним з основних елементів економіко-правового механізму природокористування та охорони навколишнього природного середовища.

Правовий інститут екологічного страхування має відповідати загальним вимогам договору страхування відповідно до гл. 67 ЦК України. За договором страхування, ст. 979 ЦК України, одна сторона (страховик) зобов'язується у разі настання певної події (страхового випадку) виплатити другій стороні (страхувальникові) або іншій особі, визначеній у договорі, грошову суму (страхову виплату), а страхувальник зобов'язується сплачувати страхові платежі та виконувати інші умови договору.

ГК України відносить страхування до гл. 35 Особливості правового регулювання фінансової діяльності. Страхування у сфері господарювання регламентується ст. 352 ГК України, де страхування – це діяльність спеціально уповноважених державних організацій та суб'єктів господарювання (страховиків), пов'язана з наданням страхових послуг юридичним особам або громадянам (страхувальникам) щодо захисту їх майнових інтересів у разі настання визначених законом чи договором страхування подій (страхових випадків), за рахунок грошових фондів, які формуються шляхом сплати страхувальниками страхових платежів (Рис. 1).

Страхування може здійснюватися на підставі договору між страхувальником і страховиком (добровільне страхування) або на підставі закону (обов'язкове страхування).

Суб'єкти господарювання з метою страхового захисту власних майнових інтересів

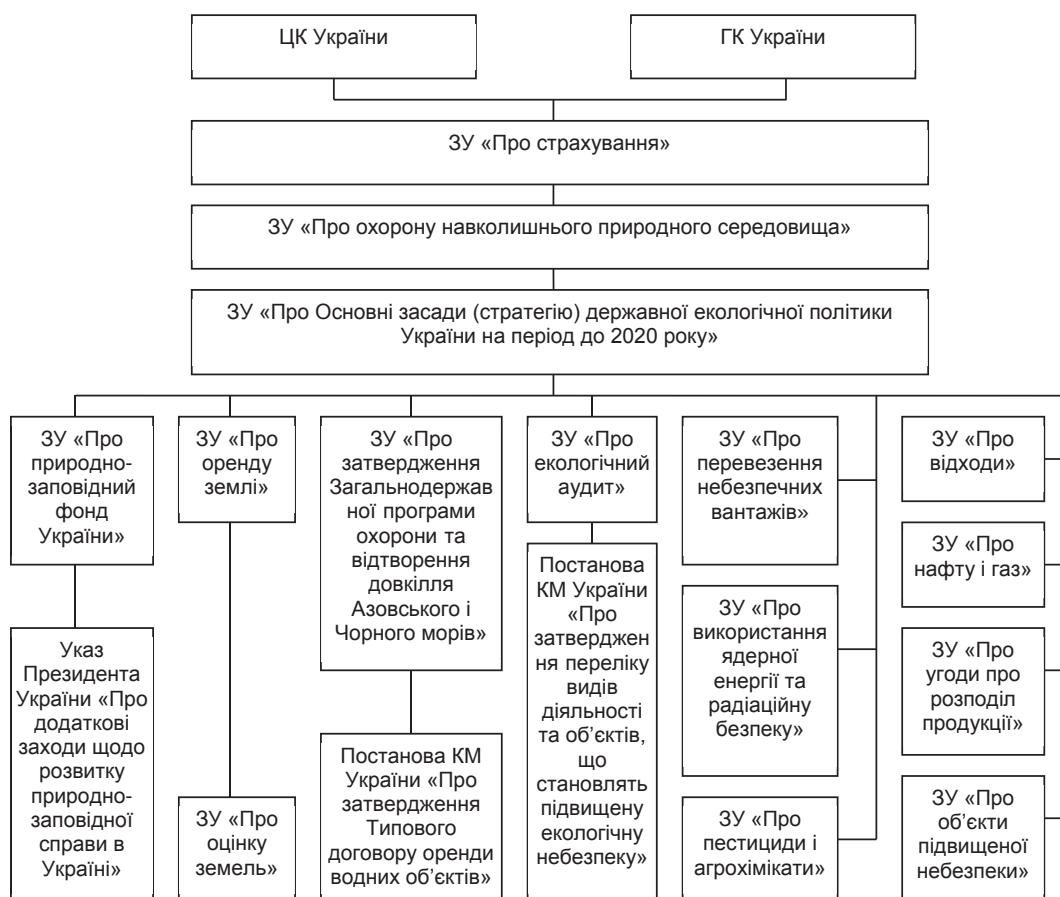


Рис. 1. Правове регулювання екологічного страхування в Україні

можуть створювати товариства взаємного страхування у порядку і на умовах, визначених законодавством.

Саме екологічне страхування як елемент економіко-правового механізму може стати одним із ефективних методів заохочення та створення умов економічного стимулювання для суб'єктів господарської діяльності з метою запобігання і зменшення шкоди навколишньому природному середовищу [16, с. 321].

Відповідно до ст. 49 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», в Україні запроваджено інститут екологічного страхування. Воно поділяється на добровільне, обов'язкове державне та інші види страхування громадян, їх майна, майна та доходів підприємств, установ і організацій на випадок шкоди, заподіяної внаслідок забруднення навколишнього природного середовища, погіршення якості природних ресурсів.

Чинне екологічне законодавство України передбачає страхування окремих природних об'єктів, що відображено у природно-заповідному, земельному, водному законодавстві, законодавстві, що регулює

відносини з використання ядерної енергії та радіаційну безпеку, у галузі поводження з відходами, про контроль за транскордонними перевезеннями небезпечних відходів та ін.

Висновки. Підводячи підсумок викладеному, необхідно вказати на неприпустиме відставання України щодо прийняття спеціального нормативного акта, який врегулює відносини з екологічного страхування. Правовий механізм регулювання охорони та використання навколишнього природного середовища через екологічне страхування врегулює правові відносини між страховиком і страхувальником у спеціальному нормативному акті, що підвищить відповідальність сторін. Це дозволить також у майбутньому більш ефективно вирішувати суперечки, що виникають, у порядку, передбаченому спеціальним нормативним актом.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки : Поста-



нова Верховної Ради України від 05.03.1998 № 188/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 38-39. – Ст. 248.

2. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 11 листопада 2002 року «Про стан техногенної та природної безпеки в Україні»: Указ Президента України від 04.02.2003 № 76/2003 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 6 (21.02.2003). – Ст. 227.

3. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року: Закон України від 21.12.2010 № 2818-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 26 (30.06.2011). – Ст. 218.

4. Проект Закону про екологічне страхування [Електронний ресурс]: 2 сесія IV скликання Верховної Ради України, Ініціатор законопроекту Руденко Г.Б., № 1046-1 від 03.12.2002. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=13685

5. Гладченко С. М. Організаційний механізм екологічного страхування при реструктуризації вугільних підприємств [Текст]: автореф. дис. ... канд. екон. наук: 08.02.03 / Гладченко Світлана Миколаївна; Інститут економіки промисловості НАН України. – Донецьк, 2003. – 20 с.

6. Про затвердження Національного плану дій з охорони навколишнього природного середовища на 2011–2015 роки: Розпорядження КМ України від 25.05.2011 № 577-р // Урядовий кур'єр. – 2011. – 07. – 27.07.2011. – № 135.

7. Об экологическом страховании (новая редакция от 18.01.2013): Модельный Закон: утв. Постановлением Межпарламентск. Ассамблеи государств – участников СНГ, 15 ноября 2003 г., № 22-19 // Информ. бюл. Межпарламентск. Ассамблеи СНГ. – 2004. – № 33. – С. 330.

8. Офіційний сайт Міжнародної страхової компанії [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://iic.az/gu/in.php?nat=b&id=3> (дата звернення 19.01.2014).

9. Об обязательном экологическом страховании: За-

кон Республики Казахстан // Казахстанская правда. – 22 декабря 2005 г., № 349-350.

10. Офіційний сайт Trend News Agency [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.trend.az/regions/casia/turkmenistan/2117614.html> (дата звернення 19.01.2014).

11. О порядке добровольного экологического страхования в Российской Федерации: Типовое положение, утв. Минприроды РФ, Российской государственной страховой компанией 03.12.1992, 20.11.1992 № № 04-04/72-6132, 22 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=7190> Офіційний сайт компанії «КонсультантПлюс» (дата звернення 19.01.2014).

12. Haitao Y. Can Environmental Insurance Succeed Where Other Strategies Fail? The Case of Underground Storage Tanks / Y. Haitao, A. Pfaff, H. Kunreuther // Risk analysis: an official publication of the Society for Risk Analysis. – 2010. – № 4. – С. 12-24.

13. Directive 2004/35/CE of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 on environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage. L 143/56, 30.04.2004.

14. Фроимсон Лидия. Об экологическом страховании в России, Закон об экологическом страховании / Лидия Фроимсон [эксперт Национального Союза Страховщиков Ответственности] // Парламентская газета. – 30.05.2013 г. Издание Федерального собрания Российской Федерации [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pnp.ru/comment/detail/21293>. (Дата звернення 12.01.2014 р.).

15. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон УРСР від 25.06.1991 № 1264-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – 41 (08.10.91). – Ст. 546.

16. Екологічне право України. Академічний курс: підручник / за заг. ред. Ю. С. Шемшученка. – К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2005. – 848 с.