

УДК 341:349.6

К.Ж. Алтаева, Ш.К. Ергобек*

Казахский национальный университет аль-Фараби,
Факультет международных отношений, Казахстан, г. Алматы
*e-mail: shyngys.ergobek@mail.ru

Становление и развитие страхования экологических рисков в Европе и США

В статье рассмотрены вопросы обеспечения экологической безопасности и роли института страхования экологических рисков. Отсутствие четких механизмов по определению размеров ущерба является важнейшей проблемой в данном направлении. Углубление рыночных реформ в экономике, изменение структуры собственности требует внедрение методов экономического регулирования в области охраны окружающей среды и эффективных механизмов экологического менеджмента. Одним из таких механизмов является экологическое страхование. Однако, несмотря на значительную поддержку экологического страхования со стороны природоохранных структур, коммерческих страховых организаций и региональных администраций, а также накопленный практический опыт, все еще остаются значительные проблемы в сфере методического обеспечения оценки ущерба. Опыт развитых стран является актуальным направлением исследования в данном направлении.

Ключевые слова: экологические риски, экологическая безопасность, экологическое страхование.

К.Ж. Алтаева, Ш.К. Ергобек

Еуропа және АҚШ-та

экологиялық тәуекелдерді сақтандырудың қалыптасуы мен дамуы

Мақалада экологиялық қауіпсіздікті қамтамасыз ету мен экологиялық тәуекелдерді сақтандыру институтының орны қарастырылған. Шығынның көлемін анықтаудың нақты механизмдерінің болмауы бұл саланың өзекті бағыттарының бірі болып отыр. Экономикадағы нарықтық реформалардың тереңдеуі, меншік құрылымының өзгеруі қоршаған ортаны қорғау саласына жаңа экономикалық тетіктер мен экологиялық менеджменттің тиімді механизмдерін қарастыруды талап етеді. Осындай әдістердің бірі экологиялық сақтандыру болып табылады. Алайда экологиялық сақтандыруға аймақтық әкімшіліктер, табиғат қорғау органдары мен коммерциялық сақтандыру ұйымдарының қолдауына қарамастан шығын көлемін әдістемелік қамтамасыз етуде әлі күнге дейін көптеген мәселелер бар. Дамыған елдердің тәжірибесі бұл саладағы зерттеулердің өзекті бағыттарының бірі болып қала береді.

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

Sh.K. Yergobek, K.J. Altayeva

Formation and development of environmental risk insurance in Europe and the USA

The questions of environmental safety. The lack of clear mechanisms to determine the extent of damage is a major problem in this direction. Deepening of market reforms in economy, the change in ownership structure requires the introduction of methods of economic regulation in the field of environmental protection and effective mechanisms for environmental management. One such mechanism is the environmental insurance. However, despite considerable support for environmental insurance by environmental agencies, commercial insurance companies and regional governments, as well as practical experience, there are still significant problems in the methodological support to assess damage. The experience of developed countries is the actual direction of research in this direction.

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

В конце восьмидесятых законодательство в сфере гражданской ответственности стало важным инструментом для реализации задач по за-

щите окружающей среды. Это произошло не только из-за изменения отношения населения к объектам и функциям защиты окружающей

среды. Традиционно задачей таких норм права являлось привлечение к ретроактивной ответственности виновников загрязнений (компенсационная функция).

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. В соответствии с требованиями закона о комплексном реагировании, компенсации и ответственности за ущерб окружающей среде от 1980г. (Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act) (CERCLA или Суперфонд), департамент внутренних дел (Department of Interior или DOI) правительства США разработал «Правила для определения размера ущерба природным ресурсам в результате загрязнения опасными веществами» (CERCLA Natural resource damage assessment regulations). Правила устанавливают процедуры для оценки ущерба, позволяют определить причинную связь, и оценить нанесенный ущерб. В них предпочтение отдается восстановительным мерам перед денежно-кредитными методами в значительной степени, потому что затраты на ликвидацию последствий легче рассчитать, они основываются на меньшем количестве непроверенных экономических методик оценки, и реально поддаются проверке.

Оценка ущерба природным ресурсам – процесс, в ходе которого агентства по управлению природными ресурсами в США рассчитывают объем и собирают необходимые на восстановление средства в случае сбросов или выбросов опасных веществ или в случае нанесения вреда природным ресурсам при хранении опасных веществ [1].

В Конвенции по Гражданской ответственности за причинение вреда при осуществлении деятельности, опасной для окружающей среды (вреда окружающей среде при опасном производстве) Совета Европы от 21 июня 1993 г., сформулирован и представлен на рассмотрение инструмент, основанный на принципе «платит виновник в загрязнении». Конвенция (оговаривает) налагает (прямую, безусловную) ответственность за осуществление деятельности (производства), в которой задействованы вред-

ные (опасные) вещества, также как и для предприятий, представляющих опасность для окружающей среды (опасных производственных объектов) и предприятий по удалению отходов. Тем не менее, к настоящему моменту, только несколько стран подписали данную конвенцию, и ни одно государство ее не ратифицировало. Тем не менее, несколько стран-участниц уже подготовили законы по реализации (приведению в исполнение) данной концепции или в процессе подготовки ратификации.

Почти в это же время, Европейский Союз предоставил на рассмотрение странам – участницам "Зелёный документ" об ответственности за экологический ущерб от 14 мая 1993 года. Данный анализ предлагал решения по проблемам оценки и применению экологического ущерба к гражданскому праву; по большей части, эта работа была основана на текущих правовых (судебных) тенденциях. Разработка запланированной директивы в области ответственности за экологический ущерб, была снова отложена, т.к. ЕС намеревался провести анализ еще двух (дополнительных) подготовительных исследований, который он инициировал и дождался реакции на «Белую книгу» (официальный правительственный документ; представляется палате общин для ознакомления; является формой делегированного законодательства)), которая еще не была опубликована. Одно из данных исследований, «Изучение систем гражданской ответственности за экологический ущерб», касался формы текущего законодательства в сфере экологической ответственности среди стран-участниц и их опыта в разработке нормативных актов, а также опыт Соединенных штатов по разработке и применению Общего Закона о воздействии на окружающую среду, компенсации и ответственности (т.н. Суперфонд). Второе – «Экономические аспекты ответственности и солидарной системы компенсации за экологический ущерб», рассматривающее экономический эффект ответственности и систем компенсации по гражданскому праву, и методов оценки исключительно экологического ущерба. Данные исследования уже закончены и представляют собой основу для дальнейших разработок и обсуждений. Общий обзор национальных законодательных систем, в которых нет четкого определения экологического ущерба, предложен для предварительной оценки. В дополнение, есть

сомнение, что гармонизация законодательства возможна или целесообразна в свете значительных различий в законодательных и экономических подходах стран-участниц ЕС [1].

В соответствии с положениями ЕС, (искомое) решение не рассматривает ответственность за историческое загрязнение (т.е. не рассматривается ретроактивная ответственность), и ответственность за постепенно нарастающий (возрастающий) или протяженный (распространяющийся) ущерб. Более того, было обнаружено, что можно обойтись без коллективного фонда возмещения, т.к. такой фонд не дает адекватной реализации основной цели – ликвидировать пробел в классическом законодательстве об ответственности. Также очевидно, что фундаментальный принцип «платит виновник загрязнения», на котором основаны нормативные акты, оставляет достаточно пространства для установления строгой формы солидарной ответственности. Ответственность за экологический ущерб – основная сфера, которую уполномоченные органы ЕС включают в группу своих основных интересов.

В большинстве Европейских стран, экологическая ответственность постоянно изменяется. Новые декреты и судебные прецеденты имеют тенденцию к ужесточению ответственности, направленную на усиление защиты всех экологических ресурсов: почвы, воздуха и воды. Хотя законодательные инициативы в различных странах частично являются результатом специфических национальных политических потребностей (государственных, правовых (судебных) и экономических), меры, проводимые в отношении ответственности, и обсуждаемые возможные варианты рассматриваются в основном следующим образом:

- применять строгую (прямую) ответственность наравне с солидарной ответственностью
- установление более мягких критериев доказательств для истца, в соответствии и включая основание для предположения непосредственной причины загрязнения на предприятии;
- ограничивать разрешенные способы судебной защиты (например, форс-мажор, умышленные действия третьих лиц и военные действия);
- расширение ответственности с целью включения ответственности за ущерб, возникший в результате нормальной, непрерывной и официально разрешенной деятельности в до-

полнение к ответственности за ущерб, возникший в результате аварии;

- создание коллективных компенсационных систем (пулы, фонды);
- введение обязательного страхования;
- определение «экологического ущерба»;
- позволить (экологическим) ассоциациям и организациям (в сфере защиты окружающей среды) самостоятельно предъявлять иски;
- обязать землевладельцев производить расходы по очистке от загрязнения собственных земель;
- увеличивать периоды исковой давности [2].

Гармонизация европейского законодательства в области экологии очевидна, и это обусловлено не только общими тенденциями к сближению европейской стран. Загрязнение окружающей среды становится все больше частым явлением, распространяется за пределы границ государств, когда деятельность виновника загрязнения и истца регулируется разными нормами права в области ответственности. В дополнение, с момента вступления в силу Статьи 5 Брюссельской конвенции о юрисдикции и приведении в исполнение судебных решений по гражданским и коммерческим вопросам, от 27 сентября 1968 года, истец может предъявлять иск в соответствии с юрисдикцией по месту возникновения ущерба, или по месту, где осуществлялась деятельность, в результате которой произошло загрязнение, или по месту, где было обнаружено загрязнение [2].

В настоящее время новые законы в сфере защиты окружающей среды распространяются не только на частные ресурсы, а на всю окружающую среду – земные, водные ресурсы и воздух. Тем не менее, не следует считать, что данные законы сильно отличаются от специальных норм права. Например, немецкий Закон об ответственности за причинение вреда окружающей среде, регулирует только конкретные виды опасных (для окружающей среды) производственных объектов. Другие виды деятельности, которые могут причинить вред окружающей среде, регулируются специальными нормами права в сфере защиты водных ресурсов или почвы, или нормами в отношении опасных отходов или их переработки; в этих нормах также предусмотрен порядок привлечения к строгой ответственности.

Такое разнообразие специальных законов позволяет определить, требуется ли дополни-

тельная или специальная норма по ответственности за причинение вреда окружающей среды. В дополнение общая ответственность (ответственность за небрежность), включая специальную норму по ответственности предприятий и землевладельцев, до сих пор применяется во многих случаях, которые относятся к специфическим обязательствам. Взаимосвязь множества регулирующих норм по ответственности, применяемых к обстоятельствам конкретного дела, определяется законом, который применим только в конкретном государстве.

Новые законы, без исключения, предусматривают строгую ответственность за причинение вреда окружающей среде, которая на практике может быть более или менее строгой. К таким законам относятся:

Закон о компенсации за Экологический ущерб, вступил в силу с 01.07.94.

- Германия:

Umwelthaftungsgesetz (UHG). Вступил в силу с 01.01.1991

- Финляндия:

Акт по компенсации за экологический ущерб. Вступил в силу с 01.06.95

- Норвегия:

Акт по контролю за загрязнением от 13.03.81, Глава 8 «Компенсация за ущерб от загрязнения» вступила в силу 01.08.89.

- Швеция: Акт об экологическом ущербе, 1986: ст. 225 от 21.12.86.

- Швейцария: Umwelthaftungsgesetz (UHG) от 07.10.1983

- Австрия: последняя версия Umwelthaftungsgesetz, 1995 г. [2]

Некоторые из указанных выше законов (в Финляндии и Швеции, и проект закона в Австрии) регулируют деятельность, составляющую опасность для окружающей среды, другие (Дания, Германия, Швейцария) регулируют определенные виды деятельности и предприятия. Другие нормы права объединяют в себя положения указанных выше законов, как в Норвегии.

Опасные виды деятельности или предприятия могут быть представлены в конкретном перечне или описаны абстрактно, определены как в широком, так и в узком смысле.

Ответчик (открытый по отношению) и истец (возможности подачи иска и получения компенсации) тоже определены по разному. Так в

Германии это возможно только в случае форс-мажора.

Новые законы в отношении строгой ответственности включают солидарную ответственность для всех сторон, виновных в причинение ущерба, в соответствии со степенью их влияния на появление ущерба.

Пока новые законы, касающиеся ответственности за причинение вреда окружающей среде, не проверены на практике, очень важно предусмотреть все возможные специфические прецеденты, связанные с возникновением такой ответственности.

В странах, в которых пока отсутствуют специальные нормы, регулирующие строгую (прямую) ответственность за причинение вреда окружающей среде, общая ответственность (ответственность за небрежность) регулируется общими нормами гражданского права, которые являются основой для рассмотрения случаев возникновения экологической ответственности.

Во Франции общая ответственность регулируется статьей 1382 Гражданского кодекса. Тем не менее, прецедентное право смягчило основные принципы общей ответственности. В соответствии с так называемой *gardienliability* (ответственность хранителя или владельца), владелец предприятия (*gardien*) несет ответственность за свое оборудование, сооружения, трубопроводы, источники энергии, газ, электричество, водные ресурсы и химические вещества, которыми он управляет. Владелец предприятия несет ответственность не только за ущерб, который он может причинить, но и за ущерб, который могут причинить его работники, за которых он отвечает или имущество, находящееся на обслуживании (попечении). Существует возможность избежать ответственности, если повреждение возникло в результате небрежности истца или третьих лиц. Ответственность владельца предприятия (*guardianliability*) также распространяется на ущерб, возникший в результате обычной деятельности[2].

В Италии общая ответственность регулируется статьями 2043, 2050, 2051 Гражданского кодекса. В дополнение к указанным статьям существует Статья 18 *Codicedell'ambiente* (Закон №349-86), по которой виновник загрязнения обязан возместить ущерб в случаях, если он (заведомо) нарушил стандарты в области защиты окружающей среды. Этот закон также устанав-

ливаает обязанность выплатить компенсацию в случае экологического ущерба [2].

В Испании общая ответственность регулируется Статьей 1902 *Código civil* (ГК). Но тот факт, что Испания разделена на три автономные территории с независимыми законодательными правами, и наличие прецедентного права могут привести к несоответствию (разногласиям) между судебными решениями.

В Швейцарии, общая ответственность за причинение вреда в первую очередь регулировался в соответствии со Статьей 41 *Obligationenrecht* (Кодекса обязательств – *Code of Obligations*) до тех пор, пока 21 декабря 1995 г. не был принят Закон о защите окружающей среды [2].

В Нидерландах общая ответственность регулируется Статьей 162 *NBW* (*Nieuw Burgerlijk Wetboek* или Гражданским кодексом в редакции от 1992 года). Тем не менее, прецедентное право в сфере экологической ответственности способствует тенденции по возврату бремени доказательства от истца к обвиняемому. Таким образом, применение ответственности за причинение вреда весьма относительно, был сделан шаг в направлении к жесткой ответственности. В дополнение, в соответствии со Статьей 162 Параграфа 3 *NBW*, владельцы предприятий несут ответственность за свою деятельность по закону или исходя из общеустановленных принципов. Это может включать деятельность опасных производственных объектов или предприятий по переработке мусора, а также транспорт или обычное использование вредных веществ. В настоящее время, все споры по экологическому праву определяются в основном Законом по защите почвы от 3 июля 1996 года, который был принят в период 1994-1995 гг.

В Австрии основой регулирующей нормой ответственности за причинение вреда является Параграф 1293 Гражданского кодекса. Последняя редакция закона об ответственности за причинение вреда окружающей среде от 1995 года регулирует (*non-faulty*) ответственность без вины опасных для окружающей среды производственных объектов [2].

В Великобритании, Закон об ответственности за причинение вреда окружающей среды основан на внедоговорном общем праве на базе ответственности за причинение вреда. Определяющей отправной точкой является судебное реше-

ние по известному делу «Дело по Кэмбриджской Воде» (Компания «*Eastern Countries Leatherworks*») от 9 декабря 1993 года. В семидесятые, ответчик, компания по дублению кожи хранила растворители на территории предприятия, и направляя в другие места хранения по необходимости. В результате этого, перхлорэтилен проник в почву, что привело к загрязнению грунтовых вод. После этого компания КВ приобрела земли для расширения грунтовых вод, в 1980 г. ЕС выпустило директиву по ужесточению требований к качеству питьевой воды. Т.к. содержание этого вещества превысило новые допустимые нормы, компания КВ была вынуждена прекратить свою деятельность и потребовать компенсацию от ECL. Суд принял свое решение на основе дела «*Райландс против Флетчера*» от 1868 года, по которому владелец предприятия несет ответственность за любое вред, возникший на его территории, и за ущерб к которому привело такое воздействие. Это означает, что компании по дублению кожи не могли быть привлечены к ответственности за ущерб, в результате загрязнения питьевой воды до 1980 года, но после этой даты они несут ответственность за любое загрязнение в соответствии в результате своей деятельности.

В дополнение к общему праву, существует множество положений в области экологического права – многие из которых приняты в девяностые годы – такие как Акт защиты окружающей среды от 1990 года и Экологический акт от 1995 года [2].

Примеры из судебной практики рассмотрения исков по возмещению ущерба природным ресурсам в США.

Какова стоимость погибшего представителя редкого вида фауны? Сколько стоит один день эксплуатации пляжа? Сколько стоит памятник природы? Эти вопросы, встают перед ответственностью, уполномоченными государственными органами и судами в ходе разбирательств в делах, связанных с нарушениями природоохранного законодательства.

С точки зрения зарубежных экономистов и экологов стоимостная оценка компонентов окружающей среды чрезвычайно трудный и спорный вопрос. В судебной практике вопрос определения ущерба природным ресурсам (*natural resource damages*) (NRD) рассматривается

в рамках закона «О комплексном реагировании, ответственности и полном возмещении ущерба окружающей среде» от 1980 (Comprehensive environmental response, compensation and liability act) (CERCLA) и закона «О загрязнении нефтепродуктами» от 1990 (Oil pollution act) (OPA) [3].

В соответствии с требованиями вышеуказанных законодательных актов уполномоченными государственными органами были разработаны правила по оценке ущерба природной среде. Этими правилами были определены предпочтительные методы для проведения оценки ущерба различным компонентам природной среды. В соответствии с требованиями закона «О комплексном реагировании, ответственности и полном возмещении ущерба окружающей среде», оценка, проводимая уполномоченными органами и лицами по управлению природными ресурсами и использующими при этом эти предпочтительные правила, имеют право при судебных и административных разбирательствах на «опровержимую презумпцию» (rebuttable presumption) [3].

При составлении проекта правил по оценке ущерба было установлено, что убытки должны быть ограничены "меньшими" из затрат на восстановление поврежденного компонента природных ресурсов или его утраченной ценности. Была также разработана иерархия методик для оценки потребительской стоимости компонентов природной среды и их экосистемных функций, при этом предпочтение было отдано методам основанных на рыночных оценках перед аналитическими и нормативными методами.

Начиная с вынесения одного из первых решений в этой сфере в 1990г. в судебном округе округа Колумбия в Штате Огайо, после катастрофы с танкером Exxon Valdez, суды и исследователи в области права, экономисты, экологи ведут дискуссии о соответствующих методиках оценки вреда природным ресурсам [3].

Как правило, при этом рассматриваются два подхода к исчислению убытков, которые были идентифицированы судом Штата Огайо в 1990г.:

во-первых то, что убытки должны быть рассчитаны на основе затрат на восстановление,

и во-вторых то, что «аналитический» (косвенных, сравнительных, субъективных оценок) метод оценки (contingent valuation method) (CVM) может использоваться для вычисления ущерба свойствам и функциям природной сре-

ды, не имеющих потребительской стоимости (non-use values) (стоимость потери экосистемных функций компонентов природной среды, рекреационный потенциал, упущенная выгода и др.) [3].

Последующие практика показала, что суды были более подготовлены оценивать свидетельства, основанные на затратах на восстановления, чем данные основанные на «аналитических» исследованиях.

В конце 80-х, новые экономические методы оценки, казалось, предлагали ответы на эти вопросы. Центральное место в этих новых подходах занимал «аналитический» (косвенный) метод оценки (CVM). Первоначально примененный в начале 60-х, метод стал предметом внимательного исследования во второй половине 80-х, потому что казалось, что он является единственным средством для оценки свойств природных ресурсов, не имеющих потребительской стоимости, их функций, оценки «стоимости не использования» [3].

Однако последующие попытки применения этих методов для оценки свойств и функций природной среды не имеющих потребительской стоимости показали, что возможные убытки в случае катастрофы танкера Exxon Valdez составят приблизительно девять миллиардов долларов. В штате Южная Калифорния, применение косвенного метода оценки в судебном процессе Соединенные Штаты против корпорации Montrose Chemical Corp., оценка убытков в результате аварии на химическом производстве составила более чем полмиллиарда долларов. Применение этих методов открыло возможности для потенциально огромных судебных исков и дало повод для горячих дебатов среди юристов, экономистов и экологов [3].

Полученные с помощью «аналитических» методов экономические данные рассматриваются в качестве свидетельства в судебных разбирательствах для доказательства ущерба природным ресурсам. Ущерб природным ресурсам представляет существенную трудность для правовой системы, поскольку в большинстве случаев они не имеют товарной стоимости. Широко признанные, традиционные методы оценки, которые полагаются на рыночные цены, зачастую не применимы. Вместо этого, стороны должны использовать другие экономические методы,

чтобы определить денежные эквиваленты ущерба в случаях с природными ресурсами [3].

При применении таких экономических методов возникают проблемы на юридическом поле. Правовая система требует, чтобы свидетельства обладали достаточным уровнем достоверности и конкретности. В то время как рыночные методы оценки широко признаны, нерыночные, «аналитические» методы не могут обеспечить достаточного уровня достоверности и точности, что проявляется в судебных исках с доказательной базой сомнительной достоверности.

Как правило, суды признают экономические доказательства, применяемые для поддержки восстановительных затрат. В действительности,

все споры об экономических доказательствах относительно потребительской стоимости объектов не находящихся в обращении на рынке предполагают, что для судов будет более удобным рассматривать свидетельства на основе стоимости восстановительных мер. С другой стороны, несмотря на определенное признание методов косвенной оценки, в целом, их эффективность в определенных случаях была неудовлетворительной. Известны только несколько случаев, когда суды рассматривали достоверность свидетельств о нанесении вреда окружающей среде на основе аналитического метода оценки и не приняли такие данные по ущербу в каждом отдельном случае [3].

Литература

- 1 Яжлев И.К. Зарубежный опыт в области оценки ущерба окружающей природной среде//http://www.aekos.ru/international_co-operation/1
- 2 Часть 2. Информационно-аналитический обзор по проблемам экологического страхования//<http://www.aekos.ru/documents/normative/law/2>
- 3 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

References

- 1 Jazhlev I.K. Zarubezhniy opit v oblasti otcenki usherba okruzhayushei prirodnoi srede//http://www.aekos.ru/international_co-operation/1
- 2 Chast' 2. Informatsionno-analiticheskiy obzor po problemam ekologicheskogo strakhovaniya// <http://www.aekos.ru/documents/normative/law/2>
- 3 Yazhlev I.K. O sostoyanii metodicheskogo obespecheniya otsenki ushcherba prirodnoy srede v Rossiyskoy Federatsii i za rubezhom// http://www.aekos.ru/documents/analytic/appraisal_of_damage