

*Шоха Т. П.,
кандидат юридичних наук,
асистент кафедри екологічного права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЕКОЛОГІЧНОГО СТРАХУВАННЯ

Анотація. Статтю присвячено загальному аналізу зарубіжного досвіду правового регулювання екологічного страхування. Досліджено ключові етапи розвитку цього виду страхування у США, Великій Британії, Німеччині. Проаналізовано основні правові засади страхування екологічних ризиків у країнах пострадянського простору. Основна увага приділена тим положенням зарубіжного законодавства про екологічне страхування, які не враховані нині в законодавстві України.

Ключові слова: правове регулювання екологічного страхування, зарубіжний досвід правового регулювання екологічного страхування, страхування відповідальності за забруднення довкілля.

Постановка проблеми. Загальний аналіз правового регулювання екологічного страхування в Україні свідчить про те, що законодавство в цій частині потребує доопрацювання. Такий стан справ значною мірою зумовлений відсутністю достатнього досвіду правового регулювання страхування екологічних ризиків як у нашій державі, так і за кордоном. Однак з урахуванням того, що окремі зарубіжні країни вже мають певний досвід як правового регулювання екологічного страхування, так і практики його застосування, цей досвід може бути корисним у процесі вдосконалення вітчизняного законодавства.

Мета статті. З огляду на вищезазначене метою цієї статті є загальний аналіз зарубіжного досвіду правового регулювання екологічного страхування.

Окремі питання правового регулювання екологічного страхування в зарубіжних країнах були предметом наукових досліджень І.Л. Абалкіної, Л. Ключенко, А.Б. Чопорняка, А.В. Бєсяцко, М.Д. Сегаля, Н. Локкета, С. Кліффорда, Р. Хоггарта та інших.

Виклад основного матеріалу дослідження. У більшості країн світу екологічне страхування здійснюється в межах страхування відповідальності за шкоду, заподіяну забрудненням навколишнього природного середовища третім особам.

Вперше такий вид страхування виник у 60-х рр. ХХ ст. у Сполучених Штатах Америки, де до 1980-х рр. він здійснювався в межах полісів страхування загальної відповідальності або на підставі спеціальних полісів страхування екологічної відповідальності.

З часом ситуація змінилась. Прийняття у 1980 р. Федерального закону «Про екологічну шкоду, компенсації та відповідальність» (Comprehensive Environmental Response And Liability Act – «CERCLA»), відомого під назвою «Суперфонд», та у 1985 р. Закону «Про вдосконалення та відновлення повноважень Суперфонду» (Superfund Amendment and Reauthorization Act – «SARA») [1] призвело до суттєвих змін на страховому ринку.

Основними положеннями цих законів, що вплинули на розвиток екологічного страхування в США, є: по-перше, визначення джерел фінансування відновлювальних робіт, пов'язаних із забрудненням навколишнього природного середовища; по-друге, встановлення особливих вимог у частині відповідальності за забруднення довкілля.

Як джерела фінансування природоохоронних заходів було передбачено утворення двох фондів: перший створювався на федеральному рівні за рахунок платежів нафтохімічних компаній та коштів федерального бюджету, другий – коштом внесків суб'єктів, які здійснюють операції у сфері поводження з відходами. Перелік територій, що підлягають відновленню, було передбачено у Списку національних пріоритетів, підготовленому Агентством «ЕРА».

Стосовно відповідальності за забруднення довкілля цими актами було передбачено, що будь-яке підприємство, яке здійснює розміщення небезпечних речовин у навколишньому природному середовищі, незалежно від наявності або відсутності вини, зобов'язане взяти на себе витрати з нейтралізації наслідків розміщення таких речовин, понесені Федеральним Урядом. Прецедентом цьому став цивільний позов United States v. Northeastern Pharmaceutical & Chemical Co., який було задоволено на підставі Закону «CERCLA» [2, с. 159].

З одного боку, такі зміни у законодавстві безперечно були спрямовані на гарантоване відновлення якісного стану забрудненого довкілля, з іншого – у такий спосіб складалась ситуація, коли за умови наявності у підприємства полісів страхування відповідальності, до яких включались екологічні ризики, відповідні витрати змушені були взяти на себе страхові компанії. В цій ситуації, зокрема, позиція страховиків була ускладнена тим, що відповідальність за забруднення навколишнього природного середовища, передбачена Законом «CERCLA», була не лише суворою (strict or no fault), але й мала зворотну силу у часі (retroactive). Така відповідальність встановлювалась як за фактичне, так і за потенційне забруднення довкілля. Крім того, обов'язок компенсувати завдану шкоду було передбачено незалежно від виконання забруднювачем превентивних заходів щодо запобігання забрудненню» [3, с. 9].

Такі радикальні вимоги до відповідальності за забруднення навколишнього природного середовища, поряд із непередбачуваними наслідками страхових випадків та величезними розмірами страхових виплат, загалом негативно вплинули на страховий ринок США, продемонструвавши недосконалість наявної системи екологічного страхування. Страхові компанії виключили екологічні ризики з усіх видів договорів добровільного страхування. І, як наслідок, у середині 80-х рр. ринок страхування екологічних ризиків у США виявився практично паралізованим» [4, с. 16–21].

Аналогічний шлях екологічне страхування пройшло і у Великій Британії, де зміни в системі страхування екологічних ризиків безпосередньо пов'язувались із прийняттям законів про посилення відповідальності за забруднення довкілля.

Протягом багатьох років страхування екологічних ризиків здійснювалося страховиками Великої Британії в поєднанні з іншими ризиками на підставі полісів страхування загальної відповідальності. При цьому тривалий час проблемам екологічної відповідальності у цій країні не було приділено достатньої уваги. Загальні страхові поліси містили положення: «Цей поліс поширюється на відповідальність за забруднення, в тому числі збитки, заподіяні внаслідок раптових інцидентів, які відбулись у визначений час, у визначеному місці, в період страхування, або взагалі виключали екологічні ризики» [4, с. 77].

Однак із часом норми про відповідальність за шкоду, заподіяну внаслідок забруднення навколишнього природного середовища, та страхування окремих екологічних ризиків були передбачені: Законом про забруднення нафтою (1971 р.), в якому йшлося про обов'язкове страхування перевізників, які здійснюють перевезення понад 2000 тонн нафти» [4; 77]; Законом про охорону навколишнього середовища (Environmental Protection Act [6] 1990 р.) та Законом про водні ресурси (Water Resources Act [7] 1991 р.), де було зазначено, що особа, відповідальна за заподіяння шкоди навколишньому середовищу, мала відшкодувати місцевій владі витрати на проведення очисних робіт, Законом про воду (Water Act [8] 1989 р.) та іншими законодавчими актами Великої Британії.

Наслідками цих змін у законодавстві Великої Британії так само, як і в США, стало збільшення кількості судових позовів у справах про охорону довкілля від забруднення і це, своєю чергою, призвело до того, що страховики Великої Британії так само, як і в США, почали значно обмежувати коло страхових екологічних ризиків [4, с. 12].

У зв'язку з цим нині у США та Великій Британії страховий захист на випадок шкоди, заподіяної внаслідок *поступового*, *раптового* або *випадкового* забруднення, здійснюється переважно на підставі спеціальних полісів страхування відповідальності за забруднення навколишнього природного середовища. Перелік ризиків, що підлягають страхуванню, визначається у кожному конкретному випадку [9, с. 16]. Характерними для таких полісів є порівняно підвищені страхові внески та обмежений розмір страхового покриття [4, с. 12].

У країнах Європи було враховано негативний досвід Сполучених Штатів Америки та Великої Британії. На початку 1990-х рр. зміни у законодавстві щодо посилення вимог відповідальності за забруднення довкілля призвели до зростання попиту на такий вид послуг, як страхування екологічних ризиків. І на страховому ринку європейських країн з'явилися спеціальні поліси страхування екологічної відповідальності.

Найважливішою перевагою і передумовою ефективного розвитку екологічного страхування в цих країнах стало те, що умови таких полісів передбачали особливості окремих галузей діяльності страховальників і коректувалися відповідно до потенційних екологічних проблем з урахуванням необхідності ретельної оцінки страхового екологічного ризику.

Особливу увагу необхідно звернути на досвід Німеччини [10, с. 48]. Єдина система *страхування відповідальності за шкоду, заподіяну забрудненням довкілля*, у Німеччині була сформована з прийняттям Закону «Про кримінальну відпові-

дальність за заподіяння шкоди навколишньому середовищу», який набув чинності 1 січня 1991 р. Цей Закон був розроблений Німецьким Союзом Страховиків відповідальності від нещасного випадку і автостраховання (HUK-Verband) і пропонував абсолютно нову модель страхування на випадок забруднення навколишнього середовища (HUK-модель).

Зокрема, цим Законом передбачено, що страхування відповідальності за забруднення навколишнього природного середовища здійснюється в межах природоохоронного законодавства для визначеного за галузевою класифікацією кола потенційних об'єктів. Перелік потенційно небезпечних установок наводиться у додатку до Закону [10, с. 16]. Поряд із цим у Законі «Про кримінальну відповідальність за заподіяння шкоди навколишньому природному середовищу» передбачено обов'язкове екологічне страхування підприємств небезпечних галузей [11, с. 180].

Крім того, у п.п. 62, 63 цього Закону зазначено, що страхування витрат, пов'язаних із ліквідацією наслідків забруднення навколишнього природного середовища, здійснюється у повному обсязі. Такі витрати покриваються страхуванням за умови, що страхувальник заздалегідь погодив із страховиком усі свої дії щодо ліквідації збитку. Відповідальними за проведення таких заходів є власники об'єктів. Якщо вони відмовляються здійснити такі заходи, ліквідацію наслідків забруднення довкілля може взяти на себе місцева влада з подальшим стягненням понесених витрат у порядку регресу [4, с. 44].

Незважаючи на загалом позитивні результати функціонування такої системи екологічного страхування у Німеччині, одним із наслідків запровадження обов'язкового екологічного страхування стало те, що деякі підприємства з метою уникнення нових еколого-правових вимог дещо змінили свою діяльність, припинивши її або обмеживши. Це призвело до часткового припинення росту промисловості.

Звичайно, досвід окремих країн не може бути предметом копіювання, перш за все, з причини різних державно-правових систем, історичних та економічних особливостей. Крім того, цей досвід не завжди є позитивним. Однак найважливішим висновком, якого можна дійти на підставі викладеного, є необхідність виокремити страхування екологічних ризиків у самостійний вид страхування. Це зумовлюється, передусім, такими особливостями екологічного страхування, як складність ідентифікації страхових ризиків та страхових випадків, а також складність точного вирахування та порівняно великі розміри збитків, заподіяних унаслідок забруднення навколишнього природного середовища.

Крім цього, як зазначають зарубіжні дослідники, для того щоб страхування на випадок заподіяння шкоди довкіллю стало реальним та ефективним захистом для страховальників, воно має здійснюватися із урахуванням усіх обставин забруднення та поширюватися на витрати, необхідні для відновлення природного середовища [4, с. 13]. Іншим важливим висновком є те, що екологічне страхування не може здійснюватися поза зв'язками з іншими економічними, правовими та соціальними факторами. Важливою передумовою ефективного розвитку екологічного страхування є збалансованість екологічних та економічних інтересів суспільства.

Не менш важливим у процесі вдосконалення законодавства України про екологічне страхування є врахування основних тенденцій розвитку правового регулювання екологічного

страхування у державах так званого пострадянського простору. З огляду на спільне історичне минуле, вітчизняне законодавство та законодавство цих країн має багато спільних рис. Свого часу система законодавства СРСР заклала єдину систему принципів правової охорони природи. Зміни, які вносилися до законодавства окремих союзних республік, як правило, збігалися у часі. Нормативно-правові акти були подібними.

Нині вітчизняне законодавство та законодавство інших країн пострадянського простору так само мають багато спільного, але є й відмінні риси.

Наприкінці 1991 р. Радянський Союз припинив своє існування. Натомість виникли окремі незалежні держави, а також міждержавне об'єднання – Співдружність Незалежних Держав (СНД). Надбанням СНД стало модельне законодавство країн Співдружності. У зв'язку з цим нині правові засади екологічного страхування у пострадянських країнах визначені в модельному законодавстві СНД та на рівні національного законодавства окремих держав.

У сфері екологічного страхування до таких актів можна зарахувати Модельний закон «Про екологічне страхування» [12] від 15 листопада 2003 р., Модельний екологічний кодекс для держав-учасниць Співдружності Незалежних Держав (загальна частина) [13] від 16 листопада 2006 р., Модельний закон «Про екологічну відповідальність щодо запобігання та ліквідації шкоди навколишньому середовищу» [14] від 3 грудня 2009 р.

Модельний закон «Про екологічне страхування» присвячений регулюванню переважно обов'язкового екологічного страхування. Екологічне страхування визначене в ньому як страхування цивільної відповідальності суб'єктів, діяльність яких є джерелом підвищеної екологічної небезпеки, за шкоду третім особам, заподіяну в результаті впливу навколишнього природного середовища на населення, природні об'єкти і території через аварії на таких об'єктах.

Аналізуючи цей Закон, можна дійти висновку, що в процесі вдосконалення вітчизняного законодавства можуть бути взяті до уваги такі основні його положення:

1) страхувальниками є суб'єкти, діяльність яких є джерелом підвищеної екологічної небезпеки, зазначені у «Списку технологій і виробництв, функціонування яких призводить до забруднення навколишнього природного середовища і відповідальність яких повинна бути застрахована» (у подальшому таке саме коло страхувальників було передбачено і в Модельному екологічному кодексі);

2) в окремих випадках, а саме у разі страхування від надзвичайних ситуацій, що призводять до забруднення навколишнього природного середовища, страхувальниками можуть бути центральні і місцеві органи виконавчої влади;

3) з метою встановлення ступеня потенційної техногенної та екологічної безпеки здійснюється передстраховий аудит як незалежна оцінка стану технологічного і природоохоронного обладнання страхувальника, за результатами страхового аудиту визначається розмір страхової суми;

4) розмір страхових внесків у випадках безаварійної роботи підлягає пропорційному зменшенню. Зокрема, у випадку безаварійної роботи протягом більш як чотирьох років знижка становить 30% від ставки страхового внеску;

5) для відшкодування шкоди, заподіяної невстановленими особами або незастрахованими підприємствами, коштом відрахувань страховиків у розмірі 5% від обсягу страхових вне-

сків за договорами екострахування, інших відрахувань та добровільних внесків створюється Гарантійний державний фонд екологічного страхування. Засновниками такого Фонду є спеціально уповноважені державні органи у сфері охорони навколишнього середовища, страховики та інші особи;

б) здійснивши компенсаційні виплати, такий Фонд отримує право регресу до заподіювача такої шкоди. Таким чином, діяльність Гарантійного Фонду деякою мірою подібна до діяльності Суперфонду США.

Водночас окремі положення про екологічне страхування містить і Модельний екологічний кодекс від 16 листопада 2006 р. Зокрема, відповідно до Модельного екологічного кодексу: 1) обов'язкове страхування цивільної відповідальності підприємств, установ, організацій, які є джерелами підвищеної екологічної безпеки незалежно від форм власності зараховано до основних принципів екологічного законодавства; 2) ведення державного реєстру об'єктів господарської та іншої діяльності, що підлягають обов'язковому екологічному страхуванню, зараховано до повноважень органів виконавчої влади.

Наступним модельним законом, який визначив правові засади екологічного страхування, став прийнятий на 33-му пленарному засіданні МПА держав-учасниць СНД 3 грудня 2009 р. Закон «Про екологічну відповідальність за запобігання та ліквідацію шкоди, заподіяної навколишньому середовищу». У ст. 12 цього Закону окремо передбачено, що страховики, які здійснюють діяльність у сфері екологічного страхування, застосовують коефіцієнти щодо зниження або підвищення страхових внесків залежно від рівня небезпеки підприємства та наявності або відсутності страхових випадків протягом дії попередніх договорів страхування; під час визначення величини страхової суми застосовують диференційований підхід до страхувальника залежно від здійснення ним превентивних заходів щодо зниження рівня страхового екологічного ризику. Крім того, у ст. 14 Закону як основні принципи екологічного страхування визначено: забезпечення цільового використання страхових виплат для ліквідації негативних наслідків впливу господарської та іншої діяльності на довкілля; забезпечення єдиних методологічних і методичних підходів до проведення операцій обов'язкового страхування відповідальності за шкоду, заподіяну довкіллю.

Висновки. На основі узагальненого аналізу зарубіжного досвіду правового регулювання екологічного страхування можемо дійти таких висновків.

Правове регулювання екологічного страхування у більшості країн світу є похідним від вимог законодавства про відповідальність за екологічну шкоду. Відшкодування такої шкоди, крім прямого збитку, передбачає компенсацію витрат, пов'язаних із відновленням якості природних об'єктів. Отже, і обсяг страхового відшкодування в екологічному страхуванні, включаючи такі витрати, є вищим порівняно з іншими видами страхування відповідальності. З одного боку, компенсація таких додаткових витрат сприяє реалізації принципу повного відшкодування екологічної шкоди, з іншого – може негативно вплинути на фінансову стабільність страхової діяльності. Ефективним способом узгодити дотримання принципу повного відшкодування екологічної шкоди із забезпеченням фінансової стабільності страховиків є науково обґрунтований підхід до визначення таких параметрів екологічного страхування, як страховий внесок, страховий тариф та страхова сума.

Саме такий варіант щодо обсягу витрат, що підлягають компенсації коштом страхових фондів, бажано було б передбачити і в законодавстві України, яке нині обмежує розмір страхового відшкодування лише розміром прямого збитку. Крім того, як напрями вдосконалення законодавства України доцільно: 1) закріпити пропорційне зменшення або збільшення розміру страхового внеску відповідно до динаміки страхового екологічного ризику; 2) передбачити у складі механізму екологічного страхування створення Гарантійного фонду фінансування заходів зниження страхового екологічного ризику та відшкодування шкоди, завданої невідомими особами; 3) закріпити принцип цільового використання коштів страхового відшкодування задля відновлення природних об'єктів.

Література:

- Summary of the Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act (Superfund). URL: <https://www.epa.gov/laws-regulations/summary-comprehensive-environmental-response-compensation-and-liability-act> (дата звернення: 14.04.2019).
- Правовые основы и модели страхования ответственности за загрязнение окружающей природной среды. Сборник материалов по теме: Экологическое страхование (обзор специализированной периодической печати по Украине и странам СНГ за 1993–1998 годы. Киев : Центр подготовки и переподготовки кадров и информационно-аналитического обеспечения страховой деятельности, 1999. 302 с.
- Абалкина И.Л. Страхование экологических рисков (из практики США). Москва : ИНФРА – М, 1998. 88 с.
- Lockett N. Environmental Liability Insurance. London : Cameron May Ltd. 1996. 208 p.
- Hogarth R. United Kindom. Pollution Law and Insurance. A Comparison of the Legal Regimes of European States and the USA / General Editor Anthony Fitzsimmons. Solicitors, London. 1997. 165 p.
- Environmental Protection Act 1990. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1990/43/contents> (дата звернення: 14.04.2019).
- Water Resources Act 1991. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1991/57/contents> (дата звернення: 14.04.2019).
- Water Act 1989. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1989/15/contents> (дата звернення: 14.04.2019).
- Environmental Law Guide. An Industry Report. Prepared by Chance Clifford. Published by Lloyds of London Press Ltd. Colchester, U.K. 1991. 106 p.
- Деньга В.С., Котельникова Н.Ю., Полуторный А.В. Экологическое страхование в топливно-энергетическом комплексе. Москва : Газоил пресс, 1998. 103 с.
- Чопорняк А.Б., Бесяцкий А.В., Сегаль М.Д. Правовые проблемы экологического страхования. *Экологическое право и рынок* : сборник статей. Москва, 1994. 295 с.
- Об экологическом страховании (новая редакция) : Модельный Закон, принятый на двадцать втором пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ (Постановление от 15.11.2003). URL: <http://docs.cntd.ru/document/901898832> (дата звернення: 14.04.2019).
- Модельный экологичный кодекс для держав-учасниць Співдружності Незалежних Держав (загальна частина), прийнятий на двадцять сьомому пленарному засіданні Міжпарламентської Асамблеї держав-учасниць СНД (Постанова № 27-8 від 16.11.2006 р.). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/997_g03 (дата звернення: 14.04.2019).
- Про екологічну відповідальність щодо запобігання та ліквідації шкоди навколишньому середовищу : Модельний Закон, прийнятий на тридцять третьому пленарному засіданні Міжпарламентської Асамблеї держав-учасниць СНД (Постанова № 33-10 від 03.12.2009 р.). URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/997_m89 (дата звернення: 14.04.2019).

Шоха Т. П. Зарубежный опыт правового регулирования экологического страхования

Аннотация. Статья посвящена общему анализу зарубежного опыта правового регулирования экологического страхования. Исследованы ключевые этапы развития этого вида страхования в США, Великобритании, Германии. Проанализированы правовые основы страхования экологических рисков в странах постсоветского пространства. Основное внимание уделяется исследованию тех положений зарубежного законодательства, которые не учтены сегодня в законодательстве Украины.

Ключевые слова: правовое регулирование экологического страхования, зарубежный опыт правового регулирования экологического страхования, страхование ответственности за загрязнение окружающей среды.

Shokha T. Foreign experience of environmental insurance legal regulation

Summary. The article dwells upon a general analysis of foreign experience in the legal regulation of environmental insurance. The key stages of this type of insurance development in the USA, UK and Germany have been examined. The article briefly reviews the basic legal framework for environmental risk insurance in the post-Soviet countries. The emphasis is upon the provisions of foreign environmental insurance legislation, which are not taken into account in the legislation of Ukraine yet.

Key words: legal regulation of environmental insurance, foreign experience of environmental insurance legal regulation, environmental liability insurance.