

# Правовое обеспечение снижения социально-экономических последствий загрязнения атмосферы, выраженных в финансовых потерях населения от экологически обусловленных заболеваний



**А. А. Макоско,**  
*д. т. н., профессор,*  
*зам. руководителя*  
*Федеральной службы*  
*по гидрометеорологии*  
*и мониторингу*  
*окружающей среды*  
*e-mail: aamacosco@mail.ru*



**А. В. Матешева,**  
*к. т. н.,*  
*научный сотрудник*  
*Института физики атмосферы*  
*им. А. М. Обухова РАН*  
*e-mail: matesheva@rambler.ru*



**В. П. Фетисов,**  
*к. т. н.,*  
*помощник депутата*  
*Государственной Думы*  
*e-mail: VPfetisov@yandex.ru*

*В статье представлен анализ существующей законодательной базы в отношении возможности компенсации населению экономического ущерба, наступающего вследствие заболеваний, обусловленных постоянным загрязнением атмосферного воздуха. Определены дальнейшие направления решения задачи правового обеспечения снижения финансовых потерь населения в результате экологически обусловленных заболеваний.*

**Ключевые слова:** загрязнение воздуха, экологически обусловленные заболевания, качество жизни населения, экологическое страхование, социально-экономическая адаптация.

### Введение

Инновационный путь развития для экономики России предусматривает, в числе прочего, усиление внимание к вопросам охраны окружающей среды, рационального использования природных ресурсов и охраны здоровья граждан с целью обеспечения дальнейшего устойчивого развития страны и повышения качества жизни населения. При этом инновационная политика должна формироваться на основе приоритетного развития интеллектуального потенциала, новых решений в наиболее актуальных для развития страны сферах, например, таких, как здравоохранение и экологическая безопасность.

Одним из важнейших показателей качества жизни является состояние здоровья, которое, в частности, обусловлено факторами окружающей среды, а также состояние социально-экономической защищенности.

В последние десятилетия тревогу вызывает экологическая обстановка, сложившаяся на урбанизированных территориях и в промышленных центрах

Центральной России, Севера, Дальнего Востока, Сибири, Поволжья и др. Особенно актуальной стала проблема влияния транспортных и промышленных выбросов на качество жизни в крупных городах, в первую очередь — в мегаполисах, где значительная часть населения проживает в условиях повышенного риска здоровью вследствие постоянного техногенного загрязнения воздуха.

Кроме этого, наблюдаемые климатические изменения способствуют повышению частоты неблагоприятных погодных ситуаций, усугубляющих экологическую обстановку, что приводит к росту заболеваемости и дополнительной смертности. Все это происходит на фоне резкого снижения в последние двадцать лет уровня массового медицинского обслуживания и вызывает ощутимые экономические потери как со стороны государства, так и со стороны населения.

Экологически обусловленные заболевания представляют серьезную социально-экономическую проблему. Они вызывают у человека не только дополнительный дискомфорт, но и приводят к негативным экономическим последствиям, таким, как затраты на лечение, восстанов-

ление, поддержание здоровья в удовлетворительном состоянии, а также упущенный заработок. В свою очередь, ухудшение экономического благосостояния граждан снижает для них возможности дальнейшей профилактики заболеваний, что приводит к отрицательным эколого-социальным эффектам (снижение компенсаторных возможностей организма и, как следствие, ухудшение здоровья и демографических показателей).

Это является дополнительным фактором ухудшения качества жизни, который характеризуется разновидностью экологического риска — риском для здоровья.

Существующая система экологического страхования ориентирована на случаи внезапных, непреднамеренных интенсивных выбросов и не предусматривает возмещение убытков и вреда, связанных с *постоянным или часто наблюдаемым загрязнением* окружающей среды в рамках нормального (штатного) функционирования источников выбросов. В настоящее время компенсация экономического ущерба населению, проживающему на территориях с постоянным (не аварийным) повышенным загрязнением атмосферного воздуха и вызванным этим нарушением здоровья не предусмотрена.

В связи с усугубившейся в последние годы экологической обстановкой во многих российских городах становится ясным, что проблема экологически обусловленной заболеваемости и связанных с этим негативных экономических эффектов требует выработки конкретных решений в виде мер по социально-экономической адаптации населения, направленных на снижение заболеваемости и сокращение соответствующих финансовых потерь граждан.

Одним из начальных этапов при решении данной задачи является анализ существующей законодательной базы в отношении возможности компенсации населению экономического ущерба, наступающего вследствие заболеваний, обусловленных постоянным загрязнением окружающей среды. С этой целью необходимо рассмотреть вопросы правового обеспечения охраны важнейшего компонента окружающей среды — атмосферы, а также охраны здоровья граждан нашей страны, организации и осуществления страхования экологических рисков, в данном случае — риска для здоровья в связи с загрязнением атмосферного воздуха.

## Термины и определения

Прежде, чем перейти к исследованию поставленных вопросов, следует дать определение термину «постоянное загрязнение» атмосферного воздуха применительно к рассматриваемой задаче.

Согласно определению, которое дается в Федеральном законе «Об охране атмосферного воздуха», загрязнение атмосферного воздуха — это поступление в атмосферный воздух или образование в нем вредных (загрязняющих) веществ в концентрациях, превышающих установленные государством гигиенические и экологические нормативы качества атмосферного воздуха. В настоящем исследовании под *загрязнением* понимается поступление в атмосферный воздух или образование в нем вредных (загрязняющих) веществ

как в концентрациях, превышающих установленные государством гигиенические нормативы качества атмосферного воздуха, так и в пределах этих уровней, если для данных веществ медико-биологическими исследованиями установлено негативное влияние на организм человека в меньшем количестве, чем установлено санитарными-гигиеническими нормативами.

Под *постоянным* здесь понимается постоянное или частое (наблюдаемое через относительно короткие промежутки времени) загрязнение воздуха, которое характеризуется содержанием в атмосфере вредных (загрязняющих) веществ, превышающем установленные безопасные уровни воздействия, и обусловлено нормальным (штатным) функционированием источников выбросов, а не аварийными ситуациями.

Определение критериев безопасного воздействия вредных (загрязняющих) веществ, а также постоянства их воздействия в рамках задачи снижения финансовых потерь населения вследствие экологически обусловленных заболеваний представляет собой отдельную самостоятельную проблему, которая не является предметом рассмотрения в данной статье.

## Правовое обеспечение охраны здоровья

В рамках перечисленных направлений внимание сосредотачивается на вопросе состояния правового обеспечения охраны здоровья граждан, проживающих на территории постоянного воздействия атмосферного воздуха, загрязненного неблагоприятными для здоровья компонентами, в том числе и в пределах допустимого их содержания.

Вопросы охраны здоровья граждан России регулируются «отраслевыми» нормативными актами. Среди федеральных законов, на наш взгляд, интерес представляет **Федеральный закон «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» от 21.10.2011 г. № 323-ФЗ**.

Данному Закону отдается приоритет в решении вопросов охраны здоровья граждан и «В случае несоответствия норм об охране здоровья, содержащихся в других федеральных законах, иных нормативных правовых актах Российской Федерации, законах и иных нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации, нормам настоящего Федерального закона применяются нормы настоящего Федерального закона».

Представляют интерес следующие нормы Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»:

«Право на охрану здоровья обеспечивается охраной окружающей среды, созданием безопасных условий труда, благоприятных условий труда, быта, отдыха...»;

Граждане имеют право на получение достоверной и своевременной информации о факторах, способствующих сохранению здоровья или оказывающих на него вредное влияние, включая информацию о санитарно-эпидемиологическом благополучии района проживания, состоянии среды обитания,....».

*Как будет отмечено далее, эти нормы закона в иных федеральных законах строго соблюдаются. Важно, то,*

*что Федеральный закон «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», являясь, основным в сфере регулирования охраны здоровья, законодательно связывает состояние окружающей среды и деятельность по охране здоровья населения России.*

## Правовое обеспечение экологической безопасности атмосферного воздуха

Правовое обеспечение охраны атмосферного воздуха является составной частью законодательства по экологической безопасности в Российской Федерации.

Основные положения государственной политики в сфере охраны окружающей среды определены Конституцией Российской Федерации. В этом Законе заложены основы правовой системы, организации экологической безопасности на территории Российской Федерации, определены предметы ведения в этой сфере органов государственной власти, закреплены права человека и гражданина, гарантии их соблюдения и защиты.

Конституция Российской Федерации (статья 42) определяет основную цель охраны природы и экологической политики России: «обеспечение благоприятной для человека окружающей среды». Под благоприятной окружающей средой понимается окружающая среда, качество которой обеспечивает устойчивое функционирование естественных экологических систем, природных и природно-антропогенных объектов.

К основным конституционным экологическим правам отнесено право гражданина на достоверную информацию о состоянии окружающей среды, получение возмещения понесенного ущерба, причиненного экологическим правонарушением.

Конституция Российской Федерации (статья 58) возлагает на гражданина, юридическое лицо, общественные организации обязанность бережного отношения к природным богатствам, окружающей природной среде.

Основопологающим законом, регулирующим экологическую безопасность, является **Федеральный закон «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ.**

Закон определяет правовые основы государственной политики в области охраны окружающей среды, обеспечивающие сбалансированное решение социально-экономических задач, сохранение благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов в целях удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений, укрепления правопорядка в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности. Закон регулирует отношения в сфере взаимодействия общества и природы, возникающие при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, связанной с воздействием на природную среду как важнейшую составляющую окружающей среды, являющуюся основой жизни на Земле, в пределах территории Российской Федерации, а также на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации.

Закон в развитии положений Конституции Российской Федерации конкретизирует полномочия органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере охраны окружающей среды.

На граждан страны возлагается обязанность сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природе и природным богатствам, соблюдать иные требования законодательства.

В целях защиты имущественных интересов юридических и физических лиц на случай экологических рисков Закон предусматривает возможность добровольного или обязательного экологического страхования.

Законом определен перечень нормативов качества окружающей среды и требования к их установлению, нормативы допустимого воздействия на окружающую среду, нормативы допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов, нормативы образования отходов производства и потребления, и иные нормативы в области охраны окружающей среды.

В целях обеспечения экологически безопасного ведения хозяйственной и иной деятельности на территории Российской Федерации осуществляется экологическая сертификация.

На территории Российской Федерации предусмотрено осуществление государственного экологического мониторинга (государственный мониторинг окружающей среды) посредством создания и обеспечения функционирования наблюдательных сетей и информационных ресурсов.

Вред, причиненный здоровью и имуществу граждан негативным воздействием окружающей среды в результате хозяйственной и иной деятельности юридических и физических лиц, подлежит возмещению в полном объеме.

Правовые основы охраны атмосферного воздуха в целях реализации конституционных прав граждан на благоприятную окружающую среду и достоверную информацию о ее состоянии определены **Федеральным законом «Об охране атмосферного воздуха» от 04.05.1999 г. № 96-ФЗ (в ред. от 19.07. 2011 г.).**

Решение вопросов правового регулирования охраны атмосферного воздуха в Российской Федерации возложено на органы государственной власти Российской Федерации и органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

В целях государственного регулирования устанавливаются предельно допустимые нормативы выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух.

Выброс вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух стационарным источником допускается на основании разрешения, выданного территориальным органом федерального органа исполнительной власти в области охраны окружающей среды, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими государственное управление в области охраны окружающей среды, в порядке, определенном Правительством Российской Федерации.

Разрешением на выброс вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух устанавливаются предельно допустимые выбросы и другие условия, которые обеспечивают охрану атмосферного воздуха.

Закон предусматривает обязательное исполнение при осуществлении хозяйственной и иной деятельности требования охраны атмосферного воздуха, в том числе к работам, услугам и соответствующим методам контроля, а также ограничения и условия осуществления хозяйственной и иной деятельности, оказывающей вредное воздействие на атмосферный воздух.

В городских и иных поселениях органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления организуют работы по регулированию выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух в периоды неблагоприятных метеорологических условий.

При изменении состояния атмосферного воздуха, которое вызвано аварийными выбросами вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и при котором создается угроза жизни и здоровью человека, принимаются экстренные меры по защите населения в соответствии с законодательством Российской Федерации о защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Юридические лица, индивидуальные предприниматели, имеющие источники выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух, а также количество и состав выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух подлежат государственному учету в порядке, определенном уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти.

Источники выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух, перечни вредных (загрязняющих) веществ, подлежащих государственному учету и нормированию, для организаций, городских и иных поселений, субъектов Российской Федерации и Российской Федерации в целом устанавливаются на основании данных о результатах инвентаризации выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух, установленном федеральным органом исполнительной власти в области охраны окружающей среды.

В целях наблюдения за загрязнением атмосферного воздуха, комплексной оценки и прогноза его состояния, а также обеспечения органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций и населения текущей и экстренной информацией о загрязнении атмосферного воздуха Правительство Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления организуют государственный мониторинг атмосферного воздуха и в пределах своей компетенции обеспечивают его осуществление на соответствующих территориях Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

За загрязнение окружающей природной среды выбросами вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и другие виды воздействия на него с физических и юридических лиц взимается плата.

Лица, виновные в нарушении законодательства Российской Федерации в области охраны атмосферного воздуха, несут уголовную, административную и иную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Завершая рассмотрение Федерального закона «Об охране атмосферного воздуха», следует обратить внимание на следующие обстоятельства:

*правовые основы охраны атмосферного воздуха как одного из компонентов природной среды регулируются отдельным федеральным законом;*

*правовое регулирование охраны атмосферного воздуха предусматривает комплекс мер, обеспечивающих содержание вредных компонентов в атмосферном воздухе в пределах, не ущемляющих реализацию конституционных прав граждан на благоприятную окружающую среду;*

*Закон предусматривает мониторинг атмосферного воздуха, систему контроля его состояния и принятия мер в случае нарушения его состояния в части превышения допустимых норм вредных его составляющих;*

*законодательство Российской Федерации предусматривает принятие экстренных мер по защите населения «при изменении состояния атмосферного воздуха, которое вызвано аварийными выбросами вредных (загрязняющих веществ)...»;*

*последствия влияния атмосферного воздуха, постоянно содержащего вредные вещества в пределах или выше установленных норм, на здоровье населения в настоящем законе, а также иных правовых актах не нашли отражение.*

Состояние окружающей среды, ее компонента — атмосферного воздуха, регулируется «отраслевыми» законами. Одним из таких «отраслевых» законов является **Федеральный закон «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» от 21.07.1997 г. № 116-ФЗ.**

Федеральный закон определяет правовые, экономические и социальные основы обеспечения безопасной эксплуатации опасных производственных объектов. Закон направлен на предупреждение аварий на опасных производственных объектах и обеспечение готовности эксплуатирующих опасные производственные объекты юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к локализации и ликвидации последствий указанных аварий.

Закон предусматривает обязательное страхование гражданской ответственности за причинение вреда в результате аварии или инцидента на опасном производственном объекте.

В случае причинения вреда жизни или здоровью граждан в результате аварии или инцидента на опасном производственном объекте эксплуатирующая организация или иной владелец опасного производственного объекта, ответственные за причиненный вред, обязаны обеспечить выплату компенсации в счет возмещения причиненного вреда.

*Целью ряд положений данного Закона может быть использован в настоящем исследовании, так как существенный вклад в загрязнение атмосферного воздуха вносят именно опасные производственные объекты.*

Одним из направлений в решении задач охраны окружающей среды являются документы (стратегии, концепции, программы) социально-экономического развития Российской Федерации, ее отдельных территорий. Некоторые документы представлены в настоящей статье. Здесь внимание сосредоточено на основных экологических проблемах соответствующих территорий.

**Стратегия социально-экономического развития Сибири до 2020 г.** (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 5 июля 2010 г. № 1120-р). Основные положения Стратегии представлены с учетом географического деления Сибири на Арктический пояс развития, Северный пояс развития, Южный пояс развития.

К основным экологическим проблемам общего характера, требующим постоянного внимания органов государственной власти и органов местного самоуправления, отнесены:

- накопленный ущерб, нанесенный окружающей среде в предшествующие годы, высокая концентрация источников потенциального экологического риска на ограниченных территориях (отработанное ядерное топливо, отходы обогащения урана, ядерное и химическое оружие, предприятия военно-промышленного комплекса, трубопроводы, газоохранилища, гидроэлектростанции, химические производства, авиация и др.);
- повышенный риск аварийных ситуаций из-за высокой изношенности основных фондов на предприятиях Сибири;
- повышенный риск заболеваний экологической этиологии в крупных городах Сибири из-за высокого уровня загрязнения окружающей среды;
- сокращение биологического разнообразия на территории Сибири.

Одним из основных инструментов, предлагаемых разработчиками Стратегии для решения обозначенных экологических проблем, могут служить федеральные целевые и региональные экологические программы, позволяющие консолидировать усилия и источники финансирования, увязать по ресурсам и срокам осуществление комплекса научно-исследовательских, опытно-конструкторских, производственных, социально-экономических, организационно-хозяйственных и других мероприятий.

**Стратегия социально-экономического развития Северо-Западного федерального округа на период до 2020 г.** (утверждена распоряжением Правительства РФ от 18 ноября 2011 г. № 2074-р).

Особенностью округа является наличие ряда четко локализованных зон новейшей экологической опасности, где размещены предприятия химической, металлургической и целлюлозно-бумажной промышленности. Кроме того, значительная часть территории Северо-Западного федерального округа относится к районам Крайнего Севера, где экосистемы обладают пониженной способностью к восстановлению. Серьезной проблемой для округа является наличие большого количества действующих и выведенных из эксплуатации ядерных объектов, а также наличие полигонов для испытания ядерного оружия.

Основные направления стратегии природопользования связаны с введением ренты на природопользование, созданием условий более глубокой переработки сырья, разумным сочетанием вахтового и оседлого (на базе городов и поселков) методов освоения северных месторождений.

В 2011 г. Постановлением Правительства РФ от 07.07.2011 г. № 555 была утверждена федеральная целевая программа «**Снижение рисков и смягчение последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Российской Федерации до 2015 г.**». Основными целями Программы являются снижение риска чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, сокращение количества погибших и пострадавших в чрезвычайных ситуациях и предотвращение экономического ущерба от чрезвычайных ситуаций.

Мероприятия федеральной целевой программы направлены на то, чтобы сформировать культуру экстренного реагирования, а также культуру информирования и предупреждения чрезвычайных ситуаций на основе создания перспективных систем мониторинга и прогнозирования чрезвычайных ситуаций, более широкого использования в этих целях новых информационных технологий; реализовать систему мероприятий по обеспечению комплексной безопасности населения и территории страны.

*Для целей настоящего исследования Программа интересна тем, что к рискам природных и техногенных чрезвычайных ситуаций отнесены не только те, которые возникают в процессе хозяйственной деятельности, но и вследствие ситуаций, обусловленных глобальным изменением климата, изменением границ областей вечной мерзлоты и другими природными процессами. С другой стороны, для нас важно и то обстоятельство, что разработчики предусмотрели ведение работ по предупреждению возможных кризисных ситуаций.*

Все больше и больше экологические проблемы обостряются в крупных городах. В первую очередь это относится к Санкт-Петербургу и Москве. Учитывая эти обстоятельства, правительства мегаполисов региональными актами регламентируют правовое обеспечение экологической безопасности. В качестве примера рассмотрен Закон города Москвы «**О комплексном природопользовании в городе Москве**» от 02.03.2005 г. № 9 (ред. от 13.07.2011 г.).

Закон регулирует отношения в сфере комплексного природопользования в целях реализации права граждан на благоприятную окружающую среду и упорядочения отношений в области природопользования и охраны окружающей среды на территории Москвы. Действие Закона распространяется на природопользователей независимо от форм собственности и ведомственной принадлежности, осуществляющих на территории города Москвы комплексное природопользование.

Задачи властных структур Москвы в части комплексного природопользования состоят в следующем:

- определение условий комплексного природопользования с учетом экологического состояния

и функционального назначения территорий Москвы;

- ведение учета общих условий комплексного природопользования и субъектов комплексного природопользования, а также источников негативного воздействия на окружающую среду;
- ведение системы показателей качества окружающей среды на территориях различных типов функционального назначения.

Закон предусматривает порядок возмещения вреда при нарушении условий комплексного природопользования, устанавливает порядок квотирования допустимых воздействий на природный потенциал территории, порядок проведения экологического аудита, меры экономического стимулирования субъектов разрешенного комплексного природопользования.

## Экологическое страхование

В отечественной и зарубежной практике правового регулирования экологической безопасности страхование гражданской ответственности понесенного ущерба, причиненного экологическим правонарушением, занимает ведущее место в системе экономического регулирования.

Базой правового поля экологического страхования в Российской Федерации является **Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая глава 48) от 26.01.1996 г. № 14-ФЗ**.

Страхование представляет собой отношение по защите интересов физических и юридических лиц, Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований при наступлении определенных страховых случаев за счет денежных фондов, формируемых страховщиками из уплачиваемых страховых премий (страховых взносов), а также за счет иных средств страховщиков<sup>1</sup>.

Гражданский кодекс Российской Федерации предусматривает осуществление имущественного страхования на основании договора между страхователем и страховщиком (Статья 929). При этом законодатель разделяет предмет договора страхования и объект страхования. Объектом страхования является страховой интерес, предметом же договора страхования — обязательства страховщика.

*Несмотря на то, что в статье речь в основном идет об имущественных интересах, многие положения данной статьи Кодекса применимы к случаям, когда риск ответственности относится к обязательствам, возникающим вследствие причинения вреда жизни, здоровью других лиц.* Не исключено, что на определенном этапе развития экологического страхования возникнет необходимость правового обеспечения возмещения ущерба, нанесенного в результате изменения здоровья гражданина при продолжительном его проживании на территории, подверженной постоянному воздействию

*загрязненной (выше или в пределах допустимых норм) окружающей среды.*

Более детально вопросы страхования риска ответственности по обязательствам, возникающим вследствие причинения вреда жизни, здоровью других лиц изложены в статье 931 «Страхование ответственности за причинение вреда».

*Как следует из Гражданского кодекса, страховые действия наступают с момента «признания факта нанесения вреда жизни или здоровью застрахованного лица». При этом достаточно «деликатным» является вопрос «установления факта нанесенного вреда, степени нанесенного вреда жизни и здоровью» человека, когда речь идет о постоянном воздействии вредных веществ выше или в пределах допустимых норм.*

Гражданский кодекс Российской Федерации (статья 932 «Страхование ответственности по договору») предусматривает страхование ответственности за нарушение договора (договорной ответственности), а объектом страхования в этом случае является интерес, связанный с возможностью ответственности за неисполнение договорных обязательств.

Закон (статья 935 «Обязательное страхование») наделяет гражданина правом лично принимать решение о страховании своей жизни или здоровья.

Гражданский кодекс Российской Федерации (Статья 936) устанавливает регламент осуществления обязательного страхования.

«1. Обязательное страхование осуществляется путем заключения договора страхования лицом, на которое возложена обязанность такого страхования (страхователем), со страховщиком.

2. Обязательное страхование осуществляется за счет страхователя, за исключением обязательного страхования пассажиров, которое в предусмотренных законом случаях может осуществляться за их счет».

Статья 942 предусматривает необходимость определения условий договора страхования при заключении договора между страхователем и страховщиком, достижения соглашения об объекте страхования, о характере события, на случай наступления которого осуществляется страхование (страхового случая), о размере страховой суммы и о сроке действия договора.

Следующим по «значимости для нашего исследования» в сфере правового обеспечения страхования, на наш взгляд, является **Федеральный закон «Об организации страхового дела в Российской Федерации» от 27.10.1992 г. № 4015-1**.

Целью организации страхового дела является обеспечение защиты имущественных интересов физических и юридических лиц, Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований при наступлении страховых случаев.

Страхование осуществляется в форме добровольного страхования и обязательного страхования. Добровольное страхование осуществляется на основании договора страхования и правил страхования, определяющих общие условия и порядок его осуществления. Условия и порядок осуществления обязательного страхования определяются федераль-

<sup>1</sup> Закон РФ «Об организации страхового дела в Российской Федерации» от 27.11.1992 № 4015-1 (в ред. 30.11.2011). Настоящий Закон регулирует отношения между лицами, осуществляющими виды деятельности в сфере страхового дела, а также иные отношения, связанные с организацией страхового дела.

ными законами о конкретных видах обязательного страхования.

Страхователями признаются юридические лица и дееспособные физические лица, заключившие со страховщиками договоры страхования либо являющиеся страхователями в силу закона. Страховщики — юридические лица, созданные в соответствии с законодательством Российской Федерации для осуществления страхования, перестрахования, взаимного страхования и получившие лицензии в установленном настоящим Законом порядке.

Страхование проводится с наступлением страхового риска, под которым понимается предполагаемое событие. Событие, рассматриваемое в качестве страхового риска, должно обладать признаками вероятности и случайности его наступления. Страховым случаем является совершившееся событие, предусмотренное договором страхования или законом, с наступлением которого возникает обязанность страховщика произвести страховую выплату страхователю, застрахованному лицу, выгодоприобретателю или иным третьим лицам.

Страховая сумма — денежная сумма, которая установлена Федеральным законом и (или) определена договором страхования и, исходя из которой, устанавливаются размер страховой премии (страховых взносов) и размер страховой выплаты при наступлении страхового случая.

Страховая выплата — денежная сумма, установленная федеральным законом и (или) договором страхования и выплачиваемая страховщиком страхователю, застрахованному лицу, выгодоприобретателю.

Гарантиями обеспечения финансовой устойчивости страховщика являются: экономически обоснованные страховые тарифы; страховые резервы, достаточные для исполнения обязательств по страхованию, сострахованию, перестрахованию, взаимному страхованию; собственные средства; перестрахование.

Для обеспечения исполнения обязательств по страхованию, перестрахованию, взаимному страхованию страховщики в порядке, установленном нормативным правовым актом органа страхового регулирования, формируют страховые резервы.

Средства страховых резервов используются исключительно для осуществления страховых выплат. Страховые резервы не подлежат изъятию в федеральный бюджет и бюджеты иных уровней бюджетной системы Российской Федерации.

На базе норм Гражданского кодекса Российской Федерации введены в действие правовые нормы экологического страхования.

В зарубежной практике под экологическим страхованием обычно понимают страхование гражданской ответственности владельцев потенциально опасных объектов в связи с необходимостью возмещения ущерба третьим лицам, обусловленного технологической аварией или катастрофой.

В России экологическое страхование представляет собой отношения по защите имущественных интересов физических и юридических лиц, Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований при наступлении предусмотренных

страховых случаев за счет денежных фондов, формируемых страховщиками из уплаченных страховых премий, а также за счет иных средств страховщиков. Экологическое страхование осуществляется в целях защиты имущественных интересов на случай экологических рисков.

Под экологическим риском понимается вероятность наступления события, имеющего неблагоприятные последствия для природной среды и вызванного негативным воздействием хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера. Природные риски, связанные с накопленным экологическим ущербом, представляющие собой потенциальный источник угроз жизнедеятельности человека и хозяйственному потенциалу, включают в себя риски негативного воздействия на здоровье и жизнедеятельность человека и хозяйственный потенциал не рекультивированных, но подлежащих рекультивации территорий и акваторий, риски негативного воздействия законсервированных объектов с потенциально опасными свойствами, риски продолжающейся деградации природных экосистем, вызванной антропогенной деятельностью.

Одним из первых в постперестроечный период законов, законодательно закрепивших институт экологического страхования, был Закон РСФСР от 19.12.1991 г. № 2060-1 «Об охране окружающей природной среды», утративший силу. В 2007 г. был принят Федеральный закон с аналогичным названием.

В Законе предусматривалось введение экологического страхования предприятий, учреждений, организаций, а также граждан, объектов их собственности и доходов на случай экологического и стихийного бедствия, аварий и катастроф. Страхование, по замыслу законодателей, должно осуществляться на добровольной и обязательной основе.

В 1992 г. Минприроды Российской Федерации и Российская государственная страховая компания утвердили «Типовое положение о порядке добровольного экологического страхования» (от 03.12.92 г., 20.11.92 г. №№ 04-04/72-6132,22).

На основании Типового положения страховая организация (страховщик) представляет страховую защиту гражданской (имущественной) ответственности страхователям за ущерб, причиненный третьим лицам, в результате внезапного, непреднамеренного и неожиданного загрязнения окружающей природной среды на территории Российской Федерации.

В экологическом страховании объектом страхования является риск гражданской ответственности, выражающийся в предъявлении страхователю имущественных претензий физическими или юридическими лицами в соответствии с нормами гражданского законодательства о возмещении ущерба за загрязнения земельных угодий, водной среды или воздушного бассейна на территории действия конкретного договора страхования. Под страховым случаем понимается внезапное, непреднамеренное нанесение ущерба окружающей природной среде в результате аварий, приведших к выбросу загрязняющих веществ в атмосферу, к загрязнению земной поверхности, сбросу сточных вод.

В типовом положении перечислены страховые события, по которым страховщик не несет ответственности, установлен порядок заключения договора страхования, правила страховой оценки, тарифных ставок, порядок страхового возмещения и страховой защиты, права и обязанности страховщика и страхователя, и ряд иных действий участников страхового процесса.

В целях апробации на практике документов, регламентирующих экологическое страхование, в 1994 г. Министерство охраны окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации организовало проведение **Эксперимента по развитию экологического страхования** (Приказ Министерства от 26.07.1994 г. № 233).

В эксперименте приняли участие Архангельская область, Астраханская область, Волгоградская область, Вологодская область, Ивановская область, Иркутская область, Краснодарский край, Ленинградская область, Нижегородская область, Новосибирская область, Пермская область, Санкт-Петербург, Саратов, Сергиево-Посадский район Московской области, г. Электросталь Московской области.

Целью проведения эксперимента было отработка механизма обеспечения компенсаций пострадавшим от аварийного загрязнения окружающей среды, получение дополнительных финансовых средств для осуществления природоохранной деятельности, а также создания условий для прогнозирования, предотвращения и ликвидации последствий экологических аварий.

В процессе проведения эксперимента решались задачи по развитию системы добровольного экологического страхования, апробации элементов обязательного экологического страхования, подготовки предложений по организации единой федеральной системы экологического страхования и ряд иных задач.

Результаты эксперимента были использованы при подготовке проекта федерального закона «**Об обязательном экологическом страховании**», который был рассмотрен Государственной Думой в первом чтении, однако данный законопроект не был принят.

Анализируемый проект федерального закона устанавливает правовые основы государственного регулирования обязательного страхования гражданской ответственности организаций и индивидуальных предпринимателей на случай причинения вреда другим лицам в связи с аварийным загрязнением окружающей среды, а также определяет условия и порядок обязательного экологического страхования.

Объектами обязательного экологического страхования являются имущественные интересы, связанные с возмещением страхователем причиненного аварийным загрязнением окружающей природной среды вреда жизни, здоровью или имуществу других лиц.

Перечень опасных объектов, риски эксплуатации которых подлежат обязательному экологическому страхованию, минимальные размеры страховых сумм по ним устанавливаются Правительством Российской Федерации.

Страхованию подлежит риск гражданской ответственности страхователей, которая может наступить

вследствие причинения вреда другим лицам аварийным загрязнением окружающей природной среды. По степени риска аварийного загрязнения окружающей природной среды объекты, эксплуатируемые (используемые) страхователями, подразделяются на категории, определяемые в процессе проведения оценки экологического риска.

Обязательное экологическое страхование осуществляется на основании договора между страхователем и страховщиком об обязательном экологическом страховании.

Форма и существенные условия договора обязательного экологического страхования определяется применительно к требованиям Гражданского кодекса Российской Федерации.

Законопроект содержит нормы, определяющие права и обязанности страхователя и страховщика.

Для организации обязательного экологического страхования и решения задач, установленных проектом федерального закона, а также в целях обеспечения гарантий возмещения вреда, причиненного аварийным загрязнением окружающей природной среды, страховщиками создается Объединенный экологический страховой резерв, который образуется из части страховых резервов страховщиков в размере 40% от страховых взносов.

Деятельность по обязательному экологическому страхованию подлежит государственному надзору в порядке, установленном законодательством о страховом деле в Российской Федерации.

## Выводы и предложения

Проведенный анализ состояния правового обеспечения охраны окружающей среды и возможности возмещения экономического ущерба, понесенного гражданами из-за нарушения здоровья в результате проживания в условиях постоянного загрязнения окружающей среды, позволяет сделать следующие выводы:

Законодательство, а также иные регламентные федеральные и региональные документы по вопросам охраны окружающей среды предусматривают возмещение понесенного физическими, юридическими лицами, субъектами хозяйственной и иной деятельности ущерба при наступлении определенных страховых случаев — внезапном, аварийном загрязнении окружающей среды. Возмещение понесенного ущерба осуществляется на основании системы экологического страхования.

Страхование представляет собой отношение по защите интересов физических и юридических лиц при наступлении определенных страховых случаев за счет денежных фондов, формируемых страховщиками из уплачиваемых страховых премий (страховых взносов), а также за счет иных средств страховщиков.

Экологическое страхование гражданской ответственности не предусматривает возможность возмещения ущерба, обусловленного последствиями влияния загрязнения атмосферы на здоровье насе-



ления, проживающего на территориях с постоянным загрязнением воздуха.

Дальнейшим направлением решения задачи по правовому обеспечению механизма снижения социально-экономических последствий загрязнения атмосферы, выраженных в финансовых потерях граждан вследствие заболеваний, обусловленных постоянным загрязнением воздушной среды, является разработка новой формы экологического страхования и определение специфики страховых норм, а также разработка дополнительных компенсационных мер, направленных на снижение риска здоровью и повышение качества жизни населения экологически неблагополучных территорий.

Для развития нового вида экологического страхования потребуется определить особенности формирования соответствующих страховых фондов.

Кроме этого, важным является решение вопроса по определению фактов нанесенного вреда и степени воздействия на состояние здоровья граждан, проживающих на территории постоянного воздействия загрязненного атмосферного воздуха.

\* \* \*

Работа выполнена при поддержке гранта РГНФ № 12-06-00375(а) и Программы фундаментальных исследований Президиума РАН «Фундаментальные науки — медицине».

## **The legal provision to reduce the socio-economic impacts of air pollution, expressed in financial losses of the population of environmentally caused diseases**

**A. A. Macosco**, Doctor of technical sciences, professor, Deputy. Head of the Federal Service for Hydrometeorology and Environmental Monitoring.

**A. V. Matesheva**, PhD, Researcher at the Institute of Atmospheric Physics n. a. Obukhov of RAS.

**V. P. Fetisov**, PhD, assistant to the deputy of the State Duma.

The paper presents an analysis of the existing legislative basis in respect of the possibility of compensation to the population of economic damage it incurs as a result of diseases caused by constant air pollution. Further directions of solving the problem of legal provision to reduce the financial losses of the population as a result of environmentally caused diseases are defined.

**Keywords:** air pollution, environmentally caused diseases, quality of a life of the population, ecological insurance, social-economic adaptation.

## **АИРР приняла участие в Международном инновационном форуме «Интерра-2013»**

6–7 сентября 2013 г. в Новосибирске состоялся инновационный форум «Интерра-2013», ориентированный на обмен опытом в ходе мультидисциплинарных дискуссий и развитие международного сотрудничества в области инноваций и повышения качества образования в России. Ассоциация инновационных регионов России выступила генеральным партнером мероприятия в рамках направления развития научной деятельности и построения конкурентоспособных региональных и национальных экономик.

Форум является одной из ведущих площадок для обсуждения и осмысления перспектив инновационного развития в экономике и социальной сфере. С каждым годом мероприятие объединяет все большее количество представителей академических, экспертных и деловых кругов России и зарубежных стран, а также является эффективной коммуникативной платформой для инноваторов и бизнесменов. Ассоциацию представили Председатель Совета АИРР Рустам Минниханов, исполнительный директор АИРР Иван Бортник, зам. исполнительного директора АИРР Антон Чулкин и руководители комитетов.

Программа Форума включила ряд профильных мероприятий, инициированных Ассоциацией инновационных регионов России. На площадке «Интерра-2013» состоялся Саммит АИРР, в рамках которого эксперты обсудили вопросы развития и повышения эффективности инновационной инфраструктуры регионов, расширения технопарковых структур в российских субъектах, механизмы экономического стимулирования технологического бизнеса в стране. Помимо этого, участники Саммита рассмотрели модели современного бизнес-инкубирования, инструменты создания грамотных стартапов и заключения венчурных инвестиционных сделок в области высокотехнологичного проектирования. Также состоялась презентация объектов инновационной структуры Новосибирской области: Инновационного медико-технологического центра, Центра прототипирования медицинских изделий и продуктов, научно-технологического парка в сфере биотехнологий в наукограде Кольцово, бизнес-инкубатора Кольцово, инновационных компаний в Академпарке.

В приветственном слове участникам и гостям «Интерры-2013» Председатель Совета Ассоциации инновационных регионов России Рустам Минниханов отметил, что Новосибирская область – принимающая сторона Форума – является одним из локомотивов в области прикладных научных исследований и инноваций в России, одним из ведущих регионов в построении экономики знаний и создании системы подготовки кадров, отвечающей новым вызовам глобальной конкуренции.

В ходе экспертной сессии «Развитие и повышение эффективности инновационной инфраструктуры регионов» Рустам Минниханов выступил модератором и рассказал об опыте Республики Татарстан в развитии инновационной инфраструктуры. В сессии приняли участие губернатор Новосибирской области Василий Юрченко, губернатор Томской области Сергей Жвачкин, а также представители регионов-членов Ассоциации инновационных регионов России.

Исполнительный директор АИРР Иван Бортник отметил исключительную важность международного сотрудничества. Он сообщил о развитии международной деятельности на данный момент и планах на будущее. По словам Ивана Бортника, в ближайшее время делегация АИРР во главе с Рустамом Миннихановым посетит США, в ходе поездки планируется заключение соглашения с Национальной ассоциацией губернаторов штатов США. Уже существующие международные соглашения АИРР, по мнению Ивана Бортника, надо наполнять конкретным содержанием.