

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СТРАХОВАНИЯ ИМУЩЕСТВА В МЕХАНИЗМЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ

Ю.А. Саввинова, кандидат юридических наук;

М.В. Юнг.

Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России.

И.В. Кардонская.

Уральский региональный центр МЧС России

Исследуется статистика ущерба от чрезвычайных ситуаций, произошедших в Российской Федерации за последние годы, проанализировано действующее законодательство, проблемы применения на практике. Проанализирована концепция развития страхования имущества от чрезвычайных ситуаций и их последствий как составляющей части безопасности Российской Федерации, а также даны предложения развития законодательства в сфере страхования имущества.

Ключевые слова: страхование, защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, менеджмент риска, страхование опасных объектов, добровольное и обязательное страхование, перестрахование

LEGAL REGULATION OF PROPERTY INSURANCE IN THE SECURITY MECHANISM

Yu.A. Savvinova; M.V. Yung.

Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia.

I.V. Kardonskaya. Ural regional center of EMERCOM of Russia

This article examines the statistics on the number and damage from emergency situations occurred in the Russian Federation in recent years, analyzed current legislation, problems of application in practice. The authors analyzed the concept of development of insurance of property against emergencies and their consequences as an integral component of security of the Russian Federation, as well as the proposal for the development of legislation in the field of property insurance.

Keywords: insurance, protection of population and territories from emergency situations, risk management, insurance of dangerous objects, voluntary and mandatory insurance, reinsurance

Одними из важнейших задач государственной политики Российской Федерации в области национальной безопасности являются обеспечение защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций (ЧС) природного и техногенного характера, организация и ведение гражданской обороны, так как каждый день по всему миру отмечен стихийными бедствиями, катастрофами, авариями, вооруженными конфликтами. Вопрос состояния и перспективы защиты населения и территорий в настоящее время, когда мир динамично развивается, особенно актуален. Глобализация, экономические потрясения, проявление экстремизма, новое качество социума, развитие науки и техники, хозяйственное освоение новых территорий, использование ресурсов мирового океана и иные факторы современности требуют реальной и адекватной оценки всех опасностей и угроз, которые сопровождают эти процессы. В современных условиях социально-экономической и политической напряженности в мире одним из механизмов обеспечения безопасности Российской Федерации выступает страхование имущества. Сравнительная характеристика

ЧС с учетом понесенного ущерба, произошедших на территории Российской Федерации в 2014 и 2015 гг., представлена в таблице [1].

Таблица. Сравнительная характеристика ЧС, произошедших на территории Российской Федерации 2014–2015 гг.

ЧС по характеру и виду источников возникновения	Количество ЧС		Материальный ущерб, млн руб.	
	2014 г.	2015 г.	2014 г.	2015 г.
Техногенные ЧС	186	179	16321,53	656,2762
Крупные террористические акты	1	0	2,25	0
Природные ЧС	44	45	6763,05	7756,1547
Биолого-социальные ЧС	31	33	873,95	93,4674
Итого	262	257	23960,8	8505,8984

Внедрение механизма страховой защиты как способа компенсации ущерба от ЧС, снижения нагрузки на федеральный бюджет и бюджет субъекта Российской Федерации, а также повышения безопасности при эксплуатации хозяйственных объектов, предполагает участие населения, взаимодействие предприятий, страховых и кредитных организаций, органов государственной власти с целью решения задач различного характера.

Использование страхования как механизма защиты территорий и населения включает в себя ряд направлений:

- возмещение экономического ущерба в случае возникновения ЧС;
- оказание благоприятного влияния на состояние территории через инструменты превенции (использование резервов страховых организаций на предупредительные мероприятия по снижению риска ЧС, осуществляемых государственными органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, предприятиями и организациями);
- инвестирование временно свободных средств страховых резервов и собственных средств страховщиков (ценные бумаги субъектов Российской Федерации, инвестиционные проекты областного и республиканского значения и т.п.);
- привлечение средств для ликвидации последствий ЧС в регион из других, не пострадавших от бедствий и аварий, регионов через систему перестрахования.

При достаточно высоком уровне экономического развития страхование начинает играть роль системы раннего оповещения, поскольку выполняет функции отбора рисков, приемлемых для страхования и перестрахования. Риск может быть взят на страхование, если проявления его носят случайный характер, ущерб оцениваем и сопоставим с резервами страховой компании или их объединений. В настоящее время усилиями человека, государства, мирового сообщества в области управления рисками можно предотвратить возникновение катастроф или смягчить их последствия. Создание глобальной системы управления рисками – важнейший компонент современного экономического развития и важнейший механизм внедрения мероприятий по снижению рисков бедствий, планов и программ развития на национальных уровнях при тесном сотрудничестве с Организацией Объединенных Наций (ООН) и ее соответствующими структурами, в том числе решений Сендайской рамочной программы по снижению риска бедствий на 2015–2030 гг., принятых на Третьей Всемирной конференции в Сендае (Япония) 18 марта 2015 г., которая является результатом консультаций с заинтересованными сторонами, межправительственных переговоров, проходивших при поддержке Бюро по сокращению риска бедствий ООН и по поручению Генеральной Ассамблеи ООН [2].

Основными причинами замедленного распространения систем риск-менеджмента остаются дефицит квалифицированных специалистов и отсутствие традиций управления риском в хозяйственной практике предприятий и системы подготовки специалистов такого профиля в вузах, недостаток информации о позитивных примерах использования функции управления риском на предприятиях, а также недоступность международных

и отечественных отраслевых нормативных материалов и методических рекомендаций, обеспечивающих процессы разработки и функционирования систем управления экономическим риском на предприятиях.

В то же время имеются достижения в нормативно-методическом обеспечении процессов управления риском. Следует отметить, что Приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 21 декабря 2010 г. № 883-ст утвержден и введен в действие ГОСТ Р ИСО 31000–2010 «Менеджмент риска. Принципы и руководство», а также от 12 ноября 2012 г. № 724-ст утвержден и введен в действие с 1 сентября 2013 г. ГОСТ Р 55059–2012 «Безопасность в чрезвычайных ситуациях. Менеджмент риска чрезвычайной ситуации. Термины и определения». Стандарт может использовать любое государственное, частное или общественное предприятие, ассоциация, группа лиц или отдельное лицо; Стандарт не является специфическим для какой-либо промышленности или отрасли.

Концепцией развития страхового дела в Российской Федерации предусмотрено введение видов обязательного страхования ответственности, в частности, страхование от ЧС техногенного характера на опасных объектах, которое регулируется Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 225-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте» (ФЗ № 225-ФЗ). Данный закон регулирует отношения, связанные с обязательным страхованием гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте [3].

Развитие обязательного страхования гражданской ответственности владельцев опасных объектов позволяет защитить имущественные интересы граждан и юридических лиц за счет гарантий компенсационных выплат за причиненный ущерб, но также стимулирует меры по повышению безопасности опасных объектов за счет улучшения условий страхования (уменьшение страховых взносов и тарифа при улучшении оценки безопасности эксплуатации опасных объектов в зависимости от риска аварии на данном объекте).

В соответствии с п. 2 ст. 33 Федерального закона от 23 июля 2013 г. № 251-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с передачей Центральному банку Российской Федерации полномочий по регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков» Банку России переданы полномочия по утверждению нормативного акта, устанавливающего правила обязательного страхования гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте, в связи с чем, в настоящее время проводится обсуждение Положения Банка России «О правилах обязательного страхования гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте» [4].

В процессе реализации ФЗ № 225-ФЗ выявлены проблемы низкой информированности населения о возможности получения страхового возмещения, а также отсутствия покрытия экологических рисков, которые могут привести к неполучению потерпевшими страховых выплат и отложенным убыткам страховщиков, связанных с исками по вреду, причиненному жизни и здоровью, а также намеренного сокрытия владельцами опасных объектов аварий и инцидентов, с целью недопущения огласки или уклонения от ответственности.

Тем не менее ведется активная работа по его совершенствованию: низкие лимиты ответственности страховщиков по некоторым видам опасных объектов были увеличены – это позволит выплачивать страховое возмещение в полной мере и сократить бюджетные расходы на такие выплаты; проблема недо страхования опасных объектов решена путем упрощения порядка привлечения владельца опасного объекта к административной ответственности за незаключение договора обязательного страхования при помощи сопоставления данных информационных систем Национального союза страховщиков

ответственности и Ростехнадзора.

ФЗ № 225-ФЗ прямо исключает риски, связанные с причинением вреда окружающей среде, вследствие чего предприятия и владельцы опасных объектов могут застраховать свою ответственность за причинение вреда окружающей среде только в рамках добровольного страхования либо нести риски, связанные с причинением вреда окружающей природной среде и расходы на расчистку загрязненных территорий. Как правило, расходы на ликвидацию последствий аварий, причинивших вред экологической системе, приходится на бюджетные средства [5].

Анализируя причины обозначенных проблем и практического опыта можно предложить такие пути решения как:

– Включить экологические риски в страховое покрытие путем внесения дополнений или разработки нормативных документов, в рамках которого будет включено обязательное страхование гражданской ответственности владельца объекта повышенной экологической опасности за вред, причиненный экологии и третьим лицам в результате загрязнения окружающей среды.

– С учетом того, что не все опасные объекты могут причинить вред окружающей среде, целесообразна разработка отдельного федерального закона для владельцев опасных объектов высокого и чрезвычайного класса опасности, с целью исключения переплаты и увеличения страховых тарифов. При внесении изменений в ФЗ № 225-ФЗ возможна разработка страховых тарифов с учетом значимости экологических аспектов деятельности владельцев опасных объектов и их степени воздействия на окружающую среду;

– Разработать систему информирования населения и работников опасных объектов о возможности получения страхового возмещения в случае аварии на опасном объекте, которая может осуществляться в рамках программ обучения населения в области защиты населения и территорий от ЧС при взаимодействии с МЧС России (информирование населения в местах массового скопления с помощью Общероссийской комплексной системы информирования).

В отличие от рисков, связанных с ЧС техногенного характера, в России практически отсутствует налаженный механизм страхования рисков, связанных с природными явлениями, что делает его наиболее слабым звеном в системе предупреждения ЧС в стране. Применяемое в настоящее время добровольное страхование от природных ЧС играет весьма незначительную роль. Анализ основных тенденций развития страхового рынка показывает, что главной целью должна явиться разработка и внедрение мер экономического и правового регулирования российского страхового рынка, систем информационного и инженерного обеспечения деятельности страховщиков и страхователей, что позволит создать условия для компенсации значительной части потерь от реализации природных и техногенных рисков за счет внедрения страховых механизмов.

Страхование, выступая механизмом возмещения ущерба, является одним из способов привлечения внебюджетных средств в целях управления риском.

В современных условиях, когда в негосударственной сфере сосредоточиваются все большие финансовые и материальные ресурсы, особенно важно консолидировать усилия органов государственной власти и местного самоуправления, координирующих органов Единой государственной системы предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций и негосударственных финансовых и коммерческих структур для совместных действий по снижению риска от ЧС.

Общие для Российской Федерации организационно-правовые нормы в области защиты населения Российской Федерации, всего земельного, водного, воздушного пространства в пределах Российской Федерации или его части, объектов производственного и социального назначения, а также окружающей среды от ЧС природного и техногенного характера определены в Федеральном законе от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера». В соответствии со ст. 7 этого закона, ликвидация ЧС осуществляется силами и средствами

организаций, органов местного самоуправления, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, на территориях которых сложилась ЧС. При недостаточности вышеуказанных сил и средств в установленном законодательством Российской Федерации порядке привлекаются силы и средства федеральных органов исполнительной власти. Статьи 24, 25 закона описывают обязательства финансового обеспечения, а также порядок создания и использования финансовых и материальных ресурсов Российской Федерации и ее субъектов, а также муниципальных образований в части предупреждения и ликвидации последствий ЧС [6].

В соответствии со ст. 210 Гражданского кодекса Российской Федерации (ГК РФ) бремя ответственности лежит на владельце имущества, а в соответствии со ст. 211 ГК РФ риск случайной гибели или случайного повреждения имущества несет его собственник, если иное не предусмотрено законом или договором. Данные факты напрямую свидетельствуют о необходимости добровольного страхования жилых помещений, сельхозугодий и т.д. в зонах возможного воздействия поражающих факторов опасных природных и техногенных явлений. Таким образом, ГК РФ определяет права и обязанности участников страховых правоотношений, а Закон Российской Федерации от 27 ноября 1992 г. № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации» регулирует отношения между лицами, осуществляющими виды деятельности в сфере страхового дела или с их участием, отношения по осуществлению надзора за деятельностью субъектов страхового дела, а также иные отношения, связанные с организацией страхового дела и принципы государственного регулирования страховой деятельности [7]. Страховые организации являются одним из основных элементов финансовой системы страны, обеспечивая возмещение убытков и стабилизируя устойчивое развитие национальной экономики и стратегии повышения безопасности Российской Федерации. В то же время страховые компании также становятся объектом воздействия отрицательных факторов. Поэтому принятая страховщиком ответственность должна соответствовать его финансовым возможностям, чтобы выполнить все его обязательства в полном объеме. Важным направлением решения данной проблемы является перестрахование. Страховщик, передавая одному или нескольким перестраховщикам ту часть риска, которая превышает его финансовые возможности, обеспечивает финансовую устойчивость своей компании. Развитие российского перестраховочного рынка сдерживается недостатком собственных капиталов перестраховщиков, также велика зависимость перестрахования катастрофических рисков от международных перестраховочных организаций. Введение санкций против Российской Федерации и отказ зарубежных компаний перестраховывать риски российских страховых компаний послужили стимулом разработки Федерального закона о создании Национальной перестраховочной компании, которая будет выступать в роли системообразующей компании, аккумулирующей часть всего объема перестраховочной премии Российской Федерации [8].

Страхование некоторых рисков ЧС может быть экономически невыгодным для отдельного страховщика, но совершенно необходимым в масштабах всей страны. Возмещение ущерба пострадавшим от ЧС в основном осуществляется за счет средств государственного бюджета, что влечет за собой снижение интереса к страхованию имущества населения Российской Федерации. Для частных лиц страхование катастрофического риска должно носить добровольный характер с одновременным созданием системы стимулов к страхованию в зависимости от территории и вида страхования. Неоднократно предлагались проекты введения обязательного страхования имущества граждан, но это труднореализуемо и влечет за собой проблемы необходимости изменения основополагающих законов страны, так как это противоречит Конституции Российской Федерации и ГК РФ. Обязательное страхование создаст проблему контроля выполнения гражданами этого требования и увеличит нагрузку на бюджет малообеспеченных слоев населения, что может вызвать социальную напряженность в обществе. Также могут возникнуть проблемы расчета стоимости страховки, в связи с тем, что в Российской Федерации отсутствует единая официальная методика оценки стоимости

жилья, при полном отсутствии перспектив страхования ветхого жилья. Актуален региональный принцип страхования, в связи с предрасположенностью региона Российской Федерации к тому или иному риску ЧС и возможности выбора страхуемых рисков при заключении договора страхования.

Представляется эффективной для России комбинированная стратегия, сочетающая в разных пропорциях добровольное и обязательное страхование, бюджетное финансирование и самофинансирование хозяйствующих субъектов (домохозяйств, бизнеса), причем с модификацией для двух типов территорий.

В районах сравнительно регулярных наводнений с относительно небольшим ежегодным ущербом (в данном случае нет речи о катастрофических наводнениях) необходимо развивать добровольное страхование, где главное – инвестиции домохозяйств, бизнеса в укрепительные работы и локальные защитные сооружения при финансовой поддержке государства в форме целевых субсидий и льготных кредитов.

В районах же сравнительно частых (например, в среднем раз в десятилетие, как на Дальнем Востоке) масштабных наводнений целесообразно обязательное страхование, покрывающее регион в целом. По некоторым оценкам, по сравнению со страхованием только тех, кто находится в зоне потенциального затопления, это обеспечивает снижение ставки страхования в несколько раз [9].

Экономическая ситуация в Российской Федерации на современном этапе не позволяет в должной мере обеспечить за счет средств бюджета финансирование всех необходимых мероприятий по предупреждению и ликвидации ЧС. Как правило, средства выделяются целевым образом в минимальном объеме и в основном на ликвидацию последствий ЧС. В то же время современная концепция повышения безопасности человека при различного рода ЧС требует перенесения акцента на превентивные мероприятия, то есть на мероприятия по прогнозированию и предупреждению ЧС.

В дальнейшем определение размера страхового тарифа, а также доли участия субъекта Российской Федерации в страховых выплатах будет находиться в компетенции региональных властей. Таким образом, и размер тарифов, и доля участия будут разными в разных регионах. Федеральный же бюджет будет участвовать только при возникновении серьезных ЧС.

Налоговое регулирование – меры косвенного воздействия на экономику, экономические и социальные процессы путем изменения вида налогов, налоговых ставок, установления налоговых льгот, понижения или повышения общего уровня налогообложения, отчислений в бюджет.

XXI в. приносит новые риски и требует изыскания путей противостояния глобальным угрозам, принятия мер по совершенствованию системы управления безопасностью. ЧС, их социально-экономические последствия представляют серьезную угрозу национальным интересам большинства государств и человеческой цивилизации в целом. Если не принимать действенных целенаправленных мер по снижению риска, нас ждут масштабные катаклизмы и большие потери. Все это приводит к необходимости дальнейшего развития страхования в целом. Таким образом, развитие страхования имущества является механизмом обеспечения и повышения безопасности как Российской Федерации в целом, так и отдельных ее субъектов.

Литература

1. О состоянии защиты населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в 2015 году: Гос. доклад. М.: МЧС России. ФГБУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ), 2016. 390 с.

2. Сендайская рамочная программа по снижению риска бедствий на 2015–2030 гг., принятая Генеральной Ассамблеей 3 июня 2015 г., Резолюция 69/283. URL: <http://www.unisdr.org/files/resolutions/N1516719.pdf> (дата обращения: 14.11.2016).

3. Об обязательном страховании гражданской ответственности владельца опасного

объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте: Федер. закон от 27 июля 2010 г. № 225-ФЗ (с изм. на 23 мая 2016 г.; в ред. от 6 сент. 2016 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

4. Проекты нормативных актов Банка России // Страхование сегодня. URL: <http://www.insur-info.ru/press/120159/> (дата обращения: 12.10.2016).

5. Мошкин А.С., Полевой Е.В. Обязательное страхование гражданской ответственности владельца опасного объекта: проблемы и перспективы // Научные и образовательные проблемы гражданской защиты. 2016. Вып. № 2 (29).

6. О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: Федер. закон от 21 дек. 1994 г. № 68-ФЗ (с изм. на 23 июня 2016 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

7. Об организации страхового дела в Российской Федерации: Закон Рос. Федерации от 27 нояб. 1992 г. № 4015-1 (с изм. на 3 июля 2016 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

8. О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об организации страхового дела в Российской Федерации»: Федер. закон от 3 июля 2016 г. № 363-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

9. Муталиева Л.С., Сулейманов А.М. Юридические аспекты ликвидации последствий крупномасштабных чрезвычайных ситуаций // Катастрофическое наводнение 2013 г. в Дальневосточном федеральном округе: материалы Науч.-практ. конф. М., 2013. С. 36–43.