

ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ СТРАХОВАНИЕ: СОДЕРЖАНИЕ И ВОЗМОЖНОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

© 2005 г. И. А. Игнатьева¹

Социальная значимость экологического страхования, широкий диапазон связанных с ним практических возможностей в экономической и экологической сферах деятельности обусловили формирование соответствующего правового института. Однако его развитие осуществляется в настоящее время весьма низкими темпами. Само понятие “экологическое страхование”, введенное в правовой лексикон в 1991 г., до сих пор не имеет четкого определения. В силу этих обстоятельств как в праве и правоприменительной деятельности, так и в науке отсутствует единая позиция по поводу содержания правового регулирования экологического страхования. Между тем очевидно, что такое страхование далеко не во всем может базироваться на общем понятии страхования, имея в большой степени автономное содержание, специфичные цели. Для обозначения возможностей развития законодательства в части регулирования экологического страхования наиболее актуальной задачей продолжает оставаться выяснение вопроса о содержании данного вида страхования, комплексе источников его правового регулирования, перспективах использования обязательного экологического страхования.

Как известно, впервые появившееся на законодательном уровне в ст. 23 Закона РСФСР “Об охране окружающей природной среды” от 19 декабря 1991 г.² правовое понятие экологического страхования не получило тогда определения. Однако были установлены его виды (добровольное и обязательное государственное), перечислены возможные страхователи, объекты страхования, предусмотрены страховые случаи. Исходя из этих данных, указанный вид страхования представлял собой страхование предприятий, учреждений, организаций, а также граждан, объектов их собственности и доходов на случай экологического и стихийного бедствия, аварий и катастроф.

Примечательно, что уже в Типовом положении о порядке добровольного экологического страхования в Российской Федерации, утвержденном Минприроды России и Российской государств-

венной страховой компанией 3 декабря 1992 г. и 20 ноября 1992 г.³, смысл экологического страхования был уже совершенно иным: в его рамках предусмотрено предоставление страховой защиты гражданской (имущественной) ответственности страхователям за ущерб, причиненный третьим лицам в результате внезапного, непреднамеренного и неосождаемого загрязнения окружающей природной среды на территории РФ. На наш взгляд, это была попытка расширить необоснованно узкое понимание экологического страхования, заложенного Законом об охране окружающей природной среды. Однако очевидно, что такое нормотворчество являлось некорректным, поскольку было связано с введением на подзаконном уровне принципиально иного значения правового термина, разъясненного законодательным актом.

Несмотря на это, разница в установлении содержания одного термина, наблюдавшаяся фактически до вступления в силу Федерального закона “Об охране окружающей среды” от 10 января 2002 г.⁴, подчеркивается довольно редко⁵ и практически никак не комментируется. Наконец, при отсутствии какого-либо корреспондирования положений Закона об охране окружающей природной среды и Типового положения, прямых указаний в них на возможные *иные* трактовки рассматриваемого термина совсем необоснованно их механическое объединение под одним наименованием. Иначе говоря, нельзя утверждать, что экологическое страхование – это и страхование в смысле Закона об охране окружающей природной среды и в смысле названного Типового поло-

¹ Доцент кафедры экологического и земельного права юридического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова, кандидат юридических наук.

² Утратил силу в соответствии со ст. 84 Федерального закона “Об охране окружающей среды” от 10 января 2002 г.

³ Отсутствие соответствующего нормативного правового акта Правительства РФ, который должен был согласно ст. 23 Закона РСФСР “Об охране окружающей природной среды” урегулировать отдельные аспекты экологического страхования, справедливо характеризуется М.М. Бринчук как проявление бездействия органов исполнительной власти (см.: Бринчук М.М. Развитие экологического права и Конституция РФ // Экологическое право. 2004. № 3. С. 13).

⁴ См.: Собрание законодательства РФ. 2002. № 2. Ст. 133 (здесь и далее использование текстов нормативных правовых актов осуществлялось при информационной поддержке Компании “КонсультантПлюс”).

⁵ См.: Петров В.В. Экологическое право России. Учебник для вузов. М., 1995. С. 235.

жения. Можно констатировать здесь лишь коллизию правовых норм.

Впоследствии в Федеральном законе “О соглашениях о разделе продукции” от 30 декабря 1995 г.⁶ было сформулировано требование о наличии в соглашении о разделе продукции обязательств инвестора по страхованию ответственности по возмещению ущерба в случае аварий, повлекших за собой вредное влияние на окружающую природную среду (ч. 2 ст. 7). Исходя из того, что указанный Закон не раскрывал порядка и условий такого страхования, следует сделать вывод, что законодатель не увидел здесь никаких сложностей правового регулирования, равно как и пробелов в праве. Вероятно, предполагалось гражданско-правовое регулирование в общем виде, без учета специфики страхового случая, поскольку: а) сам Закон о соглашениях о разделе продукции представляет собой прежде всего источник гражданского права, регулируя отношения, возникающие в процессе заключения, исполнения и прекращения соглашений о разделе продукции, и определяет основные правовые условия таких соглашений (ст. 1); б) указанный вид страхования не назван экологическим, т.е. не соотношен с имеющимся на момент принятия рассматриваемого законодательного акта специфичным видом страхования, в определенной степени урегулированным экологическим законодательством. При этом явно обозначается проблема разграничения предметов правового регулирования гражданского и экологического права, но к ней мы обратимся несколько позже.

Федеральным законом “О промышленной безопасности опасных производственных объектов” от 21 июля 1997 г.⁷ введено понятие обязательного страхования риска ответственности за причинение вреда при эксплуатации опасного производственного объекта (ст. 15). Установлено, что организация, эксплуатирующая опасный производственный объект, обязана страховать ответственность за причинение вреда жизни, здоровью или имуществу других лиц и окружающей природной среде в случае аварии на опасном производственном объекте. В подзаконном акте – приказе Государственного комитета РФ по охране окружающей среды “Об организации работ по обязательному страхованию ответственности за причинение вреда окружающей природной среде в результате аварии на опасном производственном объекте в Российской Федерации (обязательному экологическому страхованию)” от 5 ноября

1997 г. – нормативно было закреплено тождество указанных правовых понятий, чем, следовательно, содержание понятия экологического страхования было вновь изменено. Примем во внимание, что сам названный выше Федеральный закон не называет данное страхование экологическим, в то время как Закон РСФСР “Об охране окружающей природной среды” вообще не предусматривал обязательного экологического страхования в смысле, вводимом Федеральным законом “О промышленной безопасности опасных производственных объектов” (страхование за счет средств организации, эксплуатирующей опасный производственный объект, а не предоставленных из бюджета).

Наконец, с принятием Федерального закона “Об охране окружающей среды” возникла новая трактовка понимания экологического страхования, но опять-таки при отсутствии легального определения исследуемого правового понятия (ст. 18). В частности, по-иному рассматривается страховой случай, который представляет собой буквально экологические риски (по всей видимости, имеется в виду возможность их реализации). Последние определяются как вероятность наступления события, имеющего неблагоприятные последствия для природной среды и вызванного негативным воздействием хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера (ст. 1).

Следовательно, в настоящее время страховой случай, учитывая практически все возможные способы негативного воздействия на природную среду, рассматривается в целом как наступление события, имеющего неблагоприятные последствия для *природной среды*. Иными словами, **экологическим является только то страхование, которое защищает имущественные интересы лиц в случае причинения вреда природной среде**⁸.

Вред может причиняться и отдельным компонентам этой среды – земле, недрам, почвам, водам, атмосферному воздуху, растительному, животному миру и иным организмам, а также озоновому слою атмосферы и околоземному космическому пространству, обеспечивающим в совокупности благоприятные условия для существования жизни на Земле, как следует из ст. 1 Федерального закона “Об охране окружающей среды”. В то же время ряд этих компонентов при-

⁶ См.: Собрание законодательства РФ. 1996. № 1. Ст. 18; 1999. № 2. Ст. 246; 2001. № 26. Ст. 2579; 2003. № 23. Ст. 2174; 2004. № 27. Ст. 2711; Росс. газ. 2004. 30 дек.

⁷ См.: Собрание законодательства РФ. 1997. № 30. Ст. 3588; 2000. № 33. Ст. 3348; 2003. № 2. Ст. 167; 2004. № 35. Ст. 3607.

⁸ Интересная деталь: с изменением подходов к экологическому страхованию на законодательном уровне Типовое положение о добровольном экологическом страховании стало вполне соответствовать законодательному акту. Таким образом, из акта, по меньшей мере неадекватного, создавшего новую трактовку понятия экологического страхования на подзаконном уровне, Типовое положение перешло в разряд подзаконных нормативных правовых актов, принятых для исполнения и детализации положений Закона.

знается действующим законодательством имуществом. Так, земельные участки, участки недр, обособленные водные объекты и все, что прочно связано с землей, т.е. объекты, перемещение которых без несоразмерного ущерба их назначению невозможно, в том числе леса, многолетние насаждения отнесены ст. 130 Гражданского кодекса РФ (далее – ГК) к недвижимому имуществу. В связи с этим степень самостоятельности правового регулирования одного из возможных вариантов страхования, которое должно рассматриваться как экологическое (вред компонентам природной среды, ответственность за этот вред), близка к нулю, если имеются в виду компоненты, выступающие одновременно как имущество, так как гражданское законодательство практически полностью регулирует соответствующие отношения. Риск причинения вреда иному имуществу организаций и граждан вообще не может служить основанием для экологического страхования.

По всей видимости, не следует в экологическое страхование включать сейчас и личное страхование⁹, поскольку вред жизни и здоровью людей в этом случае причиняется не непосредственно в результате объективизации экологического риска (как риска причинения вреда *природной среде*), а через ухудшение состояния природной среды. Такая стадийность учтена, в частности, в ст. 79 Федерального закона “Об охране окружающей среды”, согласно которой вред, причиненный здоровью граждан, связан с негативным воздействием окружающей среды в результате хозяйственной и иной деятельности.

Круг правовых норм, так или иначе предусматривающих экологическое страхование, таким образом, несколько сужается. Не следует рассматривать как экологическое, например, обязательное бесплатное страхование личности от риска радиационного воздействия за счет средств собственников или владельцев (пользователей) объектов использования атомной энергии (ст. 18 Федерального закона “Об использовании атомной энергии” от 21 ноября 1995 г.¹⁰). Федеральный закон “О безопасности гидротехнических сооружений” от 21 июля 1997 г.¹¹ (ст. 15), Закон РФ “О космической деятельности”

от 20 августа 1993 г.¹² (ст. 25) и др., довольно часто в литературе исследуемые как источники экологического страхования¹³, могут служить таковыми лишь в части страхования риска гражданской ответственности по обязательствам, возникающим вследствие причинения вреда имуществу физических и юридических лиц в результате аварии гидротехнического сооружения, обязательного страхования ответственности за вред, причиненный имуществу других лиц и т. д. соответственно, если в качестве имущества при этом выступают природные компоненты.

Иными словами, страхование (в том числе обязательное), предусмотренное действующим законодательством, в котором не рассматривается в качестве страхового события неблагоприятное состояние природной среды, природных компонентов под воздействием природных или техногенных факторов (последних как внезапного, чрезвычайного характера, так и связанных с регулярным негативным воздействием на окружающую среду), к экологическому страхованию отношения не имеет.

Следующим необходимым в установлении сферы экологического страхования этапом является выяснение вопроса *о правовой природе отношений по экологическому страхованию*: они могут рассматриваться как предмет правового регулирования либо гражданского законодательства, либо законодательства об охране окружающей среды и иного специального законодательства (законодательства в области промышленной безопасности, в частности). Для этого важно не только раскрыть содержание отношений 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 уплаченных страховых премий, а также за счет иных средств страховщиков (ст. 2 Закона РФ “Об организации страхового дела в Российской Федерации” от 27 ноября 1992 г.¹⁴), с одной стороны, и отношений по эколо-

⁹ А.Л. Бажайкин, например, к экологическому страхованию относит “страхование жизни и здоровья физических лиц на случай наступления чрезвычайных ситуаций, обусловленных стихийными бедствиями и техногенными авариями” (Бажайкин А.Л. Экологическое страхование: теория, практика правового регулирования // Автореф. дисс. на соискание уч. ст. канд. юрид. наук. М., 2002. С. 7). Данный вывод автора основывается на более широком понимании экологических рисков, чем данное в законодательстве (см.: там же).

¹⁰ См.: Собрание законодательства РФ. 1995. № 48. Ст. 4552; 1997. № 7. Ст. 808; 2001. № 29. Ст. 2949; 2002. № 13. Ст. 1180; 2003. № 46 (ч. 1). Ст. 4436; 2004. № 35. Ст. 3607.

¹¹ См.: Собрание законодательства РФ. 1997. № 30. Ст. 3589; 2003. № 2. Ст. 167; 2004. № 35. Ст. 3607.

¹² См.: Росс. газ. 1993. 6 окт.; Собрание законодательства РФ. 1996. № 50. Ст. 5609; 2003. № 2. Ст. 167; 2004. № 10. Ст. 834; 2004. № 35. Ст. 3607.

¹³ См., например: Бажайкин А.Л. Экологическое страхование: теория, практика правового регулирования. С. 8; Бринчук М.М. Экологическое право (Право окружающей среды). Учебник для высших юридических учебных заведений. М., 1998. С. 441–442; Крассов О.И. Экологическое право. Учебник. М., 2001. С. 379–380. Кстати, указанные виды страхования в большинстве своем сложно было относить к экологическому, основываясь на прежнем Законе об охране окружающей природной среды, поскольку им была предусмотрена возможность существования лишь обязательного государственного страхования.

¹⁴ См.: Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1993. 14 янв.; Собрание законодательства РФ. 1993. № 2. Ст. 56; 1998. № 1. Ст. 4; 1999. № 47. Ст. 5622; 2002. № 12. Ст. 1093; № 18. Ст. 1721; 2003. № 50. Ст. 4858; 2004. № 26. Ст. 2607; № 30. Ст. 3085.

гическому страхованию, с другой (с констатацией различий в фиксировании объектов, в отношении которых существует риск причинения вреда), но и сравнить цели их правового регулирования, значение в механизме правового регулирования.

Несомненно, что договор имущественного страхования определяется в ГК самым широким образом, охватывая обязательства по возмещению убытков, связанных практически с любыми имущественными интересами страхователя. Таким образом, в круг этих интересов включаются и имущественные интересы юридических и физических лиц на случай реализации экологических рисков. Но следует ли из этого, что "страховое правоотношение между страхователем, страховщиком и выгодоприобретателем является гражданским правоотношением"¹⁵ исключительно и всегда в чистом виде? По нашему мнению, специфика экологического страхования здесь несомненна.

Во-первых, если в общих нормах ГК и предусматривается самая широкая сфера страхуемых имущественных интересов и перечень их не является закрытым (ст. 929 ГК), все же имеющееся на данный момент правовое регулирование отношений по страхованию в ГК обходит вниманием случай причинения вреда окружающей среде и отдельным ее компонентам.

В ст. 927, 929, 934 ГК, ст. 4 Закона РФ "Об организации страхового дела в Российской Федерации" перечислены объекты страхования, выделены личное (страхование жизни, страхование от несчастных случаев и болезней, медицинское страхование) и имущественное страхование (страхование имущества; страхование гражданской ответственности – по обязательствам, возникающим вследствие причинения вреда жизни, здоровью или имуществу других лиц; страхование предпринимательских рисков¹⁶). В гл. 59 ГК также рассмотрена возможность при-

чинения вреда исключительно личности или имуществу гражданина, имуществу юридического лица. Причем в указанных нормах ГК перечни объектов причинения вреда являются исчерпывающими, т.е. не оставляют с юридической точки зрения простора для расширительного толкования гражданско-правовых норм в аспекте анализа объекта причинения вреда.

Итак, несмотря на наличие в гражданском законодательстве базы для правового регулирования отношений по страхованию вообще, в нем **не предусматривается случай причинения вреда окружающей среде**, а также ее компонентам, не являющимся имуществом (к которым, например, относятся атмосферный воздух, озоновый слой). В то же время очевидно, что окружающая среда не охватывается перечисленными в ГК объектами страхования и причинения вреда. Довольно неуклюжей поэтому выглядела попытка найти гражданско-правовые корни в регулировании отношений по экологическому страхованию в Законе Нижегородской области "Об экологическом страховании в Нижегородской области" от 20 августа 1997 г.¹⁷ (ныне утратил силу в связи с принятием Закона Нижегородской области от 16 апреля 2002 г.), согласно ст. 1 которого в рамках экологического страхования должно гарантироваться "полное или частичное возмещение ущерба, причиненного деятельностью страхователя, по обстоятельствам, возникающим вследствие причинения вреда жизни, здоровью или имуществу других лиц, включая затраты органов государственной власти и местного самоуправления на восстановление экологического благополучия природной среды" (выделено мной. – И.И.). Таким образом, вред окружающей среде искусственно приравнивался к вреду имуществу указанных органов, выраженному в виде затрат на ее восстановление, тем самым игнорируя очевидную опосредованность второго по отношению к первому. Не говоря уже о том, что органы государственной власти и местного самоуправления часто не являются участниками гражданских правоотношений, действуя соответственно от имени Российской Федерации и субъектов Российской Федерации и от имени муниципальных образований (ст. 125

¹⁵ Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части второй (Постатейный) / Отв. ред. О.Н. Саликов. М., 1996. С. 498.

¹⁶ Данный вид страхования, по справедливому замечанию О.И. Крассова, не имеет "прямого отношения к сфере охраны окружающей среды" (Крассов О.И. Экологическое право. Учебник. С. 376). В цивилистической литературе, однако, именно в страховании предпринимательского риска исследователи видят воплощение экологического страхования. Как экологическое страхование при этом рассматривается страхование предпринимательского риска "на случай увеличения экологических нормативов" (см.: Комментарий к страховому законодательству (Ю.Б. Фогельсон). М., 2002 // СПС КонсультантПлюс: Комментарий законодательства; Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации (Части второй) / Под ред. Т.Е. Абовой, А.Ю. Кабалкина. М., 2003 // СПС КонсультантПлюс. Комментарий законодательства). Несмотря на определенную яркость примера, он демонстрирует полное игнорирование законодательно закрепленных подходов к экологическому страхованию и по-своему убеждает в наличии таких особенностей исследуемого правового института, учесть и оценить которые без углубленного исследования предмета, специального законодательства и отрасли права довольно сложно.

¹⁷ См.: Нижегородские новости. 1997. 27 авг. Показательно, что в постановлении Законодательного Собрания Нижегородской области «О протесте прокурора Нижегородской области от 27 мая 1999 г. № 7 13/16-99 на Закон Нижегородской области "Об экологическом страховании в Нижегородской области"» от 20 июля 1999 г. (Бюллетень Законодательного Собрания Нижегородской области. 1999. № 7) Администрации Нижегородской области было предложено подготовить предложения по приведению статей данного Закона в соответствие с требованиями гражданского законодательства (выделено мной. – И.И.).

ГК)¹⁸ и используя средства государственного или муниципального бюджета, но никак не свои собственные. Показательно на этом фоне, что Федеральный закон “О промышленной безопасности опасных производственных объектов”, как уже упоминалось, легко избежал подобных курьезов, предусмотрев случаи причинения вреда как жизни, здоровью или имуществу других лиц, так и окружающей природной среде.

Очевидно отсутствие юридического и естественнонаучного оснований совмещения вреда окружающей среде с одной из известных гражданскому законодательству разновидностей вреда по объектному составу. Следовательно, существует сфера отношений по страхованию, которая не находит отражения в конкретных нормах ГК, – отношения, связанные с причинением вреда окружающей среде.

Во-вторых, есть различия в целях страхования по ГК и Закону об охране окружающей среды. Для гражданского права в целом характерна цель защиты частных интересов субъектов¹⁹, обеспечения регулирования имущественных и связанных с ними личных неимущественных отношений, основанных на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности их участников (ст. 2 ГК).

В ч. 1 ст. 18 Федерального закона “Об охране окружающей среды” цели экологического страхования сформулированы в соответствии с целями, определяемыми для страхования гражданским законодательством, – защита имущественных интересов юридических и физических лиц. Экономически, действительно, достижение данной цели в рамках экологического страхования в конечном счете может быть связано в основном с возмещением понесенных на восстановление окружающей среды затрат в имущественном выражении (если ее можно восстановить). Но реально при этом осуществляются действия, призванные положительно влиять на окружающую среду, тем самым укрепляя заинтересованность общества в благоприятном ее состоянии²⁰. Следовательно,

не только имущественные интересы призван обеспечивать институт экологического страхования. В связи с этим, специальным, значением экологического страхования оно в научной литературе рассматривается прежде всего с позиции формирования финансовой основы поддержания (восстановления) благоприятного состояния окружающей среды²¹.

Таким образом, данный вид страхования *всегда имеет дополнительные цели*, по своему существу первичные по отношению к целям защиты имущественных интересов, обусловленные значением данного правового института в механизме правового регулирования охраны окружающей среды. Традиционно в рамках законодательства об охране окружающей среды экологическое страхование рассматривается в числе мер экономического регулирования в области охраны окружающей среды (гл. IV Федерального закона “Об охране окружающей среды”)²². Причем поддержка экологического страхования как деятельности, направленной на охрану окружающей среды, отнесена к методам экономического регулирования в данной области (ст. 14). В связи с этим цели экологического страхования не могут не соотноситься с целями указанного регулирования и, в итоге, с целями законодательства об охране окружающей среды, состоящими в удовлетворении потребностей нынешнего и будущих поколений, укреплении правопорядка в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности (преамбула Федерального закона об охране окружающей среды). Из этого следует, что во всяком случае такие существенные юридические факторы, как цель и место в механизме правового регулирования имеют в экологическом страховании серьезное углубление и дополнительную нагрузку в виде защиты публичных экологических интересов²³, в том числе неимущественных.

В-третьих, для разрешения проблемы важно учитывать и всегда присутствующий субъективный аспект права и законодательства, являющихся результатом сознательной и целенаправлен-

¹⁸ Воспользуемся характеристикой Е.А.Суханова, данной применительно к ч. 1 ст. 20 Земельного кодекса РФ: это аналогичный случай подмеченной им юридической неряшливости (см.: Суханов Е.А. Вещные права в новом Земельном кодексе Российской Федерации // Экологическое право. 2003. № 1. С. 54).

¹⁹ См.: Гражданское право. В 2-х т. Т. 1. Учебник / Отв. ред. Е.А.Суханов. М., 2002. С. 6.

²⁰ В целом в науке подчеркивается наличие “ярко выраженных публично-правовых начал регулирования возмещения вреда, причиненного окружающей природной среде и природным ресурсам” (см.: Нарышева Н.Г. Возмещение вреда, причиненного нарушением законодательства об охране окружающей природной среды и природных ресурсах // Автореф. дисс. на соискание уч. ст. канд. юрид. наук. М., 1998. С. 8).

²¹ См.: Нарышева Н.Г. Указ. соч. С. 7; Петрова Т.В. Правовые проблемы экономического механизма охраны окружающей среды. М., 2000. С. 48; Об экологическом страховании в Российской Федерации // Черные дыры в российском законодательстве. 2002. № 3.

²² Ранее действовавший Закон РСФСР “Об охране окружающей природной среды” содержал статью об экологическом страховании в разд. III “Экономический механизм охраны окружающей природной среды”.

²³ По справедливому замечанию М.И. Васильевой, «отсутствие прямого упоминания в нормах права об экологических интересах граждан не исключает ни наличия таковых, ни возможностей их государственной защиты в качестве “законных”» (см.: Васильева М.И. Публичные интересы в экологическом праве. М., 2003. С. 40).

ной деятельности государства²⁴. Специальное регулирование в экологическом законодательстве, хотя и довольно ограниченное в рассматриваемом случае, – это, в ряду прочего, констатация факта наличия особенностей и во многом самоценности регулируемых общественных отношений.

Из сопоставления содержания, целей, оценки значения в механизме реализации правовых норм следует, что экологическое страхование – это в определенной мере участок самостоятельного регулирования законодательства об охране окружающей среды (и при необходимости – смежных отраслей законодательства), действительно специальный вид страхования, как указывает О.И. Крассов²⁵, но не по формальному признаку, каким являлось бы упоминание в ст. 970 ГК, а по существу. Как известно, специальные виды страхования перечислены в ст. 970 ГК и перечень этот исчерпывающий. В указанной статье не назван такой вид страхования, как экологическое (кстати, известное в законодательстве на момент принятия части второй ГК уже более четырех лет)²⁶. Да и ситуация при сопоставлении его с названными ГК специальными видами страхования предстает как совершенно иная: специальные виды страхования по сути имеют те же объекты страхования и причинения вреда, что и установленные общими правилами о страховании ГК, отражая особенности лишь в порядке оформления соответствующих отношений, субъектах и т. д.

Итак, гражданское законодательство относительно института экологического страхования: а) сформировало общее определение договора имущественного страхования, предусматривающего возмещение при наступлении предусмотренного в договоре события убытков в застрахованном имуществе либо убытков в связи с иными имущественными интересами страхователя (и следовательно, охватывает вопросы о защите имущественных интересов юридических и физических лиц на случай экологических рисков); б) служит источником экологического страхования в части страхования природных компонентов, рассматриваемых как имущество, и риска гражданской ответственности за причинение вреда этим компонентам; в) содержит в конкретных нормах отдельные требования о страховании гражданской

ответственности вследствие причинения вреда окружающей среде (Федеральный закон “О соглашениях о разделе продукции”). Во всем остальном приходится констатировать юридическую невозможность восполнения пробела в правовом регулировании экологического страхования посредством распространения на него правил гл. 48 ГК: несмотря на то, что в самых общих положениях об имущественном страховании Гражданским кодексом предусмотрено страхование различных имущественных интересов, нормы ГК конкретного содержания – применительно к видам имущественного страхования – такой страховой случай, как экологические риски, не учитывают.

В такой ситуации возможны два пути развития правового регулирования экологического страхования. Один состоит в том, чтобы дополнить ГК соответствующими нормами. В этом направлении развития гражданского законодательства требуется либо указать на наличие специального вида страхования – экологического – в ст. 970 ГК, либо включить в общее понятие страхования в качестве страхового случая наступление неблагоприятных последствий для окружающей среды в результате антропогенного и природного воздействия на нее, а в качестве объекта страхования – саму окружающую среду, ее компоненты (в том числе не признанные имуществом), риск гражданской ответственности за причинение им вреда. При последнем варианте развития законодательства, однако, возникает вопрос об аргументировании расширения предмета правового регулирования отрасли гражданского законодательства (поскольку отношения по страхованию в аспекте риска причинения вреда окружающей среде неизбежно приобретают характер отношений по охране окружающей среды).

Иное возможное направление формирования правового института экологического страхования представляется нам более убедительным и развернутым. Поскольку ГК не определяет основ правового регулирования в части страхования на случай реализации экологических рисков, а законодательство об охране окружающей среды продолжает утверждать экологическое страхование, необходимое правовое регулирование требуется ввести в рамках этого законодательства. Такое же направление развития законодательства – причем конкретно в виде отдельного закона об экологическом страховании – задается и внесением указанного дополнения в ст. 970 ГК (поскольку общие правила о страховании по рассмотренным выше причинам весьма ограничены в применении к экологическому страхованию).

Один из наиболее существенных для формирования правовой базы экологического страхования выводов из данного заключения связан с воз-

²⁴ См.: Шемшученко Ю.С. Правовые проблемы экологии. Киев, 1989. С. 76–77.

²⁵ См.: Крассов О.И. Экологическое право. С. 377.

²⁶ В связи с тем, что именно формально экологическое страхование ни в Федеральном законе об охране окружающей среды, ни в ГК не рассматривается как специальный вид страхования, не имеет юридического и логического обоснования попытка распространить на него правила ст. 970 ГК (см.: Бажайкин А.Л. Обязательное экологическое страхование в сфере недропользования // Экологическое право. 2003. № 5. С. 30).

возможностями развития обязательного экологического страхования, в том числе на региональном уровне, что особенно актуально при инертности федерального законодателя в обозначенном аспекте регулирования. Формально, в случаях, когда законом (федеральным) на указанных в нем лиц будет возложена обязанность страховать в качестве страхователей жизнь, здоровье или имущество других лиц либо свою гражданскую ответственность перед другими лицами за свой счет или за счет заинтересованных лиц (обязательное страхование), страхование должно осуществляться путем заключения договоров в соответствии с правилами гл. 48 ГК (ч. 2 ст. 927 ГК). Однако если общее определение договора имущественного страхования предусматривает возмещение при наступлении предусмотренного в договоре события убытков в связи с фактически неограниченным диапазоном имущественных интересов страхователя, то объектами обязательного страхования называются исключительно жизнь, здоровье или имущество других определенных в законе лиц на случай причинения вреда их жизни, здоровью или имуществу, а также риск своей гражданской ответственности, которая может наступить вследствие причинения вреда жизни, здоровью или имуществу других лиц или нарушения договоров с другими лицами (ст. 935 ГК). Соответственно сфера правового регулирования отношений по обязательному экологическому страхованию, наиболее значимому для механизма реализации экологического законодательства, в обозначенной выше части остается не ограниченной лишь федеральным уровнем законотворчества, в то время как ст. 935, 936 ГК прямо связывают обязательность страхования (но страхования жизни, здоровья, имущества и гражданской ответственности вследствие причинения вреда этим же объектам) с указанием необходимых элементов в федеральном законе. Во всяком случае, этот вопрос может решаться сейчас лишь в специальном законе об экологическом страховании.

Установление Федерального закона об охране окружающей среды о том, что экологическое страхование осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации (ч. 3 ст. 18), не приводит к выводу, исключаяющему законотворчество субъектов Российской Федерации в соответствующей сфере. Законодательство РФ состоит из федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации, что следует из сопоставления ст. 4, 5, 72 Конституции России. В действующих законодательных актах, включая Федеральный закон "Об охране окружающей среды", именно такой смысл вкладывается в понятие законодательства РФ при регулировании сферы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, за исключением случаев прямого противопоставления понятий "законодательство Российской Федерации" – "законодательство субъектов Российской Фе-

дерации". Так, в ст. 1 Лесного кодекса РФ²⁷ прямо указывается, что лесное законодательство Российской Федерации находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации и состоит из названного Кодекса, других федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации. Аналогичным образом изложены соответствующие нормы в Водном кодексе РФ²⁸ (ст. 2). Федеральный закон "О радиационной безопасности населения" от 9 января 1996 г.²⁹ под законодательством Российской Федерации в области радиационной безопасности понимает наряду с указанным Федеральным законом иные нормативные правовые акты РФ, а также законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (ч. 1, 4 ст. 2). Согласно ст. 3 Федерального закона "О мелиорации земель" от 10 января 1996 г.³⁰ законодательство РФ в области мелиорации земель состоит из настоящего Федерального закона и принимаемых в соответствии с ним законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

Федеральный закон "Об охране окружающей среды" под законодательством РФ подразумевает в ряде своих положений также совместное федеральное и региональное регулирование. Например, такая ссылка на законодательство РФ сделана в ч. 3 ст. 37: предусматривается регламентация мер по охране окружающей среды, восстановлению природной среды, рекультивации земель, благоустройству территорий, принимаемых при осуществлении строительства и реконструкции зданий, строений, сооружений и иных объектов. Соответствующее регулирование, как известно, происходит в рамках законодательства об охране окружающей среды, о градостроительной деятельности, земельного законодательства – отраслей законодательства, отнесенных к сфере совместного ведения. Нет никаких оснований для того, чтобы относить указанную регламентацию лишь к федеральному уровню законодательства. Аналогичный комментарий применим к ч. 2 ст. 38, ч. 4, 5 ст. 40, ч. 1 ст. 47, ч. 2 ст. 48, ч. 1 ст. 49, ч. 1, 3 ст. 51, ч. 2 ст. 68 и т. д. Примеры можно продолжить.

С другой стороны, законодательная техника современных федеральных законов, включая Федеральный закон "Об охране окружающей среды", использует ссылки на *федеральные законы*, если подразумевается только федеральное правовое

²⁷ См.: Собрание законодательства РФ. 1997. № 5. Ст. 610; 2002. № 30. Ст. 3033; 2003. № 50. Ст. 4857; 2004. № 52 (ч. I). Ст. 5276; Росс. газ. 2004. 30 дек.

²⁸ См.: Собрание законодательства РФ. 1995. № 47. Ст. 4471; 2003. № 27. Ст. 2700 (Ч. 1); 2004. № 35. Ст. 3607.

²⁹ См.: Собрание законодательства РФ. 1996. № 3. Ст. 141; 2004. № 35. Ст. 3607.

³⁰ См.: Собрание законодательства РФ. 1996. № 3. Ст. 142; 2003. № 2. Ст. 167; 2004. № 35. Ст. 3607.

регулирование. Например, полномочия органов местного самоуправления в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, определяются в соответствии с федеральными законами; разграничение полномочий в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется Конституцией РФ и федеральными законами; формы платы за негативное воздействие на окружающую среду определяются федеральными законами (ст. 7, 9, 16 Федерального закона “Об охране окружающей среды”) и т. д.

Кроме того, в пользу понимания законодательства как развивающегося одновременно на федеральном и региональном уровне в рассматриваемом положении Федерального закона косвенно говорит и тот факт, что для регулирования лишь на федеральном уровне должен быть принят именно *законодательный акт*. Иные нормативные правовые акты в правовом государстве не должны содержать первичные правовые нормы, и это обстоятельство в большинстве случаев учитывает современная законотворческая практика. Следовательно, нет необходимости ссылки на все законодательство Российской Федерации (в смысле федерального законодательства), если подразумевается все же конкретный федеральный закон³¹.

³¹ Отметим все же и невысокое качество юридической техники рассматриваемого законодательного акта, который неоднократно серьезно критиковался в научной литературе: в ряде случаев Федеральный закон “Об охране окружающей среды” содержит отсылки к федеральным законам, в ряде случаев – к законодательству Российской Федерации и просто к законодательству. В некоторых нормах этому можно дать объяснение. Например, в ст. 15 данного Закона используется термин “законодательство Российской Федерации” для определения порядка разработки, финансирования и реализации федеральных программ в области охраны окружающей среды. Сделано это, как представляется, главным образом в связи с тем, что круг нормативных правовых актов в этих случаях может быть довольно широк: программы могут утверждаться не только федеральными законами, но и актами Президента, Правительства, отдельных ведомств. При этом в указанной статье наблюдается и отмеченное нами выше использование термина “законодательство Российской Федерации” для обозначения федерального уровня законодательства при явной задаче отграничения его от законодательства субъектов.

Общее качество (включая недостатки языка, непоследовательность, неконкретность, нелогичность) нового Закона об охране окружающей среды, к сожалению, не позволяет установить применение в нем единой юридической техники и соответственно не дает возможности выделить в его тексте некие фиксированные “техничко-юридические приемы для обозначения уровня предполагаемого законодательного регулирования” (Васильева М.И. Экологическое законодательство субъектов Российской Федерации: опыт и перспективы // Экологическое право России. Сборник материалов научно-практических конференций. Юбилейный выпуск. 1995–2004 гг. В 3-х т. Т. 3 (Сост.: А.К. Голиченков, И.А. Игнатъева, А.О. Миняев) / Под ред. А.К. Голиченкова. М., 2004. С. 308–309). Напротив, не говорит ли об их полном отсутствии ситуация, когда для одного базового понятия, анализируемого М.И. Васильевой, используется сразу два термина – “законодательство Российской Федерации и законодательство субъектов Российской Федерации” наряду с просто “законодательством” (см.: там же)?!

Основываясь на анализе приемов изложения соответствующих правоположений в современных законодательных актах, трактовки по сужению сферы правового регулирования экологического страхования в ч. 3 ст. 18 Федерального закона “Об охране окружающей среды” следует признать необоснованными. Важно, что подтверждение противоположного толкования (законодательство Российской Федерации – это и федеральное законодательство, и законодательство субъектов Российской Федерации) находится в тексте этого же Закона.

Однако при этом не следует упускать из внимания, что развитие обязательного экологического страхования на региональном уровне ограничено теми вариантами экологического страхования, которые согласно законодательным актам вводятся именно на федеральном уровне: во-первых, уже упомянутое нами страхование природных ресурсов как имущества, риска своей гражданской ответственности, которая может наступить вследствие причинения вреда этому имуществу, которое охватывается имущественным страхованием по ГК, указанному выше специальному законодательству; во-вторых, страхование ответственности по возмещению ущерба в случае аварий, повлекших за собой вредное влияние на окружающую природную среду (ст. 7 Федерального закона “О соглашениях о разделе продукции”); в-третьих, обязательное страхование риска ответственности за причинение вреда окружающей природной среде, природным ресурсам при эксплуатации опасного производственного объекта (ст. 3, 4, 15 Федерального закона “О промышленной безопасности опасных производственных объектов”).

Очевидно, что за рамками этих ограничений остается некоторая сфера применения обязательного экологического страхования:

а) страхование благоприятного состояния окружающей среды, ее компонентов, не являющихся имуществом (атмосферного воздуха, озонового слоя и т. д.), от возможного причинения им вреда, вызванного негативным воздействием хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера;

б) страхование ответственности за вред окружающей среде, в случае наступления события, имеющего неблагоприятные последствия для природной среды и вызванного негативным воздействием хозяйственной и иной деятельности (при неаварийном отрицательном

влиянии на окружающую среду³²);

в) страхование ответственности за вред окружающей среде, в случае наступления события, имеющего неблагоприятные последствия для природной среды и вызванного чрезвычайными ситуациями природного характера.

Часть 5 ст. 76 Конституции не препятствует субъектам Российской Федерации принимать свои нормативные правовые акты при отсутствии федеральных с последующим приведением их в соответствие с принимаемыми федеральными законами. С внесением изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" от 6 октября 1999 г.³³ законодательно закреплено положение о том, что субъекты Российской Федерации вправе осуществлять собственное правовое регулирование по предметам совместного ведения до принятия федеральных законов (ч. 2 ст. 3).

Реальная помощь в подготовке региональных законов и иных нормативных правовых актов в области экологического страхования может заключаться в использовании опыта внедрения в ряде субъектов Российской Федерации экологического страхования в рамках эксперимента, проводимого ими совместно с Минприроды России в 1994–1996 гг. В частности, в регионах велась работа по подготовке комплекса соответствующих документов³⁴.

³² В данном случае необходимо особое внимание уделить фактору непредсказуемости негативных последствий деятельности, осуществляемой, например, при положительном заключении экологической экспертизы с соблюдением нормативов качества окружающей среды. Практика показывает, что и в такой ситуации последствия воздействия на окружающую среду могут быть непрогнозируемыми. Возможность причинения вреда окружающей среде при положительном заключении государственной экологической экспертизы предусмотрена в ч. 2 ст. 77 Федерального закона "Об охране окружающей среды".

Вероятность причинения вреда при этом кроется в объективных трудностях, связанных в целом "с ограниченными возможностями человека в познании окружающей действительности" (Российское законодательство: проблемы и перспективы. М., 1995. С. 383). Применительно к экологическому законодательству такие причины выражаются главным образом в чрезвычайно сложном познании сферы взаимодействия общества и природы, в длительных промежутках времени, проходящих с момента воздействия на окружающую среду до его последствий, в многоступенчатой цепочке результатов антропогенной деятельности в природе.

³³ См.: Собрание законодательства РФ. 2003. № 27 (Ч. 2). Ст. 2709.

³⁴ См., например: Постановление Правительства Ярославской области "Об организации экологического страхования на территории Ярославской области" от 22 мая 1995 г.; Постановление Администрации Воронежской области "О проведении эксперимента по развитию экологического страхования на территории Воронежской области" от 23 августа 1995 г.; распоряжение Главы Администрации Челябинской области "О разработке пакета документов по экологическому страхованию" от 19 августа 1996 г. и др.

Другое направление развития законодательства субъектов Российской Федерации об экологическом страховании базируется на возможности расширения предмета правового регулирования тех нормативных правовых актов (и их проектов), которые посвящены добровольному экологическому страхованию, посредством внесения в них соответствующих дополнений. Так, Закон Ульяновской области "Об экологическом страховании в Ульяновской области" от 25 марта 1997 г.³⁵, хотя и предусматривает возможность его осуществления лишь на добровольной основе, содержит определение экологического страхования, сформулировал его цели. Правовой интерес представляют положения об аварийных комиссарах по экологическим рискам, которые, согласно указанному Закону, должны выполнять функции экологического эксперта, участвовать в организации мероприятий по ликвидации последствий аварий и уменьшению ущерба окружающей среде, осуществлять контроль за проведением превентивных мероприятий.

В Архангельской области также имеется некоторый опыт разработки аналогичного законодательного акта. Однако проект закона "О добровольном экологическом страховании в Архангельской области" был отклонен как не получивший в результате голосования необходимого числа голосов депутатов (см. постановление Архангельского областного Собрания депутатов «О проекте областного закона "О добровольном экологическом страховании в Архангельской области"» от 15 июля 2003 г.³⁶).

Полагаем, что в целом факт существования отдельного законодательного или иного нормативного правового акта по экологическому страхованию (даже лишь добровольному) сам по себе способен оказать определенное положительное влияние на развитие законодательства в этой части.

Наконец, в процессе формирования законодательства об экологическом страховании необходимо учитывать все существующие на данный момент региональные правовые положения, касающиеся в той или иной степени обязательного его вида. Например, Законом Волгоградской области "Об охране окружающей природной среды Волго-Ахтубинской поймы" от 17 апреля 1998 г.³⁷ обязательное экологическое страхование рассматривается в числе методов экономического регулирования природопользования, охраны и вос-

³⁵ См.: Информационный бюллетень Законодательного Собрания Ульяновской области. 1997. № 3 (13).

³⁶ См.: Ведомости Архангельского областного Собрания депутатов третьего созыва. 2003. № 23.

³⁷ См.: Волгоградская правда. 1998. 8 мая; 2002. 19 янв.

производства окружающей природной среды Волго-Ахтубинской поймы (ст. 13).

К сожалению, в законотворческой практике субъектов Российской Федерации возобладали подход к экологическому страхованию лишь как к некоей составляющей института гражданского права, что однозначно было отражено, как уже было отмечено выше, в утратившем теперь силу законе Нижегородской области об экологическом страховании. Несомненно, что с такой концепцией понимания экологического страхования подобные законодательные акты не могут существовать, так как гражданское законодательство находится в ведении Российской Федерации (ст. 71 Конституции России). По указанной причине были отклонены законопроекты Чувашской республики, Республики Башкортостан³⁸.

Вторжение в сферу правового регулирования Российской Федерации имело место и в части попыток регионального правотворчества относительно обязательного страхования ответственности за причинение вреда при эксплуатации опасного производственного объекта. Однако ст. 3, 4 Федерального закона "О промышленной безопасности опасных производственных объектов" исключают правовое регулирование отношений в сфере промышленной безопасности актами субъектов Российской Федерации.

Подчеркнем еще раз, что законодательство об обязательном экологическом страховании субъектов Российской Федерации может существовать лишь в строго очерченных выше рамках. Очевидно, что отрицательный опыт правового регулирования субъектами Российской Федерации экологического страхования позволяет избежать подобных ошибок в процессе последующего развития экологического законодательства.

Печально, что на этом фоне действительно существующий потенциал, заложенный для экологического страхования законодательством об охране окружающей среды, остается не реализованным субъектами Российской Федерации. Востребованность экологического страхования в процессе регулирования отношений по охране окружающей среды предоставляет реальный повод для регионального законодателя воспользоваться своим "правом опережающего правового регулирования"³⁹ при наличии значительных пробелов в федеральном законодательстве. Основой для этого нормотворчества должен послужить анализ содержания экологического страхования, возможностей его регулирования именно в рамках законодательства об охране окружающей среды, которое согласно ст. 72 Конституции находится в сфере совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

³⁸ См. подробно: Об экологическом страховании в Российской Федерации // Черные дыры в российском законодательстве. 2002. № 3.

³⁹ Черепанов В.А. О принципах разделения государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами // Журнал рос. права. 2003. № 9. С. 32.