

Институт экологического страхования и экологические риски в Республике Казахстан: проблемы правового регулирования

Э.А. Акопова, магистрант Юридического факультета, Казахский национальный университет им. аль-Фараби (г. Алматы)

Начало правового регулирования экологического страхования в Республике Казахстан было положено принятием Закона Республики Казахстан от 15 июля 1997 г. № 160-І «Об охране окружающей среды» (утратил силу), предусматривающего наличие механизма экологического страхования в природоохранной сфере.

Существенное значение для становления экологического страхования имеет Закон Республики Казахстан от 13 декабря 2005 г. № 93-ІІІ «Об обязательном экологическом страховании» (далее — Закон об обязательном экологическом страховании). С принятием данного закона был введен новый вид обязательного страхования — обязательное экологическое страхование. Он определяет правовые, экономические и организационные основы обязательного страхования гражданско-правовой ответственности физических и юридических лиц за причинение вреда окружающей среде, а также третьим лицам. Закон направлен на обеспечение гарантий по восстановлению окружающей среды до состояния, предшествовавшего страховому случаю. В Законе определены экономические параметры обязательного экологического страхования, ми-

нимальные размеры страховых сумм и максимальные страховые премии. Параметры установлены исходя из международного опыта, положенного в основу модельного закона «Об экологическом страховании»¹. Положительным является то, что в законе определена обязательность экологического страхования всех юридических и физических лиц, занимающихся опасными видами хозяйственной деятельности на территории Казахстана, независимо от их организационно-правовой формы и формы собственности.

Начало третьего этапа в становлении экологического страхования, длящегося до настоящего времени, связано с принятием в 2007 г. Кодекса Республики Казахстан от 9 января 2007 г. № 212-ІІІ «Экологический кодекс Республики Казахстан» (далее — Экологический кодекс РК). Согласно статье 107 Экологического кодекса РК целью экологического страхования является возмещение вреда, причиненного жизни, здоровью, имуществу третьих лиц и (или) окружающей среде в результате ее аварийного загрязнения, а также устанавливаются два вида экологического страхования: добровольное экологическое страхование в силу волеизъявления физических и юридических лиц; обязательное экологическое страхование в силу того, что физическое или юридическое лицо занимается экологически опасным видом деятельности.

Обязательное экологическое страхование, осуществляемое в Республике Казахстан, имеет комплексный характер, так как вместе с риском причинения вреда окружающей среде страхуются риски причинения вреда имуществу, жизни и здоровью третьих лиц.

¹ Модельный закон «Об экологическом страховании (новая редакция)». Принят на 22-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников Содружества Независимых Государств постановлением № 22-19 от 15 ноября 2003 г.)



Кроме выше указанных, обязательное экологическое страхование в настоящее время регулируется следующими нормативно-правовыми актами Республики Казахстан:

- Гражданский кодекс Республики Казахстан, принят Верховным Советом Республики Казахстан 27 декабря 1994 г. (далее — ГК РК);
- Закон Республики Казахстан от 18 декабря 2000 г. № 126-ІІ «О страховой деятельности» (далее — Закон о страховой деятельности);
- Закон Республики Казахстан от 7 июля 2004 г. № 580-ІІ «Об обязательном страховании гражданско-правовой ответственности владельцев объектов, деятельность которых связана с опасностью причинения вреда третьим лицам»;
- постановление Правительства РК от 8 января 2004 г. № 19 «Об утверждении Перечня экологически опасных видов хозяйственной деятельности и Правил их обязательного государственного лицензирования» и другими.

Обязательное экологическое страхование, осуществляемое на данный момент в Республике Казахстан, имеет комплексный характер, так как вместе с риском причинения вреда окружающей среде страхуются риски причинения вреда имуществу, жизни и здоровью третьих лиц.

Объектом обязательного экологического страхования является имущественный интерес лица, осуществляющего экологически опасные виды хозяйственной и иной деятельности, связанный с его обязанностью, установленной гражданским законодательством Республики Казахстан, возместить вред, причиненный жизни, здоровью, имуществу третьих лиц и (или) окружающей среде в результате ее аварийного загрязнения.

Экологически опасный вид хозяйственной и иной деятельности — это деятельность юридических и физических лиц, в результате которой может произойти аварийное загрязнение окружающей среды. Перечень экологически опасных видов хозяйственной и иной деятельности определяется Постановлением Правительства Республики Казахстан от 8 января 2004 г. № 19 «Об утверждении Перечня экологически опасных видов хозяйственной деятельности и Правил их обязательного государственного лицензирования». Согласно пункту 1 статьи 7 Закона Республики Казахстан от 13 декабря 2005 г. № 93-ІІІ «Об обязательном экологическом страховании» физические и/или юридические лица, осуществляющие экологически опасные виды хозяйственной и иной деятельности, не вправе осуществлять свою деятельность без заключения договора обязательного экологического страхования.

Вопросы развития страхования рисков в сфере природопользования и охраны окружающей

Он отметил, что в целях дальнейшего «адекватного увеличения» транспортных мощностей компании в соответствии с планами добычи в Казахстане КТО ведет постоянную работу над созданием новых транспортных систем и над своевременным увеличением или расширением пропускной способности существующих нефтепроводов.

«В 2013 г. мы завершили увеличение пропускной способности системы нефтепровода Казахстан-Китай на участке Атасу-Алашанькоу до проектной мощности 20 млн

тонн. В настоящее время мы рассматриваем расширение пропускной способности данной системы на участке Кенкияк-Атырау, также мы особое внимание уделяем модернизации и расширению существующих трубопроводных систем на участке Каламкас-Каражанбас, Каракоин-Ата-су», — продолжил гендиректор компании.

По его словам, в стратегии развития компании обозначено, что она и в дальнейшем будет производить «адекватное увеличение транспортных мощностей нашей системы, дальнейшее развитие казахстанско-китайской системы нефтепроводов, обусловленное, прежде всего, ростом объемов добычи и планируемой добычи на крупнейшем месторождении Кашаган, увеличением потенциально объема добычи на тенгизском месторождении в рамках реализации проекта будущего расширения».

«Также экспортные мощности предоставляются сегодня из Казахстана через системы Каспийского трубопроводного консорциума (далее — КТК), который в этом году завершает увеличение мощности с 30 млн тонн в настоящий момент до 42,5 млн в начале следующего года. К 2016 г. эта система будет расширена до 50 млн тонн из Казахстана, это расширение создаст адекватные мощности для транспортировки дополнительных объемов нефти, которые планируется добывать в стране», — добавил Кабылдин.

«Казахстан и его трубопроводная система позволяют использовать транзитный потенциал нашей страны. Начиная с этого года, мы обеспечили транзит 7 млн тонн российской нефти в КНР, по данному транзиту рассматривается сейчас китайской и российской стороной вопрос увеличения до 10 млн тонн. Также вопросы диверсификации позволяют нам решить загрузку собственных НПЗ, остро стоит задача обеспечить загрузку Павлодарского завода нефтью западноказахстанского происхождения», — сказал он.

Гендиректор КТО также напомнил, что Казахстан владеет терминалом на Черном море — Батумским нефтяным терминалом, что позволяет осуществлять транспортировку нефти в коридоре Актау-Баку-Батуми. «Тем самым мы диверсифицируем поставки казахстанской нефти на рынки Черного моря, в настоящее время у нас по батумскому терминалу осуществляется проект по увеличению его мощности до 2,5 млн (тонн) по генеральным грузам, кроме нефтяных», — добавил он.



среды в странах Шанхайской Организации Сотрудничества (далее — ШОС) были рассмотрены на 1-й Международной конференции «Страховое обеспечение социально-экономического сотрудничества стран-членов ШОС» 24–25 апреля 2008 г. в г. Москве. В Совместном заявлении по итогам конференции ее участники выразили взаимную заинтересованность в развитии рынка услуг страхования, решении трансграничных проблем и проблем приграничных территорий при помощи инструментов страхования, увеличении вклада страхового бизнеса в социально-экономическое развитие и интеграцию государств-членов ШОС. Решениями конференции была создана рабочая группа при Деловом совете ШОС по разработке рекоменда-

ций по регулированию страховой деятельности в рамках Организации. В деятельности рабочей группы значительное внимание было уделено вопросам выработки скоординированных подходов к страхованию рисков в сфере охраны окружающей среды и природопользования. Последствия хозяйственной деятельности в странах участницах, связанной с нанесением вреда окружающей природной среде, во многих случаях носят трансграничный характер. В этой связи необходимо объединение усилий и координация стран-участников ШОС по созданию финансовых механизмов предупреждения и гарантированного возмещения нанесенного ущерба. Другим обстоятельством является то, что по мере осуществления рыночных реформ в странах ШОС, формирования института частной собственности, расширения экономических свобод для участников хозяйственной деятельности набирает силу процесс применения в сфере охраны окружающей среды, наряду с административными, экономических методов регулирования, в том числе страхования экологических рисков.

Под экологическим страхованием предлагается рассматривать систему различных видов страхования рисков в сфере природопользования и охраны окружающей среды. Такими видами могут быть: страхование ответственности хозяйствующих субъектов за вред, причиненный загрязнением окружающей среды; страхование ответственности природопользователей за невыполнение (ненадлежащее выполнение) обязательств по договорам природопользования; страхование финансовых рисков природопользователей; страхование природных ресурсов, на которые имеются право собственности (пользования, распоряжения); страхование имущества юридических и физи-

ческих лиц от негативного воздействия загрязненной окружающей природной среды; страхование физических лиц от несчастных случаев и болезней в связи с негативным воздействием загрязненной окружающей среды.

Целью введения механизма обязательного страхования ответственности за вред окружающей среде, причиненный субъектом хозяйственной и иной деятельности, является защита интересов хозяйствующих субъектов в связи с их обязательствами по возмещению вреда природной среде, вреда жизни и здоровью граждан, причиненному негативным воздействием хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, а также создание условий для предупреждения возникновения загрязне-

ния окружающей среды и ликвидации его последствий, посредством использования механизма страховой защиты. В законопро-

екте заложена идея предупреждения возможного причинения вреда окружающей среде путем финансирования специальных предупредительных мероприятий.

Страховая защита должна включать расходы на мероприятия по расчистке территории, которые необходимо произвести после страхового случая для приведения территории в состояние, пригодное для проведения восстановительных работ; расходы на оценку затрат и составление сметы на проведение восстановительных работ; расходы на восстановление природной среды в соответствии со сметой проведения восстановительных работ, в том числе расходы на проведение рекультивации земель, включая расходы транспортировки, хранения и удаления загрязненной почвы и т. д.; возмещение вреда, причиненного жизни и здоровью граждан, пострадавшим в результате негативного воздействия загрязненной окружающей среды.

Рассматривая совокупность проблем, следует сделать вывод о том, что самой главной проблемой государственно-правового характера является несовершенство нормативной базы, которое выражается как в отсутствии определенных нормативных актов, необходимых для реализации механизма экологического страхования, так и в несовершенстве действующих норм права. Имеющийся Закон «Об обязательном экологическом страховании» решает лишь вопросы обязательной формы его осуществления. При этом в нем отсутствуют правовые основы добровольного экологического страхования.

В принятом Экологическом кодексе РК нет понятия экологического страхования, определения опасных объектов размыты и не конкре-



тизированы. В утвержденном перечне экологически опасных видов хозяйственной и иной деятельности не учтены ограничения по количественному и качественному показателям промышленных объектов.

Настоящий кодекс несет в себе ряд недостатков, связанных с определением экологически опасных видов хозяйственной и иной деятельности. Так в статье 107 Экологического кодекса РК указано, что экологически опасные виды хозяйственной и иной деятельности определяются этим Кодексом, в то время как согласно пункту 51 статьи 1 «экологически опасный вид хозяйственной и иной деятельности — деятельность физических и (или) юридических лиц, в результате которой происходит или может произойти аварийное загрязнение окружающей среды». Пункт 2 статьи 1 Экологического кодекса РК характеризует аварийное загрязнение окружающей среды как «внезапное непреднамеренное загрязнение окружающей среды, вызванное аварией, происшедшей при осуществлении экологически опасных видов хозяйственной и иной деятельности физических и (или) юридических лиц и являющее собой выброс в атмосферу и (или) сброс вредных веществ в воду или рассредоточение твердых, жидких или газообразных загрязняющих веществ на участке земной поверхности, в недрах, или образование запахов, шумов, вибрации, радиации, или электромагнитное, температурное, световое или иное физическое, химическое, биологическое вредное воздействие, превышающее для данного времени допустимый уровень».

В утвержденном Постановлении Правительства Республики Казахстан от 27 июня 2007 г. № 543 перечне экологически опасных видов хозяйственной и иной деятельности (далее — Перечень) не учтены ограничения по количеству выбросов, географическое расположение объекта, производительность предприятия, а также вид производства. Эти параметры имеют определяющую роль в обязательном страховании. Например, в пункте 14 данного Перечня говорится: «осуществление производственных процессов, сопровождаемых выбросами в атмосферу вредных веществ 1–2 класса опасности согласно санитарной классификации производственных объектов», подлежит обязательному страхованию, т.е. если предприятие в день сжигает один электрод, то уже считается опасным предприятием.

Следующей выявленной государственно-правовой проблемой стала проблема низкой правовой культуры и правовой нигилизм граждан Казахстана. С практической стороны данное обстоятельство выражается в недоверии к страховым институтам, нежелании заключать договоры обязательного страхования, несоблюдении норм законодательства о технической

Отвечая на вопросы журналистов о рисках транзита нефти через территорию Украины, Кабылдин напомнил, что казахстанская нефть в настоящее время транзитом через Украину не идет. «Мы сегодня осуществляем транзит нашей нефти через Россию по системе нефтепровода АО «Транснефть» и по системе Каспийского трубопроводного консорциума. В соответствии с соглашением о транзите, которое подписано между нашими странами и действует до 2025 и 2027 годов, в соответствии с документами в рамках ЕАЭС, мы имеем право неограниченного доступа к существующим мощностям на территории стран-участниц союза», — сказал он.

«Через территорию России мы транспортируем в бассейн Балтийского моря, в Восточную Европу, в бассейн Черного моря, на рынки Юго-Восточной Европы. Наши компании сами определяют, на какой рынок они идут. Как вы видите, транзит в Польшу и Германию осуществляется через территорию Беларуси, таким образом, риск транзита через Украину отсутствует», — заключил он.

«Новости-Казахстан». 21.10.2014.

Ускорения проекта Казахской Каспийской системы транспортировки нефти не ожидается

Казахстан не ожидает прогресса в реализации проекта создания Казахской Каспийской системы транспортировки нефти (далее — ККСТ) в связи с поиском маршрутов транспортировки нефти, альтернативных российскому. Об этом сообщили в министерстве энергетики Казахстана.

По словам источника, дальнейший график реализации проекта ККСТ по-прежнему предполагается синхронизировать с графиком освоения второй фазы «Кашагана», который все еще уточняется.

«В связи с переносом сроков реализации второй фазы освоения месторождения «Кашаган» ...было принято решение о приостановке проекта Казахской Каспийской системы транспортировки», — сказали в министерстве.

Ранее министерство энергетики сообщало, что в Казахстане в связи с западными санкциями против России прорабатываются альтернативные российскому направлению варианты экспорта нефти, в том числе рассматриваются возможности транспортировки нефти через морской порт Актау и Каспийское море в Азербайджан.

«Исходя из текущей ситуации можно предположить, что антироссийские санкции не коснутся блокирования поставок нефти и газа в ЕС из РФ, в том числе казахстанской нефти через трубопроводы России. Вместе с тем прорабатываются вопросы диверсификации экспорта нефти», — сообщили в министерстве «Новости-Казахстан».



безопасности опасных объектов и осложняется неумением граждан отстаивать свои гражданские права, в том числе в случае причинения им имущественного вреда. Решение указанной проблемы во многом должны взять на себя страховщики и различные формы их объединения, развивая пропаганду страхования, показывая его достоинства и экономическую целесообразность.

К проблемам правового регулирования, имеющим финансово-экономический аспект, была отнесена финансовая нестабильность, и, как следствие, низкая платежеспособность многих промышленных предприятий и некоторых иных источников повышенной опасности, которые не имеют оборотных денежных средств. В связи с этим субъекты не в состоянии заключать договоры обязательного экологического страхования, что в свою очередь ставит вопрос о продолжении деятельности опасного объекта. Для решения этой проблемы предложено пересмотреть налогообложение подобных объектов для формирования ряда налоговых льгот с внесением соответствующих положений в Кодекс Республики Казахстан от 10 декабря 2008 г. № 99-IV «О налогах и других обязательных платежах в бюджет (Налоговый кодекс)» (далее — Налоговый кодекс РК).

Следует активизировать механизм финансирования превентивных природоохранных мероприятий страхователя. Оно должно осуществляться за счет отчисления денежных средств из создаваемых страховой организацией резервных фондов и использоваться для реконструкции опасных объектов, приобретения технологического оборудования и специальной техники для эффективного удаления последствий аварий².

Для осуществления оптимизации природопользования с помощью рыночных отношений, как показывает анализ мирового и отечественного опыта, ближайшей задачей экологической политики является окончательное формирование рынка купли-продажи прав на загрязнение. Главная ее цель заключается в обеспечении выбросов в пределах установленных лимитов. В настоящее время принято выделять следующие экономические стимулы в управлении природоохранной деятельностью: плата и налоги за загрязнение окружающей среды, плата за продукцию, экологическое страхование, субсидии, система залогов³.

Планируется осуществление пилотных проектов по внедрению этой системы на крупных

предприятиях и регионах. Разрабатывается перечень предприятий и объектов (в основных отраслях), которые будут страховать свою ответственность исходя из уровня экологического риска, а также на основе разработанных стандартов компенсации за экологический вред. К 2015 г. планируется разработать систему страхования рисков в сфере охраны окружающей среды для внедрения ее по всей стране. Это, в свою очередь, потребует усовершенствования механизмов оценки экологического риска, оценки ущерба, идентификации ответственности, ликвидации последствий инцидентов и компенсации убытков.

Планируется, что внедрение системы страхования ответственности за загрязнение окружающей среды будет осуществляться в 4 этапа.

В первую очередь, необходимо создание соответствующей нормативно-правовой базы системы страхования гражданской ответственности за загрязнение окружающей среды. Предполагается добавить положения о «страховании гражданской ответственности за загрязнение окружающей среды» в нормативно-правовые акты национального и местного уровня. Когда все необходимые условия будут созданы, планируется принятие специального закона о страховании экологической ответственности.

Во-вторых, необходимо установить, что объектом экологического страхования главным образом являются прямые убытки, вызванные загрязнением окружающей среды. Первые пилотные проекты будут проводиться в отраслях промышленности и регионах, на предприятиях, где в результате инцидентов, связанных с загрязнением окружающей среды, был нанесен наибольший экологический ущерб и где существует высокая потенциальная возможность таких инцидентов. В то время как другие предприятия могут осуществить пилотные проекты добровольно. Детальная схема пилотных проектов будет разработана уполномоченными органами в сфере охраны окружающей среды и страховыми регулирующими органами.

В-третьих, природоохранные органы, страховые регулирующие органы и страховые компании имеют свои направления ответственности в рамках пилотных проектов. Органы охраны окружающей среды готовят перечень предприятий для участия в пилотном проекте и стандарты компенсации экологического ущерба. Страховые компании готовят предложения по страхованию гражданской ответственности за загрязнение окружающей среды, определяют область ответственности и размер страховых премий согласно различным видам рисков. Органы регулирования в сфере страхования разрабатывают соответствующие нормативные документы для внедрения систе-

² Тлебаева Г.М. Проблемные аспекты правового регулирования экологического страхования в Республике Казахстан // Экономика и право Казахстана. 2008. № 1. С. 55–57.

³ Дусипов Е.Ш., Тлебаева Г.М. Экологическое страхование — метод управления природоохранной деятельностью // Вестник КазНУ. 2006. № 4. С. 62–63.

мы страхования и регулирования данного сегмента страхового рынка.

В-четвертых, природоохранные и страховые регулирующие органы должны установить механизм и правила расследования экологических инцидентов и идентификации ответственности, стандартные процедуры компенсации ущерба и систему доведения информации об инцидентах.

Ожидается, что внедрение системы экологического страхования позволит обеспечить институциональную поддержку внедрению энергосбережения, сокращения выбросов вредных веществ.

На основании действующей нормативно-правовой базы, а также зарубежного опыта, был составлен перечень потенциально опасных для окружающей среды объектов и видов хозяйственной деятельности для осуществления экологического страхования. Он включает группы видов деятельности и объектов с учетом степени их опасности для окружающей среды. К таким видам деятельности относятся использование атомной энергии и обращение ядерных материалов; химическое производство; нефтехимическое производство, разведка, добыча, транспортировка, переработка, хранение нефти, газа и угля, горные работы; использование электрической энергии высокого напряжения; космическая деятельность; управление промышленными и бытовыми отходами; деятельность сооружений по очистке промышленных и коммунальных сточных вод; деятельность добывающих предприятий и предприятий черной и цветной металлургии, машиностроение и металлообработка; микробиологическое производство; производство целлюлозы и бумаги; строительная (градостроительная) деятельность, включая производство строительных материалов; транспортировка опасных грузов; интенсивное животноводство, звероводство и птицеводство; масштабное (площадное или линейное) воздействие на окружающую природную среду; деятельность субъектов, расположенных вблизи либо на охраняемых природных территориях. Виды деятельности должны поэтапно вводиться в сферу реализации законопроекта.

Проекты добровольного экологического страхования направлены на отработку механизма экологического страхования, его нормативно-правового и методического обеспечения и предусматривают уточнение единых подходов к проведению экологического страхования, единой методики расчета ущерба, нанесенного окружающей природной среде, накопление статистических данных, позволяющих достаточно достоверно оценить вероятность наступления страхового случая и определить величину страхового тарифа. ❧❧❧

По информации министерства, на сегодняшний день для Казахстана при всем множестве маршрутов экспорта нефти, основным направлением является транзит через территорию России. В частности традиционным направлением транспортировки казахстанской нефти является трубопроводная система ОАО «АК «Транснефть» и нефтепровод Каспийского трубопроводного консорциума. ККСТ должна обеспечить экспорт казахстанской нефти в основном с месторождения «Кашаган» (вторая и третья фаза) через Каспийское море, по трубопроводу «Баку-Тбилиси-Джейхан» и через другие нефтетранспортные системы как на территории Азербайджана, так и других транзитных стран на международные рынки.

Предполагается, что ККСТ будет включать в себя нефтепровод «Ескене-Курык» до нефтеналивного терминала в Курыке на казахстанском побережье Каспийского моря, нефтеналивной терминал на казахстанском побережье, танкеры и суда, нефтеналивной терминал на азербайджанском побережье, а также соединительные сооружения до системы «Баку-Тбилиси-Джейхан».

Как сказал ранее Trend министр нефти и газа Казахстана Узакбай Карабалин, потребность в проекте ККСТ возникнет не ранее 2020 г.

Trend. 23.10.2014.

«КазМунайГаз»: Компания не может эффективно разрабатывать мелкие месторождения

Начальник отдела научно-технического сопровождения месторождения Кашаган ТОО «Научно-исследовательский институт технологии добычи и бурения «КазМунайГаз» (100%-ая «дочка» НК «КазМунайГаз») Акжан Касенов рассказал о месторождениях, которые разрабатываются компанией.

«Сейчас у нас в компании КазМунайГаз разрабатывается 115 месторождений, всего в стране более 200 месторождений. Компания не может эффективно разрабатывать мелкие месторождения. Многие из них еще и старые, т.е. запасы истощились. Конечно, для мелких компаний такие проекты интересны. Принятые Мажилисом в первом чтении поправки в Закон о недрах и недропользовании позволят увеличить разработку мелких месторождений. Выдача лицензий на право недропользования облегчится. Также уменьшится количество разрешительной документации, что тоже облегчит работу».

OilNews.kz. 13.11.2014.

При подготовке обзора использованы материалы

информационно-аналитического ресурса
Право www.lawtek.ru **ТАЖ**