

# Проблемы внедрения системы страховой защиты населения от чрезвычайных ситуаций

**Б.А.ГОЛЬДФАРБ**  
МЧС РОССИИ

Техногенные чрезвычайные ситуации (ЧС) оказывают значительное влияние на здоровье населения и качество жизни в целом.

В последние годы в связи с изменившимися экономическими и правовыми условиями хозяйствования сохраняется тенденция к ухудшению положения в области предупреждения чрезвычайных ситуаций техногенного характера, а вероятность их возникновения возрастает из-за прогрессирующего износа производственных фондов, отстающих темпов модернизации производств, снижения уровня технологической дисциплины и подготовленности персонала к действиям в экстремальных ситуациях.

В Российской Федерации находится в эксплуатации 45 тыс. опасных объектов различного типа и различной формы собственности. Из них только в промышленности более 8000 взрывоопасных и пожароопасных объектов. В зонах непосредственной угрозы жизни и здоровью людей в случае возникновения техногенных чрезвычайных ситуаций проживает около 80 млн человек, т.е. 55 % населения страны.

Ежегодный экономический ущерб от ЧС достигает 6—7 % валового внутреннего продукта (ВВП) страны. От последствий ЧС страдает население, ущерб наносится также экологии районов.

В области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций принято свыше 40 федеральных законов, около 20 указов Президента Российской Федерации, более 100 постановлений Правительства Российской Федерации и значительное количество приказов, инструкций различных министерств и ве-

домств. Однако ни в одном нормативно-правовом документе в полной мере не учтены новые экономические условия хозяйствования, нет экономического механизма, позволявшего бы в полной мере реализовать эти правовые акты.

В связи с ограниченностью финансовых средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов оказание помощи населению, пострадавшему от чрезвычайных ситуаций, осуществляется на уровне, неадекватном размеру нанесенного ущерба. Кроме того, в ходе российских реформ и преобразований значительно ослабло государственное регулирование в области управления риском аварий и катастроф.

В погоне за экономическими показателями субъекты хозяйственной деятельности пренебрегают безопасностью производства, что неизбежно ведет к авариям и отрицательно сказывается на экономике. Для обеспечения стабильности необходимо предпринимать более интенсивные усилия в области снижения рисков ЧС, используя известные механизмы. Одним из них в рыночной экономике является система страхования, выполняющая ряд важных функций: защиту предпринимателей от экономических потерь, защиту экономических интересов граждан, социальную защиту (инициируемые государством программы социального обеспечения, ликвидации последствий стихийных бедствий и др.), концентрацию инвестиционных ресурсов. Именно страхование поможет решить проблемы защиты населения от ЧС. В этой связи в настоящее время МЧС России проводит ра-

боту по трем основным направлениям:

- разработка проекта Федерального закона «Об обязательном страховании гражданской ответственности за причинение вреда при эксплуатации опасного объекта»;

- координация деятельности по разработке программ страховой защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в субъектах Российской Федерации;

- создание инфраструктуры страхового рынка, обеспечивающей защиту прав страхователей, повышение качества страховых услуг и соответственно повышение спроса на страховые услуги.

Остановимся несколько подробнее на этих направлениях.

Гражданским кодексом Российской Федерации и Законом Российской Федерации «Об организации страхового дела в Российской Федерации» определено, что порядок и условия проведения обязательного страхования должны устанавливаться законом России. Законом же должны устанавливаться и объекты, подлежащие обязательному страхованию, риски, от которых они должны быть застрахованы, а также минимальные размеры страховых сумм.

На настоящий момент в России отсутствует специальная законодательная база, предусматривающая обязательное страхование риска ответственности за причинение вреда, что значительно уменьшает действенность осуществляемых мер по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций техногенного характера.

В условиях затянувшегося экономического кризиса обеспечение страховой защиты от аварий, катастроф и стихийных бедствий не воспринимается субъектами хозяйственной деятельности как необходимость. Сегодня имеет место практика заключения мнимых договоров имущественного страхования, в том числе и договора страхования гражданской ответственности. В результате по официально опубликованной информации Минфина России за 1999 г. и первое полугодие 2000 г. отношение страховых выплат к страховым премиям по договорам страхования ответственности составляет 11,5 %, при этом данный вид страхования осуществляется в основном по демпинговым (заниженным) тарифам.

Суммарный объем исковых претензий, штрафов за ущерб, наносимый населению, территориям и предприятиям вследствие возникновения на них аварий и катастроф, во много раз меньше реальных потерь общества. Это означает, что существующая система определения ущерба от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера не обеспечивает полного и своевременного учета имевших место потерь.

Недостаточные объемы страховых средств и резервов большинства страховых компаний ограничивают их возможности по страхованию рисков аварий и техногенных катастроф, а если оно проводится, то без реальной оценки возможного ущерба с привлечением специализированных оценочных организаций и без изменения тарифных ставок и страховых премий в зависимости от степени опасности объекта и

эффективности осуществляемых мер по предотвращению крупномасштабных аварий.

Не отработан механизм использования средств из страховых премий для осуществления предупредительных мероприятий по снижению риска возникновения аварий и чрезвычайных ситуаций.

Особо надо сказать о существующих ныне стандартных Правилах страхования гражданской ответственности организаций, эксплуатирующих опасные производственные объекты, за причинение вреда жизни, здоровью или имуществу третьих лиц и окружающей природной среде в результате аварии на опасном производственном объекте. Они трактуют понятие «страховой случай» как нанесение ущерба третьим лицам, подтвержденное соответствующим решением суда. Такое определение страхового случая противоречит не только Гражданскому кодексу Российской Федерации, но и здравому смыслу, так как получается, что страхователь платит страховую премию для того, чтобы при страховом случае начать судебную тяжбу со страховщиком с сомнительным шансом на положительное решение суда, поскольку страховщик намного лучше подготовлен к юридическим разбирательствам в силу своей специализации.

Учитывая сложившуюся обстановку, МЧС России инициировало разработку Федерального закона «Об обязательном страховании ответственности за причинение вреда при эксплуатации опасных объектов». Предложение МЧС России поддержали Минэкономики России, Минтопэнерго России, МПР России, Минтранс России, Минсельхоз России и др.

Новизна данного законопроекта состоит во введении обязательного страхования крупных рисков ответственности за причинение вреда

при значительном повышении эффективности государственного регулирования. Очень важны предлагаемые нормы взаимоувязывания величины максимально возможного ущерба и размера страховой суммы с учетом установленного лимита ответственности по данному виду страхования.

Законопроект определяет опасные объекты, владельцы которых должны осуществлять страхование своей гражданской ответственности. К ним относятся опасные производственные объекты, гидротехнические сооружения и транспортные средства, осуществляющие перевозку опасных грузов, эксплуатация которых в результате аварии может привести к причинению вреда жизни, здоровью или имуществу других лиц и окружающей природной среде.

Закон позволит надежно защитить имущественные интересы опасного объекта, третьих лиц, государства, а также разрешить проблему межведомственных несогласованностей и противоречий существующей нормативно-правовой базы в области страхования.

Предлагаемый закон необходим для перераспределения финансового бремени за причинение вреда третьим лицам с государственного бюджета на эффективную систему обязательного страхования гражданской ответственности за причинение вреда жизни, здоровью или имуществу других лиц и окружающей среде.

В настоящее время законопроект поддержан Экспертным советом Государственной Думы и направлен в Правительство Российской Федерации на заключение.

В целях создания надежной страховой защиты населения и территорий от аварий и техногенных катастроф необходимо наряду с разработкой закона приложить усилия к выработке программ страхования рисков от промышленных аварий и катастроф на региональном уровне, направленных на

введение мер экономического стимулирования страхования гражданской ответственности организаций, эксплуатирующих опасные объекты, создание условий для повышения активности страховых компаний и снятие с бюджета основной нагрузки по возмещению потерь и компенсации ущерба пострадавшему населению и территориям.

Программа страхования рисков должна предусматривать разработку и реализацию мероприятий по двум основным направлениям: совершенствование нормативно-правовой базы регионального уровня и информационное обеспечение страхования промышленных и природных рисков.

МЧС России были подготовлены и направлены в субъекты Российской Федерации Рекомендации по структуре и содержанию программы страховой защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в субъектах Российской Федерации.

В настоящее время эти программы утверждены в 9 субъектах Российской Федерации, на стадии согласования или утверждения находятся в 30, на стадии разработки — в 37, не приступали к разработке в 10 субъектах Российской Федерации.

Решение сложной, комплексной задачи страховой защиты населения и территорий в реально сложившейся экономической обстановке при разнообразии природно-климатических условий, неравномерной концентрации потенциальных источников повышенной опасности техногенного характера требует системного подхода и последовательного решения множества частных проблем.

Интересными представляются мероприятия областной целевой программы «Страховая защита населения и территорий Тюменской области от природных и техногенных катастроф на 2002—2003 годы» по созда-

нию системы оперативно-го взаимодействия сил областной территориальной подсистемы РСЧС и страховых компаний при возникающих страховых событиях. Такое сотрудничество поможет решить многие задачи, возникающие при чрезвычайных ситуациях.

Следует отметить также высокий уровень разработки программ страховой защиты в Тульской и Тверской областях.

Внедрение программ страховой защиты невозможно без создания на страховом рынке условий, которые обеспечивали бы надежную работу страховых компаний.

Сегодня МЧС России по соглашению с Фондом защиты прав страхователей совместно ведут работу по реализации программы «Доверие к страховщику».

Эта программа, предложенная Фондом защиты прав страхователей, по своей сути является механизмом общественно-государственного контроля за выполнением страховыми организациями своих обязательств. Реализация программы будет стимулировать население и предприятия к более широкому использованию страхования как средства защиты их имущественных интересов.

Экспертный совет фонда представлен признанными независимыми специалистами страхового дела (юристами, адвокатами, аудиторами страховых организаций, актуариями, сюрвейерами), а также представителями министерств и ведомств.

В рамках программы предполагается создание консультационных центров по вопросам страхования при главных управлениях по делам гражданской обороны и чрезвычайным ситуациям.

Подводя итог сказанному, хочу отметить, что осуществление выбранных нами направлений окажет существенное влияние на совершенствование государственного регулирования в области предупреждения чрезвычайных ситуаций.