

УДК 368.5

РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ РИСКОВ ПРИРОДНЫХ КАТАСТРОФ В РОССИИ

Казанская Н.Н.,

Северо-Западный институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Санкт-Петербург,
email: kazanskaya-nn@ranepa.ru

Аннотация. В рамках исследования изучена основная терминология по данному вопросу. В частности, рассмотрено понятие катастрофического риска, а также выявлены и классифицированы основные виды природных опасных явлений. Обзор правовой базы позволил выявить основные законодательные акты, регулирующие систему финансирования рисков катастроф в России. Изучение элементов системы финансирования таких рисков дало возможность провести анализ условий осуществления государственных выплат в результате наступления катастроф и сделать соответствующие выводы. Автором проанализирована динамика изменения числа пострадавших в результате катастрофических событий. Также проведены исследования изменения количества природных катастроф по федеральным округам РФ и выявлены наиболее пострадавшие от чрезвычайных природных явлений регионы, приведены наиболее актуальные примеры. В результате изучения способов финансирования рисков катастроф в России на современном этапе рассмотрены страховые программы и выявлена их увязка с бюджетными выплатами. Таким образом, обосновывается актуальность использования государственных программ организации возмещения ущерба от катастрофических природных явлений с использованием инструментов страхования.

Ключевые слова: природные катастрофы, государственная поддержка, страховые программы, страховые выплаты, субсидии, финансовая помощь.

DEVELOPMENT OF THE NATURAL DISASTER RISK FINANCING SYSTEM IN RUSSIA

Kazanskaya N.N.,

Northwest Institute of Management – branch of the Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation, St. Petersburg,
email: kazanskaya-nn@ranepa.ru

Abstract. As part of the study, the basic terminology on this issue has been studied. In particular, the concept of catastrophic risk is considered, and the main types of natural hazards are identified and classified. The review of the legal framework made it possible to identify the main legislative acts regulating the disaster risk financing system in Russia. The study of the elements of the financing system for such risks made it possible to analyze the conditions for the implementation of state payments because of disasters and draw appropriate conclusions. The author analyzes the dynamics of changes in the number of victims because of catastrophic events. Studies have also been conducted on changes in the number of natural disasters in the federal districts of the Russian Federation and the regions most affected by extreme natural phenomena have been identified, the most relevant examples are given. As a result of studying the ways of financing disaster risks in Russia at the present stage, insurance programs are considered

and their connection with budget payments is revealed. Thus, the relevance of the use of state programs for the organization of compensation for damage from catastrophic natural phenomena using insurance tools is justified.

Keywords: natural disasters, government support, insurance programs, insurance payments, subsidies, financial assistance.

Согласно набору терминов Министерства по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (далее МЧС) «катастрофа природная – потеря устойчивости природной, природно-антропогенной или антропогенной системы, происходящая в результате изменения её внутренних и (или) внешних функциональных характеристик – параметров» [1]. Катастрофический риск природного характера на уровне государства рассматривается как событие, влияющее на социально-экономическое состояние той или иной территории. Страховые компании в результате таких событий должны увеличить страховые выплаты пострадавшим. Граждане, в свою очередь, подвергаются риску потери имущества, нанесению вреда здоровью.

Катастрофические явления группируются на метеорологические, к которым относятся пожары, снег, ливень, ветер и т. д.; агрометеорологические – это атмосферная или почвенная засуха; промерзание почвы и др.; гидрологические события предполагают наступление паводков, заторов, а морские катастрофы допускают возникновение ураганов, обледенения; магнитная буря, возмущение радиационной обстановки относится к гелиогеофизическим катастрофическим событиям [2].

Таким образом, существуют всевозможные группировки катастрофических природных событий по разным критериям. Все эти опасные явления вызывают большие потери материальных ценностей.

Цель исследования

Цель настоящего исследования – провести анализ эффективности функционирования системы финансирования на российском рынке рисков природных катастроф и оценить тенденции ее развития.

Методы исследования

Статистической базой исследования послужили материалы о чрезвычайных событиях из государственных докладов, комментарии к законодательству РФ в области обеспечения защиты населения и территорий от катастроф, монографии, материалы научно-практических конференций. Для достижения цели был использован комплекс методов. В частности, сравнительный анализ динамики изменения количества природных катастроф, группировка объема денежных выплат в зависимости от масштаба бедствий.

Результаты и их обсуждение

Правовое регулирование рисков природных катастроф в России предполагает существенную защитную функцию государства.

В соответствии со статьей 10 Федерального закона № 68-ФЗ от 21.12.1994 г. «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» Правительство Российской Федерации обеспечивает защиту населения и территорий от чрезвычайных ситуаций федерального характера, опре-

деляет порядок финансирования из федерального бюджета расходов бюджетов субъектов Российской Федерации по ликвидации чрезвычайных ситуаций федерального и межрегионального характера и оказания финансовой помощи из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на ликвидацию чрезвычайных ситуаций регионального характера [3].

В соответствии с законодательством объем финансирования последствий катастроф зависит от масштаба бедствий. Локальный масштаб событий предполагает наличие ущерба до 240 тыс. руб. и число пострадавших 10 человек в рамках одной территории. Муниципальный уровень характеризуется ущербом до 12 млн. руб. или числом пострадавших до 50 человек на одной территории. А если катастрофой охватывается несколько территорий, количество потерпевших бедствие людей превышает 50 человек, либо величина ущерба ограничивается 12 млн. руб., то событие приобретает межмуниципальный характер реагирования. Соответственно, при масштабировании события в пределах целого региона, увеличения числа пострадавших до 500 человек, а ущерба от 12 млн. руб. до 1,2 млрд руб. катастрофа приобретает региональный уровень. При возникновении чрезвычайных событий в нескольких регионах наступает межрегиональный уровень реагирования, но объем финансирования рассчитывается также исходя из ущерба до 1,2 млрд. руб. Наибольшее масштабирование катастрофы наступает при наличии пострадавших более 500 человек и ущербе более 1,2 млрд руб. В таком случае событиям присваивается федеральный характер [4].

Таким образом, в зависимости от количества жертв фиксируется тот или иной уровень реагирования и определяется объем выплат с учетом принесенного ущерба.

С 2020 г. финансирование помощи пострадавшим от чрезвычайных ситуаций осуществляет МЧС. Денежные средства направляются из резервного фонда правительства РФ по предупреждению и ликвидации ЧС [5].

Анализ количества катастроф природного характера и числа пострадавших представлен в таблице 1.

Как видно, количество катастроф природного характера увеличилось на 56,4%, количество погибших на 61,1%, количество пострадавших на 83,1%. Важно, что количество спасенных увеличилось в 12 раз.

Динамика изменения количества природных катастроф по федеральным округам РФ представлена на рисунке 1.

Таблица 1

**Основные показатели и оценка состояния защиты населения России
от природных катастроф (человек) [6]**

Показатель	2022	2023
Количество катастроф	78	122
Погибло	18	29
Пострадало	134 362	245 990
Спасено	389	4 681

В 2023 г. в России преобладали такие природные чрезвычайные события как высокий уровень воды – 17 (в 2022 г. количество составило – 9); пожары – 9 (в 2022 г. количество составило – 9); эпизоотии – 28 (в 2022 г. – 20); комплекс неблагоприятных явлений – 16 (в 2022 г. – 9); крупный град – 11 (в 2022 г. – 3); сильный ливень – 9 (в 2022 г. – 1).



Рис. 1. Динамика изменения количества природных катастроф по федеральным округам РФ [6]

Причем наблюдается увеличение региональных, муниципальных и локальных катастроф. Количество чрезвычайных событий федерального масштаба в 2023 г. не изменилось, а межрегиональный и межмуниципальный уровень наступления чрезвычайных событий показал снижение.

В качестве примеров можно привести следующие чрезвычайные ситуации 2022 и 2023 гг.:

- продолжительное выпадение осадков в Приморском крае и опасные метеорологические явления на территории Донецкой Народной Республики, Республики Крым и г. Севастополя, события были отнесены к чрезвычайной ситуации федерального масштаба;
- подтопление в Якутии отнесено к региональному уровню;
- масштабные пожары в Хабаровском крае, Амурской области, Якутии отнесены к межрегиональному уровню реагирования;
- подтопления в Республике Крым, в результате которых зафиксировано чрезвычайное событие регионального характера;
- атмосферная засуха в Чувашской Республике, в результате был зафиксирован региональный уровень опасности;
- крупный град на территории Республики Дагестан, событие было отнесено к региональному уровню;
- подтопление в Амурской области отнесено к чрезвычайной ситуации межрегионального характера [6].

Таким образом, финансирование последствий природных катастроф на российском рынке в основном осуществляется за счет бюджетных средств. Развитие системы страхования в этом направлении позволило бы частично снять нагрузку с бюджетов различных уровней. Поэтому достаточно важно в контексте изучения данного вопроса проанализировать российскую систему страхования рисков природных катастроф.

Кроме страховщиков, предоставляющих страховые услуги в рамках страхования рисков катастроф, ключевыми регуляторами являются Центральный Банк, МЧС, Министерство финансов. Российская национальная перестраховочная компания также играет важную роль, собирая в перестрахование риски со всей страны. Таким образом, она получает сбалансированный портфель рисков, который позволяет управлять страховым портфелем и отвечать по убыткам граждан, фактически перераспределяя премию, полученную с одних территорий, на покрытие убытков, возникших на другой территории.

В качестве ключевой правовой базы системы катастрофного финансирования можно выделить:

- Федеральный закон № 68-ФЗ от 21.12.1994 «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»;

- Постановление Правительства Российской Федерации № 304 от 21.05.2007 «О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»;

- Государственная программа Российской Федерации «Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах»;

- Приказ МЧС России от 31.01.2023 № 68 «Об утверждении структурных элементов государственной программы Российской Федерации «Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах»;

- Федеральный закон от 25 июля 2011 г. N 260-ФЗ «О государственной поддержке в сфере сельскохозяйственного страхования и о внесении изменений в Федеральный закон «О развитии сельского хозяйства»;

- Федеральный закон №320 от 03.08.2018 о добровольном страховании жилья от чрезвычайных событий.

Федеральный закон № 320 о добровольном страховании жилья от чрезвычайных событий по сути является рамочным, так как в рамках закона регионы должны разработать региональные программы организации возмещения ущерба, причиненного жилым помещениям граждан чрезвычайными событиями с использованием инструментов страхования. До введения в действие этого закона система страхования и оказание финансовой помощи государством действовали параллельно. Т. е. увязка между бюджетными и страховыми выплатами по одному и тому же случаю отсутствовала. После принятия закона предполагается использование принципа софинансирования, чтобы объединить возможности страховщиков и государственного бюджета. Получение страховой выплаты и государственного финансирования должно обеспечить пострадавшим лицам, потерявшим жилье в результате чрезвычайного события, решить свои жилищные проблемы. Если региональные власти принимают решение предоставить жилье взамен утраченного, в таком случае страховая выплата перечисляется в бюджет региона и бюджетные расходы на ликвидацию чрезвычайного события в таком случае снижаются. При разработке региональных программ определяются страховые суммы и минимальный объем обязательств в зависимости от таких критериев как стоимость жилья, типы жилых помещений, локация. Причем программа может быть дополнена страхованием бытовых рисков пожара, залива, противоправных действий третьих лиц.

Но так как принятый закон носит добровольный рамочный характер, то региональные власти могут не принимать данную программу страхования на своей территории и сохранить схему оказания финансовой помощи населению посредством предоставления бюджетных средств при наступлении чрезвычайных событий.

Договор страхования заключается между гражданами и страховщиками, субъект Российской Федерации не является стороной договора страхования, но при введении чрезвычайной ситуации, повлекшей гибель или повреждение жилого помещения, участвует в возмещении ущерба в предусмотренном программой размере в дополнение к страховой выплате, осуществляемой страховщиком [7].

Важно, что развитие данный вид страхования получил именно в добровольной форме. Введение обязательного страхования жилья граждан в России не может реализоваться в соответствии с законодательством.

В качестве партнерства государства и страховщиков можно также назвать программы страхования сельскохозяйственной продукции с государственной поддержкой, где за счет средств бюджета субсидируется часть страховой премии сельхозтоваропроизводителя, уплачиваемой страховщику по договору страхования. Процесс регулируется в рамках Федерального закона от 25.07.2011 г. № 260-ФЗ «О государственной поддержке в сфере сельскохозяйственного страхования». Таким образом, государственная поддержка заключается в предоставлении субсидий региональным бюджетам из федерального бюджета в размере 50% начисленной страховой премии и перечисляется на расчетный счет страховой компании.

Выводы

Таким образом, в России сформирована система финансирования рисков природных катастроф на государственном уровне в рамках бюджетов. Однако, разработаны на рынке и механизмы встраивания в этот процесс страховых и перестраховочных компаний. Например, российскими страховщиками реализуются программы страхования жилья от чрезвычайных событий в добровольной форме. Но совершенствование данного направления во многом зависит от субъектов РФ, так как именно они должны разрабатывать региональные страховые программы с учетом территориальных особенностей. Кроме того, в настоящее время достаточно активно развивается агрострахование с государственной поддержкой.

Существуют факторы, сдерживающие развитие страховых программ в данном направлении. Огромный ущерб в результате наступления масштабных катастроф является причиной, ограничивающей развитие элементов финансирования посредством страхования. Кроме того, наличие на российском рынке государственных инструментов финансирования таких событий не мотивирует население активно использовать страховые продукты. Также уровень развития перестраховочного рынка оказывает влияние на возможности страховых компаний в перераспределении рисков. В настоящее время международные перестраховочные компании отказались от сотрудничества с российскими страховщиками. Российская национальная перестраховочная компания в настоящее время выполняет функции обеспечения финансовой устойчивости и эффективности развития страхового рынка России [8]. Но оптимальным вариантом решения проблем перестрахования рисков является поиск вариантов сотрудничества на рынках дружественных стран.

Литература

1. Сайт Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий. [Электронный ресурс]. URL: <https://mchs.gov.ru/ministerstvo/o-ministerstve/terminy-mchs-ossii/term/1732> (дата обращения 25.11.2024).
2. Сайт Всероссийского научно-исследовательского института гидрометеорологической информации – ФГБУ «ВНИИГМИ-МЦД». [Электронный ресурс]. URL: <https://meteo-orw.ru/meteobooks/instrukcija--kriterii-opasnyh-gidrometeorologicheskikh-javlenij-i-porjadok-podachishtormov.pdf?ysclid=m3kcl6f8s4481732363> (дата обращения 10.11.2024).
3. Цыганов А.А. Причины и перспективы прямого государственного участия на страховом рынке // Актуальные проблемы страхования рисков природного и техногенного характера: сб. мат. сем. «Реалистическое моделирование» 28 февраля 2017 года. Аналитический вестник № 20 (677). М.: МГУ, 2017. С. 39–41.
4. Постановление правительства от 21 мая 2007 г. № 304 «О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера». [Электронный ресурс]. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102114119&ysclid=lnmvodormw291583923> (дата обращения 23.11.2024).
5. Смушкин А.Б. Комментарий к Федеральному закону от 12.02.1998 №28-ФЗ «О гражданской обороне», – Система ГАРАНТ, 2014 г. [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/55070364/?ysclid=m3zq39f6ni970601905> (дата обращения 26.11.2024).
6. Государственный доклад «О состоянии защиты населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в 2023 году».
7. Балакирева В.Ю. Совершенствование механизмов возмещения ущерба, причиненного в результате природных катастроф, пожаров, наводнений и иных бедствий // Актуальные проблемы страхования рисков природного и техногенного характера: сб. мат. сем. «Реалистическое моделирование» 28 февраля 2017 года. Аналитический вестник № 20 (677). М.: МГУ, 2017. С. 24–32.
8. Казанская Н.Н. Тенденции развития системы страхования сельскохозяйственных рисков в России // Финансовый менеджмент 2023. № 2–2. С. 58–65.