

РОССИЙСКИЙ СОЮЗ ПРОМЫШЛЕННИКОВ И ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ

103070, Москва, Старая площадь, 10/4
Телефоны: (495) 663-04-04, 606-70-28
Факс: (495) 606-11-29, E-mail: rspp@rspp.ru

Исх. № 1503/05
Дата « 09 » декабря 20 10 г.

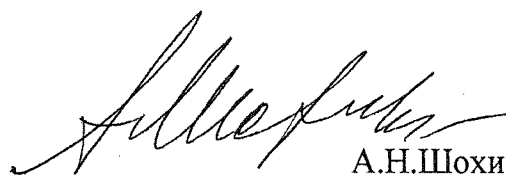
Заместителю
Министра экономического
развития Российской Федерации
О.В.Фомичёву

Уважаемый Олег Владиславович!

Российский союз промышленников и предпринимателей в рамках совместной с Министерством экономического развития Российской Федерации работы по оценке регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, подготавливаемых федеральными органами исполнительной власти, направляет заключение на проект федерального закона "Об обязательном страховании гражданской ответственности за причинение вреда в результате пожара", подготовленного МЧС России.

Приложение: на 10 л.

Президент Российского союза
промышленников и предпринимателей


А.Н.Шохин

**Заключение на проект федерального закона
"Об обязательном страховании гражданской ответственности за причинение вреда в результате пожара", подготовленный МЧС России**

1. Сфера действия законопроекта избыточно расширена, недостаточно чётко определена

Предметом законопроекта является страхование гражданской ответственности владельца объекта недвижимости перед третьими лицами. Ущерб имуществу страхователя (п.1 части 5 статьи 9 законопроекта), работникам страхователя (п.5 части 5 статьи 9 законопроекта) не возмещается.

Таким образом, наибольший интерес данный законопроект может представлять для объектов недвижимости, на которых находится значительное число третьих лиц – объекты образования, здравоохранения, социально-культурного и спортивного назначения, предприятия торговли, развлекательные учреждения.

Однако, законопроект предусматривает (статья 6) обязательство владельцев объектов недвижимости осуществлять страхование с момента возникновения права собственности, хозяйственного управления, оперативного управления, либо иного владения настоящим имуществом. Устанавливается запрет на эксплуатацию незастрахованного объекта недвижимости (ч.4 ст.6 законопроекта). При этом к объектам недвижимости, в соответствии со статьёй 2 законопроекта, относятся объекты защиты от пожара, предусмотренные статьёй 32 Федерального закона от 22.07.2008 №123-ФЗ "Технический регламент о требованиях пожарной безопасности", в число которых включены жилые дома, а также здания производственного и складского назначения.

Жилые дома законопроектом рассматриваются как многоквартирные и одноквартирные объекты недвижимости. Отдельная квартира, как объект недвижимости, законопроектом не рассматривается, соответственно, по смыслу законопроекта страхованию подлежит дом в целом. Кто выступает при этом страхователем, кто будет являться потерпевшим, как будет проводиться экспертиза и другие вопросы законопроектом не раскрываются. Целесообразность и осуществимость страхования гражданской ответственности всех жильцов дома в целом сомнительна. Если рассматривать дом в целом, как единый объект, то пожар, при котором могут пострадать третьи лица (видимо, жильцы других домов), представить себе сложно.

Кроме того, при таком подходе возникнет неравенство положения граждан, живущих, например, в 300-квартирном доме и 2-квартирном доме. Страховая сумма, приходящаяся на отдельную квартиру, будет расходиться в десятки раз. Для страхования отдельных квартир (не предусмотренного законопроектом) минимальная страховая сумма - 10 млн.руб. (ст.7) – является завышенной, а применение

процедур, включая дифференцированную оценку состояния каждой отдельной квартиры, также представляется маловероятным. Кроме того, в этом случае ежемесячный страховой тариф составит около 1000 руб. в месяц, что вряд ли приемлемо.

Кроме того, для владельцев жилых домов, как многоквартирных, так и индивидуальных, то для них **основным является риск утраты собственного имущества, например, в результате лесных пожаров лета 2010 года. Однако такой риск предлагаемым законопроектом не покрывается.**

Для промышленных предприятий уже принят федеральный закон №225-ФЗ "Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев опасных объектов за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте". Пожар на таких объектах, как правило, возникает при авариях (при взрывах, разрушениях сооружений, отказах технических устройств, отклонениях от режимов технологических процессов). Пункт 6 части 5 статьи 9 законопроекта оговаривает, что вред, причинённый в результате пожара, вызванного аварией, не компенсируется. Поэтому обязательство владельцев промышленных объектов страховать их от пожара будет **требованием осуществления двойного страхования без возможности получения страховых выплат.**

Оговорка ч.2 статьи 1 законопроекта о том, что его положения не распространяются на владельцев объектов недвижимости, подлежащих обязательному страхованию гражданской ответственности владельцев опасных объектов не может быть признана достаточной в связи с тем, что в страховании опасных объектов речь идёт об опасных объектах (например, кране в цехе), но сам цех, являясь объектом недвижимости, может быть не зарегистрирован в качестве опасного объекта, и, соответственно, подлежать обязательному страхованию от пожаров.

Кроме того, законопроект никак не учитывает тот факт, что действующими градостроительными нормами для ряда объектов предусмотрены защитные зоны (противопожарные разрывы), что значительно снижает риски причинения вреда третьим лицам при пожаре.

2. Использование по тексту законопроекта термина "противопожарное страхование" некорректно

Предметом законопроекта, как это следует из его текста и пояснительной записки, является не предотвращение пожаров, а урегулирование финансовых вопросов, возникающих после пожара и его тушения.

Аргумент о том, что принятие законопроекта повысит экономическую заинтересованность страхователей в повышении пожарной безопасности (статья 4) неосостоятелен. Основной ущерб, который владелец имущества терпит при пожаре, связан с утратой его собственного имущества, а этот вред, согласно законопроекту, страховщик не возмещает.

Соответственно, принятие законопроекта не увеличит пожарную безопасность, а лишь снизит риски, связанные с пожарами, для владельцев объектов недвижимости с большим количеством третьих лиц.

Однако, уже в пояснительной записке к законопроекту имеется некорректная фраза "положения законопроекта *в основном* направлены на урегулирование отношений, складывающихся при заключении договоров противопожарного страхования, *которое включает в себя* страхование ответственности на случай пожара".

Здесь имеет место определённое лукавство, так как законопроект направлен не "в основном", а исключительно на заключение договоров обязательного страхования (также лукаво именуемого противопожарным), которые не "включают в себя", а *состоят исключительно из страхования гражданской ответственности перед третьими лицами* на случай пожара.

Таким образом, использование термина "противопожарное страхование" необоснованно завышает техническую и социальную значимость законопроекта, что может ввести в заблуждение представителей органов власти, ответственных за его согласование.

3. Запрет на эксплуатацию объекта недвижимости неправомерен

Предусмотренный частью 4 статьи 6 и частью 2 статьи 10 запрет на эксплуатацию объекта недвижимости без договора обязательного страхования неправомерно ограничивает право владельца, установленные статьёй 209 Гражданского кодекса РФ. Согласно части 3 статьи 55 Конституции России права и свободы гражданина могут быть ограничены только федеральным законом и только в целях защиты прав и законных интересов других лиц. Предлагаемый законопроект не обеспечивает повышения уровня пожарной безопасности (см.п.2). Наличие или отсутствие страховки у владельца объекта недвижимости не умаляет права пострадавших в случае пожара на данном объекте на получение соответствующей компенсации ущерба.

Обеспечение пожарной безопасности являются обязанностью владельца, установленной законодательством, контроль за выполнением данного законодательства является обязанностью органов пожарного надзора, который направлен на предотвращение пожаров и должен осуществляться вне зависимости от механизмов финансового урегулирования их последствий. В отношении жилых домов данный запрет неосуществим.

Исходя из вышеизложенного, использование жёсткого запрета на эксплуатацию объектов при отсутствии страхового полиса представляется необоснованным и неправомерным.

4. Законопроект не учитывает других способов повышения пожарной безопасности

Так, Правительством РФ одобрен проект федерального закона «О добровольной пожарной охране», который реально может влиять на уровень противопожарной защиты объекта. Применение закона «О добровольной пожарной охране» при определенных условиях, может существенно сократить расходы на содержание пожарной охраны без снижения уровня защиты.

Применение положений рассматриваемого в настоящем Заключение законопроекта создаст дополнительную финансовую нагрузку на владельцев объектов недвижимости, снизит возможности владельцев этих объектов по развитию добровольной пожарной охраны на своих объектах.

5. Законопроект не содержит экономических параметров, необходимых для оценки регулятивного воздействия

В соответствии с частью 4 статьи 3 закона Российской Федерации от 27 ноября 1992 года №4015-1 "Об организации страхового дела в Российской Федерации", федеральный закон о конкретном виде обязательного страхования должен, в частности, содержать положения, определяющие размер, структуру или порядок определения страхового тарифа. Статья 8 законопроекта не определяет ни размер, ни структуру, ни порядок определения страхового тарифа, а лишь устанавливает порядок определения порядка.

Эта практика, широко применяемая представителями страхового сообщества при лоббировании своих интересов (например, в процессе обсуждения и принятия федерального закона №225-ФЗ "Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев опасных объектов за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте"), является неприемлемой. Установление "порядка определения порядка" страхового тарифа вместо прямого установления его размера, структуры или непосредственного установления порядка определения тарифа в законе не позволяет оценить стоимость предлагаемого законопроекта, его экономический эффект для лиц, на которых распространяется обязательство по страхованию, что в значительной степени лишает смысла саму оценку регулятивного воздействия.

6. Финансово-экономическое обоснование проекта подготовлено не-удовлетворительно

Представленное финансово-экономическое обоснование подготовлено для обоснования желаемой суммы страховых сборов – 10 млрд.руб., исходя из того, что 80% собранной страховой суммы будет распределяться. При этом не приведена детальная статистика по количеству погибших и пострадавших при пожарах, позволяющая оценить ожидаемую социальную, экономическую и техническую эффективность положений предлагаемого законопроекта.

Так, по данным Государственного доклада МЧС России «О состоянии защиты населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в 2009 году», в 2009 году в России произошло 187,5 тыс. пожаров, при которых погибло 13.933 человека, травмировано 13.207 человек. Наибольшее количество пожаров (72,1%) и погибших людей (91%) пришлось на жилой сектор, причём основной причиной является неосторожное обращение с огнём 40% пожаров, 9 383 погибших. Поскольку статистика не дифференцирует владельцев и третьих лиц, представляется возможным предположить, что подавляющее большинство погибших от неосторожного обращения с огнём относятся к владельцам объектов недвижимости, т.е. к лицам, выплата которым по законопроекту не предполагается. Ещё 12% пожаров относятся к пожарам на транспортных средствах, не входящих в сферу рассматриваемого законопроекта.

Что касается пожаров на социально-значимых объектах, где погибшие и пострадавшие явно относятся к третьим лицам, то здесь статистика совсем иная – 450 пожаров, 7 (семь) погибших и 15 (пятнадцать) пострадавших. Пожары с массовой гибелью людей (в том числе пожар в Перми в клубе "Хромая лошадь") – 30 пожаров, 283 человека погибло, 186 человек пострадало. Иной статистики, позволяющей оценить ущерб, наносимый пожарами третьим лицам, в Государственном докладе МЧС России нет.

Исходя из имеющихся в Государственном докладе данных, цифры по количеству погибших (2.720 человек в год) и пострадавших (2.941 человек в год) "третьих лиц", заложенные в финансово-экономическом обосновании, представляются завышенными приблизительно в 10 раз.

Также финансово-экономическое обоснование не соответствует прогнозным показателям федеральной целевой программы «Пожарная безопасность в Российской Федерации на период до 2012 года» (Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации № 972 от 29 декабря 2007 г.), которая предусматривает снижение риска пожаров до социально приемлемого уровня, включая сокращение числа погибших и получивших травмы в результате пожаров людей к 2012 году по сравнению с 2006 годом на 40 процентов, и снижение ущерба от пожаров на 44 процента.

7. Вывод

Исходя из вышеизложенного, законопроект "Об обязательном страховании гражданской ответственности за причинение вреда в результате пожара" требует существенной доработки, в том числе представления детальной статистики по пожарам и нового финансово-экономического обоснования.

8. Предложения по доработке законопроекта

Доработка законопроекта должна проводиться по следующим направлениям:

- 8.1. сфера действия законопроекта должна быть ограничена объектами недвижимости с массовым пребыванием третьих лиц, к которым относятся здания зрелищных и культурно-просветительных учреждений, здания организаций по обслуживанию населения;
- 8.2. термин "противопожарное страхование" по тексту законопроекта должен быть исключён как вводящий в заблуждение;
- 8.3. запрет на эксплуатацию при отсутствии договора обязательного страхования должен быть заменён на административную ответственность;
- 8.4. необходимо выполнить требования закона Российской Федерации №4015-I "Об организации страхового дела в Российской Федерации" и установить непосредственно в законе размер, структуру и порядок определения страхового тарифа;
- 8.5. пункт 7.4 должен выполняться на основе детальной статистики по пожарам в Российской Федерации, с указанием количества погибших и пострадавших третьих лиц, а также нового финансово-экономического обоснования, соответствующего данной статистике.
- 8.6. по результатам выполнения всех вышеизложенных пунктов требуется проведение повторной оценки регулятивного воздействия.

Настоящим Министерство экономического развития Российской Федерации извещает о проведении публичных консультаций в целях оценки регулирующего воздействия проекта нормативного правового акта

Проект акта: Проект федерального закона «Об обязательном страховании гражданской ответственности за причинение вреда в результате пожара»

Сроки проведения публичных консультаций: 26.11.2010 – 10.12.2010 г.

Способ направления ответов: Направление по электронной почте на адрес kushch@economy.gov.ru в виде прикрепленного файла, составленного (заполненного) по прилагаемой форме

Контактное лицо по вопросам заполнения формы запроса и его отправки: Департамент оценки регулирующего воздействия Минэкономразвития России, Кушч Дмитрий Павлович, тел. (499) 795-64-52, с 9-30 до 17-00 по рабочим дням

Прилагаемые к запросу документы:

1. Проект федерального закона «Об обязательном страховании гражданской ответственности за причинение вреда в результате пожара»
2. Финансово-экономическое обоснование проекта федерального закона «Об обязательном страховании гражданской ответственности за причинение вреда в результате пожара»
3. Пояснительная записка к проекту федерального закона «Об обязательном страховании гражданской ответственности за причинение вреда в результате пожара»

Ответственные подразделения Минэкономразвития России: Департамент оценки регулирующего воздействия

Комментарий

Проект федерального закона «Об обязательном страховании гражданской ответственности за причинение вреда в результате пожара» разработан в соответствии со Стратегией развития страховой деятельности в Российской Федерации на период до 2013 года и направлен на комплексное решение проблем защиты от негативных последствий, которые могут быть причинены в результате пожара имуществу физических, юридических лиц или индивидуальных предпринимателей, жизни или здоровью граждан. Цель предлагаемого регулирования заключается в гарантировании защиты имущественных интересов граждан и юридических лиц, а также индивидуальных предпринимателей, связанных с причинением вреда имуществу указанных субъектов, жизни или здоровью граждан в результате пожара, финансовом обеспечении ответственности перед третьими лицами за причинение возможного вреда.

В целях оценки регулирующего воздействия данных изменений, проводимой в соответствии с пунктом 60.1 Регламента Правительства Российской Федерации, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2004 года № 260, Минэкономразвития России просит представителей субъектов предпринимательской и иной деятельности, чьи интересы могут быть затронуты принятием данного проекта, а также экспертов предоставить свою позицию по прилагаемым вопросам.

ЗАПРОС ПРЕДСТАВИТЕЛЯМ СУБЪЕКТОВ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ И ИНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ О НАПРАВЛЕНИИ МНЕНИЙ

ПО ПРОЕКТУ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «ОБ ОБЯЗАТЕЛЬНОМ СТРАХОВАНИИ ГРАЖДАНСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ПРИЧИНЕНИЕ ВРЕДА В РЕЗУЛЬТАТЕ ПОЖАРА»

Просим Вас направлять свои позиции по электронной почте на адрес kushch@economy.gov.ru до **10 декабря 2010 года** включительно. Разработчики не будут иметь возможность проанализировать позиции, направленные в Министерство после указанного срока, а также направленные не в соответствии с настоящей формой.

1. Будет ли, и в какой мере, принятие законопроекта способствовать снижению пожарных рисков?

Нет.

Предметом регулирования законопроекта является решение финансовых вопросов, возникающих при определении ущерба от пожара и лиц, обязанных его возместить.

Законопроект не содержит и не может содержать норм, направленных на повышение пожарной безопасности (эти нормы являются предметом иного, специального законодательства). Применение страховых тарифов в качестве стимула малоэффективно, так как не представляется возможным уравнивать дополнительные затраты по страховому тарифу и затраты на повышение пожарной безопасности.

Главным побудительным мотивом к повышению пожарной безопасности является стремление владельца объекта не допустить пожара и сохранить своё имущество, однако этот риск законопроектом не покрывается.

2. Статьей 2 законопроекта определяется объект недвижимости, как объект защиты от пожара, предусмотренный статьей 32 Федерального закона от 22.07.2008 № 123 – ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности».

2а. Считает ли Вы перечень объектов недвижимости, определяемый указанным регламентом, является неполным, достаточным или избыточным для выполнения декларируемых целей законопроекта? Каковы будут Ваши предложения по изменению указанного перечня?

Предлагаемый перечень объектов недвижимости является избыточным.

Включение в него производственных помещений нецелесообразно, по двум причинам:

- указанные объекты подлежат обязательному страхованию гражданской ответственности за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте; а любой серьёзный пожар на производственном объекте квалифицируется как авария;
- пребывание третьих лиц на производственных объектах исключено, соответственно, пострадавших и страховых выплат не будет.

Также нецелесообразно включение в законопроект жилых помещений. При пожарах в жилых помещениях основными пострадавшими являются их владельцы. Основные проблемы пожаров лета 2010 года, потребовавшие прямого финансового вмешательства Правительства России, были связаны с массовой утратой людьми своего жилья и жизненно необходимого имущества. Эти риски законопроектом не покрываются.

Наиболее острые проблемы, связанные с гражданской ответственностью при пожарах возникают при пожарах на объектах с массовым пребыванием третьих лиц (развлекательные, торговые учреждения и т.п.). Сфера законопроекта должна быть ограничена такими объектами.

3. Статьей 14 законопроекта устанавливается, что при заключении договора противопожарного страхования, страховщиком проводится экспертиза объекта недвижимости в целях его противопожарного состояния.

3а. Какова оценочная себестоимость проведения подобной экспертизы?

Все зависит от величины объекта и характера его эксплуатации. Для предстраховой экспертизы больших объектов страховщики будут привлекать сторонних профессиональных экспертов. Себестоимость будет договорная. Типовые объекты можно оценивать своими силами.

3б. Каковы операционные расходы, связанные с необходимостью проведения подобных экспертиз по аналогичным добровольным видам страхования?

То же самое.

3в. Каков оценочный размер операционных затрат, сопряженных с выездом специалистов на страхуемый объект недвижимости, предварительной подготовкой документов, последующей обработкой документов в целях заключения договора страхования, а также затрат, связанных с выплатой страховых сумм и иной работой по наступившим страховым случаям в пересчете на один застрахованный объект?

30-35% от размера страховой премии.

4. Пунктом 3 статьи 8 законопроекта устанавливается, что страховые тарифы, структура страховых тарифов и порядок их применения при расчете страховой премии устанавливаются Правительством Российской Федерации в соответствии с предлагаемым регулированием.

4а. Каковы тарифы на страхование аналогичного предлагаемому законопроектом, перечня рисков на аналогичные страховые суммы, по добровольным видам страхования?

От 0,1 до 1,5% от страховой суммы.

4б. Каким должен быть справедливый (обоснованный) размер тарифа (в процентах от страховой суммы) по предлагаемому законопроектом виду страхования для того, чтобы страховые компании получали требуемую доходность на вложенный капитал и были заинтересованы предоставлять указанную услугу?

0,1%

4в. Какова требуемая доходность капитала при принятии решения об инвестировании средств в страховой бизнес?

20%

5. Пунктом 2 статьи 6 законопроекта устанавливается, что обязанность по страхованию гражданской ответственности не распространяется на владельца объекта недвижимости в случае, если риск ответственности относительно такого объекта застрахован в соответствии с предлагаемым регулированием иным лицом (страхователем).

С точки зрения страхования ответственности это возможно.

5а. Гражданская ответственность владельцев какого количества объектов недвижимости уже застрахована сегодня согласно требованиям закона о промышленной безопасности или иных законов?

Все, кто должен получать лицензию на работы с ОПО.

6. Статьей 7 законопроекта устанавливается, что страховая сумма определяется страховщиком по результатам оценки пожарного риска на объекте, определяются максимальный и минимальный размер страховой выплаты, а также порядок определения промежуточных значений страховой выплаты.

6а. Каков ожидаемый средний размер страховых выплат по одному полису обязательного страхования ответственности предлагаемому законопроектом? (Если возможно, то с разбивкой по страховым полисам по страхованию ответственности владельцев коммерческой недвижимости и жилой недвижимости, а также с оценкой причины выплаты страховой суммы: ущерб здоровью, смерть, ущерб имуществу третьих лиц)?

Предлагаемый вид страхования в настоящее время практически не осуществляется из-за отсутствия заинтересованности (при пожаре основной ущерб наносится имуществу страхователя, страхуется именно этот риск). Поэтому статистики нет.

7. Декларируемая авторами цель принятия законопроекта заключается в гарантировании защиты имущественных интересов граждан и юридических лиц, а также индивидуальных предпринимателей, связанных с причинением вреда имуществу указанных субъектов, жизни или здоровью граждан в результате пожара, финансовом обеспечении ответственности перед третьими лицами за причинение возможного вреда.

7а. Считаете ли Вы, что указанная цель будет достигнута с принятием предлагаемого законопроекта?

Эта цель будет достигнута только в отношении третьих лиц (по статистике МЧС России – около 500 человек в год на всю страну). Основной ущерб от пожаров, причиняемый владельцам недвижимости, в том числе гражданам и предприятиям, законопроектом не компенсируется. Поэтому декларируемая цель – решение острых социальных вопросов, связанных с пожарами, достигнута не будет.

8. Считаете ли Вы целесообразным принятие законопроекта в указанной редакции?

Нет.

9. К каким издержкам субъектов предпринимательской деятельности приведет принятие законопроекта в указанной редакции?

Для владельцев жилья и производственных предприятий издержки будут совершенно необоснованными, так как никакой выгоды от страхования эти страхователи не получат. Владельцы объектов недвижимости с массовым пребыванием третьих лиц могут быть заинтересованы в данном виде страхования.

Оценить издержки не представляется возможным, поскольку, в нарушение требований закона "Об организации страхового дела в Российской Федерации" в законопроекте отсутствует необходимая информация о структуре и размере страхового тарифа.

10. Иные предложения и замечания по проекту нормативного правового акта

Заключение прилагается.