

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Об оценке регулирующего воздействия на проект федерального закона «Об обязательном страховании гражданской ответственности за причинение вреда в результате пожара»

Министерством экономического развития Российской Федерации в соответствии с пунктом 60(1) Регламента Правительства Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2004 г. № 260, рассмотрен проект федерального закона «Об обязательном страховании гражданской ответственности за причинение вреда в результате пожара» (далее - проект закона).

Развитие институтов противопожарного страхования является исключительно значимым механизмом, позволяющим как создавать экономические мотивы для собственников объектов недвижимости по увеличению уровня противопожарной защищенности указанных объектов, так и гарантировать возмещение ущерба, причиненного в результате пожара собственнику объекта недвижимости, третьим лицам в случае нанесения вреда. По оценкам экспертов порядка 95% объектов недвижимости в странах Европы застрахованы по самому широкому спектру рисков.

В Письме МЧС России от 04.02.2010 г. № 42-73-19, адресованном Президенту Российской Федерации, указывается на необходимость разработки законопроекта, принятие которого позволило бы «минимизировать негативные последствия, которые возникают вследствие пожара, и существенно снизить нагрузку на бюджеты всех уровней по выплате компенсаций пострадавшим от пожаров». По итогам рассмотрения указанного письма МЧС России Президентом дано поручение от 4 февраля 2010 года №Пр-269, о необходимости разработки указанного проекта закона.

Исходя из данных, представленных разработчиками в пояснительной записке и финансово - экономическом обосновании, целями проекта закона являются:

а) повышение уровня пожарной безопасности зданий и сооружений и снижения размеров потерь от пожаров;

б) обеспечение права граждан на возмещение вреда потерпевшим лицам в результате пожаров в полном объеме.

Проектом закона предлагается установить обязанность владельцев объектов недвижимости по страхованию гражданской ответственности за причинение вреда в результате пожара.

1. В целях повышения уровня пожарной безопасности объекта недвижимости предлагается законодательно закрепить механизм, обеспечивающий экономическую заинтересованность владельца (статья 4 проекта закона). По замыслу разработчиков, такая заинтересованность обеспечивается установлением зависимости размера страховой премии от уровня индивидуального пожарного риска страхуемого объекта недвижимости.

Таким образом, оценка регулирующего воздействия на предмет возможности достижения указанной цели регулирования сводится к оценке того, создает ли предлагаемое регулирование, и в какой мере, экономический мотив страхователей в повышении пожарной безопасности принадлежащих им объектов.

1.1. По данным МЧС России в Российской Федерации под действие проекта закона попадает порядка 63 млн. объектов недвижимости. В период с 2007 по 2009 гг. средний размер ущерба, нанесенного третьим лицам с учетом численности погибших, травмированных, а также прямого ущерба в результате пожаров на указанных объектах составил около 7 млрд. рублей в год.

Если бы совокупный ущерб третьим лицам распределялся равномерно между владельцами подпадающих под предлагаемое регулирование объектов недвижимости, то каждому из них в среднем пришлось бы возместить третьим лицам всего около 111 рублей в год.

Типичный комплекс мероприятий по повышению уровня пожарной безопасности здания может быть условно разделен на проведение экспертных исследовательских работ по оценке уровня пожарного риска объекта и выявлению основных источников пожарного риска, а также на мероприятия по техническому

переоснащению здания, в том числе с изменением его конструктивных особенностей и оснащением противопожарными системами.

По оценкам субъектов предпринимательской и иной деятельности, стоимость проведения экспертизы объекта недвижимости в целях оценки его противопожарного состояния может колебаться от 0,5 до 10 тыс. рублей, в зависимости от предмета данной экспертизы и комплекса проводимых мероприятий. В тоже время стоимость соответствующего противопожарного оборудования (сигнализации, датчики, системы тушения пожара), способного повысить пожарную безопасность, и работ по его установке может достигать десятков тысяч рублей.

Однако даже если использовать допущение о том, что противопожарная защищенность среднего объекта недвижимости в Российской Федерации может быть значительно увеличена (например, таким образом, чтобы количество пожаров и общий ущерб от них в среднем по стране сократится на 30%) посредством вложения относительно малых средств (3-5 тысяч рублей на один объект недвижимости), то осуществление владельцами недвижимого имущества мероприятий по увеличению уровня пожарной безопасности указанных объектов представляли бы собой инвестиции 3-5 тысяч рублей с целью сэкономить 30% от ожидаемого ущерба в размере 111 рублей в год, то есть 33 рубля в год.

Объективно при текущем состоянии противопожарной безопасности объектов недвижимости в стране необходимость возмещения вреда потерпевшим лицам в результате пожаров в полном объеме не может мотивировать владельца объекта недвижимости не только на улучшение противопожарного состояния объекта недвижимости, но и на проведение экспертизы противопожарного состояния данного объекта, так как математическое ожидание возможных убытков (вероятность наступления пожара умноженная на возможные расходы в случае возгорания) незначительны по сравнению с требуемыми расходами на повышение уровня пожарной безопасности.

1.2. Предлагаемым регулированием устанавливается обязанность по страхованию гражданской ответственности владельца недвижимости перед

третьими лицами. Пунктом 1 статьи 8 устанавливается размер страховой суммы по договорам страхования, при этом размер страхового тарифа согласно проекту закона определяется Постановлением Правительства Российской Федерации.

Размер страховой премии определяется по формуле:

$$\text{Страховая премия} = \text{страховой тариф} \times \text{страховая сумма},$$

где страховой тариф не известен и определяется Постановлением Правительства Российской Федерации.

Страховая сумма составляет 10-500 миллионов рублей в зависимости от уровня индивидуального пожарного риска, рассчитанного по соответствующей методике.

Таким образом, размер страховой премии, которую будет вынужден уплатить владелец недвижимости, проектом закона непосредственно не определен. Рассмотрено четыре сценария развития рынка противопожарного страхования на основе различных допущений относительно размера установленного тарифа и следовательно, об ожидаемом размере страховой премии. В таблице 1 приведены результаты оценки указанных сценариев.

Таблица 1

П/П	Основное допущение	Общая нагрузка на владельцев объектов недвижимости	Прибыль страховых компаний	Результат
1	Тариф обеспечивает только выплаты по страховым случаям	7 млрд рублей или 111 рублей на 1 объект недвижимости	-6,3 млрд. рублей	Страховые компании работают в убыток и отказываются предоставлять услугу Экспертиза не проведена Противопожарная безопасность не выросла
2	Тариф обеспечивает нормальную доходность страховым компаниям	14 млрд. рублей или 222 рубля на 1 объект недвижимости	0,7 млрд. рублей	Страховые компании предоставляют услугу Убытки покрыты Экспертиза не проведена Противопожарная безопасность не выросла
3	Тариф обеспечивает нормальную доходность + стоимость экспертизы	45,5 млрд. рубле или 722 рубля на 1 объект	0,7 млрд. рублей	Страховые компании предоставляют услугу Убытки покрыты Экспертиза проведена

		недвижимости й		Противопожарная безопасность не выросла
4	Тариф мотивирует собственника на улучшение противопожарных защиты	126 млрд. рублей или 2000 рублей на 1 объект недвижимости	81 млрд. рублей	<p>Страховые компании получили значительную сверхприбыль</p> <p>Убытки покрыты</p> <p>Экспертиза проведена</p> <p>Противопожарная безопасность выросла (сложно оценить насколько)</p> <p>Владельцы объектов недвижимости понесли значительные расходы</p>

При расчете последствий установления различных величин тарифа использовались предположения о том, что страховые суммы всегда покрывают убытки, операционные расходы на страхование одного объекта составляют 100 рублей (расходы на оплату труда, накладные расходы и прочее, не считая выплат по страховым случаям), экспертиза одного объекта, предусмотренная проектом закона, стоит 500 рублей и о том, что прибыль страховых компаний позволяющая обеспечить интерес участников рынка к данному виду бизнеса, составляет 10% от размера возмещаемых убытков.

В целях проводимых расчетов не учтен доход страховых организаций от инвестирования собранных страховых премий. Если предположить, что страховые суммы выплачиваются пострадавшим равномерно в течение года, и указанные средства инвестируются с доходностью 7 % годовых, то такое допущение приведет к необходимости переоценки рассчитанного тарифа на 3,5%. Вместе с тем, изменение значений страховых премий на 3,5% не может сколь бы то ни было существенно повлиять на выводы, сделанные в результате анализа. Кроме того, определение значений целого ряда переменных, используемых в расчетах сопряжено с гораздо большей неопределенностью, что также делает бессмысленным избыточно детальный расчет данной составляющей справедливого тарифа.

Анализ прогнозных сценариев показывает, что если Правительством Российской Федерации будет установлен тариф, позволяющий страховым компаниям лишь компенсировать убытки в результате возмещения гражданской ответственности владельцев недвижимости третьим лицам, страховые компании не

будут иметь экономического мотива оказывать данную услугу. Чтобы механизм страхования мог функционировать, тариф должен, как минимум, позволять страховым компаниям компенсировать операционные расходы, связанные с необходимостью сбора средств страхователей, ведением учета, изготовления полисов страхования и иных операций. Более того, установленный тариф должен позволять компаниям получать прибыль. В целях оценки было использовано предположение о том, что установление тарифа с премией в 10% к размеру ожидаемых выплат и операционных затрат позволит создать достаточный мотив участия в данном бизнесе для страховых компаний. Таким образом, минимальная стоимость полиса, позволяющего организовать противопожарное страхование предусмотренным проектом закона образом, составляет 222 рубля за 1 объект недвижимости. Такая стоимость полиса не позволит страховым компаниям надлежащим образом проводить оценку пожарных рисков и не будет мотивировать владельца объекта недвижимости увеличивать уровень пожарной безопасности объектов.

Предусмотренный проектом закона механизм предполагает проведение экспертизы объекта недвижимости в целях оценки его противопожарного состояния (далее – экспертизы). Вместе с тем, установление тарифа на уровне, позволяющем страховым компаниям проводить оценку пожарных рисков, приведет к росту стоимости полиса более чем в 3 раза с 222 рублей до 722 рублей. Фактически гарантия возмещения убытков третьим лицам в размере 7 млрд. рублей, возникших в результате пожара, в случае принятия предлагаемого регулирования повлечет расходы владельцев объектов недвижимости в сумме 45,5 млрд. рублей. Более того, ни владелец объекта недвижимости, ни страховая компания в данном случае не будут заинтересованы в проведении экспертизы объекта недвижимости. То есть страховая компания не сможет существенно снизить цену полиса, даже в случае если объект совершенно безопасен, поскольку 611 рублей из 722 рублей стоимости полиса – это средства, необходимые для покрытия прямых расходов страховых компаний, связанные с себестоимостью проведения экспертизы, сбора средств, ведением учета и прочим. Владелец объекта

недвижимости не будет иметь мотива повышать уровень противопожарной защищенности, так как стоимость страхового полиса не может снизиться в достаточной степени, для того, чтобы компенсировать убытки по увеличению уровня пожарной безопасности.

Таким образом установление тарифов на уровне, позволяющем участникам страхования добросовестно исполнять нормы проекта закона, не приведет к увеличению уровня пожарной безопасности, в тоже время потребует от участников рынка расходов, в 6 раз превышающих возможные убытки третьих лиц в результате пожаров (45 млрд рублей против 7 млрд рублей). Более того, это не создаст мотива для участников рынка добросовестно исполнять положения проекта закона. Учитывая, что проведение экспертизы не приведет к экономической выгоде, обе стороны будут склонны нарушить положения проекта закона и не проводить указанную экспертизу, минимизировав свои издержки.

Только установление повышенных тарифов на страхование гражданской ответственности, позволяющих страховым компаниям извлекать значительные сверхприбыли, может мотивировать владельцев объектов недвижимости увеличивать уровень противопожарной защищенности установленных проектом закона объектов. Так, установив стоимость полиса на уровне 2000 рублей при себестоимости (операционных расходах страховой компании) на уровне 611 рублей, государство позволит компаниям делать значительную скидку в стоимости полиса вплоть до 1300 рублей для владельцев высокозащищенных объектов недвижимости, что мотивирует владельцев объектов недвижимости увеличивать уровень противопожарной защищенности. Однако данное регулирование предполагает возложение на владельцев недвижимости расходов на уровне 126 млрд. рублей в год при реальном размере компенсируемых убытков порядка 7 млрд. рублей в год и означает получение значительных сверхприбылей страховыми организациями. Подобное регулирование достигает цели не благодаря установлению обязанности по компенсации возможных убытков для владельцев объектов недвижимости, но благодаря фактическому наделению страховых компаний правом «штрафовать» владельцев недостаточно защищенных объектов

недвижимости. В случае, если рынок будет конкурентным, цены на полисы подобного страхования быстро снизятся до справедливых уровней в 600-700 рублей, не оставляя мотива для увеличения безопасности объекта недвижимости.

2. Второй целью предлагаемого регулирования является гарантирование защиты имущественных интересов граждан и юридических лиц, а также индивидуальных предпринимателей, связанных с причинением вреда имуществу физических, юридических лиц или индивидуальных предпринимателей, жизни или здоровью граждан в результате пожара, финансовом обеспечении ответственности перед третьими лицами за причинение возможного вреда.

2.1. Пунктом 2 статьи 7 определяются минимальный и максимальный размеры страховых сумм в 10 млн. рублей и 500 млн. рублей соответственно. То есть в случае, если гражданская ответственность владельца объекта недвижимости застрахована на 10 млн. рублей, а обязательства владельца недвижимости в результате пожара составили 20 млн. рублей, то страховая компания выплатит только страховую сумму, оставшиеся 10 млн. рублей владелец объекта вынужден будет компенсировать из собственных средств.

Учитывая, что одной из целей проекта закона является гарантия выплаты убытков третьим лицам, исключительную важность имеет вопрос достаточности страховой суммы для возмещения возможных убытков. Одним из ключевых предположений при расчете размера страховой суммы, который был бы достаточен для возмещения убытков, является предположение о степени равномерности распределения убытков. Разработчиками проекта закона представлены данные об общем размере убытков и о количестве пожаров, но не представлено данных о том, насколько равномерным является распределение убытков при пожарах. В целях оценки регулирующего воздействия были использованы несколько предположений относительно распределения ожидаемых убытков.

Согласно письму МЧС России от 10.12.2010 г. № 19-1-15-6254 данных о том, в результате какого количества пожаров общий убыток третьим лицам (с учетом погибших и травмированных) составил более 10 млн. рублей, в распоряжении МЧС России не имеется. Однако МЧС России представлены данные,

согласно которым в среднем за период 2007 - 2009 годов в стране произошло 15 пожаров в год, число погибших лиц в которых превысило 5 человек. При использовании некоторых допущений может быть сделан вывод о том, что на 0,39 процента всех произошедших пожаров может приходиться 10,5 процентов общего ущерба (Допущения и расчеты приведены в Таблице 2). В случае если бы владельцы указанных 15 объектов недвижимости были застрахованы согласно нормам, предлагаемым проектом закона, на 10 млн. рублей каждый, то страховые компании возместили бы только 150 млн. рублей при общем объеме ущерба, нанесенного третьим лицам, 735 млн. рублей, то есть покрыли бы только 20 процентов расходов.

При допущении о том, что на одного погибшего при пожаре приходится один травмированный, все пожары, в которых бы погибло более трех человек и более трех человек получили бы травмы, были бы сопряжены с общим убытком третьим лицам, превышающим страховую сумму в 10 млн. рублей.

Таблица 2

Нормы проекта закона		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Размер компенсации в случае гибели человека 2 млн. рублей.</li> <li>• Лимит ответственности по возмещению вреда здоровью в результате пожара на одного человека 2 млн. рублей</li> </ul>		
Представленные данные	МЧС России	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 15 пожаров в год, в которых погибает более 5 человек (по данным 2007-2009 годов).</li> <li>• Общее количество человек, погибших в этих 15 пожарах – 203 человека.</li> <li>• Средняя выплата за ущерб здоровью 1 человека в результате пожара, в случае если бы все владельцы недвижимости были застрахованы согласно предлагаемым нормам, должна была бы составить – 1,5 млн. р.</li> </ul>		
Допущения России	Минэкономразвития	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• В каждом из 15 крупнейших пожаров травмы получили столько же процентов от общего количества травмированных за указанный период лиц, сколько процентов погибло в указанных пожарах, от общего количества погибших за указанный период во всех пожарах.</li> <li>• Ущерба имуществу третьих лиц в результате пожаров не наносится.</li> <li>• Здания, в которых произошли указанные пожары, застрахованы на 10 млн. рублей согласно нормам проекта закона.</li> </ul>		
Расчеты России	Минэкономразвития	

Число погибших в указанных 15 пожарах	Число травмированных в указанных 15 пожарах	Общий ущерб третьим лицам в указанных пожарах, подлежащий возмещению согласно нормам проекта закона
203 человека	В указанных 15 пожарах погибло 203 человека, что составляет 7,5 % от общего количества погибших. Травмировано в год 2941 человек, тогда травмировано на указанных пожарах $7,5\% \times 2941$ человек = 219 человек.	203 погибших $\times$ 2 млн. рублей + 219 травмированных $\times$ 1,5 млн. рублей = 735 млн. рублей.

Приведенные расчеты, с одной стороны, позволяют сделать вывод о недостаточности данных для принятия решения о минимальном размере страховой суммы, с другой стороны, позволяют с достаточной степенью вероятности предположить, что принятие предлагаемых норм регулирования позволит гарантировать компенсацию значительно меньшую, чем 90 % ущерба, нанесенного третьим лицам.

2.2. В условиях, когда минимальный размер страховой суммы не позволяет гарантировать возмещение ущерба третьим лицам, пострадавшим в результате пожара, особую значимость приобретает механизм расчета размера страховой суммы, и то, позволяет ли указанный механизм увеличивать минимально допустимую страховую сумму в тех случаях, когда наступление страхового случая может быть сопряжено с повышенным числом жертв и повышенным размером ущерба для третьих лиц.

Статьей 7 проекта закона устанавливается, что минимальный размер страховой суммы в 10 миллионов рублей применяется в случае не превышения допустимых значений пожарного риска, установленных федеральным законодательством в области пожарной безопасности, а увеличение значения пожарного риска на 1 порядок приводит к увеличению страховой суммы на 200 млн. рублей вплоть до максимальной в 500 млн. рублей. Методики оценки пожарного риска разработаны в соответствии с постановлением правительства Российской Федерации от 31 марта 2009 года №272 «О порядке проведения расчетов по оценке пожарного риска» (далее – методики). Указанные методики оценки допустимых значений пожарного риска не учитывают возможность

нанесения вреда имуществу третьих лиц, но дают оценку вероятности причинения ущерба жизни и здоровью третьих лиц.

Кроме того, смысл расчетной величины индивидуального пожарного риска заключается в оценке вероятности того, что все люди будут эвакуированы невредимыми и ни один человек не пострадает. Данная величина представляет собой произведение вероятности возникновения пожара, вероятности неэффективного срабатывания установок автоматического пожаротушения, вероятности присутствия людей в здании в момент пожара, вероятности невозможности эвакуации всех людей находящихся в здании и вероятности неэффективного срабатывания систем противопожарной защиты.

Так, два объекта, имеющих допустимый уровень пожарного риска один к одному миллиону (нормативное значение), могут посещаться различным количеством людей. Согласно методике в обоих случаях риск того, что хотя бы один человек пострадает ниже, чем один к одному миллиону в год. Однако в случае, когда данный прецедент произойдет, количество пострадавших на объекте, посещаемом большим количеством людей, вероятно, будет большим, чем во втором объекте. Соответственно и страховые суммы по указанным объектам должны быть разными, а предлагаемое регулирование устанавливает равные страховые суммы для обоих объектов.

Любая математическая оценка ожидаемых потерь при пожаре имеет значительную степень условности. Основывать величину страховой суммы следует не на вероятности наступления события, а на возможном максимальном ущербе в случае его наступления. А оценку вероятности наступления события должны проводить страховые компании, разрабатывая собственные методики и принимая на себя риск неверной оценки вероятности наступления события, только в этом случае может быть достигнута цель регулирования – гарантирование возмещения ущерба.

Кроме того, всякое вновь возводимое здание и сооружение согласно Федеральному закону от 22 июля 2008 г. № 123 - ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» (далее – техрегламент) должно

соответствовать уровню допустимого пожарного риска. Следовательно, все вновь возводимые здания и сооружения, согласно положениям проекта закона должны страховаться на сумму в 10 млн. рублей.

Таким образом, предлагаемое регулирование не обеспечивает гарантии возмещения ущерба третьим лицам возникшего в результате пожара.

3. Принятием предлагаемого регулирования в настоящем виде не достигается ни одна из декларируемых проектом закона целей. В тоже время, вступление в силу проекта закона приведет к целому ряду негативных последствий.

3.1. Статьей 26 проекта закона устанавливается, что контроль за исполнением обязанности по противопожарному страхованию владельцами объектов недвижимости осуществляется органами государственного пожарного надзора при проведении плановых и внеплановых проверок соблюдения обязательных требований пожарной безопасности на объектах надзора. Учитывая, что в сферу действия проекта закона попадают жилые помещения, количество объектов, проверяемых в соответствии с предлагаемым регулированием, согласно финансово-экономическому обоснованию проекта закона возрастет в 13,5 раз с 4,6 миллионов до 63,3 миллионов, что приведет к необходимости существенного увеличения штата сотрудников органов государственного пожарного надзора. В противном случае контроль за выполнением обязательных требований по соблюдению противопожарной безопасности и положений предлагаемого регулирования не будет осуществляться органами государственного пожарного надзора надлежащим образом и в полном объеме. Вместе с тем, согласно финансово-экономическому обоснованию, принятие проекта закона не повлечет роста расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Проектом закона не устанавливается ответственность за нарушение обязанности по страхованию, что приводит к бессмысленности мероприятий по контролю соответствующими государственными органами в области пожарной безопасности за исполнением таких требований.

Если государство готово оплатить расходы на значительное увеличение численности пожарных инспекторов, то одной этой меры было бы достаточно для

снижения риска возникновения пожаров, а следовательно и для уменьшения размера ущерба, возникающего в результате пожаров.

Таким образом, в этой части новое правовое регулирование способно привести к возникновению значительных расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации или к отсутствию надлежащего государственного контроля за выполнением требований проекта закона в отношении всех субъектов предпринимательской и иной деятельности.

3.2. Согласно приложению к финансово-экономическому обоснованию к проекту закона разработчики оценивают доходы бюджета Российской Федерации от принятия предлагаемого регулирования в 421,4 млн. рублей, исходя из предположения о том, что страховые организации соберут 10,5 млрд. рублей страховых премий, 2,1 млрд. рублей из которых составят доналоговую прибыль указанных организаций. Однако, как было указано выше, при добросовестном исполнении участниками рынка предлагаемых норм регулирования, в том числе, при проведении процедуры оценки индивидуального пожарного риска объектов недвижимости, размер страховых премий должен составить 46,8 млрд. рублей, для того, чтобы обеспечить указанный уровень доналоговой прибыли страховых компаний, а, следовательно, и поступление налогов в указанном размере. Если предположить, что страховые компании соберут 10,5 млрд. рублей страховых премий и при этом продолжают добросовестно исполнять нормы проекта закона, то общий убыток страховых компаний составит порядка 35 млрд. рублей. Более того, указанный убыток будет сальдироваться с прибылями по иным видам страхования, а следовательно уменьшит общую налогооблагаемую базу отрасли на указанную величину, в результате чего поступления по налогу на прибыль уменьшатся на 7 млрд. рублей. Кроме того, согласно данным разработчиков законопроекта порядка 4,5 млрд. рублей из 10,5 млрд. рублей страховых премий будет уплачено субъектами предпринимательской деятельности, если предположить что все указанные субъекты платят налог на прибыль и имеют возможность снизить налогооблагаемую базу на размер уплаченных страховых премий, то поступления по налогу на прибыль, снизятся еще на 900 млн. рублей. То есть при допущении о

добросовестном исполнении участниками рынка норм проекта закона, поступления налоговых платежей в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации не только не увеличатся но, напротив, сократятся на 8 млрд рублей (данный сценарий развития событий маловероятен, так как страховые организации не будут оказывать подобную услугу по положенным в основу расчетов МЧС России тарифам).

Однако даже в случае если тариф будет увеличен и требования проекта закона об обязательной оценке индивидуального пожарного риска будут исключены, поступления налога на прибыль в результате принятия проекта закона снизятся, а не увеличатся. Так если допустить, что общий объем собранных страховых премий составит не 10,5, а 20 млрд. рублей, и при этом, в результате отмены требования по проведению оценки риска общие расходы (считая выплаты и операционные расходы) компаний составят 13,3 млрд. рублей, то доналоговая прибыль страховых организаций составит 6,7 млрд. рублей, а налог на прибыль следовательно – 1,34 млрд. рублей. Вместе с тем, налогооблагаемая база субъектов предпринимательской деятельности, на которых возложена обязанность по уплате страховых премий сократится на 8,57 млрд. рублей, то есть поступления налога на прибыль от указанной группы компаний сократятся на 1,7 млрд. рублей (при допущении о том, что все организации платят налог на прибыль и способны снизить налогооблагаемую базу на размер страховой премии). Таким образом, в результате принятия проекта закона и установления тарифа, обеспечивающего сборы страховых премий в размере 20 млрд. рублей, возможно ожидать сокращения поступлений по налогу на прибыль на 360 млн. рублей.

Теоретически возможно установить столь высокий размер страхового тарифа, что поступления от налога на прибыль страховых компаний превысят, снижение налога на прибыль от субъектов предпринимательской деятельности, в обязанность которым вменяется покупка страховых полисов, однако подобный сценарий развития событий связан с необходимостью установления исключительно высоких размеров тарифов для граждан. В случае же, если тариф будет повышаться исключительно для субъектов предпринимательской деятельности, то рост

прибыли страховых компаний, будет компенсироваться падением прибыли контрагентов страховых компаний по указанным сделкам.

Кроме того, согласно данным разработчиков, принятие проекта закона приведет к росту расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на 361 млн. рублей в год, за счет возникновения расходного обязательства по уплате страховых премий за объекты недвижимости находящиеся в государственной и муниципальной собственности.

3.3. Статьей 2 проекта закона определяется объект недвижимости, как объект защиты от пожара, предусмотренный статьей 32 техрегламента. Однако указанная статья не содержит термина «квартира». В тоже время статья 32 техрегламента содержит такие объекты, как многоквартирные жилые дома, одноквартирные жилые дома. Таким образом, предлагаемое регулирование предполагает страхование гражданской ответственности в результате пожара целиком объектов жилой недвижимости. Остается неопределенным вопрос об ответственности владельца отдельной квартиры за обязательное страхование согласно проекту закона. Также остается неясным, каким образом будет определяться страховая сумма, установленная статьей 7 проекта закона и страховой риск в отношении жилых домов в целом или в отношении отдельной квартиры.

3.4. Подпунктом 4 пункта 5 статьи 9 предусматривается отказ в возмещении убытков, связанных с утратой товарной стоимости имущества. Учитывая тот факт, что понятие «товарная стоимость» не закреплено в законодательстве, возникает вероятность злоупотреблений со стороны страховых организаций в части отнесения реальных убытков потерпевших на убытки, связанные с потерей товарной стоимости, и занижения таким образом страховых выплат. Более того, в существующей деловой практике добровольного страхования ответственности владельцев недвижимости также не используется указанное понятие. Предлагаемая норма может привести к избыточным издержкам субъектов предпринимательской и иной деятельности. Также предлагаемая норма способна существенно снизить экономическую заинтересованность страхователей в повышении пожарной

безопасности, что противоречит одному из основных принципов противопожарной безопасности, установленному статьей 4 проекта закона.

3.5. Пунктом 4 статьи 6 и пунктом 2 статьи 10 проекта закона устанавливается, что в случае отсутствия договора противопожарного страхования владелец недвижимости не вправе осуществлять эксплуатацию объекта недвижимости. В проекте закона не установлено, каким образом может быть реализовано предлагаемое регулирование в части запрета эксплуатации объекта недвижимости без наличия договора страхования ответственности в отношении жилых помещений, принадлежащих гражданам. Неясно как на практике может быть реализован запрет на эксплуатацию объекта недвижимости, поскольку фактически такой запрет означал бы принудительное выселение жильцов из их квартир.

Таким образом, по итогам оценки регулирующего воздействия проекта федерального закона «Об обязательном страховании гражданской ответственности за причинение вреда в результате пожара» выявлены положения, вводящие избыточные административные и иные ограничения и обязанности для субъектов предпринимательской и иной деятельности или способствующие их введению, а также положения, способствующие возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской и иной деятельности и способствующие возникновению необоснованных расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.

4. В целях выявления возможных расходов субъектов предпринимательской и иной деятельности, которые могут возникнуть в связи с принятием проекта постановления, Минэкономразвития России были проведены публичные консультации с представителями субъектов предпринимательской и иной деятельности. Проект постановления направлялся в Торгово-промышленную палату Российской Федерации, Общероссийскую общественную организацию малого и среднего предпринимательства ОПОРА России, Общероссийскую общественную организацию «Деловая Россия», Российский союз промышленников

и предпринимателей, а также размещен на официальном сайте Минэкономразвития России.

В рамках публичных консультаций была получена позиция Торгово-промышленной палаты Российской Федерации, Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства ОПОРА России, Российского союза промышленников и предпринимателей, АНО «Поволжская логистическая ассоциация» и ряда других.

Справка о результатах проведения публичных консультаций с представителями субъектов предпринимательской и иной деятельности по проекту федерального закона «Об обязательном страховании гражданской ответственности за причинение вреда в результате пожара»

Согласно подпункту «в» пункта 11 Положения о порядке подготовки заключений об оценке регулирующего воздействия, утвержденного приказом Минэкономразвития России от 31 августа 2010 г. № 398, Департаментом оценки регулирующего воздействия проведены публичные консультации с представителями субъектов предпринимательской и иной деятельности по проекту федерального закона «Об обязательном страховании гражданской ответственности за причинение вреда в результате пожара» (далее – проект закона).

В рамках публичных консультаций 13 декабря 2010 г. Минэкономразвития России провело совещание с участием представителей МЧС России, страховых объединений и представителей иных субъектов предпринимательской деятельности по вопросу оценки регулирующего воздействия проекта закона. Также проект закона и перечень вопросов по проекту закона были размещены на официальном сайте Минэкономразвития России и направлены в Торгово-промышленную палату Российской Федерации, Российский союз промышленников и предпринимателей, Общероссийскую общественную организацию малого и среднего предпринимательства «ОПОРА РОССИИ»,

Общероссийскую общественную организацию «Деловая Россия», представителям объединений страховщиков.

Получен ряд позиций от представителей субъектов предпринимательской деятельности, в том числе получены ответы Торгово-промышленной палаты Российской Федерации (письмо № 08/270 от 09.12.2010 г.), Российского союза промышленников и предпринимателей (письмо № 1503/05 от 09 декабря 2010 г.), Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «ОПОРА РОССИИ» (письмо № 996 от 07.12.2010), а также еще 14 позиций других представителей субъектов предпринимательской и иной деятельности.

1) Представители субъектов предпринимательской и иной деятельности высказали мнение, что в настоящем виде предлагаемое регулирование в целом не способно снизить пожарные риски и повысить пожарную безопасность, так как проект закона не содержит норм, направленных на повышение пожарной безопасности. Часть представителей субъектов предпринимательской и иной деятельности отмечают, что применение страховых тарифов в качестве стимула малоэффективно, так как затраты на реальное повышение пожарной безопасности несравнимо больше страховых тарифов.

2) Большинство представителей субъектов предпринимательской и иной деятельности высказали мнение, что устанавливаемый проектом закона перечень объектов недвижимости в целях страхования гражданской ответственности по риску «пожар» является избыточным. Представители указанных субъектов отмечают, что включение в круг объектов, подлежащих обязательному страхованию, например, пожарных депо и всех без исключения зданий сельскохозяйственного назначения нецелесообразно.

Также представители субъектов предпринимательской и иной деятельности отмечают, что указанный перечень должен быть определен непосредственно в проекте закона и не должен содержать отсылочных норм на другие нормативные правовые акты. Представители субъектов предпринимательской и иной деятельности отмечают нецелесообразность включения в сферу предлагаемого

регулирования жилых помещений с учетом того факта, что согласно статистике при пожарах в жилых помещениях основными пострадавшими являются их владельцы, а возмещение ущерба владельцам недвижимости проектом закона не предусмотрено. Также отмечается, что включение жилых домов в перечень таких объектов не обеспечено механизмом организации такого страхования, что делает страхование неэффективным.

Представители субъектов предпринимательской и иной деятельности считают необходимым установить обязанность страхования гражданской ответственности владельцами объектов недвижимости поэтапно для разных категорий зданий, с возможностью проведения анализа недостатков предлагаемого правового регулирования на отдельной категории зданий с целью исправления выявленных недостатков без вовлечения в правоотношения по страхованию владельцев зданий иных категорий. Представителями указанных субъектов предлагается в первую очередь предусмотреть обязанность заключения договора обязательного страхования гражданской ответственности за причинение вреда в результате пожара владельцами зданий социального назначения (больницы, детские сады, школы и т.п.).

Кроме того, представлена позиция, согласно которой использование в проекте закона понятия «объект защиты» в качестве синонима объекта недвижимости незаконно ограничивает права его собственника, предусмотренные Гражданским кодексом, по передаче прав на владение, пользование арендатору, а также, наряду с собственностью – и прав по обеспечению его сохранности (в целом или в отдельно взятой части) в области пожарной безопасности в оговоренных договором аренды пределах. Таким образом, арендатор при таком варианте регулирования полностью выводится из сферы ответственности за обеспечение пожарной безопасности в арендуемом помещении.

3) Представители субъектов предпринимательской и иной деятельности оценивают стоимость экспертизы, которую страховщик обязан провести в соответствии со статьей 14 проекта закона суммой от 500 и до 10 тысяч рублей, а в отдельных случаях (сложные промышленные объекты и т. п.) до 200 тысяч

рублей. Представители указанных субъектов также приводят оценки операционных затрат страховых компаний, связанных 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 размере до 35% от страховой премии.

Представители субъектов предпринимательской и иной деятельности приводят существующие оценки тарифов на страхование, аналогичные определенным проектом закона, в размере от 0,1 до 1,5% от страховой суммы и полагают, что справедливый тариф может составить от 0,1 до 0,3%.

4) Представители субъектов предпринимательской и иной деятельности полагают, что декларируемая авторами цель проекта закона, заключающаяся 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 будет достигнута частично. Предлагаемые проектом закона размеры страховых выплат в отношении третьих лиц являются недостаточными. Вместе с тем, представители субъектов предпринимательской и иной деятельности указывают на то, что основной ущерб от пожаров, причиняемый владельцам недвижимости, в том числе гражданам и предприятиям, компенсировать согласно проекту закона не предполагается, что не мотивирует их на заключение договоров страхования. Таким образом, устанавливаемые нормы приводят к недостижению одной из целей предлагаемого регулирования, а именно к решению острых социальных вопросов, связанных с пожарами.

5) Представители субъектов предпринимательской и иной деятельности отмечают, что для промышленных предприятий уже принят Федеральный закон "Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев опасных объектов за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте" от 27.07.2010 г. № 225-ФЗ. 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 проекта закона оговаривает, что вред, причинённый в результате пожара, вызванного аварией, не компенсируется. Поэтому обязательство владельцев промышленных объектов страховать их от пожара будет избыточным требованием осуществления двойного страхования.

Оговорка части 2 статьи 1 законопроекта о том, что его положения не распространяются на владельцев объектов недвижимости, подлежащих обязательному страхованию гражданской ответственности владельцев опасных производственных объектов, не может быть признана достаточной в связи с тем, что на практике, опасный производственный объект, подлежащий обязательному страхованию в соответствии с федеральным законом от 21.07.1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», может находиться в помещении, подлежащем обязательному страхованию в соответствии с проектом закона, при этом лишь незначительная часть площади помещения может быть занята опасным производственным объектом. Таким образом, неясно должны ли объект недвижимости и находящийся в нем опасный производственный объект страховаться независимо друг от друга или же, в указанном случае, страхование такого объекта недвижимости согласно проекту закона не требуется.

Минэкономразвития России поддерживает позицию представителей субъектов предпринимательской и иной деятельности в отношении обязательного страхования гражданской ответственности владельцев опасных объектов за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте.

б) Представители субъектов предпринимательской и иной деятельности также высказали ряд предложений и замечаний по доработке предлагаемого регулирования, большинство из которых учтены Минэкономразвития России при подготовке заключения об оценке регулирующего воздействия проекта закона.