

Предложения Всероссийского союза страховщиков по совершенствованию законодательства в части страхования ответственности при эксплуатации объектов с массовым пребыванием людей

1. Установление обязанности возмещения вреда, причиненного личности или имуществу потерпевшего в результате пожара на объекте с массовым пребыванием людей

В рамках отдельной статьи в профильном федеральном законе, определяющем общие требования пожарной безопасности к объектам защиты: Федеральный закон от 21.12.1994 № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» либо Федеральный закон от 22.07.2008 № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» (в какой из законов встраиваться – вопрос обсуждения с МЧС России), - устанавливается четкая и понятная обязанность собственника объекта с массовым пребыванием людей (собственников помещений на территории объекта с массовым пребыванием людей) возместить вред, причиненный жизни, здоровью и имуществу физических лиц (потерпевших) в результате пожара (аналогично конструкции статьи 60 ГрК РФ). Обязанность возмещения вреда на лицо, не обязательно являющееся причинителем вреда (независимо от вины), предлагается возложить на уровне федерального закона во исполнение требований абзаца 2 п. 1 ст. 1064 Гражданского кодекса Российской Федерации.

Нормативными актами устанавливается, по сути, порядок очередности возмещения вреда потерпевшим в результате пожара на территории объекта с массовым пребыванием людей.

Собственник обязан возместить вред в установленном законодательством размере всем потерпевшим в результате пожара, возникшего непосредственно в помещении собственника на объекте с массовым пребыванием людей.

В случае если источник возгорания не установлен и/или источник возгорания находился на территории общего пользования объекта и/или за пределами объекта, а пожар имел место на территориях, принадлежащих нескольким собственникам, все такие собственники несут солидарную ответственность за выплату компенсации потерпевшим.

В качестве обеспечения возмещения вреда потерпевшим используется договор страхования ответственности на случай возмещения вреда потерпевшим в результате пожара на объекте с массовым пребыванием людей

В целях обеспечения выполнения собственником указанной обязанности по возмещению вреда тем же законом в соответствии с п. 2 ст. 927 и ст. 935 ГК РФ на собственников объектов с массовым пребыванием людей (собственников всех помещений на территории объекта с массовым пребыванием людей) возлагается обязанность страховать свою гражданскую ответственность перед физическими лицами (потерпевшими).

Собственник заключает договор страхования со следующими обязательными условиями:

- собственник указывается в договоре в качестве лица, риск ответственности которого застрахован;
- застрахованная территория – это территория, на которой произошел пожар, здание целиком или все помещения, включая территории общего пользования, на территории объекта с массовым пребыванием людей, принадлежащие собственнику;
- потерпевшие – физические лица (потерпевшие).

Страхование осуществляется путем заключения договоров в соответствии с установленными данным законом требованиями.

Принятие отдельного федерального закона не предполагается. То есть страхование вмененное. При этом отсутствие полиса – основание не для запрета на осуществление деятельности по эксплуатации соответствующего объекта, а для проведения внеплановой проверки и наложения штрафа, федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию, а также по надзору и контролю в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах (МЧС России), возможно, вплоть до приостановки эксплуатации объекта через решение суда.

Перечень указанных мер воздействия (штрафы, внеплановые проверки, приостановление эксплуатации) может быть расширен в случае принятия законопроекта №518816-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам совершенствования деятельности федерального государственного пожарного надзора», расширяющего полномочия МЧС России.

В целях обеспечения соблюдения указанных требований необходимо предусмотреть внесение изменений в КоАП и УК РФ в части установления санкций за их несоблюдение (и соответствующих полномочий органа, осуществляющего надзор и контроль в области пожарной безопасности).

Таким образом, если есть договор страхования – работает договор страхования. Если договора страхования нет – собственник платит потерпевшим самостоятельно; в размере, установленном для вмененного страхования.

В профильном законе, которым будет установлена обязанность по страхованию, целесообразно предусмотреть случаи освобождения страховщика от выплаты страхового возмещения по договорам страхования при наступлении страхового случая вследствие грубой неосторожности страхователя или выгодоприобретателя в соответствии с абзацем 2 п. 1 ст. 963 ГК РФ.

Право регресса в соответствии с положениями статьи 1081 ГК РФ к лицу, причинившему вред, сохраняется: страховщик, выплативший страховое возмещение пострадавшему, имеет право предъявления регрессных требований к виновнику пожара.

Таким образом, потерпевший – физическое лицо оперативно получает страховое возмещение, а все разбирательства переносятся в плоскость профессиональных участников рынка.

2. Форма страхования

Требования по страхованию гражданской ответственности устанавливаются в рамках отдельных статей в профильном федеральном законе, устанавливающем общие требования пожарной безопасности к объектам защиты (вмененное страхование).

3. Определение объекта с массовым пребыванием людей

В настоящее время в законодательстве отсутствует однозначное определение «объект с массовым пребыванием людей».

Для целей страхования под объектом с массовым пребыванием людей понимается здание, сооружение, помещение, являющееся объектом защиты в соответствии с Федеральным законом от 22.07.2008 № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» (то есть, к которому установлены или должны быть установлены требования пожарной безопасности для предотвращения пожара и защиты людей при пожаре пожарного надзора).

Объектом с массовым пребыванием людей является объект защиты, а именно здание, сооружение, помещение, являющееся имуществом юридических лиц, индивидуальных предпринимателей либо физических лиц, включая государственное или муниципальное имущество (в том числе объекты, расположенные на территориях поселений) (далее - объект), к которому установлены или должны быть установлены требования пожарной безопасности для предотвращения пожара и защиты людей при пожаре. При этом отдельно стоящее здание (сооружение) является объектом при условии, что его общая площадь составляет более 50 квадратных метров.

МЧС считает, что формулировка объекта с массовым пребыванием людей должна быть подготовлена на базе п. 7 Постановления Правительства РФ от 25.04.2012 № 390 "О противопожарном режиме" (вместе с "Правилами противопожарного режима в Российской Федерации"): В здании или сооружении, кроме жилых домов, в котором может одновременно находиться 50 и более человек, то есть на объекте с массовым пребыванием людей, а также на объекте с рабочими местами на этаже для 10 и более человек руководитель организации обеспечивает наличие планов эвакуации людей при пожаре.

То есть получается: Под объектом с массовым пребыванием людей понимается здание или сооружение, кроме жилых домов, в котором может одновременно находиться 50 и более человек, а также объект с рабочими местами на этаже для 10 и более человек.

4. Потерпевшие (выгодоприобретатели) – физические лица, включая работников страхователя, жизни, здоровью и имуществу которых причинен вред в результате пожара на территории объекта с массовым пребыванием людей (за исключением лица, признаваемого потерпевшим в соответствии с Федеральным законом от 27.07.2010 № 225-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте»). В рамках данного подхода положения, применяемые к потерпевшему – физическому лицу, применяются также к лицам, имеющим права на получение страховой выплаты или компенсационной выплаты в случае смерти потерпевшего. К таким лицам относятся лица, имеющие право в соответствии с гражданским законодательством на возмещение вреда в результате смерти потерпевшего (кормильца), при отсутствии таких лиц – супруг, родители, дети, умершего, лица, у которых потерпевший находился на иждивении, а в отношении возмещения необходимых расходов на погребение – лица фактически понесшие такие расходы.

5. На кого предполагается возложить обязанность по страхованию объекта

Для целей настоящего страхования обязанность по страхованию возникает у всех собственников помещений на территории объекта с массовым пребыванием людей.

В качестве лица, риск ответственность которого застрахован по договору страхования, указывается собственник помещения на территории объекта с массовым пребыванием людей.

Ответственность за причинение вреда жизни, здоровью и имуществу (потерпевшего) возникает у собственника в результате пожара, возникшего на территории помещения, принадлежащего собственнику.

В случае если источник возгорания не установлен и/или источник возгорания находился на территории общего пользования объекта и/или за пределами объекта, а пожар имел место на территориях, принадлежащих нескольким собственникам, все такие собственники несут солидарную ответственность за выплату компенсации потерпевшим (одновременно срабатывают все договоры страхования ответственности таких собственников).

Для целей настоящего подхода обязанность по возмещению вреда потерпевшим в случае пожара в помещении на территории объекта с массовым пребыванием людей возникает у собственника (собственников) независимо от наличия его вины в возникновении пожара:

- при наличии договора страхования, обязанность по возмещению вреда потерпевшему (страховой выплате) в рамках установленных договором условий, в размере лимита по одному потерпевшему переходит к страховщику в соответствии с условиями договора страхования;

- при отсутствии договора страхования возмещение вреда должен осуществлять собственник в размере установленных лимитов по одному потерпевшему.

В договоре страхования должны быть в обязательном порядке указаны следующие условия:

- лицо риск ответственности, которого застрахован, а именно собственник помещения
- адрес и площадь застрахованного помещения, принадлежащего собственнику
- указание на адрес и общую площадь объекта-здания на территории которого находится застрахованное помещение

В отношении объекта с массовым пребыванием людей (здания), на территории которого находятся более одного собственника, может быть заключен один договор страхования на сумму не менее минимальной расчетной страховой суммы. Страхователем по такому договору является один из собственников или иное юридическое лицо, не являющееся собственником объекта, но уполномоченное от имени собственника/собственников объекта на заключение договора страхования гражданской ответственности, и отвечающее за обеспечение пожарной безопасности на территории объекта.

Форма заключения договора страхования

Пример 1

Рассмотрим отдельно стоящее здание общей площадью более 50 кв. м.

По адресу: г.Москва, ул.Тверская, д.№

Функциональное назначение здания – Ф1.

На территории здания находится 1 собственник

Общая площадь здания – 1600 кв.м

Собственнику 1 принадлежит все здание -1600 кв м

Страхователь = собственник 1

Лицо, риск ответственности которого застрахован – Собственник 1 здания по адресу г.Москва, Тверская ул., д.№ общей площадью 1600 кв м, принадлежащее собственнику 1

Пример 2

Рассмотрим отдельно стоящее здание общей площадью более 50 кв. м.

По адресу: г.Москва, ул.Тверская, д.№

Функциональное назначение здания – Ф1.

На территории здания находятся 2 собственника

Общая площадь здания – 1600 кв.м

Собственнику 1 принадлежит -1000 кв м
Собственник 2 –600 кв м

Каждый из 2 собственников обязан в соответствии с требованиями ст. __ ФЗ обеспечить страхование ответственности в отношении помещения, принадлежащего ему на праве собственности, а также в отношении территории общего пользования в здании, которое расположено по адресу г.Москва, ул.Тверская, д.№, общей площадью здания 1600 кв м, на случай причинения вреда жизни, здоровью и имуществу (потерпевших) в результате пожара на указанной территории

Первая конструкция страхования для примера 2

Договор страхования №1

Страхователь – Собственник 1

Лицо, риск ответственности которого застрахован – Собственник 1

Застрахованная территория – помещение, принадлежащее Собственнику 1 на праве собственности площадью 1000 кв м по адресу г.Москва, ул.Тверская, д.№

Договор страхования №2

Страхователь – Собственник 2

Лицо, риск ответственности которого застрахован – Собственник 2

Застрахованная территория – помещение, принадлежащее Собственнику 2 на праве собственности площадью 600 кв м по адресу г.Москва, ул.Тверская, д.№

Вторая конструкция страхования для примера 2

Единый договор страхования

Страхователь – Собственник 1 или Собственник 2 или другое лицо, которое уполномочено собственниками на заключение договора и отвечающие за обеспечение пожарной безопасности на территории объекта

Лица, риск ответственности которых застрахован – Собственник 1, Собственник 2

Застрахованная территория:

- 1) В отношении ответственности Собственника 1 - помещение, принадлежащее Собственнику 1 на праве собственности площадью 1000 кв м по адресу г.Москва, ул.Тверская, д.№
- 2) В отношении ответственности Собственника 2 - помещение, принадлежащее Собственнику 1 на праве собственности площадью 600 кв м по адресу г.Москва, ул.Тверская, д.№

6. Объектом страхования являются имущественные интересы собственника объекта с массовым пребыванием людей, связанные с его обязанностью возместить вред, причиненный жизни, здоровью и (или) имуществу потерпевших (физических лиц) в результате пожара на территории этого объекта.

7. Страховым случаем является наступление гражданской ответственности собственника по обязательствам, возникающим вследствие причинения вреда потерпевшим в результате пожара, произошедшего в период срока действия страхования, установленного договором страхования, которое влечет за собой обязанность страховщика произвести страховую выплату потерпевшим.

8. Минимальный срок страхования 12 месяцев.

9. Объекты с массовым пребыванием людей, на которые распространяются требования по рассматриваемому страхованию

Для категорирования объектов в целях распространения требования по страхованию предлагается использовать классификацию функциональной пожарной опасности (ФПО), установленную Федеральным законом от 22.07.2008 № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности».

Требования по страхованию предлагается установить в отношении следующих категорий объектов:

1) Ф1 - здания, предназначенные для постоянного проживания и временного пребывания людей, в том числе:

а) Ф1.1 - здания дошкольных образовательных организаций, специализированных домов престарелых и инвалидов (неквартирные), больницы, спальные корпуса образовательных организаций с наличием интерната и детских организаций;

б) Ф1.2 - гостиницы, общежития, спальные корпуса санаториев и домов отдыха общего типа, кемпингов, мотелей и пансионатов;

в) Ф1.3 - многоквартирные жилые дома – только в части нежилых помещений, предназначенных для коммерческого использования;

г) Ф1.4 - многоквартирные жилые дома, в том числе блокированные - только в части нежилых помещений, предназначенных для коммерческого использования;

2) Ф2 - здания зрелищных и культурно-просветительных учреждений, в том числе:

а) Ф2.1 - театры, кинотеатры, концертные залы, клубы, цирки, спортивные сооружения с трибунами, библиотеки и другие учреждения с расчетным числом посадочных мест для посетителей в закрытых помещениях;

б) Ф2.2 - музеи, выставки, танцевальные залы и другие подобные учреждения в закрытых помещениях;

3) Ф3 - здания организаций по обслуживанию населения, в том числе:

а) Ф3.1 - здания организаций торговли;

б) Ф3.2 - здания организаций общественного питания;

в) Ф3.3 - вокзалы;

г) Ф3.4 - поликлиники и амбулатории;

д) Ф3.5 - помещения для посетителей организаций бытового и коммунального обслуживания с нерасчетным числом посадочных мест для посетителей;

е) Ф3.6 - физкультурно-оздоровительные комплексы и спортивно-тренировочные учреждения с помещениями без трибун для зрителей, бытовые помещения, бани;

ж) Ф3.7 - объекты религиозного назначения;

4) Ф4 - здания образовательных организаций, научных и проектных организаций, органов управления учреждений, в том числе:

а) Ф4.1 - здания общеобразовательных организаций, организаций дополнительного образования детей, профессиональных образовательных организаций;

б) Ф4.2 - здания образовательных организаций высшего образования, организаций дополнительного профессионального образования;

в) Ф4.3 - здания органов управления учреждений, проектно-конструкторских организаций, информационных и редакционно-издательских организаций, научных организаций, банков, контор, офисов;

5) Ф5 - здания производственного или складского назначения, в том числе:

а) Ф5.1 - производственные здания, сооружения, производственные и лабораторные помещения, мастерские;

б) Ф5.2 - складские здания, сооружения, стоянки для автомобилей без технического обслуживания и ремонта, книгохранилища, архивы, складские помещения.

В части бюджетных учреждений необходимо проведение консультаций на предмет того, какой сценарий предпочтителен: отлагательное условие о вступлении норм закона в

отношении объектов с массовым пребыванием людей, находящихся в оперативном управлении ФГКУ, ГКУ, ФГБУ, ГБУ, МКУ, МБУ либо в хозяйственном ведении ФГУПов, ГУПов, МУПов, например, через 18 месяцев после даты его опубликования (для обеспечения штатного бюджетирования) либо исключения таких объектов из периметра действия закона – сохранение для них текущего положения, при котором выплаты производятся непосредственно из бюджета.

10. Страховая сумма по договору страхования

- Страховая сумма (агрегатный лимит ответственности) по договору не устанавливается;
- устанавливается страховая сумма (лимит ответственности) по одному потерпевшему;
- предлагается установление страховой суммы (лимита по одному потерпевшему) в размере, аналогичном ОС ОПО и ОС ГОП.

Указанный вариант предполагает обязательное формирование пула в соответствии с п. 16 настоящих «Подходов».

В целях проработки подходов к установлению страховых сумм и лимитов проведены следующие мероприятия:

- сбор и обобщение доступной информации для целей обоснования и создания методики определения страховых сумм;
- консультации/переговоры с госорганами, в первую очередь МЧС.

Основные вводные по результатам проработки вопроса обоснования и установления страховой суммы:

- вопрос страхования прорабатывается по основному тотальному риску пожар;
- заинтересованным органом в части обеспечения пожарной безопасности является МЧС;
- механизм вмененного страхования подразумевает включение статей с требованием по страхованию в профильные федеральные законы;
- объектом пожарного надзора (объектом защиты) является здание в целом;
- контроль выполнения требований по страхованию/по возмещению вреда пострадавшим возможен в отношении собственников на территории объекта защиты, контроль деятельности арендаторов, субарендаторов затруднителен;
- на территории здания с множественным присутствием эксплуатирующих организаций в качестве ответственного за пожарную безопасность назначается по практике одно лицо;
- МЧС ведет реестр проверок в привязке к адресу объекта защиты;
- мероприятия по пожарной безопасности направлены на минимизацию ущерба, причем МЧС исходит из сценария, что при выполнении всех требований гибель людей исключена (вероятность гибели людей при пожаре равна 0);
- на текущем этапе уровень контроля пожарной безопасности недостаточен, через механизм страхования возможно усиление контроля со стороны надзорных органов;
- расчетными и доступными параметрами обоснования и определения страховой суммы (для предоставления страховщикам) фактически являются только два показателя: площадь и функциональное назначение объекта, помещений на территории объекта;
- в течение срока менее одного года функциональное назначение объекта, помещений на территории объекта может меняться;

- в рамках пожарного надзора отсутствуют разрешительные документы, однозначная нормативная база, позволяющая рассчитать максимально возможное количество людей на территории объекта защиты, в том числе в момент пожара;
- отсутствует однозначная зависимость МВУ от параметров площади и назначения объекта (на небольшой площади возможно пребывание большого количества людей);
- уровень защищенности здания, зафиксированный по итогам проверки надзора/на момент заключения договора страхования, не является фактором, определяющим размер страховой суммы;
- установление предельной страховой суммы осложнит прохождение законодательных изменений (введение вмененного страхования): на примере предыдущего прохождения предложений по введению вмененного страхования ответственности можно говорить о том, что любая страховая сумма может рассматриваться одновременно и как избыточная и как недостаточная;

Плюсы:

Договор страхования без установления страховой суммы (общего лимита выплаты):

- не ущемляет интересы пострадавших, т.к. всегда достаточен для возмещения вреда независимо от количества пострадавших, собственников на территории;
- нет необходимости в подготовке обоснования и методики определения страховой суммы в рамках прохождения изменений в законодательство: любая методика расчета максимально возможного ущерба (МВУ) и страховой суммы (СС) будет неполной и необоснованной;
- исключение рисков на этапе реализации закона, связанных с заниженной СС и неполной компенсацией вреда всем пострадавшим;
- достаточность страховой выплаты независимо от выбранного варианта страхования (договор на каждого собственника).

Минусы:

- риски, связанные с заключением договора страхования Страховщиком с недостаточным собственным удержанием без учета тяжести риска и потенциального МВУ;
- риски, связанные с демпингом цены, в силу расчета премии от лимита по одному пострадавшему;
- недобросовестная конкуренция (снимается формированием пула);
- кумуляция по территории в результате одного события.

11. Размеры возмещения вреда, лимитов страховых выплат по одному пострадавшему по договору страхования предлагается установить в следующем размере по аналогии с ОС ОПО и ОС ГОП:

- 1) два миллиона рублей - в части возмещения вреда, причиненного жизни каждого потерпевшего;
 - 2) не более 25 тысяч рублей - в счет возмещения расходов на погребение каждого потерпевшего;
 - 3) не более двух миллионов рублей - в части возмещения вреда, причиненного здоровью каждого потерпевшего;
- порядок расчета размера страховой выплаты - по аналогии с предусмотренным Постановлением Правительства Российской Федерации от 15.11.2012 г. № 1164 «Об утверждении правил расчета суммы страхового возмещения при причинении вреда здоровью потерпевшего»;
- 4) не более 50 тысяч рублей - в части возмещения вреда, причиненного имуществу каждого потерпевшего - физического лица.

Предполагается возмещать реальный вред (в понимании п. 2 ст. 15 Гражданского кодекса Российской Федерации).

12. Требование по страхованию не распространяется на следующие категории объектов:

- объекты, расположенные на открытых площадках;
- жилые помещения на территории объектов с массовым пребыванием людей.

13. Актуальные задачи в рамках реализации требований по страхованию:

- взаимодействие и обмен информацией с заинтересованными госорганами в целях обеспечения контрольных мероприятий;
- формирование реестра объектов защиты, в отношении которых заключены договоры страхования гражданской ответственности в интересах страховщиков и МЧС;
- консолидация и последующая передача надзорным органам актуальных данных по рискозащищенности объекта защиты на базе данных реестра;
- единообразие подходов к страхованию в части условий покрытия, договора и сбора актуальных данных по рискозащищенности объекта на базе согласованных Методик, стандартов;
- развитие института экспертизы по рискам, характерным для объектов пожарной защиты на базе страховых компаний;
- гарантирование своевременных и полных выплат пострадавшим, гарантирование на случай несостоятельности, банкротства страховщика, в целях недопущения дискредитации данного вида страхования с учетом его социальной направленности.

14. Взаимодействие с МЧС:

- совместно с МЧС разработка чек-листа (Методики) проверки экспертом страховщика рискозащищенности объекта с массовым пребыванием людей:
 - ✓ чек-лист в обязательном порядке содержит данные по критическим нарушениям, при наличии которых договор страхования не заключается до момента их устранения
 - ✓ данные проверок страховщик направляет в МЧС для информации и контроля устранения;
- необходим контроль со стороны МЧС наличия договоров страхования;
- необходимо информационное взаимодействие МЧС и страховщиков по незастрахованным объектам.

15. ВСС

- ведение реестра объектов с массовым пребыванием людей целесообразно на базе единой формы на площадке ВСС; реестр должен содержать данные по рискозащищенности объекта, опции по передаче информации заинтересованным госорганам;
- необходима разработка внутреннего стандарта по данному виду страхования; желательно, чтобы стандарт был согласован ЦБ России и МЧС (возможно, целесообразно установление Банком России минимальных требований к осуществлению рассматриваемого страхования).

16. Варианты решения актуальных задач, перечисленных в п.13 настоящего документа, на базе модели Пула:

Модель по пулу:

1. «Квота с нуля» - перестрахованию подлежит любой и каждый договор.
2. СУ Перестрахователя не равно Доле Перестраховщика в пуле. $SU = f(x)$ = для любой компании.
3. Доля в пуле – по методике.
4. Мах Доля - не более 15%.

5. Урегулирование убытков в случае банкротства СК – «Дежурный страховщик».

Существование пула позволит поддерживать единые условия, тарифы, играть по общепринятым правилам на рынке в социально значимом виде страхования, поддерживать репутацию страховщиков.

В случае возникновения убытка у страховой организации - банкрота - позволит собрать возмещение с перестраховщиков за минусом доли страховой организации - банкрота.