ЗАКЛЮЧЕНИЕ

об оценке регулирующего воздействия на проект федерального закона

«О внесении изменений в Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»

Минэкономразвития России в соответствии с пунктом 26 Правил проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации  
от 17 декабря 2012 г. № 1318 (далее – правила проведения оценки регулирующего воздействия), рассмотрело проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – проект акта), подготовленный и направленный для подготовки настоящего заключения Минфином России (далее – разработчик), и сообщает следующее.

Проект акта направлен разработчиком для подготовки настоящего заключения впервые.

Информация об оценке регулирующего воздействия проекта акта размещена разработчиком на официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (далее – официальный сайт) по адресу: regulation.gov.ru/projects#npa=52772.

Разработчиком проведены публичные обсуждения уведомления о подготовке проекта акта в срок с 17 августа по 30 августа 2016 г., а также текста проекта акта и сводного отчета в срок с 19 сентября по 14 октября 2016 года.

В ходе публичных консультаций по тексту проекта акта разработчиком было получено 1885 отзывов от участников общественного обсуждения, значительная часть которых не учтены разработчиком.

Минэкономразвития России в соответствии с пунктом 28 правил проведения оценки регулирующего воздействия были проведены публичные консультации с представителями субъектов предпринимательской деятельности в период  
с 20 января по 26 января 2017 года. В ходе публичных консультаций были получены отзывы от Российского союза автостраховщиков и СПАО «Ингосстрах», учтенные  
в настоящем заключении.

В соответствии с пояснительной запиской к проекту акта проект акта разработан во исполнение подпункта «н» пункта 3 Перечня поручений Президента Российской Федерации по итогам заседания Президиума Государственного совета Российской Федерации, состоявшегося 14 марта 2016 г. (№ Пр-637ГС  
от 11 апреля 2016 г.), предусматривающего подготовить совместно с Банком России, некоммерческой организацией «Российский Союз Автостраховщиков», другими заинтересованными организациями и ассоциациями автовладельцев и представить предложения по совершенствованию процедуры оформления без участия сотрудников полиции документов о дорожно-транспортном происшествии в случаях, когда причинен только материальный ущерб, и по соблюдению интересов застрахованных лиц при оформлении таких документов.

Кроме того, проект акта разработан в соответствии с подпунктом 5 пункта 1 Перечня поручений Президента Российской Федерации по итогам специальной программы «Прямая линия с Владимиром Путиным» 14 апреля 2016 г. (№ Пр-725 от 20 апреля 2016 г.), согласно которому Правительству Российской Федерации поручено совместно с Банком России представить предложения по совершенствованию механизма обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств, в части возмещения вреда, причиненного транспортному средству, посредством преимущественного использования формы восстановительного ремонта поврежденного транспортного средства на станции технического обслуживания.

Как указано разработчиком в сводном отчете, проблема, на решение которой направлено регулирование, заключается в недовольстве потерпевших качеством исполнения страховщиками договоров обязательного страхования автогражданской ответственности (далее – ОСАГО) и возмещением вреда. В этой связи, с позиции разработчика, требуется совершенствование процедуры урегулирования убытков и расчета размера расходов на восстановительный ремонт транспортного средства.

Согласно пояснительной записке к проекту акта возникающие споры потерпевших со страховщиками относительно размеров страхового возмещения все чаще разрешаются в судебном порядке, в результате возрастает доля выплат страховщиков по решениям судов, не относящихся непосредственно к страховым выплатам по договорам обязательного страхования, в частности: компенсация морального вреда, штраф за несоблюдение в добровольном порядке удовлетворения требований потребителя, неустойка за несоблюдение срока осуществления страховой выплаты (или финансовая санкция на несоблюдение срока направления страховщиком потерпевшему мотивированного отказа в страховой выплате), оплата услуг экспертов и представителей и прочие судебные издержки.

В результате, по мнению разработчика, сформировались условия для осуществления профессиональной деятельности по взысканию со страховщиков в судебном порядке страховых выплат сверх размеров осуществленных ими страховых возмещений в неоспоримом порядке.

В этой связи разработчиком предлагается в качестве преимущественной формы возмещения вреда имуществу потерпевшего предусмотреть восстановительный ремонт транспортного средства.

При этом в качестве целей предлагаемого регулирования разработчиком указывается необходимость комплексных изменений, направленных на повышение качества удовлетворения потребностей страхователей.

По итогам рассмотрения законопроекта в рамках подготовки настоящего заключения могут быть представлены следующие замечания в отношении положений проекта акта и рисков реализации на практике предлагаемого регулирования.

1. Как указывается участниками публичных консультаций в сводке отзывов по итогам общественного обсуждения проекта акта, в настоящий момент качество восстановительного ремонта транспортных средств на станциях технического обслуживания, с которыми у страховщиков заключены договоры, значительно уступает качеству ремонта, проводимому независимыми станциями технического обслуживания за счет владельцев транспортных средств. В связи с этим владельцы транспортных средств преимущественно выбирают возмещение вреда в форме страховой выплаты.

При этом в соответствии с пунктом 19 статьи 12 Федерального закона  
от 25 апреля 2002 г. № 40-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» (далее – Федеральный закон  
№ 40-ФЗ) размер расходов на запасные части определяется с учетом износа комплектующих изделий (деталей, узлов и агрегатов), подлежащих замене при восстановительном ремонте. Кроме того, в целях определения размера страховой выплаты потерпевшему и (или) стоимости восстановительного ремонта транспортного средства в рамках договора об ОСАГО применяется единая методика определения размера расходов на восстановительный ремонт в отношении поврежденного транспортного средства, утвержденная положением Банка России  
от 19 сентября 2014 г. № 432-П (далее – Методика). Согласно Методике определение стоимости новой запасной части, установка которой назначается взамен подлежащего замене комплектующего изделия (детали, узла и агрегата), осуществляется путем применения электронных баз данных стоимостной информации (справочников) в отношении деталей (узлов, агрегатов), а указанные справочники в свою очередь разрабатываются Российским союзом автостраховщиков.

Указанные обстоятельства, по мнению участников публичных консультаций, приводят к занижению оцениваемых страховщиком расходов на восстановительный ремонт и, как следствие, к занижению страховых выплат.

Таким образом, страхователи при действующей системе регулирования возмещения убытков вынуждены проводить независимую техническую экспертизу, а также обращаться в суд для компенсации реально понесенных расходов на ремонт транспортного средства.

Учитывая изложенное, можно сделать вывод, что проблемой действующего регулирования, является необъективность оценки расходов на восстановительный ремонт транспортного средства. Негативным эффектом наличия указанной проблемы является значительное количество обращений потерпевших в суд и рост расходов страховых компаний на оплату дополнительных расходов, в том числе расходов на приведение поврежденного транспортного средства в состояние, в котором оно находилось до дорожно-транспортного происшествия.

В этой связи можно предположить, что цель проекта акта заключается в снижении расходов страховых компаний, а не решение проблем действующего регулирования.

В этой связи обращаем внимание, что замена страховых выплат восстановительным ремонтом в случае, если такой ремонт будет ненадлежащего качества, не лишит права владельцев транспортных средств обращаться с иском к страховой компании в суд и в случае удовлетворения требований страховой компанией обязанности выплаты денежных требований или повторного ремонта транспортного средства.

При этом в сводном отчете не приводится оценка финансовых последствий действующего и проектируемого регулирования в этой части.

Учитывая изложенное, считаем необходимым разработчику провести оценку расходов страховых компаний на выплату платежей, не связанных со страховыми выплатами, в настоящее время, а также проанализировать возможные расходы страховых компаний на такие выплаты при изменении действующего регулирования. По итогам проведенного анализа предлагается доработать сводный отчет в части описания расходов субъектов предпринимательской деятельности.

1. Проектируемым пунктом 15.1 статьи 12 Федерального закона № 40-ФЗ предполагается, что возмещение вреда, причиненного зарегистрированному в Российской Федерации легковому автомобилю, находящемуся в собственности гражданина, осуществляется путем организации и оплаты восстановительного ремонта поврежденного транспортного средства потерпевшего на указанной им при подаче заявления о страховом возмещении или прямом возмещении убытков станции технического обслуживания, с которой у страховщика заключен договор и которая выбрана потерпевшим по согласованию со страховщиком в соответствии с правилами обязательного страхования.

Указанная модель правоотношений может иметь следующие риски правоприменения.

* 1. Необходимость соответствия станций технического обслуживания требованиям к организации восстановительного ремонта, предусмотренным правилами обязательного страхования, а также необходимость заключения страховыми организациями со станциями технического обслуживания договоров приведет к сокращению количества станций технического обслуживания, на которых возможно проведение восстановительного ремонта. В связи с этим со значительной вероятностью увеличится стоимость нормо-часа, что приведет к увеличению стоимости проведения восстановительного ремонта.

Таким образом, предлагаемое регулирование может привести к росту страховых выплат страховыми компаниями, что нивелирует последствия от возможного сокращения числа судебных дел в отношении страховых организаций.

* 1. При этом в случае если страховые компании будут заинтересованы в снижении выплат по оплате восстановительного ремонта транспортного средства, можно предположить, что страховые компании могут заключать договоры со станциями технического обслуживания, проводящими ремонт по наименьшей цене. В этом случае качество проводимого ремонта может не удовлетворять потребностей страхователей, что также не приведет к достижению заявляемой разработчиком цели регулирования.

При этом страхователи, недовольные качеством восстановительного ремонта, будут обращаться в суд для взыскания с ответственных за проведение такого ремонта лиц компенсаций. Таким образом, цель регулирования также не будет достигнута.

* 1. В соответствии с проектируемой редакцией абзаца 6 пункта 17 статьи 12 Федерального закона № 40-ФЗ в случае возмещения вреда, причиненного транспортному средству в натуре, в направлении на ремонт страховщиком указывается возможный размер доплаты, вносимой станции технического обслуживания потерпевшим за восстановительный ремонт.

Таким образом, станции технического обслуживания, аффилированные со страховыми компаниями, заинтересованы в занижении первоначальной оценки ущерба транспортного средства и получении недостающей суммы на восстановительный ремонт с потерпевшего.

В случае, если приоритетной формой возмещения вреда будет восстановительный ремонт, указанные действия станций технического обслуживания могут привести к массовому недовольству владельцев транспортных средств необходимостью доплачивать за проведенный ремонт. Вследствие этого может возникнуть ряд негативных социальных рисков, связанных со снижением доверия населения к ОСАГО.

* 1. По данным Росстата, в 2014 году в Российской Федерации насчитывалось 48 307 мастерских по техническому обслуживанию и ремонту транспортных средств, машин и оборудования.

Согласно данным, размещенным страховыми компаниями на официальных сайтах в сети «Интернет», максимальное количество договоров на осуществление восстановительного ремонта транспортных средств в настоящее время заключено СПАО «Ингосстрах» - 10,9 тыс. договоров. Другие компании имеют значительно меньшее количество станций технического обслуживания, в которые страхователь может обратиться для получения страхового возмещения в форме восстановительного ремонта. Например, СПАО «РЕСО-Гарантия» - 400 станций, ООО СК «ВТБ Страхование» - 45 станций, ООО «СК «Согласие» - 350 станций.

Таким образом, страховые компании в настоящий момент имеют заключенные договора максимально с 22% станций технического обслуживания от общего количества таких станций.

В случае принятия проекта акта страховщики будут вынуждены заключать дополнительные договора для качественного облуживания владельцев транспортных средств либо возникнет дефицит услуг по ремонту транспортных средств в рамках заключенных договоров ОСАГО и рост сроков ремонта.

При этом станции технического обслуживания, которые не будут удовлетворять необходимым требованиям, столкнутся со снижением спроса на услуги кузовного ремонта, что в целом приведет к сокращению количества сервисных центров в Российской Федерации.

Учитывая изложенное, предлагаемый разработчиком подход, предполагающий приоритет восстановительного ремонта транспортного средства перед страховой выплатой, нуждается в дополнительном анализе возможных его последствий для страховых компаний и иных участников рынка.

1. Проектом акта предлагается при расчете расходов на запасные части при осуществлении восстановительного ремонта транспортных средств на станциях технического обслуживания в качестве возмещения вреда, причиненного легковому автомобилю, находящемуся в собственности гражданина Российской Федерации, не учитывать износ комплектующих изделий.

Представляется, что данная мера может быть применена при расчете расходов на ремонт при действующей модели регулирования, что приведет к повышению оценочной стоимости восстановительного ремонта и снизит количество обращений в суды по вопросам заниженных выплат.

1. Подпунктом «в» пункта 7 проекта акта предполагается, что документы, представляемые потерпевшим страховщику для принятия решения об осуществлении страхового возмещения либо о мотивированном отказе в осуществлении страхового возмещения, могут выдаваться полицией, аварийно-спасательными службами, организациями системы здравоохранения, органами исполнительной власти и местного самоуправления, а также иными лицами, осуществляющими деятельность, связанную с урегулированием убытков.

При этом действующей редакцией Положения о правилах обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств, утвержденного Банком России 19 сентября 2014 г. № 431-П, не предусмотрено оформление документов о дорожно-транспортном происшествии иными лицами кроме представителей полиции.

Учитывая изложенное, считаем необходимым конкретизировать, на основании каких полномочий указанные должностные лица вправе оформлять документы о дорожно-транспортном происшествии и к каким последствиям могут привести такие полномочия.

1. Проектируемой редакцией пункта 6 статьи 9 Федерального закона  
   № 40-ФЗ предлагается определять и применять базовые ставки страхового тарифа при заключении договора обязательного страхования исходя из предельных значений, установленных Банком России, только в отношении страхователей-физических лиц.

При этом разработчиком не представлено обоснования неприменения базовых ставок страхового тарифа к юридическим лицам.

Учитывая изложенное, предлагается применять базовые ставки страхового тарифа также к страхователям-юридическим лицам.

1. В настоящее время на рассмотрении в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации находится проект федерального закона № 1108602-6 «О внесении изменений в статью 12 Федерального закона  
   от 25 апреля 2002 г. № 40-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств», внесенный депутатом Государственной Думы М.В. Емельяновым.

Указанный проект федерального закона принят Государственной Думой Российской Федерации в первом чтении 14 декабря 2016 года.

В настоящий момент Правительством Российской Федерации подготовлены и направлены в Государственную Думу Российской Федерации поправки к проекту федерального закона № 1108602-6, идентичные нормам рассматриваемого проекта акта в части приоритета использования формы восстановительного ремонта транспортных средств перед страховой выплатой.

Учитывая изложенное, считаем необходимым синхронизировать разработку указанных проектов нормативных правовых актов с учетом замечаний, изложенных в настоящем заключении, а в случае необходимости принять решение об исключении из проекта акта норм, регулирующих вопросы восстановительного ремонта транспортных средств.

На основе проведенной оценки регулирующего воздействия проекта акта  
с учетом информации, представленной разработчиком в сводном отчете о проведении оценки регулирующего воздействия, Минэкономразвития России не может быть сделан вывод о достаточном обосновании решения проблемы предложенным способом регулирования.

Таким образом, может быть сделан вывод о том, что в проекте акта выявлены положения, которые вводят избыточные административные и иные ограничения и обязанности для субъектов предпринимательской и иной деятельности или способствуют их введению, а также способствуют возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской и иной деятельности или способствуют возникновению необоснованных расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.

Приложение: на 2 л. в 1 экз.

Приложение к заключению об оценке регулирующего воздействия

**Справка о проведении публичных консультаций по проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»**

Минэкономразвития России в соответствии с пунктом 28 правил проведения оценки регулирующего воздействия были проведены публичные консультации с представителями субъектов предпринимательской деятельности в период  
с 20 января по 26 января 2017 года. В ходе публичных консультаций были получены отзывы от Российского союза автостраховщиков и СПАО «Ингосстрах».

Отзыв Российского союза автостраховщиков не содержит замечаний и предложений по проекту акта.

СПАО «Ингосстрах» представило следующие замечания к проекту акта:

1) Проектом акта допускается перестрахование по договорам ОСАГО. Полагаем, что данная поправка может упростить вывод денежных средств для страховщиков, покидающих рынок. Кроме того, в дальнейшем может возникнуть риск, что всех участников рынка ОСАГО обяжут перестраховывать часть риска в НПК.

2) В предложенной редакции пункта 1 статьи 4 Федерального закона № 40-ФЗ гражданам Российской Федерации, въезжающим на территорию России на транспортном средстве, зарегистрированном в иностранном государстве, полис ОСАГО станет не нужен в момент пересечения границы. Необходимо уточнить, что на российских граждан соответствующее требование также распространяется.

3) В проектируемой редакции статьи 9 указывается, что предельные значение базовых тарифных ставок могут применяться только в отношении физических лиц. Непонятно, почему было решено исключить юридических лиц.

4) В проектируемом пункте 5 статьи 11 Федерального закона № 40-ФЗ предлагается установить, что факт ДТП может быть подтвержден не только документами ГИБДД, но и документами аварийно-спасательных служб, органами местного самоуправления и т.д. В том числе, «иными лицами, осуществляющими деятельность, связанную с урегулированием убытков». Что понимать под иными лицами не расшифровывается. Считаем, поправка может привести к значительным рискам для страховщика, так как легализует работу различного рода служб аварийных комиссаров, в том числе, аффилированных с автоюристами.

5) В проектируемом пункте 4 статьи 11.1 Федерального закона № 40-ФЗ предлагается внести изменения, в соответствии с которыми лимит по европротоколу не применяется, в отношении оплаты скрытых повреждений, если ремонт был организован страховщиком. Поправка приведет к тому, что при натуральной форме возмещения европротокол станет, по сути, безлимитным.