ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № ГКПИ09-819

Р Е Ш Е Н И Е

ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва 1 сентября 2009 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе:

судьи Верховного Суда Российской Федерации	Н.К. Толчеева
при секретаре	А.В. Степанищеве
с участием прокурора	Л.Е. Степановой

рассмотрев в открытом судебном заседании гражданское дело по заявлению ОАО Страховая компания «Страхование аграрного бизнеса» о признании недействующими подпунктов «а», «б», «в» пункта 5, пункта 6 Правил предоставления в 2009 – 2011 годах субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на компенсацию части затрат по страхованию урожая сельскохозяйственных культур, урожая многолетних насаждений и посадок многолетних насаждений, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2008 года № 1091,

установил:

ОАО Страховая компания «Страхование аграрного бизнеса» обратилось в Верховный Суд Российской Федерации с заявлением о признании недействующими Правил предоставления в 2009 – 2011 годах субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на компенсацию части затрат по страхованию урожая сельскохозяйственных культур, урожая многолетних насаждений и посадок многолетних насаждений (далее – Правила), утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2008 г. № 1091 (в ред. от 18.05.2009 г.), в части положений пункта 5, согласно которым субсидии предоставляются при соблюдении страховой организацией следующих условий:

а) наличие рейтинга надежности (финансовой устойчивости) одного из международных рейтинговых агентств не ниже уровня "BB-" по классификации рейтинговых агентств "Фитч Рейтингс" (Fitch Ratings) или "Стандарт энд Пурс" (Standard & Poor's), либо не ниже уровня "Ba3" по классификации рейтингового агентства "Мудис Инвесторс Сервис" (Moody's Investors Service), либо рейтинга одного из российских рейтинговых агентств категории (класса), соответствующего уровню удовлетворительной надежности (финансовой устойчивости);

б) стоимость чистых активов страховой организации составляет не менее 850 млн. рублей на начало года, предшествующего году заключения договора страхования;

в) доля поступлений страховой и перестраховочной премий по сельскохозяйственному страхованию в структуре страхового портфеля составляет не более 20 процентов общего объема поступлений страховой и перестраховочной премий за предшествующий календарный год;

а также пункта 6, предусматривающего, что в случае заключения договора страхования со страховой организацией, не соблюдающей условия, указанные в пункте 5 данных Правил, средства, источником финансового обеспечения которых являются субсидии, предоставляются сельскохозяйственному товаропроизводителю при перестраховании страховой организацией не менее 30 процентов принимаемого по такому договору страхования риска в страховой организации, соблюдающей указанные условия.

Заявление мотивировано тем, что оспариваемые нормы устанавливают дополнительные не предусмотренные законом требования к страховым организациям, создающие для них барьеры к допуску на рынок финансовых услуг, ограничивают страхователей – сельскохозяйственных товаропроизводителей в выборе страховых организаций, оказывающих услуги по сельскохозяйственному страхованию, вследствие чего нарушаются права таких организаций, к числу которых относится заявитель.

Министерство сельского хозяйства Российской Федерации, представляющее интересы Правительства Российской Федерации на основании поручения от 3 июля 2009 г., в письменных возражениях на заявление указало на то, что оспариваемые положения Правил не вводят дополнительных требований, а определяют условия, при соблюдении которых со стороны страховых организаций возможно предоставление финансовой поддержки сельскохозяйственным товаропроизводителям в форме субсидий, установление данных условий не ограничивает деятельность страховых организаций на рынке финансовых услуг.

Выслушав объяснения представителя заявителя Кудряшова Н.А., возражения представителей Правительства Российской Федерации Калягиной А.А. и Косаревой Н.И., проверив оспариваемые нормы на соответствие федеральному закону, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Степановой Л.Е., полагавшей заявление удовлетворить, Верховный Суд Российской Федерации находит заявленные требования подлежащими удовлетворению по следующим основаниям.

Статьей 132 Бюджетного кодекса РФ предусмотрено выделение из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации субсидий, цели и условия предоставления и расходования которых устанавливаются федеральными законами и (или) принятыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации на срок не менее трех лет.

В соответствии со статьей 12 Федерального закона от 29 декабря 2006 г. № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства» сельскохозяйственному страхованию, осуществляемому с государственной поддержкой, подлежат риски утраты (гибели) или частичной утраты сельскохозяйственной продукции, в том числе урожая сельскохозяйственных культур, урожая многолетних насаждений, посадок многолетних насаждений, в результате воздействия опасных для сельскохозяйственной продукции природных явлений (пункт 1); сельскохозяйственным товаропроизводителям за счет бюджетных средств предоставляются субсидии в размере не менее пятидесяти процентов от уплаченной страховой премии (страховых взносов) по договору страхования (пункт 2); порядок, условия предоставления субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета на компенсацию части затрат на страхование сельскохозяйственным товаропроизводителям по договорам страхования и размер компенсации по договорам страхования устанавливаются Правительством Российской Федерации (пункт 4).

Бюджетные ассигнования федерального бюджета на 2009 год, в том числе субсидии на компенсацию части затрат по страхованию урожая сельскохозяйственных культур, урожая многолетних насаждений и посадок многолетних насаждений, утверждены статьей 7 Федерального закона от 24 ноября 2008 г. № 204-ФЗ «О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов», согласно части 4 которой субсидии юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, физическим лицам – производителям товаров (работ, услуг), межбюджетные субсидии, предусмотренные этим Федеральным законом, предоставляются в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Таким образом, федеральный законодатель, установив за счет бюджетных средств субсидии сельскохозяйственным товаропроизводителям на компенсацию части затрат по сельскохозяйственному страхованию, уполномочил Правительство Российской Федерации определить: 1) порядок, условия предоставления субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета на компенсацию части указанных затрат по договорам страхования и размер компенсации по договорам страхования; 2) порядок предоставления субсидий сельскохозяйственным товаропроизводителям на компенсацию части затрат по страхованию урожая.

Реализуя предоставленные полномочия, Правительство Российской Федерации постановлением от 31 декабря 2008 года № 1091 утвердило Правила, отдельные положения которых оспариваются заявителем. Правила опубликованы в «Собрании законодательства Российской Федерации» за 2009 г. № 3, «Российской газете» 21.01.2009 г.

Правила, согласно их пункту 1, определяют порядок предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектовРоссийской Федерации на компенсацию части затрат сельскохозяйственным товаропроизводителям по страхованию урожая и посадок. Финансирование указанных затрат относится к расходным обязательствам субъектов Российской Федерации, субсидии из федерального бюджета предоставляются на цели софинансирования этих обязательств (пункт 2 Правил).

Правительство Российской Федерации, урегулировав в соответствии со своей компетенцией бюджетные отношения, связанные с порядком и условиями предоставления бюджетам субъектов Российской Федерации средств из федерального бюджета, включило также в Правила нормы, устанавливающие условия предоставления сельскохозяйственным товаропроизводителям субсидий на компенсацию части затрат по договорам сельскохозяйственного страхования.

Пункт 5 Правил допускает возможность предоставления таких субсидий только при соблюдении страховой организацией дополнительных условий (наличие определенного рейтинга, размера чистых активов и структуры страхового портфеля). Пунктом 6 Правил предоставление субсидий сельскохозяйственному товаропроизводителю, заключившему договор страхования со страховой организацией, не соблюдающей указанные условия, поставлено в зависимость от выполнения страховой организацией обязанности перестраховать не менее 30 процентов принимаемого до такому договору страхования риска в страховой организации, соблюдающей установленные условия.

Вследствие этого право сельскохозяйственных товаропроизводителей, претендующих на получение финансовой поддержки со стороны государства, ограничено их обязанностью заключать договоры страхования с теми страховщиками, которые соответствуют определенным оспариваемыми нормами требованиям, а право страховых организаций осуществлять деятельность на рынке страховых услуг, оказываемых таким товаропроизводителям – обязанностью соответствовать этим требованиям либо перестраховать часть принимаемых рисков, причем не у любого страховщика, имеющего лицензию на перестрахование, а только в страховой организации, отвечающей требованиям, установленным высшим исполнительным органом государственной власти Российской Федерации.

Между тем федеральным законом такие ограничения не установлены.

Пункт 2 статьи 12 Федерального закона «О развитии сельского хозяйства», предусматривая предоставление сельскохозяйственным товаропроизводителям за счет бюджетных средств субсидий в размере не менее пятидесяти процентов от уплаченной страховой премии (страховых взносов) по договору страхования, не устанавливает требования, предъявляемые к страховой организации, осуществившей страхование, и не наделяет Правительство Российской Федерации полномочиями урегулировать отношения в сфере страхования и определить условия, от выполнения которых

страховой организацией зависят как право застрахованного лица на получение финансовой помощи государства, так и возможность осуществления страховщиком деятельности на рынке сельскохозяйственного страхования с государственной поддержкой. Названная статья не препятствует сельскохозяйственным товаропроизводителям и страховщикам, желающим воспользоваться соответственно правом на получение субсидий либо осуществить перестрахование принятых по договору рисков, свободно выбирать страховщика (перестраховщика) независимо от рейтинга или иных критериев его деятельности.

Право сельскохозяйственных товаропроизводителей на страхование сельскохозяйственных рисков, в том числе осуществляемое с государственной поддержкой, в любой выбранной ими страховой организации, имеющей разрешение (лицензию) на осуществление страхования соответствующего вида, непосредственно основано на положениях статей 1, 421, 927 Гражданского кодекса РФ и может быть ограничено только федеральным законом.

Требования, которым должны отвечать страховые организации, в силу части второй статьи 938 Гражданского кодекса РФ определяются законами о страховании. Таковым является Закон Российской Федерации от 27 ноября 1992 г. № 4015-I «Об организации страхового дела в Российской Федерации» (ред. от 29.11.2007 г.), устанавливающий требования к страховым организациям, соблюдение которых является условием их допуска на страховой рынок. Дополнительных требований к страховым организациям, участвующим в системе сельскохозяйственного страхования с государственной поддержкой, указанный Закон не содержит.

Следовательно, страховые организации, отвечающие установленным федеральным законом требованиям, вправе заключать договоры страхования соответствующего вида, предусмотренного выданной им лицензией, с любым обратившимся к ним гражданином или юридическим лицом. Реализация же сельскохозяйственными товаропроизводителями права свободно выбирать страховщика независимо от рейтинга и иных показателей его деятельности не влияет на объем предоставленных им льгот и компенсаций и не может служить основанием для отказа в государственной поддержке по мотиву несоответствия страховой организации, осуществившей сельскохозяйственное страхование, требованиям, не предъявляемым к ней федеральным законом.

Подпункты «а», «б», «в» пункта 5 Правил вводят дополнительные по сравнению с федеральным законом требования, которым должна отвечать страховая организация, ограничивая тем самым свободу выбора страховой организации сельскохозяйственными товаропроизводителями, рассчитывающими на финансовую помощь государства, и создавая вследствие этого необоснованные препятствия страховым организациям, действующим на рынке страховых услуг, оказываемых с государственной поддержкой. В частности, подпунктом «а» предписывается иметь рейтинг надежности одного из обозначенных в этом подпункте международных или российских рейтинговых агентств, тогда как присвоение рейтинга осуществляется на добровольной и платной основе и обязанность его получения как условие

доступа на страховой рынок федеральным законом не предусмотрена. Подпунктом «б» предписывается иметь стоимость чистых активов не менее 850 млн. руб. на начало года, предшествующего году заключения договора страхования, что полностью исключило возможность заключения таких договоров в 2009 году страховыми организациями, имеющими меньшую стоимость чистых активов на начало этого года. Требования подпункта «в», относящиеся к структуре страхового портфеля, также не предусмотрены законодательством о страховании.

Ссылка представителей заинтересованного лица на то, что установленные показатели финансовой устойчивости страховых организаций реально достижимы, не имеет значения по настоящему делу. Согласно пункту 4 статьи 25 Закона Российской Федерации «Об организации страхового дела в Российской Федерации» страховщики обязаны соблюдать установленные этим Законом и нормативными правовыми актами органа страхового регулирования требования финансовой устойчивости. Данная статья не допускает установления различных условий обеспечения финансовой устойчивости страховщиков, осуществляющих согласно выданным им лицензиям один и тот же вид страхования. Правительство Российской Федерации также не наделено полномочиями регулировать отношения в сфере сельскохозяйственного страхования и устанавливать дополнительные критерии оценки финансовой устойчивости страховщиков, участвующих на рынке услуг по страхованию сельскохозяйственных культур с государственной поддержкой.

Необоснованным является и довод о том, что установление дополнительных условий призвано защитить сельскохозяйственных товаропроизводителей от недобросовестных страховых компаний, ограничить распространение «серых» схем в сельскохозяйственном страховании и увеличить объем страховых возмещений. Сельскохозяйственным товаропроизводителям в равной степени должна быть обеспечена защита их интересов независимо от того, компенсируется или нет государством часть их затрат по страхованию.

Пункт 6 Правил, вопреки утверждению представителей Правительства Российской Федерации, не снимает введенные ограничения. Данный пункт, с одной стороны, ставит право сельскохозяйственных товаропроизводителей на получение субсидий в зависимость от волеизъявления страховщика на перестрахование, чем вводит неопределенные, трудновыполнимые для них требования в тех случаях, когда страховщик отказывается от перестрахования принятого им риска по заключенному договору. С другой стороны, он устанавливает обязанность страховщика, участвующего на рынке услуг, оказываемых с государственной поддержкой, осуществить перестрахование не в любой избранной им страховой организации, обладающей соответствующей лицензией, а только в той организации, которая соответствует определенным Правительством Российской Федерации требованиям. Установление такой обязанности противоречит статьям 938, 967 Гражданского кодекса РФ, в силу которых страховщик не обязан, а вправе застраховать полностью или частично принятый на себя риск выплаты страхового возмещения или страховой суммы

у любого другого страховщика (страховщиков), отвечающего установленным федеральным законом требованиям.

В силу пункта 5 части 1 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции» запрещается установление для приобретателей товаров (услуг) ограничений выбора хозяйствующих субъектов, которые предоставляют такие товары (услуги). Оспариваемые нормы, предписывая заключать договоры сельскохозяйственного страхования, по которым оказывается государственная помощь, с определенными страховыми организациями, оказывающими услуги по страхованию (перестрахованию), тем самым ограничивают свободу выбора хозяйствующих субъектов не только сельскохозяйственными товаропроизводителями, но и страховыми организациями, намеренными перестраховать принятые на себя риски в выбранной ими страховой организации.

Наличие у Правительства Российской Федерации полномочия определять порядок предоставления субсидий сельскохозяйственным производителям не означает возможность установления им обременительных условий страхования, создающих преимущество для определенного круга страховых организаций и влекущих ограничение конкуренции на рынке сельскохозяйственного страхования, осуществляемого с государственной поддержкой.

Согласно части 2 статьи 253 Гражданского процессуального кодекса РФ, установив, что оспариваемый нормативный правовой акт или его часть противоречит федеральному закону либо другому нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, суд признает нормативный правовой акт недействующим полностью или в части со дня принятия или иного указанного судом времени.

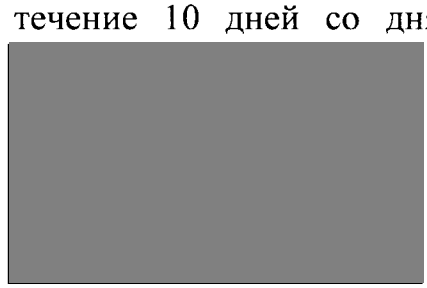
Руководствуясь статьями 194 – 199, 253 Гражданского процессуального кодекса РФ, Верховный Суд Российской Федерации

решил:

заявление ОАО Страховая компания «Страхование аграрного бизнеса» удовлетворить. Признать недействующими со дня вступления настоящего решения в законную силу подпункты «а», «б», «в» пункта 5, пункт 6 Правил предоставления в 2009 – 2011 годах субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на компенсацию части затрат по страхованию урожая сельскохозяйственных культур, урожая многолетних насаждений и посадок многолетних насаждений, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2008 года № 1091 (ред. от 18.05.2009 г.).

Решение может быть обжаловано в Кассационную коллегию Верховного Суда Российской Федерации в течение 10 дней со дня его принятия в окончательной форме.

Судья Верховного Суда
Российской Федерации



Н.К. Толчеев