

*Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 14 ноября 2014 года № 54К (1000) «О результатах контрольного мероприятия «Анализ эффективности функционирования системы страхования сельскохозяйственных товаропроизводителей в регионах Дальнего Востока (Хабаровский край, Амурская область, Еврейская автономная область), пострадавших от наводнения в 2013 году»:*

*Утвердить отчет о результатах контрольного мероприятия.*

*Направить информационные письма в Правительство Российской Федерации, Центральный банк Российской Федерации (Банк России), Министерство сельского хозяйства Российской Федерации.*

*Направить информацию об основных итогах и отчет о результатах контрольного мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.*

## **ОТЧЕТ**

### **о результатах контрольного мероприятия «Анализ эффективности функционирования системы страхования сельскохозяйственных товаропроизводителей в регионах Дальнего Востока (Хабаровский край, Амурская область, Еврейская автономная область), пострадавших от наводнения в 2013 году»**

**Основание для проведения контрольного мероприятия:** пункт 3.4.1 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2014 год.

#### **Предмет контрольного мероприятия**

Деятельность участников сельскохозяйственного страхования с государственной поддержкой в рамках реализации мер, связанных с обеспечением функционирования системы страхования сельскохозяйственных товаропроизводителей; законодательная, нормативно-правовая база, регламентирующая их деятельность, учредительные, распорядительные, договорные, учетные, отчетные, платежные, финансово-статистические, аналитические и иные документы проверяемых организаций, относящиеся к теме настоящей проверки.

#### **Объекты контрольного мероприятия**

Министерство сельского хозяйства Российской Федерации (г. Москва) (по запросам); Центральный банк Российской Федерации (г. Москва) (по запросам); правительство Амурской области, министерство сельского

хозяйства Амурской области, министерство экономического развития Амурской области, министерство финансов Амурской области (г. Благовещенск); правительство Еврейской автономной области, управление сельского хозяйства правительства Еврейской автономной области, управление экономики правительства Еврейской автономной области, финансовое управление правительства Еврейской автономной области (г. Биробиджан) (по запросам); правительство Хабаровского края, министерство сельского хозяйства и продовольствия Хабаровского края, министерство экономического развития и внешних связей Хабаровского края, министерство финансов Хабаровского края (г. Хабаровск) (по запросам); союз «Единое объединение страховщиков агропромышленного комплекса - Национальный союз агростраховщиков» (г. Москва) (по запросам); открытое акционерное общество СК «Альянс» (г. Москва), филиал ОАО СК «Альянс» (г. Благовещенск); страховое открытое акционерное общество «ВСК» (г. Москва) (по запросам и с выходом на объект в случае необходимости).

**Срок проведения контрольного мероприятия:** с 7 июля по 14 ноября 2014 года.

### **Цели контрольного мероприятия**

Цель 1. Оценить эффективность действующего законодательства Российской Федерации, иных нормативных и распорядительных документов в сфере сельскохозяйственного страхования с государственной поддержкой.

Цель 2. Проверить соблюдение страховыми организациями требований действующего законодательства в части государственной поддержки сельскохозяйственного страхования и обеспечение законности при осуществлении данного вида страхования в 2013 году в проверяемых регионах Дальнего Востока.

**Проверяемый период деятельности:** 2013 год (по отдельным вопросам проверки, при необходимости, проверяемый период 2011-2012 годы).

### **Краткая характеристика проверяемой сферы формирования и использования государственных средств**

В настоящее время во всех развитых странах аграрное страхование как средство защиты сельскохозяйственного производства от неблагоприятных явлений достигло высокого уровня развития. Согласно данным Всемирного банка, Российская Федерация занимает 8 место в мировом рейтинге стран по размеру страховых взносов, собранных в секторе страхования сельскохозяйственных рисков, при этом по объему пашни ей принадлежит

2 место. Ежегодная доля застрахованных площадей посевов (посадок) сельскохозяйственных культур в России составляет менее 20 % в общей площади посевов (посадок) сельскохозяйственных культур. В то же время в Канаде застрахованы по программе государственного субсидирования приблизительно 60 % пашни, в США по программе федерального страхования урожая - 89 процентов.

Сельское хозяйство в высокой степени зависимо от природных факторов и несет большие убытки от опасных природных явлений и распространения различных видов заболеваний сельскохозяйственных культур и посадок многолетних насаждений (далее - сельхозкультура) и животных.

Так, за период с 2008 по 2013 год в России только 2008 год был благоприятным по природно-климатическим условиям. В последующие годы засухе были подвержены от 11 до 43 регионов (в 2009 году - 16 регионов, в 2010 году - 43, в 2011 году - 11, в 2012 году - 20).

В Российской Федерации в 2012 году общая площадь гибели посевов сельскохозяйственных культур составила 5,71 млн. га, или 8,2 % от общей посевной площади (69,7 млн. га). В 2013 году только на Дальнем Востоке в результате наводнения общая площадь гибели посевов сельскохозяйственных культур составила 0,37 млн. га, ущерб составил 7,9 млрд. рублей, по прямым затратам - 3,1 млрд. рублей.

Страхование сельскохозяйственных рисков (далее - сельхозстрахование) призвано минимизировать ущерб, наносимый отрасли разного рода неблагоприятными факторами, и обеспечить стабильную работу аграрных предприятий. Для решения этих задач в России (как и в других развитых странах) реализуются меры по оказанию государственной поддержки в области сельхозстрахования.

Государственная поддержка сельхозстрахования осуществляется в рамках Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013-2020 годы, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 14 июля 2012 года № 717 (далее - Госпрограмма, Госпрограмма на 2013-2020 годы), путем предоставления бюджетных субсидий на компенсацию части затрат по страхованию урожая сельскохозяйственных культур, урожая многолетних насаждений, посадок многолетних насаждений (в области растениеводства) и с 1 января 2013 года - в области животноводства. Госпрограмма направлена на обеспечение продовольственной безопасности государства, получения сырья для ряда отраслей промышленности, занятости населения сельских территорий и повышения его доходов в рамках реализации мер, связанных с обеспечением функ-

ционирования системы страхования сельскохозяйственных товаропроизводителей. Субсидии из федерального бюджета на указанные цели предоставляются бюджетам субъектов Российской Федерации на условиях софинансирования. Размер софинансирования определяется Минсельхозом России исходя из уровня расчетной бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации.

Основными участниками сельхозстрахования с государственной поддержкой являются три стороны:

- законодательно уполномоченные органы, в том числе Минсельхоз России и органы субъекта Российской Федерации в сфере АПК, Банк России;

- страховые компании, имеющие лицензию на сельхозстрахование и входящие в объединения страховщиков в сфере сельскохозяйственного страхования: ассоциация агропромышленных страховщиков «Агропромстрах» и союз «Единое объединение страховщиков агропромышленного комплекса - Национальный союз агростраховщиков» (НО НСА);

- сельскохозяйственный товаропроизводитель (далее - сельхозпроизводитель).

При подготовке настоящего отчета использована статистическая информация, представленная:

- Центральным банком Российской Федерации - законодательно уполномоченным органом, осуществляющим надзор в сфере страхования;

- Минсельхозом России - законодательно уполномоченным органом, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативному правовому регулированию в сфере агропромышленного комплекса.

Следует отметить, что имеются значительные расхождения между данными, представленными Минсельхозом России и Банком России. Так, по данным Минсельхоза России, коэффициент убыточности страховых программ с государственной поддержкой (отношение величины возмещенного ущерба к страховой премии) в 2011 году составил 28 %, в 2012 году - 22,5 %, а, по данным Банка России, данный показатель в 2011 году составил 40,7 %, в 2012 году - 46,7 %. Подобные расхождения имеются и по другим показателям.

Также использована информация, содержащаяся в национальном докладе «О ходе и результатах реализации в 2013 году Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013-2020 годы»,

утвержденном распоряжении Правительства Российской Федерации от 17 июня 2014 года № 1071-р (далее - национальный доклад).

Согласно национальному докладу основной объем сельхозстрахования как в целом, так и с государственной поддержкой приходится на растениеводство<sup>1</sup>. Итоги развития сельхозстрахования с господдержкой в этом секторе за период с 2008 по 2013 год представлены в таблице:

	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.
Количество хозяйств, заключивших договоры	8256	5742	3919	4452	5145	4663
Число субъектов Российской Федерации, принявших участие в страховании	65	62	61	62	60	60
Сумма субсидии, перечисленной из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, млн. руб.	3400,0	2494,9	3503,6	5000,0	4541,4	4397,1
Сумма субсидии, перечисленной сельхозпроизводителям из бюджетов субъектов Российской Федерации, млн. руб.	878,5	1101,6	792,7	889,5	766,3	686,0
Доля субсидии в страховой премии, %	50,3	39,1	49	42,4	49,8	47,8
Страховое возмещение (выплаты), млн. руб.	5326	4480	6392,4	3865,4	2181,5	309,7
Коэффициент убыточности страховых программ, %	60,5	48,7	72,5	28,0	22,5	2,9

Из таблицы видно, что, несмотря на принимаемые меры по развитию системы сельхозстрахования с государственной поддержкой, в 2013 году по сравнению с 2008 годом сократилось как количество регионов, принимающих участие в страховании, так и количество хозяйств, заключивших договоры. Эти показатели свидетельствуют о тенденции к снижению интереса сельхозпроизводителей к данному виду государственной поддержки.

### **Результаты контрольного мероприятия**

#### **Цель 1. Оценить эффективность действующего законодательства Российской Федерации, иных нормативных и распорядительных документов в сфере сельскохозяйственного страхования с государственной поддержкой**

**1.1.** Основопологающие принципы государственной поддержки в сфере сельского хозяйства заложены в Федеральном законе от 29 декабря 2006 года № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства». В нем установле-

<sup>1</sup> Страхование в животноводстве введено с 2013 года, и в настоящее время отсутствует статистика, позволяющая охарактеризовать динамику и тенденцию развития этого сектора.

ны формы и методы воздействия государства на развитие аграрного сектора экономики.

В рамках модернизации существующей в России системы сельскохозяйственного страхования с государственной поддержкой был принят Федеральный закон от 25 июля 2011 года № 260-ФЗ «О государственной поддержке в сфере сельскохозяйственного страхования и о внесении изменений в Федеральный закон «О развитии сельского хозяйства» (далее - Федеральный закон от 25 июля 2011 года № 260-ФЗ), который вступил в силу с 1 января 2012 года и существенно изменил систему сельскохозяйственного страхования с государственной поддержкой.

По сравнению с порядком, действовавшим до 2012 года, Федеральным законом от 25 июля 2011 года от № 260-ФЗ предусмотрены, в частности, следующие принципиально новые положения:

- осуществление страхования только по риску утраты (гибели) урожая сельскохозяйственных культур - имевшее место в период действия договора сельскохозяйственного страхования снижение фактического урожая сельскохозяйственной культуры по сравнению с запланированным урожаем на 30 и более процентов в результате наступления сельскохозяйственных рисков, при страховании которых осуществляется оказание государственной поддержки;

- предоставление на основании заявления сельскохозяйственного товаропроизводителя субсидии в размере 50 % начисленной страховой премии путем перечисления уполномоченным органом субъекта Российской Федерации на расчетный счет страховщика (ранее страхователь уплачивал за свой счет 100 % страховой премии и ожидал возмещения затрат в виде субсидии);

- использование плана сельскохозяйственного страхования, в котором определяется перечень сельскохозяйственных культур, насаждений, сельскохозяйственных животных, подлежащих страхованию на год, и предельные размеры ставок, дифференцированные по субъектам Российской Федерации и объектам сельскохозяйственного страхования с учетом участия страхователя в риске (безусловная франшиза);

- расширение перечня объектов страхования с государственной поддержкой (с 2013 года введено страхование в отношении сельскохозяйственных животных);

- организация объединения страховщиков, действующего в целях обеспечения их взаимодействия с уполномоченными органами субъекта Российской Федерации;

- введение института независимых экспертов (ранее экспертиза проводилась специалистами страховых организаций, у которых возникал конфликт интересов, так как представители страховщиков заинтересованы в уменьшении размера выплат).

С момента принятия Федерального закона от 25 июля 2011 года № 260-ФЗ прошел сравнительно небольшой срок, но уже можно оценить первые результаты его влияния на сферу сельскохозяйственного страхования с государственной поддержкой.

В Российской Федерации в сфере страхования сельскохозяйственных товаропроизводителей по заключенным и исполненным договорам, в том числе с использованием субсидий, предоставляемых из федерального и регионального бюджетов на возмещение части затрат сельскохозяйственных товаропроизводителей на уплату страховой премии, начисленной по договору сельскохозяйственного страхования в области растениеводства и животноводства в период 2011-2013 годов, сложилась следующая ситуация:

Год	Количество страховых организаций, осуществлявших сельскохозяйственное страхование, ед.		Количество заключенных договоров, ед.		% договоров с господдержкой	Ежегодный рост количества договоров по сравнению с предыдущим годом, %	Страховая сумма по заключенным договорам, млрд. руб.		% страховой суммы в договорах с господдержкой	Ежегодный рост страховой суммы по сравнению с предыдущим периодом, %
	всего	в т.ч. с господдержкой	всего	в т.ч. с господдержкой			всего	в т.ч. с господдержкой		
2011	76	27	234445	4754	2,0		317,8	128,7	40,5	
2012	69	36	201728	7908	3,9	-14,0	389,0	193,2	49,7	50,1
2013	65	43	169012	7873	4,7	-16,2	470,7	234,8	49,9	21,5

Как показывают данные, в рассматриваемый период наблюдается ежегодное сокращение общего количества заключенных договоров сельскохозяйственного страхования. В то же время количество договоров сельскохозяйственного страхования с господдержкой значительно, на 66,3 %, возросло в 2012 году, то есть сразу после вступления в силу Федерального закона от 25 июля 2011 года № 260-ФЗ. Однако уже в 2013 году рост их количества прекратился (снижение на 0,4 %). При этом доля договоров с государственной поддержкой в общем объеме заключенных договоров сельскохозяйственного страхования за период с 2011 по 2013 год составляет менее 5 % и возросла, в том числе за счет сокращения общего количества договоров.

Информация за проверяемый период по страховым премиям, уплаченным страховым организациям, и произведенным ими выплатам при наступлении страхового случая представлена в таблице:

Год	Количество заключенных договоров, ед.		Страховые премии, млрд. руб.		Доля страховой премии по договорам с господдержкой, %	Выплаты по договорам сельхозстрахования, млрд. руб.		50 % уплаченной страховой премии сельхозпроизводителями, млрд. руб.	Разница между выплаченным страховым возмещением и взносами сельхозпроизводителей (чистые выплаты страхователю), млрд. руб.
	всего	в т.ч. с господдержкой	всего	в т.ч. с господдержкой		всего	в т.ч. с господдержкой		
2011	234445	4754	16,2	9,1	56,2	8,4	3,7	-	-
2012	201728	7908	13,4	10,7	79,9	7,9	5,0	5,35	-0,35
2013	169012	7873	14,4	12,0	83,3	5,8	3,5	6,0	-2,5

Из приведенных данных видно, что, несмотря на оплату 50 % страховой премии за счет средств федерального и регионального бюджетов, оставшаяся сумма премии, которую оплачивают сами сельхозпроизводители, существенно превышает сумму полученных ими выплат. Таким образом, несмотря на бюджетное субсидирование, действующая система сельхозстрахования с государственной поддержкой требует значительных затрат от самих сельхозпроизводителей.

Сопоставляя общую сумму страховых премий с общей страховой суммой по заключенным договорам (которая приведена в таблице), можно отметить, что по договорам сельхозстрахования с государственной поддержкой средний тариф в 2011 году составлял 7,1 % страховой суммы, в 2013 году - 5,1 %. В то же время по договорам сельхозстрахования без государственной поддержки он составлял в 2011 году в среднем 3,8 %, в 2013 году - 1,0 %. Таким образом, по договорам с государственной поддержкой страховщики взимают премии в среднем в 5 раз выше, чем по аналогичным договорам без государственной поддержки (в 2011 году страхование с государственной поддержкой в среднем стоило в 1,9 раза дороже, чем без государственной поддержки).

При этом сумма выплат по договорам сельхозстрахования с государственной поддержкой составила в 2011 году 40,7 % от суммы страховых премий по этому виду сельхозстрахования, а по договорам без государственной поддержки - 66,2 %, или в 1,6 раза больше. В 2013 году выплаты по договорам с государственной поддержкой составили в среднем по России 29,2 % от суммы собранных премий, а по договорам без государственной поддержки - 95,8 %, или в 3,3 раза больше, чем по договорам с господдержкой.

Безусловно, ставки страховых тарифов дифференцируются в зависимости от конкретного региона, группы сельскохозяйственных культур, размера применяемой франшизы и других факторов. В свою очередь, страховые выплаты зависят от наступления страховых случаев. Тем не менее среднероссийские показатели страховых тарифов в сравнении с уровнем



выплат позволяют сделать вывод о том, что страхование с государственной поддержкой в целом стоит существенно дороже, а выплаты по нему относительно меньше, чем без государственной поддержки.

Даже если взять только ту часть страховой премии, которую оплачивает сам сельхозпроизводитель (50 %), то в 2013 году страховые выплаты составили 58,3 % от нее по сравнению с 66,2 % по добровольному страхованию.

Таким образом, с точки зрения соотношения расходов самих сельхозпроизводителей на страховую премию и полученных ими страховых выплат страховать с государственной поддержкой в среднем было менее выгодно, чем без нее.

**1.2.** Основой законодательной базы, обеспечивающей реализацию мероприятий Госпрограммы в 2013 году, являлись Федеральный закон от 3 декабря 2012 года № 216-ФЗ «О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов» (далее - Федеральный закон от 3 декабря 2012 года № 216-ФЗ) и соответствующие законы субъектов Российской Федерации о региональных бюджетах на 2013 год.

Объем субсидий на возмещение части затрат сельскохозяйственных товаропроизводителей на уплату страховой премии, начисленной по договору сельскохозяйственного страхования, запланированный Федеральным законом от 3 декабря 2012 года № 216-ФЗ, составлял 6000,0 млн. рублей, из них: в области растениеводства - 5000,0 млн. рублей, животноводства - 1000 млн. рублей.

В связи с перераспределением общих расходов федерального бюджета на 2013 год в рамках Госпрограммы на 2013-2020 годы фактический объем субсидий, направленных в субъекты Российской Федерации, составил 4673,2 млн. рублей (уменьшен на 22,1 %), из них: в области растениеводства - 4397,1 млн. рублей, животноводства - 276,1 млн. рублей. Сведения о средствах федерального бюджета, предусмотренных федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год на поддержку сельскохозяйственного страхования в области растениеводства и животноводства, предоставляемых бюджетам субъектов Российской Федерации (2011-2013 годы) в виде субсидий, представлены в таблице:

Год	Распределение субсидий, млн. руб.			Изменение объема субсидий, %	
	установлено федеральным законом о бюджете	направлено в субъекты Российской Федерации	остатки неиспользованных средств	к установленному федеральным законом о бюджете	неиспользованные остатки
2011	5000,0	5000,0	8,2		
2012	6000,0	4541,4	441,4	-24,3	9,7
2013	6000,0	4673,1	200,1	-22,1	4,3

Как следует из приведенных в таблице данных, в связи с перераспределением в 2012 году фактический объем средств, направленных в субъекты Российской Федерации, был уменьшен на 1,5 млрд. рублей (или на 24,3 %) по сравнению с установленным в законе. Направленные и неиспользованные остатки средств субсидий в 2012 году составили 0,44 млрд. рублей (или почти 10 % направленных средств). В 2013 году уменьшение запланированного объема субсидий составило 22,1 %, а неиспользованные остатки - 4,3 % от суммы направленных средств.

Предоставление и распределение субсидий сельхозпроизводителям в 2013 году осуществлялись на основании следующих документов:

- Правил предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на возмещение части затрат сельскохозяйственных товаропроизводителей на уплату страховых премий по договорам сельскохозяйственного страхования, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 22 декабря 2012 года № 1371 (далее - Правила, утвержденные постановлением от 22 декабря 2012 года № 1371), иных распорядительных документов Правительства Российской Федерации, Минсельхоза России (полный перечень нормативных правовых актов представлен в приложении № 1, приложения в Бюллетене не публикуются);

- соглашений, заключенных между Минсельхозом России и высшим исполнительным органом государственной власти субъектов Российской Федерации (далее - соглашения Минсельхоза России).

Следует отметить, что пунктом 4 постановления Правительства Российской Федерации от 14 июля 2012 года № 717 был установлен срок заключения соглашений о предоставлении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации до 1 марта 2013 года. В нарушение этого срока Минсельхоз России заключил соглашения:

- с правительством Амурской области - 19 марта 2013 года (№ 229/17);
- с правительством Еврейской автономной области - 26 марта 2013 года (№ 276/17);
- с правительством Хабаровского края - 17 апреля 2013 года (№ 453/17).

В соглашениях Минсельхоза России определены направления и объемы государственной поддержки, в которых субъект Российской Федерации принимает участие, в том числе, по двум направлениям сельхозстрахования: в растениеводстве и животноводстве.

Сведения о распределении субсидий в растениеводстве и животноводстве, предоставленных бюджетам Хабаровского края, Амурской области и

Еврейской автономной области в период 2011-2013 годов, представлены в таблице:

(тыс. руб.)

Год	Сфера	Хабаровский край		Амурская область		Еврейская автономная область	
		первоначально	направлено	первоначально	направлено	первоначально	направлено
2011	Растение-водство	58,0	58,0	20935,0	2344,3	3181,0	1871,0
2012	Растение-водство	7059,0	193,0	172686,0	2524,4	8170,0	261,0
2013	Растение-водство	4115,5	-	53087,5	2810,4	8929,2	-
	Животноводство	2847,3	337,8	-	-	609,0	-
Итого		14079,8	588,8	246708,5	7679,1	20889,2	2132,0

Как следует из приведенных в таблице данных, в период 2011-2013 годов в соответствии с распоряжениями Правительства Российской Федерации (от 13 июня 2013 года № 971-р и от 20 декабря 2013 года № 2433-р) бюджетам проверяемых регионов было первоначально распределено 281,7 млн. рублей, а фактически направлено 10,4 млн. рублей, или в 27,1 раза меньше, чем планировалось. Результаты анализа данных в целом по Российской Федерации и, в частности, по проверяемым регионам (Хабаровский край, Амурская область, Еврейская автономная область) свидетельствуют либо об отсутствии у Минсельхоза России системного подхода в части обоснованности предоставляемых субсидий, либо об ошибочном механизме расчета размера субсидии.

Для реализации цели, установленной в Федеральном законе от 25 июля 2011 года № 260-ФЗ, договоры сельскохозяйственного страхования должны быть заключены с учетом плана сельскохозяйственного страхования, который разрабатывается на основании предложений уполномоченных органов субъектов Российской Федерации и объединения страховщиков, утверждается приказом Минсельхоза России. Согласно статье 6 Федерального закона от 25 июля 2011 года № 260-ФЗ план сельскохозяйственного страхования на 2013 год подлежал утверждению Минсельхозом России не позднее 30 апреля 2012 года, и не позднее 1 августа 2012 года он должен был быть направлен в уполномоченные органы субъектов Российской Федерации.

Данные сроки Минсельхозом России не соблюдены. В нарушение указанной нормы законодательства план сельскохозяйственного страхования на 2013 год был утвержден 14 марта 2013 года, через 11 месяцев после установленного Федеральным законом срока. При оценке данного факта следует учитывать, что только после утверждения указанного плана сельхоз-

производители могут понять, подпадают ли они на будущий год под действие закона или нет, и планировать свои расходы.

Законодательно установленный срок утверждения плана сельскохозяйственного страхования на очередной финансовый год приводит к тому, что для его составления используются данные за предшествующие 2 года к планируемому, т.е. для утверждения плана на 2013 год использованы данные за 2010-2011 годы, что является не актуальным.

В этой связи считаем необходимым изменить сроки утверждения плана сельскохозяйственного страхования уполномоченным федеральным органом и направления его в регионы, учитывая сроки формирования ежегодной официальной статистики Росстата и проекта федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период.

Также необходимо отметить, что в Положении о Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации, утвержденном постановлением Правительства Российской Федерации от 12 июня 2008 года № 450, отсутствуют полномочия по утверждению плана сельскохозяйственного страхования и размещению его на официальном сайте Минсельхоза России.

**1.3.** Процесс перечисления средств из федерального бюджета страховой организации разбит на 2 этапа: на первом этапе происходит перечисление средств из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации; на втором этапе - перечисление средств из бюджета субъекта Российской Федерации на расчетный счет страховой организации.

В соответствии с пунктом 4 статьи 4 Федерального закона от 25 июля 2011 года № 260-ФЗ оказание государственной поддержки сельхозпроизводителям осуществляется на основании вступившего в силу договора сельскохозяйственного страхования и после уплаты сельхозпроизводителем 50 % начисленной по этому договору страховой премии.

При этом срок предоставления субсидии из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации Федеральным законом от 25 июля 2011 года № 260-ФЗ и другими нормативными правовыми актами не установлен.

Конкретный срок перечисления субсидии из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации не предусмотрен и в соглашениях Минсельхоза России. При этом по условиям соглашений Минсельхоза России перечисление субсидии Минсельхозом России осуществляется в течение финансового года на основании направленной уполномоченным органом субъекта Российской Федерации заявки на перечисление субсидии из

федерального бюджета (пункт 2.1.4 соглашений Минсельхоза России), форма которой срока перечисления субсидии также не содержит.

Отсутствие как в Федеральном законе от 25 июля 2011 года № 260-ФЗ и в других нормативных правовых актах федерального уровня, так и в соглашениях Минсельхоза России с субъектами Российской Федерации регламентации сроков по перечислению субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации приводит к тому, что ответственность федерального органа исполнительной власти за своевременное перечисление средств федерального бюджета не установлена.

Данные обстоятельства оказывают негативное влияние на заинтересованность в заключении таких договоров как страховых организаций, так и сельхозпроизводителей, поскольку с момента заключения договоров сельхозстрахования с государственной поддержкой до получения страховыми организациями средств федерального бюджета проходит от 2 до 6 месяцев.

Так, в ходе контрольного мероприятия установлено, что субсидии федерального бюджета в размере 2,81 млн. рублей поступили в бюджет Амурской области только 13 сентября 2013 года, спустя 2 месяца после даты заключения договоров сельскохозяйственного страхования с государственной поддержкой (10 июля 2013 года) и спустя 2 недели после выхода Указа Президента Российской Федерации от 31 августа 2013 года № 693 «О мерах по ликвидации последствий крупномасштабного наводнения на территориях Республики Саха (Якутия), Приморского и Хабаровского краев, Амурской и Магаданской областей, Еврейской автономной области» (далее - Указ Президента Российской Федерации № 693). При этом средства бюджета Амурской области были перечислены страховой организации и сельхозпроизводителям 14 августа 2013 года.

Таким образом, правовые основы разработанного механизма таковы, что органы государственной власти, в том числе Минсельхоз России и уполномоченные органы субъектов Российской Федерации в сфере АПК, законодательно объединенные одной целью - своевременно представлять заинтересованным лицам финансовую помощь в виде субсидии, в реальности не несут ответственности за своевременность перечисления бюджетных средств.

**1.4.** Установленные Федеральным законом от 25 июля 2011 года № 260-ФЗ требования к договору сельскохозяйственного страхования с государственной поддержкой и выделение субсидии предусматривают сложные и длительные административные процедуры, связанные с представлением сельхозпроизводителями дополнительной информации (справок).

Для заключения договора добровольного сельхозстрахования сельхозпроизводителю требуется только 1 документ - заявление на страхование. В то же время в соответствии с правилами страхования (стандартными) урожая сельскохозяйственных культур, посадок многолетних насаждений, осуществляемого с государственной поддержкой, утвержденными Комитетом НО НСА по методологии сельскохозяйственного страхования при согласовании с Всероссийским союзом страховщиков (далее - Правила страхования (стандартные Правила), для заключения таких договоров страхования требуется представить карту полей, технологическую карту, справку от Росстата, форму «Сведения о сборе урожая сельскохозяйственных культур» (форма № СХ-29) и ряд других документов. Наибольшие затраты времени страхователя при оформлении договора сельхозстрахования с государственной поддержкой связаны с выполнением дополнительных условий региональных органов АПК при выделении субсидии на сельхозстрахование. В результате число документов, требуемых для заключения договора сельскохозяйственного страхования и в итоге получения субсидии, доходит до 11 - по сравнению с одним, необходимым для добровольного страхования. При этом договор сельскохозяйственного страхования в отношении сельскохозяйственных культур, за исключением многолетних насаждений, должен быть заключен в течение 15 календарных дней после окончания их сева и посадки, таким образом все необходимые для этого документы должны быть собраны в указанный срок.

Опыт преодоления административных барьеров и сложных процедур, с чем столкнулись сельхозпроизводители в 2012 году, после вступления в силу нового закона о сельхозстраховании, стал одним из факторов, которые привели к остановке роста количества заключенных договоров в 2013 году.

**1.5.** В соглашениях Минсельхоза России 2013 года результативность предоставления субсидии по снижению рисков в сельском хозяйстве в области растениеводства характеризуется таким целевым показателем, как «Застрахованные посевные площади (посадок) сельскохозяйственных культур, тыс. га», в области животноводства - «Застрахованное поголовье сельскохозяйственных животных, тыс. условных голов».

Следует отметить, что Госпрограмма на 2013-2020 годы в части, касающейся управления рисками в подотраслях растениеводства и животноводства, вообще не предусматривает ни одного целевого показателя. Одной из целей Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продо-

вольствия на 2008-2012 годы, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 14 июля 2007 года № 446 (далее - Госпрограмма на 2008-2012 годы), было повышение финансовой устойчивости сельского хозяйства, в частности, за счет повышения удельного веса застрахованных посевных (посадочных) площадей в общей посевной (посадочной) площади до 40 процентов.

Для сравнения, в целом по Российской Федерации в 2011 году доля фактически застрахованных площадей под сельскохозяйственными культурами в общей посевной (посадочной) площади составляла 20,3 %, в 2012 году - 18,3 %, а в 2013 году - 16,3 %, или на 4 процентных пункта меньше, чем в 2011 году, до введения нового механизма сельхозстрахования.

Данные о результатах выполнения целевых показателей по растениеводству в 2011-2012 годах в проверенных регионах - Хабаровском крае, Амурской области и Еврейской автономной области - представлены в таблице:

Год	Хабаровский край				Амурская область				Еврейская автономная область			
	посевная площадь, тыс. га	застрахованная посевная площадь, тыс. га	целевой показатель, %		посевная площадь, тыс. га	застрахованная посевная площадь, тыс. га	целевой показатель, %		посевная площадь, тыс. га	застрахованная посевная площадь, тыс. га	целевой показатель, %	
			план	факт			план	факт			план	факт
2011	58,9	0,0	0,37	-	813,4	28,4	78,1	3,5	104,0	6,2	20,0	6,0
2012	58,3	3,7	27,2	6,3	971,9	63,0	78,7	6,5	105,7	1,6	23,0	1,5

Как видно из этих данных, в проверяемых регионах в течение указанного периода значения целевого показателя также не достигли планового уровня, отставая от него от 4 до 15 раз.

Следует также отметить, что значения целевого показателя «Застрахованные площади посевов сельскохозяйственных культур, тыс. га», установленные в соглашениях Минсельхоза России на 2013 год, не связаны с объемами предоставляемых субсидий. Так, в соглашении, заключенном между Минсельхозом России и правительством Амурской области, в течение 2013 финансового года объемы предоставляемых субсидии из федерального бюджета были снижены с 53,8 млн. рублей до 2,81 млн. рублей, а целевой показатель «Застрахованные посевные площади (посадок) сельскохозяйственных культур» остался неизменным и составил 851,5 тыс. га.

Анализ приведенных данных как в целом по Российской Федерации, так и по проверяемым регионам, свидетельствует о том, что целевой показатель, установленный Госпрограммой на 2008-2012 годы, а также соглашениями Минсельхоза России по реализации мероприятий Госпрограммы

на 2008-2012 годы, носил декларативный характер. В то же время Госпрограмма на 2013-2020 годы в части, касающейся управления рисками в подотраслях растениеводства и животноводства, вообще не предусматривает ни одного целевого показателя и не может рассматриваться как полноценный и действенный инструмент планирования и исполнения федерального бюджета в сфере сельхозстрахования.

Наличие отрицательной динамики целевых показателей, характеризующих состояние системы сельхозстрахования, а также отсутствие целевых показателей по сельхозстрахованию в Госпрограмме на 2013-2020 годы говорят о необходимости дальнейшего совершенствования нормативных правовых актов и механизмов их реализации.

**Цель 2. Проверить соблюдение страховыми организациями требований действующего законодательства в части государственной поддержки сельскохозяйственного страхования и обеспечение законности при осуществлении данного вида страхования в 2013 году в проверяемых регионах Дальнего Востока**

**2.1.** В проверяемом периоде в регионах Дальнего Востока договорные отношения страховых организаций СОАО «ВСК» в Хабаровском крае, СК «Альянс» в Амурской области (далее - страховщики) и сельскохозяйственных товаропроизводителей в сфере сельскохозяйственного страхования с государственной поддержкой регулировались федеральными законами Российской Федерации в сфере сельского хозяйства, постановлениями Правительства Российской Федерации, Законом Российской Федерации от 27 ноября 1992 года № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации», а также нормативными документами Минсельхоза России и страховых организаций.

Правила страхования (стандартные) и другие нормативные документы, принятые СК «Альянс» и СОАО «ВСК», по вопросу сельхозстрахования с государственной поддержкой разработаны и утверждены Комитетом НО НСА по методологии сельскохозяйственного страхования при согласовании с Минсельхозом России, Минфином России, Федеральной службой страхового надзора и Всероссийским союзом страховщиков. Для членов НО НСА принятые Правила сельскохозяйственного страхования являются обязательными для использования в страховании с господдержкой, они не содержат противоречий действующему страховому законодательству Российской Федерации на момент проведения проверки.

Правила включают в себя необходимые для регулирования отношений в сфере сельхозстрахования положения, содержат основные понятия и их



определения, а также условия, применяемые в страховании сельхозпроизводителей с государственной поддержкой.

Правилами определено, что размер страховой суммы, в пределах которой страховщик обязуется произвести страховую выплату, определяется соглашением страхователя со страховщиком, при этом страховая сумма не может составлять менее 80 % от страховой стоимости или превышать страховую стоимость урожая сельхозкультуры (пункт 6 статьи 4 Федерального закона от 25 июля 2011 года № 260-ФЗ).

Сведения о количестве заключенных договоров страхования с господдержкой, страховых премиях и выплатах по сельхозстрахованию в разрезе проверяемых субъектов Российской Федерации, входящих в ДФО, представлены в таблице:

Субъект Российской Федерации	Количество заключенных договоров страхования, ед.		Страховые премии, млн. руб.			Выплаты по договорам сельхозстрахования, млн. руб.	
	всего	в т.ч. с господдержкой	всего	в т.ч. с господдержкой		всего	в т.ч. с господдержкой
				всего	субсидии		
2012 г.							
Хабаровский край	24	6	4,8	0,6	0,2	-	-
Амурская область	212	27	11,6	6,9	2,6	0,20	-
Еврейская автономная область	19	2	1,2	0,5	0,3	0,06	0,06
2013 г.							
Хабаровский край	7	1	1,9	0,7	0,4	-	-
Амурская область	144	15	7,3	5,9	2,96	22,70	21,00
Еврейская автономная область	18	0	0,06	-	-	0,02	-

Как следует из приведенных данных, по всем проверяемым субъектам Российской Федерации в 2013 году прослеживается тенденция к сокращению количества заключенных договоров сельхозстрахования с государственной поддержкой по сравнению с предыдущим годом. Так, в 2013 году в Хабаровском крае заключен 1 договор по страхованию животных, в Еврейской автономной области вообще договоры с господдержкой не заключались.

Следует отметить, что при сопоставлении условий договоров страхования сельскохозяйственных культур и животных на добровольной основе и с государственной поддержкой установлено, что при заключении договоров на добровольной основе страховые компании предлагают сельхозпроизводителям более гибкие условия страхования имущественных рисков:

- более широкий перечень способов страхования и предлагаемых страховых инструментов;

- возможность выбора вида страхуемого риска при болезнях, пожарах, несчастных случаях, стихийных бедствиях, противоправных действиях третьих лиц, изъятиях (отчуждениях);

- возможность застраховать любой размер ущерба от гибели (убытка) урожая сельскохозяйственных культур и животных при наступлении страхового случая (от 0 до 100 процентов);

- а также возможность внесения изменений и дополнений в договор сельхозстрахования при изменившихся объемах страхования.

Снижение востребованности сельхозстрахования с господдержкой обусловлено не только несовершенством законодательства Российской Федерации, но и качеством данного вида страхового инструмента, то есть недостаточным соответствием широты и полноты страховой линейки, предлагаемой сельхозпроизводителю.

В соответствии с Федеральным законом от 25 июля 2011 года № 260-ФЗ предельный размер безусловной франшизы для договоров по сельхозстрахованию с господдержкой (участие страхователя в страховании сельскохозяйственных рисков, то есть самостоятельное покрытие им части убытка) не превышает 40 % страховой суммы по договору и учитывается при определении страховых тарифов.

На практике договоры сельхозстрахования с господдержкой заключались в основном с уровнем франшизы 40 %, ввиду того, что при данном уровне франшизы применяется самый низкий уровень страхового тарифа.

Также Федеральным законом от 25 июля 2011 года № 260-ФЗ установлено, что утратой (гибелью) урожая является снижение фактического урожая по сравнению с запланированным на 30 и более процентов.

Таким образом, на практике основная часть договоров сельхозстрахования с государственной поддержкой покрывает 60 % возможного ущерба, выплаты по ним производятся в достаточно редких случаях утраты 30 и более процентов урожая. Кроме того, после наводнения, охватившего в 2013 году регионы Дальнего Востока, выяснилось, что в рамках действующих правовых норм наводнения и ряд других стихийных бедствий не являются сами по себе страховыми случаями, а потому для получения страховых выплат страхователям пришлось искать обходные пути - например, доказывать утрату урожая из-за переувлажнения почвы (что, безусловно, имеет место при наводнениях, но не является основным разрушительным фактором).

При этом банки при кредитовании сельхозпроизводителей отказываются принимать договоры страхования залогового обеспечения, покрывающие менее 100 % имущественного ущерба. В результате у сельхозпроизводителей возникает необходимость дострахования требуемых рисков с помощью добровольного страхования. Все это приводит к усложнению конструкции страхового покрытия, которая не всегда понятна страхователю, и также говорит об ограниченной привлекательности страхования с государственной поддержкой в его нынешнем виде для сельхозпроизводителей.

**2.2.** Крупномасштабное наводнение, имевшее место в 2013 году на территориях Республики Саха (Якутия), Приморского и Хабаровского краев, Амурской и Магаданской областей, Еврейской автономной области, стало основанием для наступления страховых случаев.

От наводнения, согласно актам анализа материалов по гибели объектов растениеводства, застрахованных объектов растениеводства, пострадавших от чрезвычайных ситуаций «Переувлажнение почвы» и «Подтопление», только в Амурской области пострадали 376 сельхозтоваропроизводителей (общая площадь гибели сельскохозяйственных культур составила 301,3 тыс. га, сумма ущерба - 1192,5 млн. рублей).

Сумма страховых выплат по договорам сельскохозяйственного страхования с государственной поддержкой, произведенных страховщиком в пользу страхователей, составила 81,5 млн. рублей (включая размер господдержки в объеме 2,9 млн. рублей).

В двух других проверяемых регионах, также пострадавших от стихийного бедствия, договоры сельскохозяйственного страхования с господдержкой на 2013 год не заключались.

В то же время Правительством Российской Федерации из федерального бюджета в виде дополнительных субсидий бюджетам субъектов Федерации, пострадавших от наводнения, было выделено 3,182 млрд. рублей в целях оказания помощи пострадавшему населению, выполнения первоочередных аварийно-спасательных и аварийно-восстановительных работ и нормализации обстановки в названных регионах.

Из суммы названных субсидий сельскохозяйственным производителям Амурской области были возмещены понесенные затраты в связи с наводнением в сумме 898,8 млн. рублей.

Таким образом, основные объемы государственного содействия в связи с наступлением чрезвычайной ситуации сельскохозяйственные производители получили из дополнительных средств, выделенных федеральным

бюджетом (в 11 раз больше, чем выплаты по договорам сельхозстрахования с господдержкой).

**2.3.** Как показала проверка, проведенная в июле-августе 2014 года Счетной палатой в Амурской области, в регионе по различным направлениям деятельности работают 43 страховые компании. Однако члены НО НСА, такие компании как ОСАО «Ингосстрах», ОСАО «РЕСО-Гарантия», ООО «Росгосстрах», ООО «СК «Согласие», ЗАО «Страховая группа «УралСиб», ОАО «СОГАЗ», входящие в первую десятку страховых компаний России и имеющие лицензии на сельскохозяйственное страхование, не участвуют в данном виде страхования. В результате в Амурской области работала единственная страховая компания, которая с 2012 года осуществляла сельхозстрахование как на добровольной основе, так и с государственной поддержкой - ОАО СК «Альянс» (далее - СК «Альянс»).

Заклученные СК «Альянс» в 2012-2013 годах в Амурской области договоры сельхозстрахования с государственной поддержкой характеризуются следующими данными:

Год	Количество договоров, ед.	Количество аграриев, заключивших договоры, ед.	Объем застрахованных площадей, тыс. га	% от общей посевной площади Амурской области	Страховая сумма, млн. руб.	Страховая премия, млн. руб.
2012	27	19	62,96	6,3	585,6	5,3
2013	15	14	39,47	5,0	487,0	5,9

Из приведенных данных видна тенденция к сокращению количества заключенных договоров сельхозстрахования с государственной поддержкой и, как следствие, объема застрахованных посевных площадей, возможности получения сельхозпроизводителями страховых возмещений при наступлении страхового случая.

Помимо не всегда выгодных для страхователя условий страхования с государственной поддержкой следует отметить и недостатки его организации в конкретных регионах. Так, проверка, проведенная в Амурской области, выявила такие факторы, как удаленность страховщика от сельхозпроизводителя, неразвитость структуры агентов и оценщиков убытков страховых компаний. Офисы компаний расположены только в региональных центрах, что затрудняет оформление и заключение договоров для сельхозпроизводителей отдаленных от центра районов, а также обмен необходимой документацией в случае осуществления страховых выплат.

Также следует отметить, что потеря урожая на 30 и более процентов, предусмотренная Федеральным законом от 25 июля 2011 года № 260-ФЗ,

для сельхозпроизводителей представляется маловероятной, фактически может наступать лишь под воздействием опасных для производства сельскохозяйственной продукции природных явлений. Рассчитывая на государственную поддержку в случае чрезвычайной ситуации, многие аграрии считают нецелесообразным производить расходы даже на частичную оплату страховых премий. С учетом этого следовало бы сделать механизм страхования с государственной поддержкой более гибким и, в том числе, предусмотреть снижение порога утраты урожая сельскохозяйственных культур.

**2.4.** При наступлении чрезвычайной ситуации в ряде регионов Дальнего Востока в 2013 году выяснилось, что была застрахована лишь небольшая часть урожая. Так, в Амурской области, несмотря на то, что 80 % от суммы страхового взноса оплачивается из бюджетов, было застраховано лишь около 39,5 тыс. га из 850 тыс. га, то есть примерно 5 % посевных площадей. В результате выплаты от страховой компании были получены только отдельными аграриями.

Как показала проверка, в результате наступления чрезвычайной ситуации в Амурской области в 2013 году СК «Альянс» произвела выплаты денежных средств в качестве страхового возмещения в пользу сельхозпроизводителей по заключенным 15 договорам с государственной поддержкой на сумму 81,5 млн. рублей из заявленных 82,7 млн. рублей, при этом по 11 договорам размер компенсации составил 100 процентов.

Сумма страховой премии, млн. руб.		Выплаченная СК «Альянс» сумма страхового возмещения, млн. руб.	Отношение суммы страхового возмещения к страховой премии, %	
всего	за счет средств федерального бюджета и бюджета Амурской области		всего	размер субсидии
5,9	4,7	81,5	13,8	17,3

Из приведенных данных следует, что в Амурской области суммы страховых выплат сельхозстрахователям в 13,8 раза превышают суммы страховой премии, полученной СК «Альянс». Сельхозпроизводители Амурской области оплатили самостоятельно 1,2 млн. рублей, или 20 % суммы страховой премии (с учетом возврата 30 % суммы страховой премии за счет средств областного бюджета), или 1,5 % суммы полученных страховых выплат. Соответственно, сумма полученных сельхозпроизводителями страховых выплат превысила их собственные расходы на страхование в 68 раз, или ими получено 2,03 млн. рублей компенсации на 1 тыс. га застрахованной площади сельхозугодий.

Несмотря на это, в 2014 году число сельхозпроизводителей, застрахованных с государственной поддержкой, сократилось. Не застраховались 7 из 14 сельхозпроизводителей, которые были застрахованы в 2013 году.

Восстановление остальных пострадавших хозяйств Дальнего Востока, в том числе и в Амурской области (376 сельхозпроизводителей), потребовало выделения дополнительных средств из федерального бюджета, в то время как государство заинтересовано в минимизации бюджетных затрат на прямые компенсации, связанные с потерей урожая.

Как показала проверка, из 6 районов Амурской области, наиболее пострадавших от наводнения в 2013 году, сельхозпроизводители 3 районов не принимали участия в сельхозстраховании с государственной поддержкой. В соответствии с Указом Президента Российской Федерации № 693 сельхозпроизводители этих районов получили средства государственной поддержки по различным направлениям в сумме 171,4 млн. рублей (в 2014 году сельхозпроизводители данных районов также не заключили договоры сельхозстрахования с государственной поддержкой).

Таким образом, вышеизложенное ставит под сомнение эффективность действующей в Российской Федерации системы сельхозстрахования с государственной поддержкой в ее нынешнем виде.

**2.5.** В ходе проведения контрольного мероприятия было установлено, что все договоры сельхозстрахования с государственной поддержкой, заключенные СК «Альянс» в 2013 году в Амурской области, были перестрахованы в двух иностранных страховых компаниях: Mapfre Re и Allianz SE (Allianz SE является участником в уставном капитале СК «Альянс»).

По условиям договоров квотная доля составляла 50 % в цессии. При осуществлении выплат по договорам страхования с государственной поддержкой, осуществленных СК «Альянс» в 2013 году в Амурской области, услуги перестраховщика не востребованы.

Справочно. По данным от 11 сентября 2014 года Медиахолдинга «Expert», в середине июля о завершении продаж страховых инструментов в сфере сельхозстрахования в российских регионах объявила СК «Альянс», являющаяся подразделением ведущего международного страховщика Allianz SE в Центральной и Восточной Европе. СК «Альянс» показала за 2013 год по МСФО убыток в 3,26 млрд. рублей, при этом на страховой деятельности потеряла еще больше - 5,05 млрд. рублей.

По информации СК «Альянс», предоставленной в ходе проведения проверки (октябрь 2014 года), компания планирует осуществлять сопро-

вождение действующих договоров сельхозстрахования с государственной поддержкой до окончания срока их действия.

Причины ухода экономические: замедление экономики усложняет страховой бизнес в условиях высокой конкуренции на рынке, высокая убыточность, и не связаны с санкциями.

Кроме того, для достижения целей, предусмотренных Федеральным законом от 25 июля 2011 года № 260-ФЗ, были созданы фонды компенсационных выплат в объединениях страховщиков (НО НСА и Агропромстрах), а ответственное лицо, осуществляющее контроль за формированием и целевым расходованием средств из этих фондов, в Федеральном законе от 25 июля 2011 года № 260-ФЗ не установлено. На 1 января 2014 года размер этих фондов должен составлять более 1,1 млрд. рублей, из которых 0,57 млрд. рублей (50 %) - средства федерального и региональных бюджетов (данные получены расчетным путем).

Специфика сельскохозяйственного страхования (вероятность кумулятивного эффекта), а также большая социальная значимость этого вида страхования определяют необходимость высоких требований к надежности страховых компаний, работающих в этой сфере. Важным фактором, повышающим надежность функционирования системы, может стать создание многоуровневой системы страховой защиты, включая, в том числе, институт перестрахования. Как показывает зарубежная практика, в странах, где сельскохозяйственное страхование только начинает развиваться, страховые компании обычно испытывают трудности с получением качественной перестраховочной защиты, поэтому государство зачастую выступает в качестве перестраховщика.

По нашему мнению, в сегодняшней российской ситуации по договорам сельхозстрахования с государственной поддержкой требуется введение механизма перестраховочной защиты, а именно института перестраховщика, имеющего собственный перестраховочный фонд на случай наступления чрезвычайных ситуаций.

**2.6.** В настоящее время существует ряд причин, которые не указаны выше, также тормозящих развитие сельскохозяйственного страхования с государственной поддержкой:

- отсутствие возможности применять общепринятые в страховании инструменты (страховые продукты) при определении условий страхования и объемов страхового покрытия, что не всегда позволяет подобрать необходимые и выгодные для конкретного страхователя условия страхования;

- низкая правовая грамотность сельхозпроизводителей, которая не позволяет им адекватно оценивать риски и использовать существующие для этого механизмы и инструменты управления ими, включая страхование;

- отсутствие средств у сельхозпроизводителей для оплаты страховой премии по договорам сельхозстрахования, которая приходится в основном на посевной период;

- проблемы для региональных страховых компаний, связанные с перестрахованием рисков утраты (гибели) урожая сельскохозяйственных культур и животных в международных перестраховочных пулах;

- недостаточная платежеспособность страховых организаций при наступлении чрезвычайных ситуаций, что грозит их банкротством.

Помимо вопросов общего характера в сфере страхования с государственной поддержкой имеется целый ряд принципиальных проблем в каждой из областей сельхозстрахования, в том числе:

- в подотрасли растениеводство:

ввиду протяженности территорий субъектов Российской Федерации, неразвитости структуры агентов и оценщиков убытков страховых компаний узко лимитированные сроки заключения договоров с господдержкой - в течение 15 дней со дня окончания сева, не позволяют в установленные сроки подать пакет документов для заключения договора;

отсутствие идентификации опасности (рисков) с учетом региональной специфики, в том числе состояния почвенного покрова, степени его деградации и загрязнения и т.д.;

отсутствие механизма подтверждения достоверности статистической отчетности по (биологической) урожайности на корню;

широкое распространение практики использования сельхозпроизводителями нерайонированных сортов сельхозкультур и некондиционного посевного материала.

Кроме того, в рамках методики определения страховой стоимости и размера утраты (гибели) урожая сельскохозяйственной культуры и посадок многолетних насаждений, утраты (гибели) сельскохозяйственных животных, утвержденной приказом Минсельхоза России от 14 марта 2013 года № 133, не учитываются потери качественных характеристик урожая, в том числе из-за нарушения технологий производства;

- в подотрасли животноводство:

не определен механизм оплаты дополнительных соглашений к договору при увеличении количества животных (покупка, рождение и т.п.);



необходимость страховать все поголовье отдельного хозяйства сельхозпроизводителя в рамках конкретной учетной группы животных или отдельной территории страхования;

неблагоприятная эпизоотическая обстановка по ряду инфекционных заболеваний, в том числе по ввозимым в Российскую Федерацию сельскохозяйственным животным.

**2.7.** В ходе проведения контрольного мероприятия для выявления причин низкой активности сельхозпроизводителей в сфере сельхозстрахования, а также факторов, препятствующих заключению и исполнению договоров сельскохозяйственного страхования с государственной поддержкой в Амурской области, был осуществлен опрос сельскохозяйственных товаропроизводителей в соответствии с подготовленным Счетной палатой перечнем вопросов при участии министерства сельского хозяйства Амурской области.

В перечень сельскохозяйственных предприятий и организаций, представивших в 2013 году отчеты министерству по использованию различных видов субсидий, включены 123 сельскохозяйственных товаропроизводителя из 16 районов Амурской области. В опросе приняли участие 100 аграриев из 11 районов области, или 81,3 процента.

Данные опроса представлены в таблице:

	% от числа ответивших
Знают о возможности сельскохозяйственного страхования с государственной поддержкой от минсельхоза Амурской области	98
Считают данный вид страхования доступным	76
Знают о наличии в Амурской области страховых организаций, осуществляющих сельхозстрахование с государственной поддержкой	91
Предпринимали раньше попытку осуществления сельхозстрахования с государственной поддержкой	31
Отсутствие средств на момент оплаты страховой премии (в основном весна)	37
Отказ от участия в программе сельхозстрахования с государственной поддержкой	25
Недоверие к страховым компаниям и сомнение в получении возмещения	16
Проблемы с получением страхового возмещения при наступлении страхового случая ранее	11
Уверенность в будущем урожае и отсутствие необходимости страховать	5
Бюрократизм и долгое оформление документов	7
Устраивают условия и правила сельскохозяйственного страхования с государственной поддержкой, в том числе размер уплачиваемой страховой премии	72

Данные опроса сельхозпроизводителей Амурской области показывают, что отмеченные выше сложности и недостатки в сфере сельхозстрахования с государственной поддержкой нашли отражение в ответах аграриев.

**2.8.** Правилами страхования на добровольной основе при расчете размера убытка (ущерба) и выплаты страхового возмещения учитывается объ-

ем компенсационных выплат, предусмотренных законодательством Российской Федерации, если они произведены государством.

Правилами страхования с господдержкой не предусмотрено исключение из суммы возмещения компенсационных выплат, произведенных государством, то есть, возможно, получение страхователем выплат из обоих источников. Данное обстоятельство приводит к дополнительным расходам федерального бюджета.

Так, проверкой было установлено, что 7 аграриев Амурской области, участвовавших в страховании с государственной поддержкой в 2013 году, получили по договорам сельхозстрахования возмещение в сумме 36,5 млн. рублей, в соответствии с Указом Президента Российской Федерации № 693 ими были получены средства государственной поддержки в сумме 44,3 млн. рублей. Несмотря на это, в 2014 году эти сельхозпроизводители не приняли участие в страховании.

В целях повышения эффективности бюджетных расходов следовало бы в будущем исключить подобное дублирование. Участие в программе сельскохозяйственного страхования должно быть стимулирующим для сельхозпроизводителя, чтобы исключить или свести к минимуму получение от государства безвозмездных субсидий или компенсаций.

#### **Возражения или замечания руководителей объектов контрольного мероприятия на результаты контрольного мероприятия**

Возражений или замечаний руководителей объектов контрольного мероприятия на результаты контрольного мероприятия не поступало.

#### **Выводы**

**1.** Наблюдается снижение востребованности сельхозстрахования с господдержкой, обусловленное следующими факторами:

- несовершенством законодательства Российской Федерации;
- качеством данного вида страхового инструмента, то есть недостаточным соответствием широты и полноты страховой линейки, предлагаемой сельхозпроизводителю;
- недостаточной гибкостью страхования с господдержкой по сравнению с коммерческим (оно в среднем менее выгодно для сельхозпроизводителей, несмотря на субсидирование за счет бюджетных средств);
- высоким в среднем по России в 2013 году уровнем страховых премий по договорам сельхозстрахования с государственной поддержкой (превышение в 5,1 раза по сравнению с добровольным страхованием). Коэффициент убыточности страховых программ с государственной поддержкой (от-

ношение величины возмещенного ущерба к страховой премии) в 3,3 раза ниже, чем при добровольном страховании.

**2.** Несмотря на проделанную в 2011-2013 годах работу по совершенствованию нормативной правовой базы, в том числе на уровне федерального законодательства, в сфере оказания государственной поддержки системе сельхозстрахования, наблюдается отрицательная динамика показателей, характеризующих состояние системы сельхозстрахования. Это говорит о необходимости дальнейшего совершенствования нормативных правовых актов и механизмов их реализации, в части:

- снижения порога утраты (гибели) урожая сельскохозяйственных культур;
- дополнения группы опасных природных явлений для производства сельскохозяйственной продукции при страховании сельскохозяйственных рисков, путем включения в их число наводнения, паводков и оползней;
- введения новых положений о создании института перестраховщика, имеющего собственный перестраховочный фонд на случай наступления чрезвычайных ситуаций;
- изменения сроков утверждения плана сельскохозяйственного страхования уполномоченным федеральным органом и направления его в регионы, учитывая сроки формирования ежегодной официальной статистики Росстата и проекта федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период.

**3.** Результаты анализа данных в целом по Российской Федерации и, в частности, по проверяемым регионам (Хабаровский край, Амурская область, Еврейская автономная область) свидетельствуют либо об отсутствии у Минсельхоза России системного подхода в части обоснованности распределения субсидий, предоставляемых субъектам Российской Федерации, либо о некорректном планировании их объемов. Так, бюджету Амурской области первоначально был запланирован объем субсидий из федерального бюджета в размере 53,8 млн. рублей, по факту было перечислено 2,81 млн. рублей, или в 19,1 раза меньше, чем планировалось.

**4.** Заложенный на законодательном уровне механизм предоставления субсидии на возмещение части затрат сельскохозяйственных товаропроизводителей на уплату страховой премии, начисленной по договору сельскохозяйственного страхования, не предусматривает конкретных сроков ее перечисления из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации. Данное обстоятельство приводит к тому, что ответственность за перечисление средств федерального бюджета не установлена, что, в том

числе, влияет на заинтересованность в заключении соответствующих договоров как у страхователей, так и у страховых компаний.

При этом с момента заключения договоров сельхозстрахования с государственной поддержкой до получения страховыми организациями средств федерального бюджета проходит от 2 до 6 месяцев.

**5.** Наличие отрицательной динамики в показателях, характеризующих состояние системы сельхозстрахования, а также отсутствие в Госпрограмме на 2013-2020 годы целевых показателей в части, касающейся управления рисками в подотраслях растениеводство и животноводство, говорят о необходимости дальнейшего совершенствования нормативных правовых актов и механизмов их реализации.

В соглашениях, заключенных Минсельхозом России с высшими исполнительными органами государственной власти проверяемых регионов, установлены целевые показатели «Застрахованные площади посевов сельскохозяйственных культур, тыс. га», «Застрахованное поголовье сельскохозяйственных животных, тыс. условных голов», которые в 2013 году не выполнены.

**6.** Признание утратой урожая потери не менее 30 % его запланированной величины делает маловероятным с точки зрения сельхозпроизводителей получение страховых выплат по договорам сельхозстрахования с государственной поддержкой и снижает их заинтересованность в заключении таких договоров.

**7.** При ликвидации последствий чрезвычайной ситуации 2013 года на Дальнем Востоке наводнение и ряд других стихийных бедствий не вошли в число страховых случаев, определенных законодательно, что вызвало затруднения с получением страхового возмещения.

**8.** Необходимо принять меры по совершенствованию системы сельхозстрахования, в частности:

- Минсельхозу России и органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации минимизировать количество необходимых для страхования с государственной поддержкой документов;

- Центральному банку Российской Федерации взять под особый контроль страховые организации, осуществляющие сельскохозяйственное страхование, в том числе по договорам с государственной поддержкой, в частности, по вопросам представления достоверной отчетности, создания резервов по заключенным договорам сельхозстрахования;

- Центральному банку Российской Федерации принять участие в совершенствовании нормативной правовой базы в сфере сельскохозяйствен-

ного страхования с государственной поддержкой, а также механизмов ее реализации, в частности по формированию тарифных ставок страховой премии по договорам сельскохозяйственного страхования с государственной поддержкой с дальнейшим контролем по их применению страховыми организациями.

9. Для достижения целей, предусмотренных Федеральным законом от 25 июля 2011 года № 260-ФЗ, были созданы фонды компенсационных выплат в объединениях страховщиков (НО НСА и Агропромстрах), а ответственное лицо, осуществляющее контроль за формированием и целевым расходованием средств из этих фондов, в Федеральном законе от 25 июля 2011 года № 260-ФЗ не установлено. Следует отметить, что 50 % средств, перечисляемых страховыми организациями, осуществляющими сельскохозяйственное страхование с государственной поддержкой, в фонды составляют средства федерального и региональных бюджетов.

### **Предложения**

1. С учетом выявленных недостатков нормативно-правовой базы сельскохозяйственного страхования с государственной поддержкой представляется целесообразным рекомендовать Правительству Российской Федерации рассмотреть возможность инициировать изменения и дополнения в Федеральный закон от 25 июля 2011 года № 260-ФЗ, не затрагивающие концепцию Закона.

2. Направить информационные письма о результатах контрольного мероприятия в Правительство Российской Федерации, Минсельхоз России и Центральный банк Российской Федерации.

3. Направить отчет и информацию о результатах контрольного мероприятия в Государственную Думу и Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**А.В. ПЕРЧАН**