



АНАЛІТИЧНА НОТАТКА

щодо законопроекту [№ 5104 від 18.02.2021](#) «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких інших законів України щодо удосконалення правового регулювання страхування сільськогосподарської продукції з державною підтримкою»

А. Коментар до тексту законопроекту

■ - норма прийнятна, ■ - норма нейтральна, ■ - норма неприйнятна

1. Зміни до Податкового кодексу України

- Вноситься норма про оподаткування доходу страхової компанії 3,5% (для страхування життя, медичного, пенсійного страхування 0%, для інших видів 3%) з відповідним вирахуванням цієї суми при визначенні податку на прибуток.

■ Така норма потенційно погіршує становище страхових компаній, які займаються страхуванням сільгосппродукції з державною підтримкою, за рахунок того, що прибутку у компанії може й не бути (а відповідно й податку на нього з якого вираховується податок на дохід), в той час як податок на дохід сплачується вже за самим фактом отримання доходів. Фактично тут формується податкова петля – держава надає страховій компанії кошти у вигляді частини отриманих премій і тут же забирає частину цих коштів у вигляді податку на дохід. Концептуальні засади такого рішення не повідомляються і лишаються незрозумілими.

2. Зміни до закону "Про колективне сільськогосподарське підприємство"

- Вноситься положення про право на отримання державної підтримки згідно закону «[Про особливості страхування сільськогосподарської продукції з державною підтримкою](#)».

■ В законі про страхування з держпідтримкою, на який надається посилання, зазначає, що страхувальниками можуть бути сільськогосподарські товаровиробники, які в свою чергу визначаються у законі [Про державну підтримку сільського господарства України](#) (п.1.2.15-1). Колективне с/г підприємство автоматично потрапляє під надане визначення і вносити відповідну норму до закону "Про колективне сільськогосподарське підприємство" не потрібно.

3. Зміни до закону "Про страхування"

- Скасовується частина статті 2 "Страховики", де містяться положення про те, що держава може визначати уповноважених представників на здійснення операцій з бюджетними коштами, валютними резервами, гарантіями КМУ, які мають бути членами галузевих самоврядних організацій.

■ Така правка цілком слушна, оскільки фактично тут йдеться про інструмент відбору операторів ринку, який є аналогічним і більш слабким з точки зору корупційного потенціалу до ліцензування страхувальників щодо здійснення діяльності із страхування с/г продукції з державною підтримкою.



- Коло страхувальників доповнюється фізичними особами – підприємцями.

■ Така норма є цілком слушною, хоча й виходить за межі власне страхування с/г продукції. В контексті страхування с/г продукції вона стосується участі фермерів, у тому числі сімейних фермерських господарств, в страхуванні з державною підтримкою.

- Компетенція з визначення умов перестрахування повністю передається НБУ.

■ Передача компетенції з нормотворення на рівень органів виконавчої влади послабляє юридичну силу відповідних норм.

- Аграрний страховий пул скасовано

■ Місія аграрного страхового пулу полягала у формуванні правил діяльності страховиків, які є додатковими до законодавчо-нормативних і посилюють відповідальність учасників страхового ринку. Скасування цієї норми стало результатом неадекватної її реалізації, яка порушувала принцип добровільності, а відтак мала корупційний потенціал.

- Скасована норма про ведення обліку договорів страхування с/г продукції з державною підтримкою

■ Така правка є цілком слушною, оскільки вона є предметом закону про страхування с/г продукції з державною підтримкою, а не загального закону про страхування.

- Компетенція з визначення умов забезпечення платоспроможності страховика передана від КМУ до НБУ

■ Цілком слушна правка, оскільки КМУ не має компетенції з регулювання фінансових ринків

- Внесення сфери страхування с/г продукції з державною підтримкою до напрямів страхування, до яких висуваються підвищені вимоги щодо формування страхових резервів та передача компетенції з визначення вимог до таких резервів від КМУ до НБУ.

■ Для сфери страхування з державною підтримкою варто зберегти норми про підвищені вимоги до формування страхових резервів. Однак передача цієї функції від КМУ до НБУ цілком слушна.

- НБУ надаються права встановлювати додаткові вимоги до страховиків с/г продукції з державною підтримкою

■ Цілком слушна правка, коригує з попередньою.

4. Зміни до закону "Про фермерське господарство"

- Зазначається, що страхування с/г продукції з державною підтримкою здійснюється на добровільних засадах та у відповідності до закону про страхування з державною підтримкою

■ Правка позбавлена змісту, оскільки страхування сільгосппродукції з державною підтримкою і так є добровільним, оскільки не включене до переліку обов'язкових видів страхування, який є вичерпним, а право отримання підтримки і так надається фермеру законом про страхування сільгосппродукції з державною підтримкою.



5. Зміни до закону "Про особливості страхування сільськогосподарської продукції з державною підтримкою" (основний блок змін)

- Виключене визначення андеррайтингу (стаття 1.1.)

Цілком доцільно, адже таке визначення є предметом загального законодавства про страхування

- Надання субсидії для сплати страхового платежу змінено на відшкодування частини його вартості (стаття 1.1.)

Доцільно з точки зору контролю за витрачанням коштів

- Змінюється визначення договору страхування: скасовується норма про використання стандартних (типових) договорів страхування, які затверджуються Мінагрополітики спільно з НБУ, натомість вводиться перелік страхових ризиків (втрати, пошкодження посівів (посадок), загибелі (недобору, недоотримання) урожаю, загибелі (втрати, вимушеного забою, вимушеного знищення, травматичного пошкодження або захворювання) сільськогосподарських тварин, риб, водних біоресурсів, сімей бджіл у вуликах, включаючи їх продуктивності, недоотримання (втрат) очікуваного прибутку (доходу) за період її окупності) (стаття 1.1.)

Держава здійснює свою діяльність виключно шляхом формування законодавчо-нормативної бази. Інших шляхів прийняття державних рішень не існує. В даному випадку пропонується відійти від затвердження державою типових договорів страхування, використання довільної форми договорів на страхування сільгосппродукції з державною підтримкою, у тому числі дискримінаційних. Це не відповідає світовій практиці і рекомендаціям, які надавали Україні міжнародні експерти під час запровадження системи страхування з державною підтримкою і прийняття закону про страхування сільгосппродукції з державною підтримкою. Натомість визначення поняття договору страхування навантажується переліком страхових ризиків, які мають визначатися окремо.

Дана норма є неприйнятною як така, що посилює потенціал "ручного управління" та корупції, вводить в оману читача законодавства.

- Виключене поняття застрахованого майна (стаття 1.1.)

Цілком слушно, таке поняття не носить концептуального характеру і його доцільно вводити безпосередньо в тексті відповідних норм

- Скасовується поняття "катастрофічних ризиків" разом з положенням про те, що [Порядок визнання ризику катастрофічним визначається Кабінетом Міністрів України](#) (стаття 1.1.)

Поняття катастрофічних ризиків лишається невнормованим на рівні законодавства. Тут пропонується замінити його поняттям сільськогосподарського страхового ризику. З цим можна погодитися, наголосивши на необхідності формування законодавчої бази поза сферою страхування для унормування дій держави, у тому числі компенсації збитків із резервного фонду КМУ, у разі виникнення катастрофічних подій.

- Уточняється поняття сільськогосподарського страхового ризику (стаття 1.1.)

Вноситься уточнення у визначення ризику, яке відповідає міжнародній практиці і розширюється перелік напрямів ризику на випадки недоотримання (втрат) сільськогосподарським товаровиробником очікуваного прибутку (доходу). Цілком слушно.

- Виключене поняття сільськогосподарського товаровиробника (стаття 1.1.)

Цілком слушно, воно наведене у п.2.15-1 статті 1 закону [Про державну підтримку сільського господарства України](#).



- Виключене поняття стандартного договору перестраховування (стаття 1.1.)

Правка пов'язана, перш за все, із скасуванням Аграрного страхового пулу. Однак стосується концептуального відходу від затвердження типових договорів профільними органами влади. З цим не можна погодитися.

- Поняття стандартного страхового продукту підмінено поняттям істотних умов договору (стаття 1.1.)

Стандартний страховий продукт як комплекс документів, затверджених профільними органами влади, підмінюється поняттям істотних умов таких договорів. Це принципова концептуальна зміна, яка означає те, що окрім істотних умов в договорі страхування з державною підтримкою можуть міститися інші умови, у тому числі дискримінаційні та такі, що передбачають розкрадання державних коштів.

- Виключене поняття страхового платежу (стаття 1.1.)

Цілком слушно, таке визначення надається в основному законі про страхування

- Введене поняття обставин непереборної сили (стаття 1.1.)

У порівнянні з класичним змістом форсмажорних обставин (стихійне лихо, у тому числі пожежі, повені, посухи, заморозки, град, землетрус, військові дії або суспільні збурення) додаються також такі параметри як втрата врожаю, доходу або його частини внаслідок несприятливих погодних умов, раптового припинення постачання води, тепла, електроенергії, нафтопродуктів чи газу, не пов'язаного із несплатою їх вартості та обставини, що виникли внаслідок прийняття рішень нормативно-правового характеру, обов'язкових для суб'єктів аграрного ринку згідно із законодавством. Варто підкреслити, що поняття форсмажору, яке стосується неспроможності суб'єкта господарювання виконати свої зобов'язання, і поняття обставин непереборної сили, якими оперує сфера страхування, - це різні речі. Варто було б підкреслити, що таке визначення діє виключно для цілей цього закону.

Цікавим є те, що наслідки прийняття законодавчо-нормативних актів прирівняні до дії стихійного лиха. 😊

- Скасоване поняття страхування сільськогосподарської продукції з державною підтримкою (стаття 1.1.)

Нормою, яка скасовується, передбачалось, що на страхові виплати окрім ресурсів, зібраних у вигляді премій та коштів держави, спрямовуються також і кошти, отримані від їх розміщення відповідно до закону. Це корисна норма, яка підвищує відповідальність страховика, у тому числі за використання державних коштів. Її варто було б залишити у тексті закону.

- Відсилання до Податкового кодексу (стаття 1.2.)

Якщо раніше за трактуванням термінів законодавство у сфері страхування з державною підтримкою відсилало до базового закону "Про страхування", то тепер пропонується користуватися також і визначеннями Податкового кодексу. В принципі, така норма гармонізує національне законодавство.

- Звуження правової бази (стаття 2.1)

Фраза "та іншими законами України" дозволяла повноцінно працювати з законодавством України, розширюючи і трактуючи зміст норм закону про страхування з державною підтримкою. Тепер така можливість скасована. Цікавим тут є те, що разом з іншими законами поза колом регулювання опинився ще й Податковий кодекс України, на який законопроект містять пряме посилання... Це приклад неохайного ставлення до законотворення.

- Редагування щодо принципів підтримки стабільності (стаття 3.1)

Текст "страхова подія" замінюється на "страховий випадок". – Прийнято.

- Унормування предмету договору винесено за межі розділу II

Предмет договору страхування = напрями страхування з державною підтримкою. Вони перелічені у визначенні договору страхування та винесені до спеціального розділу, присвяченого договору страхування (розділ У).



- Поняття суб'єктів страхування з державною підтримкою розширене на Мінагрополітики та НБУ (статті 4.1). Натомість рівень прийняття підзаконних нормативних актів знижено від КМУ до Мінагрополітики.

Доцільно. Хоча порядок надання державної підтримки віднесено до рівня КМУ.

- Уточнення дієдатності страховика (стаття 4.2)

Страховики мають отримувати ліцензію відповідно до вимог НБУ та Мінагрополітики. Доцільно.

- Обов'язки страховика (стаття 4.3, новий пункт)

Норма про повернення коштів (30 днів) Мінагрополітики у разі накладання санкцій НБУ – Цілком слушно.

- Обмеження кола страхувальників (стаття 4.4., новий пункт)

Необхідність наявності досвіду виплати страхових платежів по сільгосппродукції, платоспроможності страховика, кваліфікації його персоналу. Фактично це умови ліцензування для НБУ. Прийнятно, хоча й обмежено та неконцептуально. Цьому питанню варто присвятити окрему статтю.

- Обов'язок ведення персоніфікований облік договорів страхування відповідно до постанови НБУ. (стаття 4.5, новий пункт)

Це принципове питання, оскільки воно дає картину ефективності витрачання бюджетних коштів. Поки що його переклали на плечі НБУ. Потрібно далі за цим слідкувати.

- Обов'язок надавати Мінагрополітики інформацію про укладені, продовжені, припинені договори, а також про страхові виплати (стаття 4.6, новий пункт).

! Це принципове питання. Варто відстежувати його реалізацію в Мінагрополітики.

- Визначення кола страхувальників (стаття 4.7, новий пункт).

"Можуть бути сільгоспвиробники" - розпливчата норма – ні про що.

- Скасована стаття 5 "Предмет договору страхування с/г продукції з державною підтримкою"

Загублені слушні норми про прив'язку продукції, яка підлягає страхуванню, до кодів КВЕД, про заборону внесення страхових внесків у залік орендної плати, виведення з-під страхування непродуктивних біологічних активів.

- Визначення страхового випадку (стаття 6.1)

Визначення відсилає до визначення договору страхування – в контексті даних змін цілком слушно.

- Визначення випадків, які не вважаються страховими замінено на визначення страхових випадків у рослинництві з формулюванням "інші події, передбачені договором страхування" (стаття 6.2)

Норма не несе правового змісту

- Цілком слушна норма про розгляд у суді відмови у визнанні страхового випадку замінена на визначення страхових випадків у тваринництві з формулюванням "інші події, передбачені договором страхування" (стаття 6.3)

Норма не несе правового змісту, до того ж заміняє досить слушну норму на захист страхувальника, яку насправді потрібно було б посилити, визначивши процедуру відмови від страхових виплат та санкції за її порушення.



- Відмова від встановлення нормативів щодо вартості врожаю з паралельним введенням норми про розрахунок вартості врожаю (стаття 7.2, 7.3)

Введена норма спрощує визначення вартості врожаю при його страхуванні, однак лишає простір для довільного трактування ціни одиниці вирощеної продукції.

- Скасування норми щодо визначення ціни одиниці вирощеної продукції (стаття 7.4)

Непевність з визначенням ціни вирощеної продукції здатне надати перевагу страховику і послабити позиції сільгоспвиробника.

- Скасоване поняття стандартного страхового продукту та страхової вартості щодо страхуванні продукції тваринництва, однак тут збережена норма про визначення ціни Мінагрополітики (стаття 8)

На тлі наявності статей щодо страхування врожаю та продукції тваринництва, статті щодо страхування інших ризиків (страхування посівів, недоотримання прибутку) відсутні, це створює певну правову непевність. Незрозумілі концептуальні засади скасування положення про те, що ціни визначаються органом влади (Мінагрополітики) для продукції рослинництва і збереження такої норми для продукції тваринництва – це є прикладом недбалості та неохайності про розробці законодавчого акту.

- Ще раз скасовується поняття страхової вартості разом з нормою про наявність рівня страхового покриття (стаття 9)

Зміст змін є позитивним, хоча, знову ж таки, стосується лише рослинницької та тваринницької продукції. Дві статті потрібно замінити на одну, яка стосується всіх страхових випадків (за умови, що встановлені гармонізовані норми визначення вартості для всіх страхових випадків).

- Порядок визначення страхового платежу відсилається на рівень договору між страховиком та страхувальником (стаття 9.1)

Це також створює непевність, яку страховики можуть використати у своїх інтересах. До того ж тут також випадають знов введені страхові випадки.

- Надання компетенції з визначення граничних страхових тарифів Мінагрополітики та НБУ (стаття 10.2)

Цілком прийнятне концептуальне положення

- Поширення норми щодо визначення збитку на всі страхові випадки (стаття 11)

Слушно, хоча у нормі й виникає певне дублювання змісту

- Статті 11 та 12 стосуються визначення збитку для продукції рослинництва та тваринництва

Хоча інші страхові випадки потенційно можуть трактуватися згідно змінених норм у статті, присвяченій рослинництву, визначенню збитку у разі настання страхового випадку варто присвятити одну статтю, в якій містяться окремі розділи щодо кожного страхового випадку.

- Порядок повідомлення про страховий випадок, у тому числі його фіксація державним ветеринарним лікарем, віднесено до компетенції договору страхування (стаття 13.1, 13.2)

Перенесення регулювання ключових відносин страховика і сільгоспвиробника на рівень договору послаблює позиції останнього.

- Виключено обов'язок страховика оформити документи для своєчасного здійснення страхової виплати протягом 2 робочих днів та право страхувальника залучати посадовців до визначення розміру збитків (стаття 13.3).

Норма неприйнятна, оскільки послаблює позиції сільгоспвиробника



- Виключені норми щодо неврахування застрахованої продукції, яка використовується в інших цілях, переоцінку збитку (стаття 13.4, 13.5)

Це частина процедури визначення розміру страхового відшкодування, причому не основна

- Виключена норма про право на додаткову експертизу на замовлення сторін та порядок оплати такої експертизи (стаття 13.6)

Норма стосується врегулювання спірних відносин. Такі норми власне і є предметом законодавчого регулювання. Її не варто скасовувати.

- Виключений розділ про Аграрний страховий пул (розділ ІУ)

У розділі про Аграрний страховий пул містилися такі корисні речі, як створення фонду покриття катастрофічних ризиків за рахунок страхових премій (ця функція можливо буде врегульована на рівні НБУ в умовах до ліцензування та перестраховування), системне представництво при профільних органах влади, запровадження програм перестраховування ризиків, методична підтримка страхової діяльності з державною підтримкою, облік інформації про страхування з державною підтримкою, здійснення актуарних розрахунків з метою визначення обґрунтованих тарифів, контроль за дотриманням умов договорів страхування, покриття катастрофічних випадків, отримання бюджетних позик на покриття катастрофічних випадків (у тому числі з резервного фонду КМУ), облік страховиком резервів із страхування с/г продукції (можливо це стане предметом регулювання НБУ).

Внесення норм про Аграрний страховий пул було ще однією спробою винести галузеве саморегулювання на рівень закону. Це концептуально хибна справа. "Саморегулювання має бути саморегульним", тобто страховики мають мати стимули для формування підвищених вимог до своєї діяльності і з цією метою створювати галузеві саморегульні об'єднання. Такі стимули зазвичай створює ринок, в даному випадку с/г виробники, які хочуть мати гарантії добросовісної діяльності страховика. Однак розвиток саморегульних систем має реалізуватися на рівні політики, а не законодавства. Тобто Мінагрополітики має підтримувати і популяризувати ідеї розвитку галузевого саморегулювання, але при цьому не висувати ніяких законодавчо-нормативних вимог і не втручатися у відповідні відносини страховиків і страхувальників.

- Вводиться окрема стаття стосовно договору страхування (стаття 21-1)

Слушно. В статті визначається перелік страхових ризиків (тут їх варто і залишити, прибравши відповідні норми з визначення договору страхування, та вичистивши шматки цього переліку з норм Розділу III щодо умов та порядку страхування с/г продукції з державною підтримкою). Тут також визначаються випадки, які не підлягають страхуванню.

Хіба що деталізація страхових ризиків є відкритою і фактично переноситься на рівень договору страхування та компетенція з визначенням вимог до перестраховування покладається на НБУ.

- Внесені зміни до порядку укладання договору страхування (стаття 21.1 – 21.4)

Посилення договору страхування перед законодавчо-нормативним врегулюванням за рахунок надання можливості визначати саме у договорі страхування порядок страхових виплат, послаблення норми про контролю агротехнічних процесів з боку страховика.

- Надання Мінагрополітики та НБУ компетенції з затвердження істотних умов страхового продукту (стаття 21.6.21.7)

Слушно. За виключенням власне підміни страхового продукту істотними умовами страхового договору і повної плутанини з додатковими умовами, встановленими статтею 22.1.

- Заміна страхового покриття на франшизу (стаття 22.1)

Редакційно



- Виключення порядку визначення розміру страхового відшкодування з обов'язкових умов договору страхування (стаття 21.1)

Це було б слушно, якби такий порядок затверджувався НБУ, але відповідних норм законопроект не містить

- Виключені норми щодо терміну дії договору страхування (стаття 23)

Внесення теми строків дії договору за межі закону потенційно послаблює позиції с/г виробника

- Заборона дострокового розірвання договору страхування (стаття 24).

Норма про заборону розірвання договору є проблематичною з точки зору свободи здійснення господарської діяльності. Окрім того, тут загублені норми стосовно випадку відчуження застрахованого майна., що є виключно важливим.

- Внесення норми про відшкодування страхової премії на рівні 60% (стаття 25.1)

Слушно в частині внесення норми про розмір відшкодування до закону.

Частка відшкодування 60% є потенційно дискусійною. В обговоренні серед галузевої громадськості озвучувалися цифри 75% та 80%, на основі якого консенсусу була зрештою визначена цифра 60% лишається незрозумілим.

- Встановлення норми про те, що перелік видів с/г продукції та страхових ризиків, які підтримуються державою здійснюються окремо для кожного бюджетного року (стаття 25.2)

Норма лишається незрозумілою, оскільки наперед невідомо які саме події відбудуться в поточному році. До того ж незрозуміло на який термін можуть укладатися договори страхування з державною підтримкою. У новій редакції скасована стаття про термін дії договору страхування (раніше було до завершення вивезення врожаю з поля), визначення строку дії договору страхування внесене до істотних умов договору страхування. Якщо дія договору страхування виявиться обмеженою одним роком, то обмеження за видами продукції поставить с/г виробника у більш нерівноправні умови у порівнянні з страховими компаніями. Адже останні гарантовано отримують свої кошти з бюджету. А сільгоспвиробник - ні.

- Скасування норми щодо подання проекту Порядку державної підтримки шляхом здешевлення страхових платежів (стаття 26.1).

Мінагро все одно буде розробляти такий проект Порядку і подавати його на затвердження КМУ

- Корекція компетентності Мінагрополітики (стаття 26.2)

Компетенція змінюється на рівні редакційних правок, новим пунктом є підготовка прогнозів і розрахунків, у тому числі суми підтримки, переліку культур.

- Визначення компетентності НБУ (стаття 26.3)

Нова стаття, коло компетенції: встановлювати додаткові вимоги щодо платоспроможності страховиків, порядку перестраховування, формування резервів, обліку договорів страхування.

- Виключене положення про те, що оформлення страхових актів з недостовірною інформацією карається відповідно до закону (стаття 27.2)

Норма не є принциповою, оскільки за наявності згаданого законодавства покарання може бути здійснене і без такої норми.

4. Зміни до закону "Про сільськогосподарську кооперацію"

Норма повністю аналогічна до тієї, яка вноситься до закону "Про колективне сільськогосподарське підприємство" - позбавлена змістовного навантаження



Б. Аналіз законопроекту

Історія розробки законопроекту

Перша версія. У серпні 2020 року МРЕТС підготувало і 07.09.2020 внесло на публічне обговорення [законопроект](#) "Про внесення змін до Закону України "Про державну підтримку сільського господарства України". В документі йшлося про внесення додаткового напрямку надання державної підтримки у вигляді відшкодування частини страхового платежу (страхової премії), нарахованого за договором страхування, визначались об'єкти агрострахування, встановлювалося, що Порядок надання державної підтримки агрострахування визначається Кабінетом Міністрів України та скасовувався Закон України «Про особливості страхування сільськогосподарської продукції з державною підтримкою».

Друга версія. Восени 2020 року керівництво фінансового департаменту, який розробляв згаданий вище законопроект, було змінено. Разом з керівництвом була змінена версія законопроекту про державну підтримку агрострахування. Ця версія отримала назву «Про державну підтримку сільського господарства України» та деяких інших законів України щодо удосконалення правового регулювання страхування сільськогосподарської продукції з державною підтримкою» і почала обговорюватися у групі "Агрострахування". Документом передбачалось внесення змін не лише до Закону України "Про державну підтримку сільського господарства України", а ще й до низки інших законів: «Про страхування», «Про колективне сільськогосподарське підприємство», «Про сільськогосподарську кооперацію», «Про фермерське господарство».

До переваг цього законопроекту варто віднести **поширення сфери страхування на загал фізичних осіб-підприємців** (фермерів) та **встановлення розміру відшкодування страхової премії з боку держави на рівні 80%**. До недоліків – низьку культуру законотворення, яка, зокрема, полягала у внесенні низки положень, які дублювали і розмивали норми закону "Про страхування", відмові від стандартного страхового продукту (його замінили довільними продуктами страхових компаній), перенесенні ключових моментів регулювання відносин між страхувальником і страховиком на рівень договору страхування, внесення змін в галузеві закони, які не несуть змістовного навантаження. Законопроект також передбачав введення додаткового платежу (франшизи), який повністю повкладався на плечі сільгоспвиробника.

Третя версія. Ця версія законопроекту була [виставлена на публічне обговорення 28.10.20 на сайті МРЕТС](#) і зрештою була представлена на розгляд Верховної Ради як [законопроект № 5104 від 18.02.2021](#). Основною відмінністю цієї версії стало те, що зміни вносяться не до закону "Про державну підтримку сільського господарства України", а до закону "Про особливості страхування сільськогосподарської продукції з державною підтримкою" (яка у другій версії взагалі скасовувалася). Також додавалися зміни до Податкового кодексу щодо оподаткування доходу страхових компаній, сума страхового покриття премії була знижена з **80% до 60%**. Інші принципові положення попередньої версії – **підміна стандартного страхового продукту істотними умовами договору, перенесення ключових моментів регулювання відносин між страхувальником і страховиком на рівень договору страхування, внесення змін в галузеві закони, які не несуть змістовного навантаження** залишилися без змін. Хіба що текст був дещо підчищений (і то не до кінця) та прибрані явні одіозні норми про довільне формування продуктів страховиками (хоча на тлі фіксації лише переліку істотних мов, а не їх змісту, страховиків ніщо формувати довільні продукти не стримує).

Однак особливо цікавою виявилась процедура формування законодавства у сфері аграрного страхування. Галузева громадськість у групі, яка працювала на рівні заступника міністра, тривалий час обговорювала другу версію законопроекту. Про існування і розміщення для обговорення третьої версії члени цієї групи дізнались з подачі Аналітичного центру ГС АСУ майже через місяць після виставлення законопроекту на обговорення. Порівняльна таблиця до законопроекту не надавалася і це суттєво ускладнювало розуміння змісту запропонованих змін. При цьому було зазначено, що відповідальність за цей законопроект несе Директорат розвитку аграрного сектору. Натомість у [структурі міністерства](#) відповідний структурний підрозділ не значиться. Де факто, за спиною учасників групи «Агрострахування» відбулась змова посадовців МРЕТС, Мінфіну і окремих представників галузевої громадськості, в якій робота і думка учасників групи «Агрострахування» була повністю проігнорована, а самі вони вчасно не поставлені до відома про зміну позиції МРЕТС. Обговорення цієї – остаточної - версії законопроекту серед галузевої громадськості міністерством не ініціювалося і не проводилося. Така поведінка вищих посадових осіб не має нічого спільного з принципами доброчесності державного управління та нормами Угоди про асоціацію Україна-ЄС, які Україна зобов'язалася впроваджувати.



Однак законопроект, в якому власне правове регулювання виявилось винесеним на рівень підзаконних актів, що суттєво посилює позиції страховика у порівнянні з позиціями страхувальника, який не враховує поради міжнародних експертів, а натомість створює проблеми з перестрахованням ризиків за кордоном, розроблений з кричущими порушеннями процедури обговорення з громадськістю, все ж таки не залишився без авторського колективу. Намагаючись встановити авторство законопроекту, ГС АСУ отримала наступну відповідь від профільного заступника міністра "Форма змінилася через **категоричну позицію Мінфіну**". **Всеукраїнська аграрна рада** також [взяла на себе відповідальність](#) за представлений законопроект. Відповідальність також несе **група посадовців – ініціаторів законопроекту** у складі: Прем'єр-міністра України **Дениса Шмигала**, голів профільних комітетів **Данила Гетьманцева** та **Миколи Сольського**, **А.Костіна**, **Ю.Арістова**, **А.Радіна**, **І.Климпуш-Цинцадзе**. Саме до цих інституцій і осіб ГС АСУ буде висувати претензії у разі чергового провалу страхування сільгосппродукції з державною підтримкою.

Концептуальні засади

Аграрний страховий пул. Основною концептуальною зміною законодавства є відмова від висування вимог на рівні закону щодо формування системи галузевого саморегулювання – Аграрного страхового пулу. Вважається, що саме ця вимога разом з непрозорим характером формування такої структури стояла на заваді запровадження страхування з державною підтримкою. Це дійсно так і це ще раз підкреслює нікчемність спроб законодавчого регулювання галузевого саморегулювання. Саморегулювання суб'єктів ринку, яке висуває додаткові до затверджених законом вимоги до доброчесності надавача фінансових послуг, дійсно потрібне і широко представлене у сфері надання фінансових послуг. Однак це добровільна справа, яка має на меті підвищення авторитету страхувальника в очах споживача послуг. Висування вимог до участі суб'єктів ринку в саморегулювальних системах протирічить міжнародним зобов'язанням України, у тому числі угодам СОТ та про асоціацію. Тож така зміна законодавства є слушною.

Страховий продукт. Лібералізація страхового ринку в оновленому законодавстві виявилася надмірною. Скасування стандартизованого страхового продукту, підміна його істотними умовами договору не є виправданим, оскільки лишає простір як для посилення позиції страховика, так і для нанесення збитків державі. До того ж істотні умови договору страхування в законопроекті прописані вкрай неохайно – розпорошені по статтях 21.7, 21.7, 22.1. Але головним тут є те, що держава здійснює управління шляхом формування нормативної бази і не повинна передавати свою компетенцію на рівень цивільних відносин, в даному випадку на рівень договору, який страховик та страхувальник укладають між собою, у тому числі із застосуванням положень, які не врегульовані законодавством. Відмова від затвердження страхового продукту державою відкриває шлях до ручного управління та корупції. До того ж в нормах законопроекту присутня досить суттєва плутанина навколо визначення страхового продукту, яка дається взнаки вже при перших спробах застосування норм оновленого законодавства на практиці. Це позбавляє законопроект сенсу і є неприпустимим.

Напрями страхування. Законопроект передбачає розширення переліку страхових ризиків на випадок загибелі посівів та недоотримання очікуваного прибутку. Це цілком слушно. Хоча й виписано в законопроекті незадовільно: визначення договору страхування обтяжене переліком страхових випадків в той час, як визначення страхового ризику надається окремо (стаття 1.1), збережені деталізовані норми на випадок страхування врожаю сільськогосподарських культур та багаторічних насаджень, тваринницьких активів та продукції, в той час як сфери страхування посівів, загиблого врожаю, прибутку с/г підприємства лишаються аналогічною деталізацією не охопленими.

Договір страхування. Як вже було зазначено, держава відмовилася визначати зміст договору страхування с/г діяльності з державною підтримкою. Надалі закон визначатиме навіть не зміст істотних умов страхового договору, а лише перелік тем, які мають бути розкриті у договорі (статті 21.7, 21.8, стаття 22) – досить еkleктичний. Визначення власне істотних умов договору страхування з державною підтримкою віднесене до спільної компетенції Мінагрополітики та НБУ. Цікавим є те, що при цьому поруч із затвердженням форм документів передбачена також ще й можливість надання рекомендацій щодо укладення та виконання договорів страхування сільськогосподарської продукції з державною підтримкою і врегулювання страхових випадків за ними. Тобто питання регулювання відносин (в даному випадку між страхувальником та страховиком), яке є ключовим змістом такого суспільного інституту як закон, винесене повністю за рамки закону. Можливо це сприяє зниженню гостроти дискусій на етапі прийняття закону, але також і позбавляє закон його основного змісту.



Концепція державного управління. Якщо раніше компетенція прийняття підзаконної нормативної бази належала в основному Кабінету Міністрів України, який приймав нормативні документи за поданням Мінагрополітики, то тепер за КМУ залишилася лише компетенція прийняття нормативних актів щодо підтримки с/г виробника в межах бюджетного процесу. Суб'єктами відносин страхування с/г продукції з державною підтримкою визнані Мінагрополітики та НБУ. Мінагрополітики надається функція з визначення переліку видів с/г продукції, страхових ризиків та страхових продуктів, щодо яких надається підтримка на поточний рік. Регулювання діяльності страховиків Мінагрополітики і НБУ здійснюють спільно. До повноважень НБУ належить встановлення ліцензійних вимог до страховика та регулювання перестраховування ризиків.

Винесення регулювання страховика за межі закону є більш-менш виправданим за умови незаангажованості керівництва Мінагрополітики і НБУ. Однак гарантій того, що в цих органах влади повернення до ручного стилю управління не відбудеться, наразі не існує. Отже, винесення ключових питань регулювання діяльності страховика за межі закону позбавляє оновлений законодавчий акт і сили і змісту.

Збір інформації. Питання збору інформації про ефективність дії прийнятого закону також є ключовим. Мінагрополітики зобов'язане акумулювати інформацію про кожен укладений, продовжений, припинений договір, а також про кожен випадок виплати страхового відшкодування. В цьому контексті варто зазначити, що припинення договору страхування оновленою версією закону не передбачене взагалі (стаття 24.1), а суттєвою інформацією, яка дозволяє оцінити ефективність державної підтримки с/г виробника та перерозподіл коштів державного бюджету між страхувальниками та страховиками є не випадки страхового відшкодування, а розміри випланих сум у порівнянні з сумами зібраних премій у розрізі страхових компаній та страхових випадків. Мінагрополітики отримало компетенцію з встановлення форм відповідного інформування, але не отримало орієнтирів щодо змісту інформації, яка збирається. Тож це ключове питання також опинилося за межами закону і його вирішення лишається сумнівним.

Зміни до інших законів. Законопроектом вноситься низка змін до інших законів України. Зміни до законів «Про колективне сільськогосподарське підприємство», «Про фермерське господарство», «Про сільськогосподарську кооперацію» не несуть жодного правового змісту. Зміни до закону «Про страхування» забезпечують можливість участі в страхуванні для фермерів, передають компетенцію у сфері страхування до відомо НБУ, відмінюють вимоги щодо членства в галузевих самоврядних асоціаціях і є цілком слушними. Зміни до Податкового кодексу погіршують становище страховика і ідеологічне підґрунтя введення такої норми лишається незрозумілим.

Корупційний потенціал. Корупційний потенціал законопроекту варто розглядати у двох вимірах: на етапі формування законодавства і під час його дії. На етапі розробки оновленої версії законопроекту про страхування з державною підтримкою спостерігається зміщення балансу інтересів в бік посилення позицій страховика перед позиціями страхувальника – хоча б тому, що пропозиції ГС АСУ про участь держави у страхових виплатах, а не в компенсації страхових премій, про законодавче врегулювання визначення розміру збитків за участю сільгоспвиробника були проігноровані. Натомість у ході обговорення законопроекту у групі МРЕТС передбачалася широка лібералізація ринку страхування з державною підтримкою, яка надавала суттєві переваги страховикам. Зрештою саме Мінфін, який представляє інтереси фінансових установ, отримав можливість сформулювати остаточну версію законопроекту.

Позиції держави також виявилися суттєво послабленими за рахунок відмови від затвердження стандартних страхових продуктів, в фінансуванні яких вона бере участь (типові договори страхування з державною підтримкою), надання можливості внесення до договору страхування додаткових пунктів. Це надає широкі можливості для неправомірного витрачання державних коштів.

На етапі дії закону корупційний потенціал, в свою чергу, зосереджений у двох площинах: при укладанні договору страхування і при здійсненні страхових виплат. Шпарина для корупції при укладанні договору страхування міститься у можливості вносити до договору умови, які є додатковими до істотних, і можуть, у тому числі, суттєво послаблювати останні. Також не виключена можливість укладання фіктивних договорів страхування, коли кошти державної підтримки страховик і страхувальник ділять між собою.

Можливості для корупції при здійсненні страхових виплат лишаються виключно широкими ще й за рахунок того, що норми статті 11.4, які надають перевагу страховикам при визначенні суми збитків, лишаються без зміни.



В. Позиція ГС АСУ

Позиція ГС АЦ АСУ у справі реанімації страхування з державною підтримкою полягає у наступному:

1) Багаторічна практика страхування с/г продукції в Україні свідчить про те, що сума зібраних страхових премій щорічно суттєво перебільшує суму здійснених страхових виплат (відсоток відшкодування лежить в інтервалі від 43% до 5%). За таких умов кошти, виділені на агрострахування, будуть акумулюватися страховими компаніями у розмірі 57%-95%. Такий стан речей важко назвати підтримкою сільгоспвиробника, це більше виглядає як підтримка страхових компаній за рахунок проблем сільгоспвиробника.

ГС АСУ пропонує змінити концепцію підтримки, згідно якої **держава має брати участь не в компенсації сплати страхової премії, а у компенсації страхових виплат**. При середніх показниках виплати страхових премій 40% (на тлі інтервалу 5%-43% це завищена цифра), сільгоспвиробники отримають на 60% більше реальної підтримки з державного бюджету у випадку виникнення несприятливих обставин. Також тут буде зменшений розмір премії, яку сільгоспвиробник сплачує страховій компанії, за рахунок гарантованих виплат з боку держави.

У випадку компенсації страхових виплат до того ж тут буде виключена можливість укладання фіктивних договорів страхування.

2) ГС АСУ вважає, що **участь держави, яка перш за все полягає у формуванні чітких правил взаємодії страховика та страхувальника, посилить позиції сільгоспвиробника перед свавіллям страхових компаній**, які зазвичай переслідують свої інтереси за рахунок клієнтів і традиційно отримують дієву підтримку профільних органів державної влади (НБУ, Мінфін). Однак запропонована версія законопроекту відкидає цю ситуацію ще далі, оскільки посилює можливості для свавілля страховика і підтримки такого свавілля з боку профільних органів влади.

Внесення практично всіх суттєвих питань регулювання відносин страховика і страхувальника на рівень підзаконної бази передбачає вирішення цих питань на рівні Мінагрополітики та НБУ, де позиції Мінагрополітики традиційно є слабкими (це було яскраво продемонстровано під час роботи групи «Агрострахування») у порівнянні з позиціями органів влади, які опікуються станом надавачів фінансових послуг.

3) ГС АСУ також наполягає на **врахуванні світового досвіду** щодо формування стандартних страхових продуктів і запровадження напрацювань Міжнародної фінансової корпорації, у тому числі здійснених за участі кращих світових експертів. В цьому питанні були проігноровані не лише вимоги ГС АСУ, але і МФК.

4) Для аналізу стану справ у сфері страхування сільгоспвиробника з державною підтримкою та його вчасного коригування ГС АСУ пропонувала **збирати і оприлюднювати інформацію про суму зібраних страхових премій та здійснених страхових виплат** у розрізі страхових компаній та страхових випадків. Така інформація не лише дозволила б зрозуміти в якій частині держава підтримує сільгоспвиробника, а в якій кошти акумулюються страховими компаніями, а ще й надати орієнтири для страхувальника щодо обрання страхової компанії. Це питання нині перенесене на рівень підзаконної бази і лишаються сумніви у його належному вирішенні.

5) З огляду на практику взаємодії с/г виробників і страхових компаній, ГС АСУ наполягала на **врегулюванні питань визначення суми збитків страхувальника на рівні законодавства**. Однак відповідні норми закону, які довели свою неспроможність на практиці, в новій версії закону залишилися без змін. Від свавілля страховика страхувальник лишився незахищеним.

Г. Загальний висновок

Знімаючи вимоги щодо галузевого саморегулювання (Аграрний страховий пул) законопроект, можливо і відкриває шлях до активізації ринку страхування сільгоспвиробника з державною підтримкою. Однак дієвість такого ринку з точки зору задекларованих цілей **захисту сільгоспвиробника і надання йому допомоги з боку держави лишається під сумнівом** за рахунок того, що при компенсації розміру страхової премії страхові компанії отримують можливість перебрати на себе левову частку виділених коштів, а практично всі принципові питання регулювання відносин страховика та сільгоспвиробника переносяться на рівень підзаконної бази, де домінує представництво інтересів страхових компаній.