



АНАЛІТИЧНА НОТАТКА

щодо ситуації навколо надання державної допомоги постраждалим сільгосп підприємствам
(лист Мінекономіки № 2812-06/66551-07 від 05.11.2020)

• Стан справ

Мінекономіки повідомляє, що отримало звернення ГС "Аграрний союз України" від 27.10.2020 щодо надання допомоги аграріям Донеччини, які постраждали від складних погодних умов і відповідає, що:

- 1) створення ефективної моделі агрострахування є пріоритетним завданням Уряду і на його виконання Мінекономіки розробило і направило на погодження до НБУ, Мінфіну та ДРС проект відповідних змін до закону "Про державну підтримку сільського господарства України" та деяких інших законів України;
- 2) для покриття збитків, які виникли внаслідок стихійних явищ вже зараз, без прийняття додаткових законодавчо-нормативних актів, можуть бути виділені кошти резервного фонду бюджету згідно порядку, затвердженого постановою [КМУ № 415 від 29.03.2002 року](#);
- 3) Мінекономіки розробило законопроект про внесення змін до закону "Про державну підтримку сільського господарства України" щодо виплати бюджетної дотації на одиницю оброблюваних угідь при пошкодженні посівів від надзвичайних ситуацій (законопроект [№ 3295 від 30.03.2020](#), станом на 20.11.2020 прийнятий у ВР і направлений на підпис Президенту, після прийняття закону КМУ має розробити і затвердити порядок надання коштів)
- 4) КМУ подав до ВР законопроект [№ 4101 від 15.09.2020](#) про те, що ліквідація сільськогосподарських рослин, насаджень, тварин внаслідок їх руйнування, загибелі, падежу, забою, що підтверджується відповідними документами, не є постачанням товарів і не підлягають оподаткуванню ПДВ.

• Зміст і суть відповідей

- 1) Законопроект про агрострахування.

Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства (МРЕТС) веде спілкування з галузевою громадськістю через групу Агрострахування у мобільному додатку What'sApp.

Законопроект від 06.08.2020. У серпні 2020 року МРЕТС винесло на публічне обговорення законопроект "Про внесення змін до Закону України "Про державну підтримку сільського господарства України", який 25.08.2020 також був наданий ГС АСУ на його вимогу. В документі йшлося про внесення додаткового напрямку надання державної підтримки 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».



ГС АСУ в цілому була згодна з запропонованою концепцією державного регулювання страхування сільгосппродукції з державною підтримкою. На додаток до зазначеного у законопроекті ми пропонували забезпечити участь держави в агрострахуванні не на рівні сплати страхових премій, а у разі здійснення страхових виплат, оскільки тоді весь виділений бюджет надходив би підприємствам аграрного сектору (статистика свідчить, що частка страхових виплат в Україні складає від 5% до 45% зібраних премій, тож страхові компанії при компенсації страхових премій отримували б від 55% до 95% коштів, призначених аграріям). Відповідні вимоги ГС АСУ були оформлені у вигляді порівняльної таблиці і офіційно направлені до МРЕТС. Однак міністерство з ними не погодилося, посилаючись на світовий досвід компенсації саме суми страхової премії.

Законопроект МРЕТС. Доля законопроекту від 06.08.2020 надалі невідома, натомість в групі "Агрострахування" розпочався процес обговорення наступної версії законопроекту **«Про державну підтримку сільського господарства України» та деяких інших законів України щодо удосконалення правового регулювання страхування сільськогосподарської продукції з державною підтримкою**». Документом передбачалось внесення змін не тільки 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.

ГС АСУ направила до МРЕТС офіційного листа, де наполягала на врахуванні світового досвіду створення стандартизованих страхових продуктів, наданні страховими компаніями інформації про співвідношення зібраних і виплачених коштів, врахуванні думки сільгоспвиробника при визначенні розміру збитків. Надані пропозиції враховані не були, за винятком того, що МРЕТС отримувало право (не обов'язок!) встановлювати форми інформування про кожен випадок виплати страхового відшкодування.

Законопроект Мінфіну. Надвечір 28.10.2020 МРЕТС запропонувало групі Агрострахування ще раз обговорити зазначений вище законопроект перед зустріччю з посадовцями НБУ, яка мала відбутися наступного дня. Однак декількома годинами раніше на сайті МРЕТС була виставлена на публічне обговорення абсолютно інша версія законопроекту [«Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких інших законів України щодо удосконалення правового регулювання страхування сільськогосподарської продукції з державною підтримкою»](#). Подальшого діалогу між МРЕТС і учасниками групи Агрострахування не відбувалось, про появу альтернативного законопроекту і його публічне обговорення учасники групи поінформовані не були (дізналися про зміну версії випадково, майже через місяць).

На сайті МРЕТС зазначено, що законопроект підготовлений Директоратом розвитку аграрного сектору. Натомість у [структурі міністерства](#) відповідний структурний підрозділ не зазначається. Намагаючись встановити авторство законопроекту, ГС АСУ отримала наступну відповідь від заступника Міністра Т.М. Висоцького: "Форма змінилася через категоричну позицію Мінфіну".



Порівняльна таблиця до виставленого на публічне обговорення законопроекту не додавалася і це суттєво ускладнювало розуміння змісту запропонованих змін.

Фактично за спиною учасників групи Агрострахування відбулась змова посадовців МРЕСТ і Мінфіну, в якій робота і думка учасників групи Агрострахування була повністю проігнорована, а самі вони вчасно не поставлені до відома про зміну позиції МРЕТС. 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.

В той час, як законопроект МРЕТС передбачає скасування закону "Про особливості страхування сільськогосподарської продукції з державною підтримкою", законопроект Мінфіну вносить зміни саме до цього документу. В законопроекті Мінфіну так само "лібералізуються" діяльність страховиків, які отримують змогу довільно формувати страхові продукти, унормування взаємин між страховиком та страхувальником переноситься на рівень договору, передбачаються додаткові витрати страхувальника у вигляді "франшизи", додається плутанина до вже наявних у страховому законодавстві норм та визначень. До позитивних рис законопроекту можна віднести введення індексного страхування (виплати при відхиленні від стандартних показників), відміну поняття страхової вартості (береться до уваги просто вартість продукції), встановлення частки відшкодування премій з боку держави на рівні 80%. Галузеве саморегулювання, становлення якого у формі Аграрного пулу за всі 8 років дії закону так і не відбулося, тепер остаточно скасоване і змінене на можливість Уповноваженого органу регулювати страхування з державною підтримкою за допомогою підзаконної нормативної бази. Тож загалом аграрних виробників лишається лише покладатися на доброчесність Уповноваженого органу, яким на даному етапі є НБУ.

Активність в групі Агрострахування лишається низькою, законопроект у версії, виставленій на сайті МРЕТС, надалі не обговорюється. Тож лишаються сумніви у тому, що законодавчо-нормативна база, необхідна для реалізації програми державної підтримки агрострахування буде вчасно прийнята.

2) Постанова КМУ про резервний фонд

МРЕТС у листі до ГС АСУ зазначає, що для виділення коштів з резервного фонду КМУ для допомоги постраждалим господарствам обласна державна адміністрація звертається до КМУ з наданням матеріалів на обґрунтування, розрахунків та інших документів та що такі кошти суб'єктам господарювання приватної власності виділяються лише на умовах їх повернення.

Однак пункт 12 постанови, на яку посилається МРЕТС, передбачає, що **міністерство може звернутися до КМУ так само як і обласна державна адміністрація** (в переліку суб'єктів звернення першим пунктом йдуть міністерства, а вже потім обласні державні адміністрації). А оскільки кризовими явищами охоплена не одна область України, яка потребує термінової підтримки з боку держави, то саме міністерство мало б централізовано зібрати необхідну інформацію, підготувати документи, які вимагає законодавство, та зробити відповідне узагальнююче подання до КМУ про виділення коштів постраждалим господарствам південних і східних областей.

Натомість в листі МРЕТС здійснена спроба "пустити по великому колу" бюрократичні процедури, переадресувавши свою компетенцію обласним державним адміністраціям. Міністерство фактично намагається відсторонитися від виконання своїх прямих обов'язків по забезпеченню сталого розвитку аграрного сектору України.



3) Законопроект № 3295 про відшкодування пошкоджених посівів на 1 га

МРЕТС у своєму листі до ГС АСУ стверджує, що внесло пропозиції стосовно доповнення статті 17-2 «Інші види державної підтримки сільськогосподарських товаровиробників» закону "Про державну підтримку сільського господарства" новим пунктом «17-2.8 Сільськогосподарським товаровиробникам можуть відшкодуватися втрати від пошкодження посівів сільськогосподарської продукції від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру. Відшкодування здійснюється шляхом виплати бюджетної дотації на одиницю оброблюваних угідь. Розмір бюджетної дотації та порядок її надання встановлюються Кабінетом Міністрів України».

У порівняльній таблиці, запропонованій до першого читання, зазначений міністерством пункт був відсутній. Однак при підготовці до другого читання ряд депутатів вносив відповідні пропозиції і в остаточній редакції закону ця норма виглядає так:

"17-2.8. Сільськогосподарським товаровиробникам можуть відшкодуватися втрати від пошкодження посівів сільськогосподарських культур внаслідок надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру. Відшкодування здійснюється шляхом виплати бюджетної дотації на одиницю пошкоджених угідь.

Для отримання сільськогосподарськими товаровиробниками та сільськогосподарськими кооперативами, які постраждали від надзвичайних ситуацій природного характеру, кредитів можуть надаватися державні гарантії у порядку, передбаченому Бюджетним кодексом України, та згідно із законом про Державний бюджет України на відповідний рік."

Отже, закон надав можливість постраждалим сільгоспвиробникам **отримувати відшкодування страт на одиницю угідь та кредити під гарантії держави**. Для реалізації цих можливостей мають бути затвердженими відповідні порядки.

4) Законопроект № 4101 про обрахування ПДВ у разі ліквідації товарно-матеріальних цінностей

Статті Податкового кодексу України 14.1.191 (визначення поняття постачання товарів) та 189.9 (ціна постачання основних засобів у разі їх ліквідації), які є предметом редагування низкою альтернативних законопроектів № 4101, стосуються виключно оподаткування ПДВ у разі ліквідації основних засобів. Поняття постачання не поширюється на випадок ліквідації продукції (оборотних активів).

Продукція рослинництва та тваринництва (вироснування врожаю або розведення тварин на продаж в первісному або обробленому вигляді), зазвичай є продукцією підприємства, а не його основними засобами. Основними засобами (біологічні активи) є тварини та рослини, які слугують знаряддям для отримання похідної продукції (ВРХ – молоко, приплід, багаторічні насадження – фрукти тощо). На випадок загибелі врожаю чи тварин, які призначені для продажу поняття постачання не поширюється і **ніяких зобов'язань по сплаті ПДВ не виникає взагалі** (відсутній об'єкт оподаткування). У випадку ліквідації засобів виробництва (біологічних активів), пов'язаних з дією непереборної сили, **діє норма абзацу 2 статті 189.9, яка виводить з-під оподаткування ПДВ відповідні об'єкти** у разі підтвердження відповідних обставин відповідно до законодавства або документами про знищення, розібрання або перетворення основних виробничих або невиробничих засобів у інший спосіб, внаслідок чого вони не можуть використовуватися за первісним призначенням.



Отже, зміни законодавства є нікчемними, оскільки пропонують регулювання відносин, які і так цілком слушно врегульовані законодавством. Введення запропонованих змін веде лише до розмиванні норм чинного законодавства, що знижує його якість і надає підстави для неоднозначного трактування та зловживань з боку фіскальних органів.

- **Загальний висновок**

АЦ АСУ вважає ситуацію, яка складається навколо розвитку інструментів державної підтримки сільгоспвиробника, який страждає від зміни клімату, інших природних явищ надану МРЕТС вкрай незадовільною.

Ситуація, яка складається навколо формування законодавчо-нормативної бази для запуску програм державної підтримки сільгоспвиробника шляхом агрострахування, не відповідає принципам добросовісного державного управління, надає перевагу інтересам страхових компаній і не враховує думку сільгоспвиробника.

Міністерство усувається від виконання своїх прямих обов'язків по забезпеченню сталого розвитку аграрного сектору у справі допомоги постраждалим господарствам за рахунок коштів резервного фонду Кабміну, перекладаючи свою компетенцію на обласні державні адміністрації.

МРЕТС докладає зусиль для зміни норм чинного законодавства, які діють цілком слушно щодо активів аграрного сектору та продукції сільгоспвиробника, зруйнованих внаслідок непередбачуваних обставин. Це веде до погіршення якості законодавства, ускладнює сільгоспвиробнику відстоювання його позицій, веде до зловживань з боку фіскальних органів (законопроекти № 4101). Витрачаючи час на формування нікчемних норм законодавства, міністерство втрачає час, який могло б витратити на підтримку розвитку аграрного сектору України.

Посадовим особам МРЕТС бракує належної фахової підготовки та політичної волі для виконання завдань, покладених на цей центральний орган виконавчої влади.