

Нормативно-правове

регулювання участі держави у страхуванні ризиків сільськогосподарського виробництва



В. В. Мушенок

кандидат юридичних наук, викладач
Національного університету біоресурсів
і природокористування України «Ніжинський
агротехнічний інститут»

У статті проаналізовано положення нормативно-правових актів щодо участі держави у страхуванні ризиків сільськогосподарського виробництва та викладена авторська позиція щодо запровадження правового механізму державного страхування ризиків такого виробництва.

Ключові слова: державна фінансова підтримка, державне страхування, нормативно-правовий акт, сільськогосподарське виробництво, страховий платіж, субсидія.

В статье проанализировано положения нормативно-правовых актов относительно участия государства в страховании рисков сельскохозяйственного производства и изложена авторская позиция относительно ввода правового механизма государственного страхования рисков такого производства.

Ключевые слова: государственная финансовая поддержка, государственное страхование, нормативно-правовой акт, сельскохозяйственное производство, страховой платеж, субсидия.

In the article position of normatively-legal acts is analysed in relation to participating of the state in insurance of risks of agricultural production and the expounded authorial position in relation to the input of legal mechanism of state insurance of risks of such production.

Keywords: state sponsorship, state insurance, normatively-legal act, agricultural production, insurance payment, subsidy.

Ринкова трансформація аграрного сектору економіки України хоча і призвела до певних позитивних змін в процесі розвитку сучасного сільськогосподарського виробництва, проте ще не може на сьогодні свідчити про можливість існування галузі без будь-якої сторонньої фінансової підтримки.

Незважаючи на різні позиції науковців щодо доцільності державної фінансової підтримки аграрників у ринкових умовах, вона залишається важливим та перспективним способом забезпечення стабільності й розвитку аграрного виробництва, а ринкове середовище не може запропонувати рівноцінну заміну державній фінансовій підтримці аграрної галузі через постійне існування можливості негативного впливу природо-кліматичних, соціально-економічних та інших факторів на результати діяльності сільськогосподарських товаровиробників.

Найбільш поширеним способом сучасної фінансової підтримки державою аграрної галузі є пряма підтримка — виділення коштів з Державного бюджету України у вигляді дотацій безпосередньо сільськогосподарським товаровиробникам.

Попри обмеженість бюджетних ресурсів в Україні та необхідність підви-

щення ефективності бюджетних витрат, в сучасній економічній та правовій науці значно менша увага приділяється обґрунтуванню необхідності застосування більш дієвих в ринковому середовищі засобів саме непрямої державної підтримки, серед яких є участь держави у страхуванні ризиків сільськогосподарського виробництва.

Питанням обґрунтування та вдосконалення законодавства про державну фінансову підтримку аграрного виробництва, зокрема і шляхом участі держави у страхуванні ризиків такого виробництва присвятили окремі дослідження науковці О. Бородіна, Н. Долгошея, В. Курило, П. Лайко, О. Могильний, В. Мушенко, С. Осадець, В. Плиса, П. Саблук, І. Сафонов, В. Семчик, А. Стахівка, В. Уркевич та ін.

Метою нашої статті є здійснення аналізу окремих положень нормативно-правових актів щодо участі держави у страхуванні ризиків сільськогосподарського виробництва. Спираючись на пропозиції вітчизняних науковців, власні наукові надбання, основними завданнями зазначеного дослідження є доведення необхідності формування нормативно-правової бази, яка забезпечить впровадження нових підходів до здійснення державної фінансової підтримки сільськогосподарського виробництва шляхом запровадження добровільного та обов'язкового державного страхування ризиків такого виробництва.

Основним сучасним способом мінімізації негативного впливу природних і кліматичних факторів на результати сільськогосподарського виробництва, на нашу думку, є страхування. Державна фінансова підтримка постраждалих аграрників через механізм страхування повинна здійснюватись у законодавчо визначений спосіб. У національному законодавстві, на наш погляд, досі

не впроваджено цілісного та ефективного правового механізму державної фінансової підтримки страхування ризиків аграрного виробництва, хоча протягом останнього часу прийнято окремі нормативно-правові акти, що містять норми щодо участі держави у страхуванні ризиків такого виробництва.

Закон України «Про державну підтримку сільського господарства України», прийнятий 24 червня 2004 р. [1] визначає основи державної політики в страховій та інших сферах з метою розвитку аграрного ринку й забезпечення продовольчої безпеки населення. У ньому започатковано новий підхід до страхування в сільському господарстві. Зокрема, особа зобов'язана попередньо застрахувати ризики загибелі (втрати) сільськогосподарської продукції або її частини та капітальних активів, якщо така особа отримує бюджетну дотацію або субсидію, пов'язану з виробництвом сільськогосподарської продукції (ст. 10) [1].

У цьому законі визначено перелік несприятливих подій, а саме: вимерзання, ожеледь, заморозок, льодова кірка; град, буря, ураган, шквал, удар блискавки та пожежі, спричинені нею; зливи та повені, зatoryжні дощі; сель, лавина, земельний зсув; посуха чи зневоднення на землях, які підлягають примусовому зрошенню, суховії; землетрус; епітофітотійний розвиток хвороб, розмноження шкідників рослин та хвороб, що стали наслідком несприятливих подій; крадіжки та протиправні дії третіх осіб; інфекційні хвороби, пожежі, стихійне лихо; нещасний випадок; вимушений забій (знищення) за розпорядженням спеціалістів ветеринарної медицини у зв'язку із заходами боротьби з інфекційними хворобами; неможливість використання тварин за призначенням (для племінних тварин) (ст. 10) [1].

Ще одним важливим нововведенням цього нормативно-правового акта є створення Фонду аграрних страхових субсидій (далі — ФАСС) як державної спеціалізованої установи з надання страхових субсидій виробникам сільськогосподарської продукції. Законом визначено механізм його функціонування з метою надання страхової субсидії на часткове покриття вартості страхових премій суб'єктами аграрного ринку при комплексному чи індексному страхуванні сільськогосподарської продукції чи капітальних активів (ст. 11) [1]. Проте на сьогодні ФАСС не створено, положення про нього не прийнято, змін до законодавства не внесено.

Важливим нормативно-правовим актом щодо державної підтримки суб'єктів аграрного виробництва є прийнятий 18 жовтня 2005 р. Закон України «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року» [2]. У статті 3 закону закріплено положення, згідно з яким така підтримка здійснюється шляхом концентрації державних ресурсів на пріоритетних напрямках розвитку, формування сприятливої страхової політики забезпечення раціональних внутрішньогалузевих і міжгалузевих економічних відносин. Законом визначено розвиток державної системи аграрного виробництва з урахуванням вимог СОТ та міжнародних зобов'язань України щодо аграрного сектору, зокрема запровадження механізмів державної підтримки, кредитування ризиків у сільському господарстві, системи іпотечного кредитування сільськогосподарських товаровиробників, розвиток довготермінового кредитування інноваційних проєктів [2].

Згідно зі статтею 4 закону, передбачається вдосконалення системи підтримки доходів сільськогосподарських товаровиробників шляхом запровадження дотацій Державного й місцевих бюдже-

тів для окремих видів аграрного виробництва, збільшення фінансової підтримки господарств у регіонах з несприятливими для сільського господарства природно-кліматичними умовами [2].

На нашу думку, вищезгадані закони заклали базові основи та визначили подальшу необхідність не лише державної фінансової підтримки сільського господарства, а й важливість підтримки через безпосередню участь держави в процесі страхування сільськогосподарської продукції як пріоритету аграрної політики держави.

Проте основним нормативно-правовим актом, який регулює відносини у сфері страхування в усіх галузях суспільного господарства України і спрямований на створення ринку страхових послуг, посилення страхового захисту майнових інтересів підприємств, установ, організацій та фізичних осіб, є прийнятий 7 березня 1996 року Закон України «Про страхування» [3].

На виконання цього закону КМ України прийнято дві постанови, що регулюють особливості страхування галузей рослинництва і тваринництва в сільському господарстві.

Постановою КМ України від 11 липня 2002 р. №1000 було затверджено Порядок і правила проведення обов'язкового страхування врожаю сільськогосподарських культур і багаторічних насаджень державними сільськогосподарськими підприємствами, врожаю зернових культур і цукрових буряків сільськогосподарськими підприємствами всіх форм власності. Цей порядок діяв до жовтня 2010 р. та визначав обов'язкове страхування врожаю з метою гарантування продовольчої безпеки держави, створення сприятливих умов для розвитку аграрного сектору, захисту інтересів сільськогосподарських підприємств [4].

Постановою КМ України від 23 квітня 2003 р. №590 було затверджено Поряд-

док і правила проведення обов'язкового страхування тварин на випадок загибелі, знищення, вимушеного забою, від хвороб, стихійних лих та нещасних випадків. Цей порядок визначив, що обов'язкове страхування проводиться з метою забезпечення економічної та продовольчої безпеки держави, створення сприятливих умов для розвитку племінної справи в аграрному секторі економіки, захисту економічних інтересів сільськогосподарських товаровиробників [5].

Як основні вищезгадані нормативно-правові акти, що регулюють порядок надання державної підтримки сільськогосподарським виробникам, що постраждали від стихійних лих та непередбачуваних подій так і ряд інших, зокрема постанови Кабінету Міністрів України: Про відшкодування збитків сільськогосподарським товаровиробникам, які постраждали внаслідок стихійних явищ у березні-липні 2002 року [6]; Про надання допомоги сільськогосподарським підприємствам, що потерпіли від засухи [7]; Про напрями використання коштів Державного бюджету на здійснення заходів з подолання наслідків стихійного лиха в сільському господарстві та розвитку аграрного ринку [8] та ін., переважно містять норми про надання прямої підтримки шляхом виділення бюджетних коштів.

В Україні відсутнє правове забезпечення страхування ризиків аграрного виробництва за участю держави. Її роль зводиться до поглинання таких ризиків шляхом дотування за рахунок бюджетних коштів сільськогосподарських підприємств, що зазнали збитків від стихійного лиха. Прямі виплати коштів резервного фонду Державного бюджету лише мінімально покривають збитки аграрників, дезорганізують фінансовий ринок, бо перешкоджають руху коштів, які значно перевищують витрати на страхові

премії. Держава такими виплатами стримує розвиток страхового ринку, хоча система аграрного страхування значно ефективніше забезпечує відшкодування понесених сільгоспвиробниками збитків, ніж це робить держава своїми прямими виплатами з резервного фонду.

Однією з можливостей покриття збитків сільськогосподарським товаровиробникам від таких непередбачуваних витрат є виділення державою бюджетних коштів та здійснення компенсації через впровадження правового забезпечення непрямой державної фінансової підтримки сільського господарства. Проте за умов обмеженості бюджетних ресурсів в Україні особливого значення набуває оптимізація державної підтримки сільського господарства, підвищення ефективності бюджетних витрат. З огляду на це сьогодні ставить передвітчизняною фінансово-правовою наукою завдання запровадження нових підходів до вирішення питань правового регулювання державної фінансової підтримки сільського господарства шляхом запровадження державних програм страхування в агропромисловому комплексі.

Закон України «Про особливості страхування сільськогосподарської продукції з державною підтримкою» [9], який набрав чинності з 1 липня 2012 р., регулює відносини у сфері страхування сільськогосподарської продукції, що здійснюється з державною підтримкою, з метою захисту майнових інтересів сільськогосподарських товаровиробників і спрямований на забезпечення стабільності виробництва в сільському господарстві. Однак, цей закон, на нашу думку, не відповідає авторському баченню забезпечення стабільності та розвитку аграрної сфери та економіки держави в цілому в сучасних умовах з двох основних підстав.

1. В статті 1 закону визначено, що державна підтримка — надання сільськогос-

подарському товаровиробнику з державного бюджету в порядку, встановленому цим Законом, грошових коштів у вигляді субсидій для оплати частини страхового платежу (страхової премії), нараховано-го за договором страхування [9].

Оцінюючи ефективність використання таких коштів, необхідно відмітити, що такі видатки бюджету не належать до розряду сучасних продуктивних способів державної страхової підтримки аграрної галузі. Отже, вони не покликані стимулювати створення доданої вартості, що суперечить самій меті державної підтримки. А вона полягає у наданні можливостей підприємствам з найменшими втратами пережити критичні періоди і наданні фінансових ресурсів для підтримання нормальної життєдіяльності суспільства.

Через подібні прямі виплати держава стримує розвиток страхового ринку, оскільки вони не потребують дотримання технології виробництва, не вимагають від виробників відповідних адекватних дій щодо уникнення або мінімізації ризиків. Негативний вплив таких виплат з Державного бюджету України виражається у викривленні самого цього бюджету, а також відсутності у сільгоспвиробників достатніх стимулів до застосування прогресивних технологій у своїй діяльності тощо [10, с. 134].

Тобто законодавцем не враховано як сучасні економічні реалії щодо ефективного використання бюджетних коштів, так і вимоги СОТ щодо зниження сукупного виміру підтримки аграрної сфери.

2. В статтях 4, 15, 16 зазначено, що страховиками є юридичні особи, які отримали відповідну ліцензію на здійснення відповідного виду страхування та є членами Пулу. Аграрний страховий Пул є єдиним об'єднанням страховиків, які здійснюють страхування відповідно до цього Закону. Участь стра-

ховиків у Пулі є умовою для здійснення страхування сільськогосподарської продукції з державною підтримкою. Пул є юридичною особою, неприбутковою організацією і здійснює свою діяльність відповідно до цього Закону, законодавства України та свого Статуту.

На нашу думку, детальний аналіз правового регулювання національного агрострахування призводить до висновку щодо доцільності врахування та впровадження в національне законодавство авторських наукових досліджень щодо розроблення відповідного правового забезпечення та впровадження в Україні добровільного страхування сільськогосподарської продукції, та створення відповідного органу — Державної сільськогосподарської страхової служби (ДССС) [10, с. 135].

Саме державна структура повинна виконувати функції страховика та адміністратора системи страхування сільськогосподарської продукції з державною підтримкою, використовуючи наявний потенціал приватного страхового сектору для роботи з укладання договорів страхування та спільного утримання відповідальності. Адміністратор системи, виконуючи функції державної страхової компанії, координує та контролює всю діяльність з питань страхування сільськогосподарської продукції з державною підтримкою, управляє основними фінансовими ресурсами та гарантує страхові виплати виробникам за зобов'язаннями по страхуванню такої продукції з державною підтримкою і за своїми зобов'язаннями з інших видів добровільного страхування.

Отже, підсумовуючи вищевикладене, слід зазначити, що з прийняттям Закону України «Про особливості страхування сільськогосподарської продукції з державною підтримкою», на нашу думку, не внесено суттєвих прогресив-

них змін до закріпленої в існуючих нормативно-правових актах концепції державної фінансової підтримки аграрної галузі через механізм страхування. Також цим законом не буде забезпечено стабільності та розвитку аграрної галузі через механізм надання сільськогосподарському товаровиробнику з державного бюджету грошових коштів у вигляді субсидій для оплати частини страхового платежу (страхової премії), нарахованого за договором страхування.

На основі досвіду організації страхування інших держав та відповідно до вимог СОТ першочерговим завданням держави є формування нормативно-правової бази у сфері державного регулювання та нагляду за діяльністю учасників системи страхування сільськогосподарської продукції, законодавче визначення випадків обов'язкового страхування такої продукції, введення добровільного страхування сільськогосподарської продукції. Завершальним етапом повинно стати розроблення правового механізму та запровадження в Україні саме державного страхування ризиків сільськогосподарського виробництва та створення Державної сільськогосподарської страхової служби (ДССС) як самостійного державного підприємства, що виконуватиме функції страховика та адміністратора системи страхування такої продукції, з державною підтримкою і діятиме на принципах самофінансування та прибутковості.

Запровадження нових підходів до використання механізму страхування в сільському господарстві дасть можливість не лише мінімізувати збитки від впливу негативних природних факторів, що втручаються в процес сільськогосподарського виробництва, а й оптимізувати його державну фінансову підтримку та підвищити ефективність бюджетних витрат.

Список використаної літератури

1. Про державну підтримку сільського господарства України : Закон України від 24 червня 2004 р., № 1877-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 48. – Ст. 229.
2. Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року : Закон України від 18.10.2005 р., № 2982-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 1. – Ст. 17.
3. Про страхування: Закон України від 04.10.2001р., № 2745-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>
4. Про затвердження Порядку і правил проведення обов'язкового страхування врожаю сільськогосподарських культур і багаторічних насаджень державними сільськогосподарськими підприємствами, врожаю зернових культур і цукрових буряків сільськогосподарськими підприємствами всіх форм власності : Постанова Кабінету Міністрів України від 11.07.2002 р., № 1000 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>
5. Про затвердження Порядку і правил проведення обов'язкового страхування тварин на випадок загибелі, знищення, вимушеного забою, від хвороб, стихійних лих та нещасних випадків : Постанова Кабінету Міністрів України від 23.04.2003, № 590 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>
6. Про відшкодування збитків сільськогосподарським товаровиробникам, які постраждали внаслідок стихійних явищ у березні - липні 2002 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 29.07.2002 р., № 1088 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>
7. Про надання допомоги сільськогосподарським підприємствам, що потерпіли від засухи : Постанова Кабінету Міністрів України від 31.08.1994 р., № 342 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>
8. Про напрями використання коштів Державного бюджету на здійснення заходів з подолання наслідків стихійного лиха в сільському господарстві та розвитку аграрного ринку : Постанова Кабінету Міністрів України від 19.06.2003 р., № 923 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>
9. Про особливості страхування сільськогосподарської продукції з державною підтримкою : Закон України від 9 лютого 2012 р., № 4391-VI 410 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>
10. Курило В. І. Фінансово-правове регулювання державної підтримки сільськогосподарського виробництва в Україні : стан та перспективи удосконалення : [монографія]. / В. І. Курило, В. В. Мушенюк за заг. ред. В. І. Курила. – Ніжин : Видавець ПП Лисенко М. М., 2012. – 154 с.