



РАХУНКОВА ПАЛАТА

РІШЕННЯ

25 липня 2023 року

№ 15-2

Київ

Про розгляд Звіту про результати аналізу поточного стану щодо оцінки соціально-економічних втрат у сфері сільського господарства

Відповідно до статті 98 Конституції України, статей 7, 25, 26, 35 і 36 Закону України "Про Рахункову палату" розглянуто Звіт про результати аналізу поточного стану щодо оцінки соціально-економічних втрат у сфері сільського господарства.

За підсумками розгляду Рахункова палата

ВСТАНОВИЛА:

1. Сільське господарство, яке є основним джерелом доходу для 17,2 відс. населення, через збройну агресію Російської Федерації проти України суттєво постраждало і дедалі більше зазнає втрат.

За інформацією Міністерства аграрної політики та продовольства України, Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України, Державної екологічної інспекції України, Державної служби України з надзвичайних ситуацій, Національної поліції України та 24 обласних державних (військових) адміністрацій, станом на 01.04.2023 попередньо обраховані втрати у сфері сільського господарства (за напрямками "школа, завдана земельним ресурсам", "економічні втрати підприємств (крім підприємств оборонно-промислового комплексу), у тому числі господарських товариств", "школа, завдана особистим селянським господарствам та/або фермерським господарствам, що зареєстровані як фізичні особи - підприємці") становлять 897 300,5 млн гривень. При цьому варто зазначити, що така оцінка шкоди та збитків є аналітичною і неповною, а отже, і недостатньо доказовою у судовому розгляді. Крім того, оцінити реальні масштаби втрат, у тому числі у сфері сільського господарства, стане можливим лише після відновлення територіальної цілісності України.

1.1. Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України та Державна екологічна інспекція України поінформували, що шкода, завдана ґрунтам та земельним ділянкам (земельно-екологічний напрям, без врахування втрат земельного фонду на тимчасово окупованих територіях України), на вказану дату становить 867 951,2 млн грн, в тому числі: шкода, завдана ґрунтам та земельним ділянкам внаслідок засмічення земельних ділянок сторонніми предметами, матеріалами, відходами та/або іншими речовинами, – 856 035,1 млн грн; шкода, завдана ґрунтам та земельним ділянкам внаслідок забруднення ґрунтів речовинами, які негативно впливають на їх родючість та інші корисні властивості, – 11 916,1 млн гривень.

1.2. За інформацією Міністерства аграрної політики та продовольства України та обласних державних (військових) адміністрацій станом на 01.04.2023: попередньо обрахована шкода, завдана землі, ґрунтам сільськогосподарського призначення (земельно-виробничий напрям), становить 5 694,8 млн грн, в тому числі: збитки, завдані власникам (землекористувачам) землі, – 5 584,2 млн грн; витрати на відновлення меліоративних систем – 110,5 млн грн та витрати на рекультивацію земель – 0,1 млн гривень;

економічні втрати підприємств (крім підприємств оборонно-промислового комплексу), у тому числі господарських товариств, а саме сільськогосподарських суб'єктів господарювання, – 21 370,4 млн грн, з яких 10 216,1 млн грн – прямі збитки (вартість втраченого, знищеного чи пошкодженого майна підприємств недержавної форми власності – 10 206,9 млн грн та втрати підприємств недержавної форми власності від неоплачених товарів, робіт і послуг, наданих та спожитих на тимчасово окупованих територіях, – 9,2 млн грн) і 11 154,3 млн грн – непрямі (упущена вигода), при цьому експертними висновками підтверджені лише 40,9 млн грн, або 0,2 відс. загального обсягу. Обласні державні (військові) адміністрації поінформували, що шкоди та збитків зазнали 1444 сільськогосподарські підприємства (господарства) недержавної форми власності, якими втрачено 12,4 тис. од. техніки, у тому числі сільськогосподарської, 398 будівель тваринницьких комплексів, 5,5 млн голів сільськогосподарських тварин, у тому числі птиці та 6 тис. бджолосімей;

шкода, завдана особистим селянським господарствам та/або фермерським господарствам, що зареєстровані як фізичні особи - підприємці, – 41,0 млн грн (інформацію щодо знищення чи пошкодження виробничих потужностей у сфері рослинництва, а саме овочівництва, у тому числі закритого ґрунту, надано лише Донецькою військовою адміністрацією, решта обласних державних (військових) адміністрацій повідомили Рахункову палату, що така оцінка шкоди не здійснювалася через нерозроблення методики).

1.3. Державна служба України з надзвичайних ситуацій поінформувала, що станом на 01.04.2023 витрати, зафіксовані у результаті пожеж/вибухів, завданих землям сільськогосподарського призначення, становлять 2 243,1 млн гривень.

1.4. Національна поліція України повідомила, що за результатами досудового розслідування 633 кримінальних проваджень сума збитків,

нанесених військовими Російської Федерації у період з 24.02.2022 по 01.04.2023, встановлена в обсязі 489,4 млн гривень.

1.5. Результати аналізу засвідчили, що станом на 01.04.2023 на тимчасово окупованій території залишається 4 124 суб'єкти господарювання. Відповідно, порахувати шкоду та збитки, завдані сільськогосподарським підприємствам (господарствам), які знаходяться на тимчасово окупованих територіях, до повної деокупації території неможливо.

2. За оцінкою Київської школи економіки (KSE) (звіт від 24.04.2023), прямі та непрямі збитки і втрати (пошкодження), завдані аграрному сектору України у 2022 році в результаті збройної агресії Російської Федерації, становлять 40,2 млрд дол. США, з яких 8,7 млрд дол. США – прямі збитки (пошкодження), 31,5 млрд дол. США – непрямі втрати. Крім того, у звіті KSE зазначено, що для покриття потреб у реконструкції та відновленні аграрного сектору України необхідно 29,7 млрд дол. США.

KSE спільно з Міністерством економіки України і Міністерством розвитку громад, територій та інфраструктури України також здійснила й першу оцінку шкоди для агрокомплексу України від підриву Каховської ГЕС: пряма – 25,7 млн дол. США; непряма – більше 230 млн дол. США щорічно. Наведені у звіті KSE аналітичні дані про прямі та непрямі збитки і втрати (пошкодження), понесені аграрним сектором України у 2022 році, є більш повними.

3. Національне законодавство щодо оцінки шкоди та збитків, завданих Україні внаслідок збройної агресії Російської Федерації, та їх компенсації перебуває на стадії формування.

3.1. Аналіз засвідчив, що питання визначення і відшкодування шкоди та збитків на національному рівні регулюються, зокрема, Конституцією України, Цивільним та Кримінально процесуальним кодексами України, законами України від 15 квітня 2014 року № 1207-VII "Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України" (далі – Закон № 1207), від 23 березня 2023 року № 2923 "Про компенсацію за пошкодження та знищення окремих категорій об'єктів нерухомого майна внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України, та Державний реєстр майна, пошкодженого та знищеного внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України" (далі – Закон № 2923). Зазначені законодавчі акти, за винятком Закону № 2923, передбачають можливість відшкодування шкоди та збитків, завданих фізичним та юридичним особам, в цілому, у тому числі і внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України, за цивільним позовом у кримінально-процесуальному порядку.

3.2. Закон № 2923 визначає правові та організаційні засади надання компенсації за пошкодження та знищення окремих категорій об'єктів нерухомого майна внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України, а також правові засади створення та ведення Державного реєстру майна, пошкодженого

та знищеного внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України.

При цьому дія Закону № 2923 в частині надання компенсації за пошкодження та знищення окремих категорій об'єктів нерухомого майна не поширюється на об'єкти нерухомого майна, що на день набрання чинності Указом Президента України від 24 лютого 2022 року № 64/2022 "Про введення воєнного стану в Україні", затвердженим Законом України від 24 лютого 2022 року № 2102-ІХ "Про затвердження Указу Президента України "Про введення воєнного стану в Україні", знаходилися на тимчасово окупованій Російською Федерацією території України, визначеній відповідно до Закону № 1207. Закон № 2923 (стаття 2) отримувачами компенсації за пошкоджені/знищені об'єкти нерухомого майна визначає лише фізичних осіб - громадян України (пункт 1 частини першої статті 2) та об'єднання співвласників багатоквартирних будинків, управителів багатоквартирних будинків, житлово-будівельні (житлові) кооперативи. Отже, Закон № 2923 не регулює питань компенсації за пошкодження та знищення об'єктів нерухомого майна будь-яких суб'єктів господарювання внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України.

3.3. Закон № 2923 (стаття 14) визначає правові засади створення та ведення Державного реєстру майна, пошкодженого та знищеного внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України. При цьому пунктом 2 частини першої статті 14 визначено, що цей реєстр створюється для забезпечення збирання, накопичення, обліку, обробки, зберігання і захисту інформації та документів про пошкоджене та знищене майно (у тому числі пошкодження, завдані земельним ділянкам, землям, пошкодження та знищення надр, лісових, водних та інших природних ресурсів, а також біологічного різноманіття) незалежно від того, чи передбачається компенсація за пошкодження або знищення такого майна відповідно до цього Закону. Отже, існує потреба в подальшому врегулюванні на законодавчому рівні питань визначення правових та організаційних засад надання компенсації за пошкодження, завдані земельним ділянкам, землям, пошкодження та знищення надр, лісових, водних та інших природних ресурсів, а також біологічного різноманіття.

3.4. У зв'язку з ухваленням Комітетом Міністрів Ради Європи рішення від 12.05.2023 про створення Розширеної часткової угоди про Реєстр збитків, завданих агресією Російської Федерації проти України, та Статуту, яким керуватиметься Реєстр, а також приєднанням (або виявленням наміру приєднання) Європейського Союзу та 43 країн до Реєстру, створеного учасниками Саміту глав держав та урядів Ради Європи, який проходив у м. Рейк'явік 16–17 травня 2023 року, нагальною є потреба у створенні правового механізму включення до міжнародного Реєстру збитків, завданих агресією Російської Федерації проти України, даних Державного реєстру майна, пошкодженого та знищеного внаслідок бойових дій, терористичних актів,

диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України, створеного відповідно до Закону № 2923.

4. Порядок визначення шкоди та збитків, завданих Україні внаслідок збройної агресії Російської Федерації, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 20 березня 2022 року № 326 (далі – Порядок № 326), передбачає процедуру визначення таких шкоди та збитків, починаючи з 19 лютого 2014 року.

Відповідно до Порядку № 326 визначення шкоди та збитків, завданих Україні внаслідок збройної агресії Російської Федерації у сфері сільського господарства, здійснюється за напрямками:

шкода, завдана земельним ресурсам (підпункт 9 пункту 2) – за цим напрямком затверджені дві методики: Методика визначення розміру шкоди, завданої землі, ґрунтам внаслідок надзвичайних ситуацій та/або збройної агресії та бойових дій під час дії воєнного стану (наказ Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України від 04 квітня 2022 року № 167), Методика визначення шкоди та збитків, завданих земельному фонду України внаслідок збройної агресії Російської Федерації (наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України від 18 жовтня 2022 року № 295 (далі – Методика № 295));

економічні втрати підприємств (крім підприємств оборонно-промислового комплексу), у тому числі господарських товариств (підпункт 18 пункту 2), – за цим напрямком затверджена Методика визначення шкоди та обсягу збитків, завданих підприємствам, установам та організаціям усіх форм власності внаслідок знищення та пошкодження їх майна у зв'язку із збройною агресією Російської Федерації, а також упущеної вигоди від неможливості чи перешкод у провадженні господарської діяльності (спільний наказ Міністерства економіки України та Фонду державного майна України від 18 жовтня 2022 року № 3904/1223 (далі – Методика № 3904/1223));

шкода, завдана особистим селянським господарствам та/або фермерським господарствам, що зареєстровані як фізичні особи - підприємці (підпункт 22 пункту 2), – за цим напрямком затверджена Методика визначення шкоди та збитків, завданих особистим селянським господарствам та/або фермерським господарствам, що зареєстровані як фізичні особи - підприємці, внаслідок збройної агресії Російської Федерації (наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України від 28 червня 2023 року № 1328).

Пунктом 5 постанови Кабінету Міністрів України від 20 березня 2022 року № 326 "Про затвердження Порядку визначення шкоди та збитків, завданих Україні внаслідок збройної агресії Російської Федерації" також надано право місцевим державним адміністраціям (на період воєнного стану – військовим адміністраціям), виконавчим комітетам сільських, селищних та міських рад проводити аналітичну і стандартизовану оцінку шкоди та збитків, завданих внаслідок збройної агресії Російської Федерації.

Аналіз засвідчив необхідність подальшого удосконалення методичних підходів до визначення розміру шкоди та збитків. Зокрема, потребують удосконалення:

Методики № 295 та № 3904/1223 в частині встановлення порядку фіксації фактів (документування, збору доказової бази) завдання шкоди та втрат, що є важливим етапом процедури визначення шкоди, завданої збройною агресією Російської Федерації, а також порядку і строків передачі копій підтверджуючих документів органам влади, відповідальним за визначення такої шкоди;

Методика № 295 у частині:

особливостей проведення рекультивації земель та відновлення меліоративних систем в умовах воєнного стану, зокрема, безпекової складової (проведення розмінування земель тощо);

встановлення суб'єкта-ініціатора визначення таких збитків;

Порядок визначення та відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 19 квітня 1993 року № 284 (далі – Порядок № 284), на який міститься посилання в Методиці № 295, зокрема в частині врахування особливостей визначення збитків, завданих збройною агресією Російської Федерації проти України.

За результатами обговорення та на підставі викладеного Рахункова палата

ВИРІШИЛА:

1. Звіт про результати аналізу поточного стану щодо оцінки соціально-економічних втрат у сфері сільського господарства (далі – Звіт) затвердити.

2. Звіт і рішення Рахункової палати надіслати Верховній Раді України протягом 15 днів із дня затвердження Звіту.

3. Відомості про результати аналізу у формі рішення Рахункової палати надіслати Кабінету Міністрів України і рекомендувати з метою створення комплексного механізму оцінки та компенсації збитків і шкоди, завданих збройною агресією Російської Федерації проти України, доручити відповідним центральним органам виконавчої влади розробити та внести на розгляд Кабінету Міністрів України в установленому порядку проекти нормативно-правових актів щодо:

визначення джерел, порядку та механізмів відшкодування шкоди та збитків, завданих суб'єктам господарювання збройною агресією Російської Федерації проти України;

внесення змін до Порядку № 284 в частині врахування особливостей визначення шкоди та збитків, завданих збройною агресією, та визначення власників або користувачів земельних ділянок, яким завдано шкоди та збитків,

замовниками землевпорядної документації, висновків експертів, розрахунків втрат тощо;

порядку оцінки, фіксації, документування та реєстрації макроекономічної шкоди, збитків або втрат, завданих державі Україна, фізичним та юридичним особам внаслідок міжнародно-протиправних діянь Російської Федерації в Україні або проти України;

правового механізму включення до міжнародного Реєстру збитків, завданих агресією Російської Федерації проти України, даних Державного реєстру майна, пошкодженого та знищеного внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України, який створено відповідно до Закону № 2923.

4. Рішення Рахункової палати та Звіт надіслати Міністерству аграрної політики та продовольства України і рекомендувати:

внести зміни до Методики № 295 в частині:

врахування особливостей проведення рекультивациі земель та відновлення меліоративних систем в умовах воєнного стану, зокрема безпекової складової (проведення першочергових заходів з розмінування земель/будівель тощо),

встановлення суб'єкта-ініціатора визначення таких збитків та порядку фіксації фактів (документування, збору доказової бази) уповноваженими органами (Національна поліція України, Служба безпеки України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій),

доповнення шаблонами документів ("Повідомлення з описом суми завданих збитків та документами, на підставі яких такі збитки визначені" та "Акт з визначення та відшкодування збитків"), запропонованих рекомендаціями Програми USAID аграрного і сільського розвитку (далі – Рекомендації USAID);

ініціювати проведення на рівні обласних (районних) військових адміністрацій роз'яснювальної роботи з сільськогосподарськими підприємствами (господарствами) щодо фіксації, обрахунку (відповідно до Методики № 3904/1223) та інформування про завдані шкоду і збитки з метою отримання компенсації у подальшому;

опрацювати питання встановлення у Методичі № 295 відповідального за визначення шкоди та збитків відповідно до Порядку № 284 або, за необхідності, розробити та внести в установленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів України проект акта про внесення змін до Порядку № 284.

5. Рішення Рахункової палати та Звіт надіслати Міністерству захисту довкілля та природних ресурсів України і рекомендувати внести зміни до Методики № 167 щодо врахування вартості консервації земель для визначення розміру шкоди від забруднення ґрунтів.

6. Рішення Рахункової палати та Звіт надіслати Міністерству економіки України, Фонду державного майна України і Міністерству юстиції України та рекомендувати спільно розглянути питання про внесення змін до Методики № 3904/1223 в частині визначення порядку фіксації фактів (документування, збору доказової бази) уповноваженими органами (Національна

поліція України, Служба безпеки України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій) та покрокової інструкції щодо фіксації пошкоджень об'єктів підприємств із зразками оформлення відповідних документів, запропонованих Рекомендаціями USAID.

7. Рішення Рахункової палати та Звіт надіслати обласним державним (військовими) адміністраціям і рекомендувати разом з місцевими органами самоврядування розглянути можливість розробки покрокового плану заходів із відновлення порушених земель, який би включав, зокрема, еколого-геохімічну оцінку земель, розробку проєктів землеустрою щодо рекультивації порушених земель та проєктів реконструкції і капітального ремонту меліоративних систем та/або окремих об'єктів інженерної інфраструктури в межах областей, районів, територіальних громад.

8. Оприлюднити рішення Рахункової палати, Звіт та результати їх розгляду об'єктами аналізу на офіційному вебсайті Рахункової палати.

9. Члену Рахункової палати Віктору Богуну забезпечити надсилання до Верховної Ради України інформації про стан виконання об'єктом аналізу рішення Рахункової палати протягом 45 днів з дня отримання такої інформації від об'єкта аналізу.

10. Контроль за виконанням цього рішення покласти на члена Рахункової палати Віктора Богуна.

Т. в. п. Голови

Андрій МАЙСНЕР