



РАХУНКОВА ПАЛАТА

РІШЕННЯ

від 11 липня 2017 року № 14-2

м. Київ

Про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, спрямованих на розвиток рибного господарства

Відповідно до статті 98 Конституції України, статей 7, 25, 26, 35 і 36 Закону України "Про Рахункову палату" розглянуто Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, спрямованих на розвиток рибного господарства.

За результатами розгляду Рахункова палата

В С Т А Н О В И Л А:

1. Міністерству аграрної політики та продовольства, як головному розпоряднику коштів державного бюджету, та Державному агентству рибного господарства, як розпоряднику бюджетних коштів нижчого рівня і виконавцю бюджетних програм, законами України від 28.12.2014 № 80 «Про Державний бюджет України на 2015 рік» і від 25.12.2015 № 928 «Про Державний бюджет України на 2016 рік» (з урахуванням внесених змін відповідно на 2015 і 2016 роки) за бюджетними програмами, що є предметом аудиту, були передбачені такі бюджетні призначення: на 2015 рік – 124 618,0 тис. грн (загальний фонд – 124 548,0 тис. грн, спеціальний – 70,0 тис. грн), 2016 рік – 161 274,2 тис. грн (загальний фонд – 161 204,2 тис. грн, спеціальний – 70,0 тис. гривень).

З передбаченого обсягу у 2015 році використано 125 952,0 тис. грн, у тому числі за загальним фондом – 124 138,1 тис. грн, спеціальним – 1 813,9 тис. грн; 2016 року – 160 863,7 тис. грн, у тому числі за загальним фондом – 160 287,4 тис. грн, спеціальним – 576,3 тис. гривень.

Разом з тим аудитом встановлено, що згідно з бюджетними запитами за відповідними бюджетними програмами потреба в коштах була забезпечена у 2015 році лише на рівні 32,1 відс., 2016 року – 35,1 відсотка. При цьому заходи з відтворення водних біоресурсів шляхом зариблення природних водойм України та селекція у рибному господарстві (щорічна потреба у фінансуванні – близько 70,0 млн грн) фактично не фінансувалися. Водночас через неефективне управління коштами державного бюджету 1 326,7 тис. грн (2015 рік –

409,9 тис. грн, 2016 рік – 916,8 тис. грн), за умови відкритих асигнувань, повернено як невикористані розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня до державного бюджету.

2. Державним агентством рибного господарства як державним замовником Державної цільової економічної програми розвитку рибного господарства на 2012–2016 роки (керівник програми – Голова агентства), виконавцями заходів Державної програми (Держрибагентством і Мінагрополітики) не забезпечено досягнення її мети, а отже, не створено сприятливих умов для забезпечення розвитку рибного господарства та його конкурентоспроможності на внутрішньому і зовнішньому ринку, а також для задоволення потреби населення України в рибній продукції відповідно до науково обґрунтованих норм споживання.

Державна програма у 2012–2016 роках профінансована лише на 3,5 відс. від орієнтовного обсягу фінансування (2 578 970,0 тис. грн), у тому числі за загальним фондом державного бюджету – 20 841,0 тис. грн, або 1,2 відс. від орієнтовного обсягу (1 671 700,0 тис. грн), з інших джерел – 69 844,0 тис. грн, або 7,7 відс. від орієнтовного обсягу фінансування (907 270,0 тис. гривень). Протягом дії Державної програми в межах 5 завдань виконувалось лише 6 із 27 заходів (за трьома завданнями заходи Державної програми фактично не виконувалися).

У результаті обсяги вилову риби та виробництва рибної продукції продовжують зменшуватися: у 2015–2016 роках вилов водних біоресурсів становив відповідно 88,5 і 88,4 тис. тонн (без урахування тимчасово окупованої території АР Крим і м. Севастополя), тоді як у 2010 році – 218,6 тис. тонн. Зменшуються і обсяги споживання рибної продукції населенням України: у 2015–2016 роках фонд споживання риби та рибних продуктів в Україні становив відповідно 367,2 і 436,3 тис. тонн (2010 рік – 667,0 тис. тонн), що в розрахунку на 1 особу – відповідно 8,6 і 10,2 кг (2010 рік – 14,5 кг). При цьому аудит засвідчив, що на даний час у споживчому кошику української риби лише 2 кг, решта – імпортована продукція.

Разом з тим рівень освоєння квот на добування (вилов) водних біоресурсів у період 2015–2016 років становив лише 22,2 і 23,5 відс. відповідно.

3. Протягом 2015–2016 років у системі Держрибагентства відбулися значні організаційні зміни (затверджено нову структуру, прийнято рішення про ліквідацію територіальних органів, проводяться заходи із створення рибоохоронного патруля), спрямовані насамперед на забезпечення належної охорони, використання та відтворення водних біоресурсів і регулювання рибальства. Проте ці зміни відбувалися без належним чином затвердженої стратегії та плану заходів з її реалізації.

Проведеним аудитом також встановлено, що у 2015 році територіальні органи Держрибагентства не ліквідовано. Заходи з ліквідації територіальних органів не завершено і у 2016 році. При цьому у 2016 році до відповідного нормативного документа, який регулював питання ліквідації територіальних органів, внесено зміни, згідно з якими норму щодо завершення до кінця

2015 року таких заходів виключено. Як наслідок, станом на 01.01.2017 Держрибагентством здійснювалися видатки на утримання 40 територіальних установ.

У 2016 році порівняно з 2015 роком значно знизилась і результативна діяльність територіальних органів. Аналіз виконання завдань територіальних органів засвідчив, що органами рибоохорони у 2016 році за результатами проведених рибоохоронних заходів викрито на 11438 порушень менше (27,7 відс.), ніж у 2015 році, видано 51 припис, що у 7 разів менше, ніж у 2015 році, накладено штрафів на 692,5 тис. грн менше, ніж у 2015 році.

Крім того, аудит засвідчив, що через неналежний стан оформлення територіальними органами Держрибагентства правовстановлюючих документів ризики втрат державного майна значно зростають (особливо в період ліквідації територіальних органів).

4. Законодавче та нормативно-правове забезпечення питань діяльності та державного регулювання в галузі рибного господарства, враховуючи необхідність застосування комплексного підходу до подальшого розвитку рибної галузі, потребує подальшого удосконалення і внесення певних змін.

Зокрема, у зв'язку із завершенням дії Державної цільової економічної програми розвитку рибного господарства на 2012–2016 роки необхідно підготувати і затвердити відповідний програмний документ на наступні періоди.

З метою створення сприятливих умов для забезпечення конкурентоспроможності рибної галузі на внутрішньому і зовнішньому ринку та розвитку її інфраструктури необхідно внести зміни до Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України» в частині надання бюджетної дотації сільськогосподарським товаровиробникам рибного господарства.

Потрібно внести зміни і до Закону України «Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів», зокрема удосконалити норми, які регулюють безпеку мореплавства (врегулювати питання у сфері портової безпеки, моніторингу та безпеки мореплавства суден флоту рибної промисловості, а також правовідносини у сфері підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації персоналу риболовних суден).

Для поліпшення механізму розрахунку збитків, який сприятиме більш точній оцінці впливу господарської діяльності на водні біоресурси, необхідно розробити проект та прийняти постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методики розрахунку збитків, які можуть бути заподіяні водним біоресурсам при плануванні та проведенні різних видів робіт на рибогосподарських водних об'єктах, включаючи порядок сплати та використання компенсаційних коштів».

Потребує внесення змін і Порядок здійснення спеціального використання водних біоресурсів у внутрішніх рибогосподарських водних об'єктах (їх частинах), внутрішніх морських водах, територіальному морі, виключній (морській) економічній зоні та на континентальному шельфі України, затверджений постановою Кабінетом Міністрів України від 25.11.2015 № 992, у частині надання права користувачам водних біоресурсів набувати та передавати

частку добування (вилову) водних біоресурсів.

У зв'язку з прийняттям Закону України «Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів» та з метою приведення вимог і правил щодо використання об'єктів тваринного світу, а саме риби та інших водних біологічних ресурсів під час здійснення любительського рибальства, у відповідність із цим Законом доцільно затвердити Правила любительського рибальства, що забезпечить правову основу для здійснення любительського та спортивного рибальства, організації рекреаційних послуг відповідного напрямку.

Для упорядкування процесу реформування рибної галузі необхідно прийняти стратегію її реформування з визначенням цілей і завдань, а також затвердити план заходів з її реалізації із зазначенням строків і обсягів фінансування.

5. Через неналежний стан внутрішнього контролю як з боку головного розпорядника коштів державного бюджету (Міністерства аграрної політики та продовольства), так і їх розпорядників нижчого рівня (Держрибагентства і його територіальних управлінь та підвідомчих установ) використання коштів державного бюджету, спрямованих у 2015–2016 роках на розвиток рибного господарства (у тому числі і на виконання завдань і заходів Державної цільової економічної програми розвитку рибного господарства на 2012–2016 роки), здійснювалося в окремих випадках неефективно, з недотриманням вимог законодавчих та інших нормативно-правових актів.

5.1. У результаті неналежного планування видатків державного бюджету Держрибагентством у 2016 році проведено закупівлю ехолотів, рацій, оптичних приладів та комп'ютерів на загальну суму 631,8 тис. грн, яка не передбачалась в обґрунтуваннях необхідних обсягів фінансових ресурсів. При цьому внаслідок прийняття Держрибагентством відповідних управлінських рішень закупівлю транспортного засобу спеціального призначення (снігохід BRP або еквівалент) та 10 дронів (DJI INSPIRE 1 або еквівалент) не здійснено.

5.2. У 2015–2016 роках територіальні органи рибоохорони неефективно використали 115,1 тис. грн коштів державного бюджету, з порушенням законодавства – 21,0 тис. гривень.

5.3. Контрольні заходи за бюджетними програмами центрального апарату Держрибагентства відділом внутрішнього аудиту в 2015–2016 роках не проводились. Також встановлено, що в Держрибагентстві не здійснюється управління ризиками, яке передбачене Методичними рекомендаціями з організації внутрішнього контролю розпорядниками бюджетних коштів у своїх закладах та у підвідомчих бюджетних установах, затвердженими наказом Міністерства фінансів України від 14.09.2012 № 995. Серед причин невиконання в повному обсязі покладених на відділ внутрішнього аудиту функцій аудитом встановлено незадовільний стан кадрового забезпечення структурного підрозділу. Так, 5 із 7 посад підрозділу (71,4 відс. чисельності відділу) у 2015–2016 роках були і на час проведення аудиту залишалися вакантними.

5.4. Система внутрішнього контролю (зокрема за укладенням договорів на закупівлю товарів та послуг за бюджетні кошти і прийманням товарів та послуг в результаті їх виконання) в системі Держрибагентства потребує подальшого вдосконалення. Аудитом виявлені в деяких укладених Держрибагентством договорах арифметичні помилки і відсутність специфікації закуплених товарів, детальної інформації про них.

6. Через обмеженість фінансування з державного бюджету за КПКВК 2804090 не забезпечено сплату внесків у повному обсязі до бюджетів міжнародних рибогосподарських організацій, членом яких є Україна. Крім того, низький рівень фінансування та різке зростання курсу валют (австралійського та канадського долара) призвели до утворення заборгованості перед міжнародними організаціями, яка станом на 01.01.2017 була, за розрахунками, 3 321,9 тис. грн (6,8 тис. канадських доларів і 162,6 тис. австралійських доларів), тобто взяті Україною зобов'язання щодо сплати внесків до бюджетів міжнародних рибогосподарських організацій не виконані в повному обсязі.

7. Заходи з відтворення водних біоресурсів за рахунок бюджетних коштів у 2015–2016 роках здійснювались лише чотирма рибовідтворювальними заводами, які є бюджетними установами і на утримування яких за КПКВК 2804020 витрачено 67 283,0 тис. грн, що становить понад 90 відс. від усіх використаних коштів за бюджетною програмою (74 624,3 тис. гривень). Цими заводами до рибогосподарських водних об'єктів загальнодержавного значення вселено 20747 тис. екз. молоді риби, що є недостатнім для належного здійснення заходів із відтворення водних біоресурсів і для досягнення мети бюджетної програми – збільшення рибних запасів у внутрішніх водоймах України.

8. Рівень фінансування науково-дослідних робіт у галузі рибного господарства критично низький, що призводить до зменшення престижності науки у цій галузі та не сприяє забезпеченню належного управління ресурсами і промислом відповідно до вимог міжнародних нормативних актів та регламентів ЄС.

У 2015–2016 роках кошти державного бюджету спрямовувалися лише на виконання науково-дослідних робіт з проведення оцінки стану водних біоресурсів в Азово-Чорноморському басейні, на шельфі Чорного моря та у внутрішніх водоймах північно-західного Причорномор'я, дніпровських водосховищах і Дніпровсько-Бузькому лимані з метою визначення можливих лімітів і прогнозів вилучення та розроблення оптимальних режимів їх рибогосподарської експлуатації.

Тематичні плани прикладних науково-технічних розробок, виконання робіт за державним замовленням у сфері рибного господарства Держрибагентством у 2015–2016 роках до Міністерства освіти і науки України для погодження в установленому порядку не надсилалися, що є недотриманням пункту 6 Порядку формування і виконання замовлення на проведення фундаментальних наукових досліджень, прикладних наукових досліджень та виконання науково-технічних (експериментальних) розробок за рахунок коштів державного бюджету, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25.08.2004 № 1084.

За результатами обговорення та на підставі викладеного Рахункова палата

В И Р І Ш И Л А:

1. Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, спрямованих на розвиток рибного господарства затвердити.

2. Про результати аудиту поінформувати Верховну Раду України.

3. Відомості про результати аудиту у формі рішення Рахункової палати надіслати Кабінету Міністрів України і рекомендувати вжити заходів щодо:

- внесення змін до законів України:

«Про державну підтримку сільського господарства України» щодо отримання бюджетної дотації сільськогосподарськими товаровиробниками рибного господарства, що забезпечить виготовлення конкурентоспроможної вітчизняної рибної продукції, підтримку інфраструктури аграрного ринку та забезпечить продовольчу безпеку нашої країни;

«Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів» у частині безпеки мореплавства, зокрема необхідно врегулювати питання у сфері портової безпеки, моніторингу та безпеки мореплавства суден флоту рибної промисловості, а також правовідносин у сфері підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації персоналу риболовних суден;

- прийняття постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методики розрахунку збитків, які можуть бути заподіяні водним біоресурсам при плануванні та проведенні різних видів робіт на рибогосподарських водних об'єктах, включаючи порядок сплати та використання компенсаційних коштів»;

- внесення змін до Порядку здійснення спеціального використання водних біоресурсів у внутрішніх рибогосподарських водних об'єктах (їх частинах), внутрішніх морських водах, територіальному морі, виключній (морській) економічній зоні та на континентальному шельфі України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25.11.2015 № 992, у частині надання права користувачам водних біоресурсів набувати та передавати частку добування (вилову) водних біоресурсів;

- прийняття постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення аукціонів з продажу права на укладання договорів на право спеціального використання водних біоресурсів у рибогосподарських водних об'єктах (їх частинах)»;

- прийняття відповідного програмного документа на наступні періоди у зв'язку із завершенням дії Державної цільової економічної програми розвитку рибного господарства на 2012–2016 роки.

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

- внесення змін до законів України:

«Про державну підтримку сільського господарства України» щодо отримання бюджетної дотації сільськогосподарськими товаровиробниками рибного господарства, що забезпечить виготовлення конкурентоспроможної вітчизняної рибної продукції, підтримку інфраструктури аграрного ринку та

забезпечить продовольчу безпеку нашої країни;

«Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів» у частині безпеки мореплавства, зокрема необхідно врегулювати питання у сфері портової безпеки, моніторингу та безпеки мореплавства суден флоту рибної промисловості, а також правовідносин у сфері підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації персоналу риболовних суден;

- розроблення та прийняття постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методики розрахунку збитків, які можуть бути заподіяні водним біоресурсам при плануванні та проведенні різних видів робіт на рибогосподарських водних об'єктах, включаючи порядок сплати та використання компенсаційних коштів»;

- розроблення та прийняття відповідного програмного документа на наступні періоди у зв'язку із завершенням дії Державної цільової економічної програми розвитку рибного господарства на 2012–2016 роки;

- визначення та затвердження стратегії реформування рибної галузі, а також плану заходів з її реалізації;

- внесення змін до Порядку здійснення спеціального використання водних біоресурсів у внутрішніх рибогосподарських водних об'єктах (їх частинах), внутрішніх морських водах, територіальному морі, виключній (морській) економічній зоні та на континентальному шельфі України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25.11.2015 № 992, у частині надання права користувачам водних біоресурсів набувати та передавати частку добування (вилову) водних біоресурсів.

- з метою приведення вимог і правил щодо використання об'єктів тваринного світу, а саме риби та інших водних біологічних ресурсів під час здійснення любительського рибальства, у відповідність із Законом України «Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів» затвердити Правила любительського рибальства, що забезпечить правову основу для здійснення любительського та спортивного рибальства, організації рекреаційних послуг відповідного напрямку.

5. Рішення Рахункової палати та Звіт надіслати Державному агентству рибного господарства України і рекомендувати з метою:

➤ подальшого удосконалення законодавчих та інших нормативно-правових актів, які забезпечують питання діяльності та державне регулювання в галузі рибного господарства, забезпечити подання Міністерству аграрної політики та продовольства пропозицій у частині:

- внесення змін до законів України:

«Про державну підтримку сільського господарства України» щодо отримання бюджетної дотації сільськогосподарськими товаровиробниками рибного господарства, що забезпечить виготовлення конкурентоспроможної вітчизняної рибної продукції, підтримку інфраструктури аграрного ринку та забезпечить продовольчу безпеку нашої країни;

«Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів» у частині безпеки мореплавства, зокрема необхідно врегулювати

питання у сфері портової безпеки, моніторингу та безпеки мореплавства суден флоту рибної промисловості, а також правовідносин у сфері підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації персоналу риболовних суден;

- розроблення постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методики розрахунку збитків, які можуть бути заподіяні водним біоресурсам при плануванні та проведенні різних видів робіт на рибогосподарських водних об'єктах, включаючи порядок сплати та використання компенсаційних коштів»;

- розроблення відповідного програмного документа на наступні періоди у зв'язку із завершенням дії Державної цільової економічної програми розвитку рибного господарства на 2012–2016 роки;

- визначення стратегії реформування рибної галузі, а також плану заходів з її реалізації;

- внесення змін до Порядку здійснення спеціального використання водних біоресурсів у внутрішніх рибогосподарських водних об'єктах (їх частинах), внутрішніх морських водах, територіальному морі, виключній (морській) економічній зоні та на континентальному шельфі України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25.11.2015 № 992, у частині надання права користувачам водних біоресурсів набувати та передавати частку добування (вилову) водних біоресурсів.

- приведення вимог і правил щодо використання об'єктів тваринного світу, а саме риби та інших водних біологічних ресурсів під час здійснення любительського рибальства, у відповідність із Законом України «Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів».

- усунення порушень і недоліків, виявлених під час проведення аудиту:

- прискорити завершення процесу ліквідації територіальних органів Держрибагентства;

- при формуванні тематики фундаментальних наукових досліджень, прикладних наукових досліджень і науково-технічних розробок у межах визначеного для цього обсягу видатків державного бюджету та їх проведення на засадах державного замовлення забезпечити в установленому порядку погодження з Міністерством освіти і науки України тематичних планів;

- забезпечити проведення конкурсу для укомплектування посад відділу внутрішнього аудиту;

- забезпечити проведення відділом внутрішнього аудиту контрольних заходів за бюджетними програмами, закріпленими за центральним апаратом Держрибагентства;

- вжити заходів щодо удосконалення системи внутрішнього контролю в частині укладення договорів на закупівлю товарів та послуг за бюджетні кошти та приймання товарів і послуг у результаті їх виконання.

6. Оприлюднити рішення на офіційному веб-сайті Рахункової палати.

7. Контроль за виконанням цього рішення покласти на члена Рахункової палати Пилипенка В.П.