

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 18 апреля 2006 года №15К (482) «По проверке использования квот на вылов тихоокеанских лососей, выделенных в 2004-2005 годах на проведение научно-исследовательских работ в контрольных и рыбоводных целях, для выполнения межправительственных соглашений, а также для обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации в части соблюдения законодательства в области рыболовства при определении долей пользователям Камчатской области на вылов (добычу) водных биологических ресурсов для прибрежного рыболовства»:

Утвердить отчет о результатах проверки.

Направить представления Счетной палаты Министру сельского хозяйства Российской Федерации, руководителю Федерального агентства по рыболовству, губернатору Камчатской области.

Направить информационные письма в Правительство Российской Федерации, полномочному представителю Президента Российской Федерации в Дальневосточном федеральном округе.

Направить отчет о результатах проверки в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

ОТЧЕТ

по проверке использования квот на вылов тихоокеанских лососей, выделенных в 2004-2005 годах на проведение научно-исследовательских работ в контрольных и рыбоводных целях, для выполнения межправительственных соглашений, а также для обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации в части соблюдения законодательства в области рыболовства при определении долей пользователям Камчатской области на вылов (добычу) водных биологических ресурсов для прибрежного рыболовства

Основание для проведения контрольного мероприятия: пункт 4.8.14.7 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2006 год.

Цель контрольного мероприятия

Проверить соблюдение администрацией Камчатской области и Межведомственной комиссией по определению долей для прибрежного рыболовства за заявителями области законодательства Российской Федерации в части определения долей на вылов (добычу) водных биологических ресурсов для прибрежного рыболовства.

Предмет контрольного мероприятия

Материалы, связанные с определением долей и распределением квот на вылов (добычу) водных биологических ресурсов для прибрежного рыболовства, протоколы Межведомственной комиссии по определению долей для прибрежного рыболовства заявителям области, а также постановления и решения арбитражного суда, письма администрации Камчатской области, министерств и ведомств по этому вопросу.

Объект контрольного мероприятия

Администрации Камчатской области.

Срок проведения контрольного мероприятия: с 26 февраля по 10 марта 2006 года.

Результаты контрольного мероприятия

С 2004 года право ежегодного предоставления предложений в Правительство Российской Федерации по определению общего объема квот на вылов (добычу) водных биологических ресурсов (далее - ВБР) в промышленных целях для прибрежного рыболовства с распределением по субъектам Российской Федерации, территории которых прилегают к морскому побережью, в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 20 ноября 2003 года №704 «О квотах на вылов (добычу) водных биологических ресурсов» (далее - постановление №704) было предоставлено Государственному комитету Российской Федерации по рыболовству. Правительством Российской Федерации ежегодно рассматриваются и утверждаются предоставленные предложения в пределах установленных общих допустимых уловов.

В соответствии с постановлением №704 ежегодное распределение среди заявителей общего объема квот на вылов (добычу) ВБР в промышленных целях для прибрежного рыболовства, утвержденного для субъекта Российской Федерации, осуществляется Государственным комитетом Российской Федерации по рыболовству в соответствии с долями, в общем объеме квот, закрепляемых за заявителями субъекта на 5 лет, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, территории которых прилегают к морскому побережью. В виду упразднения Государственного комитета Российской Федерации по рыболовству функции распределения прибрежных квот в соответствии с Федеральным законом от 20 декабря 2004 года №166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» (далее - Закон №166-ФЗ) закреплены за Федеральным агентством по рыболовству (далее - Росрыболовство).

Доли для прибрежного рыболовства в соответствии с постановлением №704 определялись на 5 лет органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с типовым положением о порядке и условиях определения в субъектах Российской Федерации, территории которых прилегают к морскому побережью, закрепляемых за заявителем долей на вылов (добычу) ВБР для прибрежного рыболовства, при наличии условий обязательной поставки продукции из ВБР на территорию Российской Федерации. Типовое положение о порядке и условиях определения в субъектах Российской Федерации, территории которых прилегают к морскому побережью, закрепляемых за заявителями долей на вылов (добычу) ВБР для прибрежного рыболовства (далее - Типовое положения), было утверждено совместным приказом Госкомрыболовства России, Минэкономразвития России, Минфина России от 23 января 2004 года №28/11/4н, зарегистрированном в Минюсте России от 23 января 2004 года №5487. Законом №166-ФЗ определено, что прибрежные квоты распределяются между пользователями Росрыболовством в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим нормативное правовое регулирование в области рыболовства и сохранения ВБР, то есть Минсельхозом России. Как установлено проверкой, Минсельхозом России такой порядок до настоящего времени не разработан, должностными лицами министерства не выполнен приказ Министра от 14 июля 2005 года №124, предусматривающий подготовку и выпуск порядка в установленные сроки, вследствие этого он определяется Типовым положением.

В соответствии с Типовым положением доли для прибрежного рыболовства, закрепляемые за заявителями, определяются в субъекте Российской Федерации межведомственной комиссией, создаваемой органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, как отношение суммы квот на вылов каждого вида ВБР, выделенных заявителю в промышленных целях, в целях реализации научных программ и планов ресурсных исследований, а также квот, приобретенных заявителем на аукционах за предыдущие 3 года к общему объему квот, выделенных всем заявителям, заявки которых приняты межведомственной комиссией к определению долей для прибрежного рыболовства для использования в указанных целях в тех же районах промысла за предыдущие 3 года.

Типовым положением предусмотрено:

- решения межведомственной комиссии области оформляются протоколами, которые подписываются каждым членом межведомственной комиссии, и после согласования с Госкомрыболовством России (функции переданы Росрыболовству) утверждаются председателем межведомственной комиссии области;

- орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации после утверждения протоколов межведомственной комиссии области направляет их в Госкомрыболовство России (Росрыболовство);

- доли для прибрежного рыболовства закрепляются органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации за заявителями при наличии условий обязательной поставки продукции из ВБР на территорию Российской Федерации;

- орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации на основании протоколов заседания межведомственной комиссии области заключает с заявителями договоры о закреплении за ними долей для прибрежного рыболовства сроком на 5 лет.

В соответствии с законом Камчатской области от 12 ноября 1997 года №123 «О рыболовстве и водных биоресурсах в Камчатской области», постановлением №704 и постановлением Совета народных депутатов Камчатской области от 10 февраля 2004 года №1021 было утверждено положение для области о порядке и условиях определения закрепляемых за заявителями Камчатской области долей на вылов (добычу) ВБР для прибрежного рыболовства (далее - Положение).

Распоряжением губернатора области от 12 марта 2004 года №256-р была утверждена Межведомственная комиссия по определению долей для прибрежного рыболовства заявителям Камчатской области (далее - Комиссия) из 12 человек:

- 2 представителя администрации Камчатской области;
- 7 руководителей территориальных федеральных органов по Камчатской области;
- 3 представителя ассоциаций Камчатской области.

Председателем Комиссии был утвержден заместитель губернатора - начальник департамента по рыболовству администрации Камчатской области А.Б. Чистяков, заместителем председателя Комиссии - заместитель начальника департамента по рыболовству администрации области Ю.С. Стариков.

К проверке был представлен регламент работы Комиссии, утвержденный протоколом Комиссии от 18 февраля 2004 года с изменениями и дополнениями от 15 сентября 2004 года, который не опирался на Типовое положение, а по отдельным позициям противоречил ему. В пункте 2.2 регламента прописано, что в целях объективного определения долей и эффективного использования морских биологических ресурсов для прибрежного рыболовства Комиссией определяются объемы квот, которые можно зачесть предприятию как квоты, выделенные для освоения прибрежным флотом при работе предприятия по решениям рабочих групп, что изначально противоречило пункту 6 Типового положения. При этом протокол Комиссии от 18 февраля 2004 года с изменения-

ми и дополнениями от 15 сентября 2004 года в администрации области и в Комиссии отсутствует и к проверке не представлен. Таким образом, факт законности принятия регламента работы Комиссии не установлен. Регламент также предусматривал составление проектов протоколов заседаний Комиссии департаментом по рыболовству администрации области.

Руководствуясь областным Положением и регламентом председателем Комиссии А.Б. Чистяковым 21 февраля 2004 года было проведено заседание Комиссии по определению долей пользователям Камчатской области и представлен протокол решения Комиссии, который впоследствии не был подписан всеми членами Комиссии. По результатам этого определения от пользователей в Комиссию поступил ряд обращений о пересмотре проведенного определения долей для прибрежного рыболовства. Протокол этого заседания в администрации области и у председателя Комиссии отсутствует и не представлен к проверке, несмотря на соответствующие запросы.

Прокуратурой Камчатской области 19 февраля 2004 года было направлено заявление №7/3-20-2004 в Камчатский областной суд о признании противоречащими федеральному законодательству, недействующими и не подлежащими применению ряда норм Положения.

Протест и заявление прокуратуры в отношении Положения был удовлетворен судом 10 марта 2004 года.

Прокурором Камчатской области было также направлено представление губернатору Камчатской области от 16 февраля 2004 года №7/3-15-2003 об устранении нарушений действующего законодательства в сфере рыболовства.

В этом представлении отмечалось, что постановлением №704 и Типовым положением было указано, что Комиссия определяет, а не распределяет доли, проведение каких либо конкурсов при этом исключено, поскольку процедура конкурса предусматривает наличие заявителей как выигравших, так и проигравших конкурс. Кроме того, субъект Российской Федерации по вопросам использования федеральной собственности может действовать исключительно в рамках, предписанных ему федеральным законодательством. В связи с этим нарушение процедуры определения долей прибрежного рыболовства, утвержденной постановлением №704 и Типовым положением, является недопустимым.

Кроме того, прокуратурой Камчатской области было направлено предостережение о недопустимости нарушения закона председателю Комиссии, заместителю губернатора - начальнику департамента по рыболовству администрации области А.Б. Чистякову, а именно постановления №704 и Типового положения.

Так же в предостережении отмечалось, что прокуратурой Камчатской области была проведена проверка законности действий органов государственной власти области, связанных с исполнением постановления №704 и Типового положения, в ходе которой были установлены грубые нарушения действующего федерального законодательства со стороны исполнительных и законодательного органов власти.

По результатам проверки прокуратурой области было направлено ФГУ «Севострыбвод» требование от 24 февраля 2004 года №7/3-30-2004 о проведении проверки достоверности данных, на основании которых Комиссией определены доли заявителям для прибрежного рыболовства.

Как установлено проверкой, председатель Комиссии А.Б. Чистяков обратился в Госкомрыболовство России за разъяснениями по определению долей.

Заместителем председателя Госкомрыболовства России Ю.А. Арсентьевым письмом от 4 марта 2004 года №02-31/616 было дано разъяснение в части наделения долей пользователей для прибрежного рыболовства. В этих разъяснениях сообща-

лось, что компаниям, имеющим утвержденные доли на вылов (добычу) ВБР в исключительной экономической зоне Российской Федерации (далее - ИЭЗ России) и подавшим заявку на получение долей для прибрежного рыболовства, к расчетам принимаются только те объемы квот, которые получены в соответствии с приказами Госкомрыболовства России за последние 3 года по прибрежному рыболовству, а аукционные квоты, зачтенные при определении долей в ИЭЗ России, при определении долей для прибрежного рыболовства не учитываются (во избежание двойного счета). Основываясь на эти разъяснения, председателем Комиссии вновь было проведено заседание по определению долей пользователям для прибрежного рыболовства. При вторичном определении долей пользователям, проведенным Комиссией области 14 марта 2004 года, также 3 члена Комиссии не согласились с ее результатами. Протокол этого заседания и решения Комиссии так же отсутствуют и не представлены к проверке.

Министром сельского хозяйства Российской Федерации А.В. Гордеевым были даны указания от 17 марта 2004 года №17 ФГУ «Севострыбвод» подготовить и направить в Росрыболовство по всем предприятиям, допущенным Комиссией области к определению долей на вылов ВБР для прибрежного рыболовства, информацию об объемах квот по видам ВБР, выделенных заявителям, осуществлявшим прибрежный промысел и сдававшим продукцию на российский берег за 2001-2003 годы в соответствии с разрешительными билетами, выданными заявителям на суда прибрежного рыболовства в тех районах промысла за тот же период, с учетом научных квот в рамках реализации научных программ и планов ресурсных исследований, а также квот, приобретенных на аукционах для заявителей, у которых эти квоты не были зачтены при определении долей в ИЭЗ России (во избежание двойного счета), Росрыболовству на основании материалов ФГУ «Севострыбвод» провести сверку расчетов по определению долей между пользователями Камчатской области по прибрежному рыболовству, представленных Комиссией, и дать предложения по согласованию протокола указанной Комиссии.

Вышеперечисленные действия Министра сельского хозяйства Российской Федерации и заместителя председателя Госкомрыболовства России по изданию вышеназванных документов противоречили требованиям постановления №704 и Типового положения.

Как показала проверка, 24 марта 2004 года состоялось заседание Комиссии. Заявителям области в соответствии с решением Комиссии (протокол Комиссии от 24 марта 2004 года с приложением) были определены доли в общем объеме квот на вылов ВБР для прибрежного рыболовства по методике расчетов, противоречащей Типовому положению.

Протоколом решения Комиссии от 24 марта 2004 года зафиксированы доли, определенные по методике, противоречащей Типовому положению, являющиеся незаконными.

Проверкой установлено, что в соответствии с письмом от 25 марта 2004 года №30-085 заместителя губернатора А.Б. Чистякова в адрес заместителя председателя рабочей группы по рассмотрению материалов комиссий регионов по наделению долями для прибрежного рыболовства Ю.А. Арсентьева было сообщено о порядке проведения расчетов по определению долей пользователей.

В указанном письме сообщалось, что при подготовке материалов по расчету долей для прибрежного рыболовства департамент по рыболовству администрации области использовал материалы, подготовленные ФГУ «Севострыбвод» по указанию Министра сельского хозяйства Российской Федерации А.В. Гордеева от 17 апреля 2004 года №17, которые получил 23 марта 2004 года электронной почтой из Феде-

рального агентства по рыболовству. Работать с этими материалами было очень сложно, потому что они не соответствовали требованиям, содержащимся в указании №17. Тем не менее, на заседании Комиссии, и. о. начальника ФГУ «Севострыбвод» С.П. Денисенков выразил несогласие с подготовленными расчетами, так как, по его пониманию, необходимо было зачесть предприятиям все аукционные квоты, включая те, которые уже были им зачтены при расчетах долей для работы на континентальном шельфе, и что указание Министра сельского хозяйства Российской Федерации, им не воспринимались. Таким образом, председатель Комиссии А.Б. Чистяков этим письмом подтвердил, что доли, зафиксированные в протоколе решения Комиссии 24 марта 2004 года, были определены в нарушение Типового положения. Председателем Комиссии А.Б. Чистяковым материалы, полученные из Росрыболовства, подготовленные на основании данных ФГУ «Севострыбвод» для определения долей по прибрежному рыболовству, несмотря на запросы к проверке не представлены, а по свидетельству А.Б. Чистякова - отсутствуют.

Как установлено проверкой, в приложениях к протоколу, где и были зафиксированы доли по всем видам ВБР, отсутствуют номера страниц и подписи членов Комиссии. В самом протоколе решения Комиссии имеются подписи не всех членов Комиссии, при этом значительное количество имеющихся подписей свидетельствуют о не согласии с объемом определенных в протоколе долей, а лишь о согласии с отдельными положениями, обозначенными в протоколе.

Так, члены Комиссии - руководитель подразделения ФСБ России по Камчатской области А.Ю. Федорченко, начальник центра государственного контроля СВРУ ФПС России П.А. Иванков, представитель УВД Камчатской области С.Л. Николаев - подписали протокол с комментариями, что к списку организаций, допущенных к распределению долей, претензий не имеют. Из 12 членов Комиссии протокол решения Комиссии от 24 марта 2004 года по определению долей для прибрежного рыболовства без всяких возражений и примечаний подписали только 5 членов, т. е. был нарушен один из пунктов Типового положения, определяющий подписание протокола каждым членом Комиссии. На основании вышеизложенного протокол решения Комиссии от 24 марта 2004 года об определении долей для прибрежного рыболовства только по формальным признакам являлся недействительным.

Протокол решения Комиссии от 24 марта 2004 года А.Б. Чистяковым был предоставлен на согласование во вновь созданное Росрыболовство. Как свидетельствует протокол от 26 марта 2004 года №25 заседания рабочей группы Госкомрыболовства России, решение об утверждении протокола Комиссии от 24 марта 2004 года не было принято, а принято лишь решение о выяснении причин отказа от подписи этого протокола представителя ФГУ «Севострыбвод» и вызова начальника ФГУ «Севострыбвод» в Росрыболовство.

Протокол рабочей группы Госкомрыболовства России об утверждении протокола решения Комиссии от 24 марта 2004 года к проверке не представлен, и о существовании такого протокола первому заместителю губернатора Камчатской области, председателю Комиссии А.Б. Чистякову не известно.

Протокол решения Комиссии от 24 марта 2004 года, который по формальным признакам не соответствовал действительности и легитимности, и данные которого основывались на расчете долей, произведенном Комиссией с нарушением действовавших нормативных правовых актов, был согласован 2 апреля 2004 года руководителем Федерального агентства по рыболовству С.В. Ильясовым.

Министр сельского хозяйства Российской Федерации А.В. Гордеев приказом от 7 апреля 2004 года №227 «О выдаче лицензий (разрешений) на вылов (добычу) водных

биологических ресурсов в промышленных целях для прибрежного рыболовства по пользователям Камчатской области в Дальневосточном бассейне на 2004 год» утвердил распределение квот на вылов ВБР для прибрежного рыболовства по заявителям области без распределения квот по видам крабов. Ввиду того, что на момент выхода этого приказа не был определен общий объем квот на добычу крабов, распределение квот по заявителям не производилось. Распределение квот, утвержденное этим приказом, производилось на основе протокола решения Комиссии от 24 марта 2004 года.

Таким образом, Минсельхоз России данным приказом утвердил квоты всем пользователям, наделенным долями независимо от соответствия законности определения долей, обозначенных в протоколе от 24 марта 2004 года и приложении к нему. Искаженные и с нарушением Типового положения произведенные расчеты по определению долей не должны были служить базой для распределения заявителям области квот на вылов ВБР для прибрежного рыболовства.

В результате указанных действий должностных лиц были ущемлены права ряда предприятий Камчатской области по осуществлению предпринимательской деятельности в сфере промышленного рыболовства.

Председателем Комиссии А.Б. Чистяковым были проигнорированы предостережения прокурора области о нарушении законодательства Российской Федерации при определении долей заявителям. Прокуратурой области 26 марта 2004 года возбуждено уголовное дело №440512 по признакам преступления, предусмотренного статьей 285 Уголовного кодекса Российской Федерации, в отношении заместителя губернатора, председателя Комиссии А.Б. Чистякова.

Законность протокола решения Комиссии от 24 марта 2004 года с соответствующими приложениями прокуратурой Камчатской области в соответствии с арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации в установленный 3-месячный срок не была оспорена в суде.

Вследствие неоднократно поступавших жалоб от рыболовцевских предприятий Камчатки в адрес Минэкономразвития России Министр экономического развития Российской Федерации Г.О. Греф в письме от 9 апреля 2004 года №7132-ГГ/14, адресованном Министру сельского хозяйства Российской Федерации А.В. Гордееву, сообщил, что разъяснение в письме Госкомрыболовства России от 4 марта 2004 года №02-31/616 является грубым нарушением Типового положения, противоречит заложенному в нем «историческому принципу» определения долей и приводит к резкому уменьшению долей рыбодобывающих организаций, приобретавших квоты на вылов водных биоресурсов на аукционах в 2001-2003 годах, в пользу организаций, получивших квоты по распределению в области. Разъяснение Типового положения было дано Госкомрыболовством России в одностороннем порядке, без согласования с Минэкономразвития России и Минфином России, а также в нарушение правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 года №1009, согласно которым издание нормативных правовых актов в виде писем не допускается, а указание Минсельхоза России не опровергает ранее данных Госкомрыболовством России рекомендаций по определению долей, противоречащих Типовому положению. Во избежание дестабилизации функционирования рыбохозяйственного комплекса и нарастания социально-экономической напряженности в Камчатской области Г.О. Греф предложил А.В. Гордееву отозвать противоречащее Типовому положению письмо упраздненного Госкомрыболовства России, дать соответствующее указание органам исполнительной власти по рыболовству при определении долей на вылов водных биоресурсов для прибрежного рыболовства строго руководствоваться Типовым положением.

нием. Это письмо оказало свое определенное действие на чиновников Минсельхоза России и Росрыболовства.

Как было установлено проверкой, Росрыболовство приказом от 12 августа 2004 года №67 «Об определении квот на вылов (добычу) водных биологических ресурсов в промышленных целях для прибрежного рыболовства по пользователям Камчатской области на 2004 год» в соответствии с решением Комиссии (протокол от 24 марта 2004 года) распределило квоты на вылов краба для прибрежного рыболовства по заявителям Камчатской области, приказом от 13 августа 2004 года №70 было приостановлено его действие. Вместе с тем приказом от 26 августа 2004 года №79 Росрыболовством было принято решение о создании комиссии по проведению служебного расследования по подготовке приказа от 12 августа 2004 года №67, после чего приказом от 31 августа 2004 года №83 был окончательно отменен приказ №67, и Комиссии было поручено привести определение долей в общем объеме квот на вылов краба для прибрежного рыболовства по пользователям области в соответствии с Типовым положением.

Как следует из протокола решения Комиссии от 15 сентября 2004 года, Комиссия провела определение долей в общем объеме квот на вылов краба для прибрежного рыболовства между самыми крупными прибрежными организациями Восточного и Западного побережья Камчатской области в равной пропорции с учетом производственных мощностей. Однако проверкой установлено, как следует из писем заместителя губернатора А.Б. Чистякова в адрес заместителя руководителя Росрыболовства С.А. Подольяна от 7 октября 2004 года №30-960 и губернатора М.Б. Машковцева в адрес заместителя Министра сельского хозяйства Российской Федерации С.Г. Митина от 15 октября 2004 года №17-3948, что в решении Комиссии от 15 сентября 2004 года определение долей на вылов (добычу) крабов было лишь продублировано.

Из-за нарушения председателем Комиссии Типового положения в части определения долей протокол от 15 сентября 2004 года не был подписан всеми членами Комиссии и не согласован с руководителем Росрыболовства.

Как установлено из представленных документов, губернатор области М.Б. Машковцев телеграммой от 21 сентября 2004 года обратился к руководителю Росрыболовства С.В. Ильясову с просьбой согласовать протокол решения Комиссии от 15 сентября 2004 года по определению долей на вылов всех видов крабов, так как федеральный бюджет несет потери в сумме свыше 107 млн. рублей. Через 2 дня (23 сентября 2004 года) губернатором области была отправлена телеграмма Министру сельского хозяйства Российской Федерации А.В. Гордееву с указанием на то, что срывается промысел краба, и федеральный бюджет несет потери свыше 107 млн. рублей, а также, что Росрыболовство не согласовывает протокол решения Комиссии от 15 сентября 2004 года по определению долей на вылов краба, не издает соответствующий приказ на распределение квот на добычу краба, и просьбой ускорить решение данного вопроса.

В ответ на телеграмму губернатора заместитель Министра сельского хозяйства Российской Федерации С.Г. Митин телеграммой от 14 октября 2004 года сообщил губернатору о том, что определение долей должно производиться в строгом соответствии с постановлением №704 и Типовым положением, и что решение Росрыболовства об утверждении квот на вылов крабов для прибрежного рыболовства по заявителям Камчатской области может быть принято после приведения таблиц определения долей Комиссией в соответствии с указанными нормативными актами.

Губернатором области М. Б. Машковцевым в ответ на указанную телеграмму было отправлено письмо заместителю Министра сельского хозяйства Российской Федерации С.Г. Митину от 15 октября 2004 года №17-3948, в котором говорилось о том, что определение долей Комиссией на все виды ВБР, в том числе и по крабу, проведены по од-

ной методике, однако доли пользователей, зафиксированные в протоколе решения Комиссии от 24 марта 2004 года, по рыбным ресурсам руководителем Росрыболовства С.В. Ильясовым были согласованы, и Министром сельского хозяйства Российской Федерации А.В. Гордеевым подписан приказ, утвердивший распределение долей прибрежного рыболовства между пользователями Камчатской области в соответствии с протоколом решения от 24 марта 2004 года, а доли пользователей на вылов крабов не согласовываются, и что ему не понятна позиция Федерального агентства по рыболовству, срывающая крабовую путину.

Таким образом, как свидетельствуют вышеизложенные документы, губернатором области М.Б. Машковцевым не предпринималось никаких мер, направленных на исполнение указаний заместителя Министра сельского хозяйства Российской Федерации С.Г. Митина по организации работы Комиссии по определению долей пользователей на вылов крабов в соответствии с действующим российским законодательством, а его действия были направлены на то, чтобы утвердить незаконно определенные Комиссией доли на прибрежный вылов краба, узаконив их выходом соответствующего приказа Росрыболовства, и на внесение дестабилизации в рыбодобывающую отрасль области.

Предприятиями Камчатской области в 2004 году квоты на вылов (добычу) ВБР в промышленных целях для прибрежного рыболовства были освоены лишь на 44,2%, а в 2005 году вылов (добыча) ВБР в зоне прибрежного рыболовства предприятиями области составила 66,6% от выделенных квот.

В 2004-2005 годах квоты на вылов сельди, трубача, креветки гренландской, прочих моллюсков, морского ежа палевого, медуз, скатов, кукумари и ламинарии в зоне прибрежного рыболовства предприятиями области практически не осваивались.

Администрация Камчатской области в заключаемых договорах на закрепление доли в общем объеме промышленных квот на вылов (добычу) ВБР для прибрежного рыболовства с пользователями предусмотрела пункт, согласно которому администрация имеет право в одностороннем порядке расторгнуть договор в случае вылова (добычи) ВБР пользователем в течение 2 лет подряд в объеме менее 50% ежегодных квот, установленных пользователю в соответствии с закрепленной за ним долей.

Вместе с тем ни один из договоров не был расторгнут администрацией Камчатской области на основании, предусмотренном пунктом 9 постановления №704 в части вылова (добычи) ВБР в течение 2 лет подряд в объеме менее 50% квот. При этом установлено, что имелись пользователи, которые за 2 года освоили выделенные им квоты менее чем на 50%. Так, согласно приказам Росрыболовства в 2004-2005 годах были наделены 118 пользователей квотами на вылов минтая в Петропавловско-Командорской, Западно-Камчатской и Камчатско-Курильской подзонах. По итогам 2004 года менее чем на 50% освоили квоты 64 пользователя, или 54,2% к общему количеству пользователей, а по результатам 2 лет - 29, или 24,6 процента.

Как установлено проверкой, ряд крупнейших рыболовческих предприятий - ЗАО «АКРОС», ООО «Стоун», ЗАО «Камчатимпекс», Рыболовецкий колхоз им. Ленина - обратились в арбитражный суд области с заявлением о признании незаконным решения протокола Комиссии от 24 марта 2004 года и с требованием обязать Комиссию принять новое решение по определению долей для прибрежного рыболовства с учетом квот, приобретенных на аукционах в 2001-2003 годах.

Решением арбитражного суда Камчатской области от 1 октября 2004 года, постановлением арбитражного суда апелляционной инстанции от 20 января 2005 года и постановлением Федерального арбитражного суда Дальневосточного округа от 18 мая 2005 года в отношении ЗАО «АКРОС», решением арбитражного суда Камчатской об-

ласти от 6 декабря 2005 года в отношении ООО «Стоун», решением арбитражного суда Камчатской области от 7 февраля 2006 года в отношении ЗАО «Камчатимпекс» был признан недействительным протокол решения Комиссии от 24 марта 2004 года в части определения долей на вылов (добычу) ВБР для прибрежного рыболовства для вышеуказанных пользователей. Суд обязал Комиссию устранить допущенные нарушения прав и законных интересов заявителей в части определения долей на вылов (добычу) ВБР для прибрежного рыболовства.

Проверкой также установлено, что Министром сельского хозяйства Российской Федерации А.В. Гордеевым в адрес губернатора Камчатской области, Генеральной прокуратуры Российской Федерации и председателя Совета народных депутатов Камчатской области было направлено письмо от 17 ноября 2004 года №АГ-15/6376 о закреплении долей на вылов (добычу) крабов за заявителями Камчатской области с разъяснениями в части того, что указания, сделанные Госкомрыболовством (от 4 марта 2004 года №02-31/616) по Типовому положению, являются недопустимыми. Решением арбитражного суда Камчатской области протокол Комиссии от 24 марта 2004 года был признан незаконным как противоречащий постановлению №704 и Типовому положению. Нового решения Комиссии, несмотря на неоднократные обращения министерства о скорейшем приведении материалов Комиссии в строгое соответствие с действующим законодательством, не было принято. В связи с этим у Росрыболовства отсутствовали основания для издания приказа о распределении квот на вылов (добычу) крабов по пользователям области на 2004 год. Указание Минсельхоза России от 17 марта 2004 года №17 являлось организационно-распорядительным актом министерства, реализация которого обеспечивается однократным исполнением, и согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 года №1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» не является нормативным правовым актом. Минсельхоз России неоднократно направлял обращения в администрацию Камчатской области о приведении материалов Комиссии в соответствие с законодательством Российской Федерации (РДО от 14 октября 2004 года №СМ-25/5850, от 27 октября 2004 года №АК-15/6095), аналогичную позицию по данному вопросу заняло Минэкономразвития России (письмо от 9 апреля 2004 года №7138-ГГ). Минсельхоз России предложил принять Комиссии решения в строгом соответствии с постановлением №704 и Типовым положением. Предложения Министра сельского хозяйства Российской Федерации руководящими должностными лицами администрации были проигнорированы.

Руководителем Федерального агентства по рыболовству С.В. Ильясовым, несмотря на то, что Министром сельского хозяйства Российской Федерации в вышеуказанном письме была изложена правовая оценка, данная решением арбитражного суда действиям и решению Комиссии от 24 марта 2004 года, был издан приказ от 20 декабря 2004 года №188 «Об определении квот на вылов (добычу) водных биологических ресурсов в промышленных целях для прибрежного рыболовства по пользователям Камчатской области в Дальневосточном бассейне на 2005 год», основывающийся вновь на протоколе от 24 марта 2004 года.

Выпуск этого приказа Росрыболовством послужил своего рода поддержкой для руководства администрации Камчатской области и дал повод продолжать бездействие и невыполнение Комиссией решений арбитражного суда. Таким образом, квоты на добычу крабов для прибрежного рыболовства, выделенные области на 2005 год, вновь по вине должностных лиц администрации не были распределены среди заявителей Камчатской области. Федеральный бюджет и бюджет области в 2005 году вновь понесли убытки из-за непоступления соответствующих платежей.

Администрацию Камчатской области не устраивали такие решения арбитражного суда, и ею было направлено заявление «О пересмотре в порядке надзора постановления арбитражного суда Камчатской области от 20 января 2005 года по делу №А24-3074/04-03 и постановления Федерального арбитражного суда Дальневосточного округа от 18 мая 2005 года №Ф03-А24/05-1/1090» в отношении удовлетворения судом требований ЗАО «АКРОС» в Высший Арбитражный Суд Российской Федерации (регистрационный №7368/05 от 15 июня 2005 года), а самим губернатором области М.Б. Машковцевым было направлено письмо от 4 июля 2005 года №356/05 в адрес председателя Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, в котором он изложил ситуацию об определении Комиссией долей пользователей для прибрежного рыболовства в строгом соответствии с указаниями Министра сельского хозяйства Российской Федерации А.В. Гордеева от 17 марта 2004 года и просил о поддержке администрации и Комиссии в части непризнания законности решений суда низшей инстанции.

Коллегия Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации вынесла определение от 14 сентября 2005 года №7368/05, в котором указывалось, что согласно части 4 статьи 299 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации дело может быть передано в Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации для пересмотра судебного акта в порядке надзора при наличии оснований, предусмотренных статьей 304 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации. В результате рассмотрения заявления администрации области проверки материалов дела и принятых по нему судебных актов таких оснований не установлено.

Учитывая изложенное и руководствуясь частью 8 статьи 299, статьями 184, 301 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, судебная коллегия Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации определила в передаче дела №А24-3074/04-03 арбитражного суда Камчатской области в Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации для пересмотра в порядке надзора решения от 1 октября 2004 года, постановления суда апелляционной инстанции от 20 января 2005 года и постановления Федерального арбитражного суда Дальневосточного округа от 18 мая 2005 года администрации области отказать.

После такого решения Коллегии Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации руководителем Росрыболовства С. В. Ильясовым также было направлено письмо от 17 октября 2005 года №02-31/2541 губернатору Камчатской области, в котором сообщалось, что в соответствии с решением арбитражного суда Камчатской области от 1 октября 2004 года по делу №А24-3074/04-03 протокол Комиссии по определению долей для прибрежного рыболовства за заявителями Камчатской области от 24 марта 2004 года как противоречащий постановлению №704 и Типовому положению признан недействительным. Следовательно, определение долей для прибрежного рыболовства между заявителями Камчатской области признано незаконным. Договоры на закрепление долей для прибрежного рыболовства, заключенные с пользователями области, должны быть расторгнуты в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации, а доли пользователям определены повторно. Определение долей для прибрежного рыболовства регулируется постановлением №704 и Типовым положением.

Однако как установлено проверкой, тем же руководителем Росрыболовства С.В. Ильясовым приказом от 27 декабря 2005 года №462 на 2006 год вновь были распределены и утверждены квоты на вылов ВБР для прибрежного рыболовства среди заявителей области в соответствии с долями, определенными протоколом решения Комиссии от 24 марта 2004 года, без распределения квот на вылов крабов.

Таким образом, из вышеизложенного следует, что действиями руководителя Росрыболовства С.В. Ильясова преднамеренно проводилась политика «двойных стандартов», направленная на поддержание незаконных действий А.Б. Чистякова (как председателя Комиссии и как первого заместителя губернатора области) по определению долей пользователей для прибрежного рыболовства и бездействия губернатора области.

Такое же ведение политики «двойных стандартов» прослеживается и в действиях руководящих должностных лиц Минсельхоза России. Проверкой установлено, что в адрес губернатора области было направлено письмо заместителя Министра сельского хозяйства Российской Федерации И.М. Рудени от 24 января 2006 года №ИР-15/181, в котором сообщалось, что пунктом 2 постановления Правительства Российской Федерации от 15 декабря 2005 года №768 «О распределении общих допустимых уловов водных биологических ресурсов применительно к видам квот их добычи (вылова)» постановление №704 признано утратившим силу. Таким образом, в настоящее время отсутствуют правовые основания для применения Типового положения, утвержденного совместным приказом Госкомрыболовства, Минэкономразвития России и Минфина России от 23 января 2004 года №28/11/4н.

В то же время письмо от 17 февраля 2006 года №14-7/31, направленное в адрес председателя правления рыболовецких колхозов России Б.Л. Блажко, подписанное директором департамента правового обеспечения Минсельхоза России В.П. Василенковым, содержало противоположную трактовку данного вопроса. В письме излагалось, что совместный приказ от 23 января 2004 года №28/11/4н «Об утверждении типового положения о порядке и условиях определения в субъектах Российской Федерации, территории которых прилегают к морскому побережью, закрепляемых за заявителями долей на вылов ВБР для прибрежного рыболовства» издан в целях реализации постановления №704 и в соответствии с Правилами подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1999 года №1009, был зарегистрирован в Минюсте России и до настоящего времени в установленном порядке не отменен и является действующим в части, не противоречащей законодательству Российской Федерации.

Такие действия руководящих должностных лиц Минсельхоза России дают повод должностным лицам администрации Камчатской области игнорировать и не исполнять решения суда. В результате этого квоты на добычу краба, выделенные области для прибрежного рыболовства на 2006 год, вновь остаются не распределенными среди заявителей области. Федеральный и областной бюджеты продолжают терпеть убытки из-за непоступления соответствующих платежей. За 3 года консолидированному бюджету Российской Федерации нанесен ущерб в размере 200 млн. рублей.

Несмотря на неоднократные обращения в адрес губернатора М.Б. Машковцева руководителей Минсельхоза России и Росрыболовства, им в период 2004-2006 годов не предпринималось никаких действенных мер по отношению к своему первому заместителю, председателю Комиссии А.Б. Чистякову для побуждения и принуждения его к надлежащему исполнению своих должностных обязанностей председателя Комиссии, с целью незамедлительного определения долей пользователям на добычу крабов, в строгом соответствии с законодательством Российской Федерации. Не исполняются губернатором и постановления законодательного органа власти Камчатской области. Так, 40 сессия Совета народных депутатов Камчатской области от 15 февраля 2006 года постановила губернатору области М.Б. Машковцеву поручить первому заместителю губернатора А.Б. Чистякову незамедлительно собрать заседание Комиссии по опреде-

лению долей для прибрежного рыболовства за заявителями и определить доли на добычу крабов для компаний, имеющих на это право по российскому законодательству, а также закрепить доли за пользователями, заключив с ними соответствующие договоры. Однако на момент проверки никаких действий, направленных на исполнение этого постановления со стороны губернатора области, не последовало.

На запрос Счетной палаты Российской Федерации от 3 марта 2006 года №10-143/10-4УП-10 о предоставлении информации по вопросу действий губернатора, направленных на организацию работы Комиссии по определению и закреплению долей на вылов краба для прибрежного рыболовства, был получен ответ губернатора области от 3 марта 2006 года №34-1058 с разъяснением, что полномочия органа исполнительной власти Камчатской области в этом вопросе ограничены лишь формированием состава Комиссии. Таким образом, этим ответом губернатор М.Б. Машковцев подтвердил свое нежелание заниматься организационной работой по принуждению должностных лиц администрации - председателя Комиссии А.Б. Чистякова и его заместителя Ю.С. Старикова к работе по определению долей на добычу краба для последующего распределения квот и при этом руководствоваться действующим законодательством.

Прокурором области было направлено в адрес губернатора области представление, в котором по результатам проверки длительного неисполнения Комиссией решений арбитражного суда дана оценка работы Комиссии и ее председателя. Так, прокурором области отмечено, что возглавляемая А.Б. Чистяковым Комиссия фактически не выполняет возложенные на нее функции. Определение долей для прибрежного рыболовства, оформленное протоколом Комиссии от 24 марта 2004 года, произведено с грубым нарушением требований действующего законодательства, что подтверждается решениями арбитражного суда.

Деятельность председателя Комиссии направлена на явное неисполнение судебного решения.

Длительное неисполнение Комиссией судебного решения существенным образом ущемляет права предприятий Камчатской области по осуществлению предпринимательской деятельности в сфере промышленного рыболовства.

Несмотря на вступление в законную силу определения арбитражного суда Камчатской области от 28 октября 2005 года, разъясняющего, что руководитель Комиссии несет персональную ответственность за деятельность Комиссии и обязан обеспечить организацию и проведение заседаний Комиссии, А.Б. Чистяковым действенных мер по исполнению Комиссией решений арбитражного суда в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации не принимается.

Причинами и условиями выявленных нарушений является ненадлежащее исполнение первым заместителем губернатора области А.Б. Чистяковым возложенных на него обязанностей председателя Комиссии, а также отсутствие контроля за исполнением требований, изложенных в вышеназванных актах федерального законодательства, со стороны губернатора области М.Б. Машковцева.

На основании изложенного прокурором области потребовано от губернатора области:

- безотлагательно рассмотреть представление и принять меры к устранению выявленных нарушений, причин и условий, им способствующих;
- обеспечить безусловное исполнение требований постановления №704 и Типового положения при определении долей для прибрежного рыболовства, закрепляемых за пользователями Камчатской области;

- в пределах предоставленных полномочий принять меры к формированию Комиссии в составе, обеспечивающем ее надлежащую работу, и решить вопрос о замене председателя Комиссии;

- решить вопрос о дисциплинарной ответственности первого заместителя губернатора области А.Б. Чистякова.

В ответ на представление прокурора области от 24 января 2006 года №7/3 514-2806 губернатор области письмом от 8 февраля 2006 года по вопросу замены председателя Комиссии сообщил, что эта замена не ускорит процесса исполнения решения арбитражного суда, а только ухудшит работу Комиссии, что ныне действующий председатель Комиссии А.Б. Чистяков является ценным специалистом в рыбной области, что, на его взгляд, нет оснований для привлечения к дисциплинарной ответственности первого заместителя губернатора области А.Б. Чистякова.

Перечень всех оформленных актов

По результатам проверки оформлен 1 акт, с которыми руководители проверяемых объектов ознакомлены под роспись. Перечень оформленных в ходе проверки актов представлен в приложении №1 (приложения в Бюллетене не публикуются).

В ходе проверки изучены и использованы документы, перечень которых представлен в приложении №2.

Выводы

Комиссией, возглавляемой первым заместителем губернатора области А.Б. Чистяковым, определение долей для прибрежного рыболовства, оформленное протоколом решения Комиссии от 24 марта 2004 года, произведено с грубым нарушением требований действующего законодательства, что подтверждается решениями арбитражного суда Камчатской области.

Несмотря на определения арбитражного суда Камчатской области от 28 октября 2005 года, разъясняющего, что руководитель Комиссии несет персональную ответственность за деятельность Комиссии и обязан обеспечить организацию и проведение заседаний Комиссии, направленных на исполнение решений арбитражного суда, первым заместителем губернатора области, председателем Комиссии А.Б. Чистяковым действенных мер по исполнению Комиссией решений арбитражного суда в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации не принималось.

Определение Комиссией долей пользователей с грубыми нарушениями действующего законодательства и длительное неисполнение Комиссией решений арбитражного суда существенным образом ущемляет права предприятий Камчатской области по осуществлению предпринимательской деятельности в сфере промышленного рыболовства, приводит к нераспределению квот для прибрежного рыболовства на добычу крабов среди пользователей области и наносит ущерб федеральному бюджету и бюджету области, который составил порядка 200 млн. рублей.

Неоднократные обращения федеральных органов исполнительной власти и законодательных органов власти субъекта Российской Федерации в адрес губернатора области о принятии действенных мер по устранению нарушений в работе Комиссии и организации ее работы по исполнению решений арбитражного суда в соответствии с действующим законодательством руководителем администрации области были проигнорированы.

Действия руководства Росрыболовства по проведению политики «двойных стандартов», выразившейся в виде признания незаконности решения Комиссии от 24 марта 2004 года и одновременного ежегодного распределения квот среди заявителей области

для прибрежного рыболовства на основании этого решения с утверждением распределения соответствующим приказом, являются недопустимыми.

Вышеперечисленные действия руководящих должностных лиц администрации Камчатской области и Росрыболовства дискредитируют органы государственной исполнительной власти в вопросах соблюдения законодательства Российской Федерации.

В 2005 году в ряде областей Дальневосточного региона, в том числе и Камчатской области, была проведена проверка эффективности использования квот на вылов ВБР, распределенных между пользователями в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 20 ноября 2003 года №704 «О квотах на вылов (добычу) водных биологических ресурсов», влияния обоснованности их распределения на полноту финансовых поступлений в доходную часть федерального и региональных бюджетов в 2004 году, а также финансово-экономического состояния рыбохозяйственных организаций, результаты проверки были рассмотрены на Коллегии Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 24 июня 2005 года №26 (443)). По результатам рассмотрения были направлены: представление в Росрыболовство, письма в Правительство Российской Федерации и в Минсельхоз России, а также в Генеральную прокуратуру Российской Федерации. Эти документы содержали некоторые факты нарушений, изложенные выше в этом отчете.

Минсельхоз России и Росрыболовство направили в Счетную палату Российской Федерации ответы о принятии соответствующих мер по устранению допущенных нарушений. Как установлено проверкой, никаких действенных мер со стороны должностных лиц Росрыболовства и Минсельхоза России по устранению нарушений не предпринималось.

В письме от 15 июля 2005 года №01-951/10-2 заместителем Генерального прокурора Российской Федерации Н.И. Савченко было сообщено, что вынесенное 14 февраля 2005 года следователем по особо важным делам прокуратуры Камчатской области постановление о прекращении уголовного дела на основании пункта 2 части 1 статьи 24 Уголовного процессуального кодекса Российской Федерации за отсутствием в действиях заместителя губернатора - начальника департамента по рыболовству администрации Камчатской области, председателя Комиссии А.Б. Чистякова составов преступлений, предусмотренных частью 2 статьи 285, статьи 292 (служебный подлог), частью 1 статьи 293 (халатность) Уголовного кодекса Российской Федерации, 9 сентября 2005 года отменено заместителем прокурора области, и предварительное расследование возобновлено.

Правовая оценка действиям должностных лиц, причастных к принятию незаконных решений (в том числе и решения Комиссии от 15 сентября 2004 года об определении долей в квоте на вылов крабов в рамках прибрежного рыболовства), будет дана по результатам предварительного расследования, которые взяты на контроль Генеральной прокуратурой Российской Федерации. Кроме того, в ходе следствия будут проверены изложенные в сводном акте Счетной палаты Российской Федерации от 28 апреля 2005 года данные об ущербе, причиненном бюджету Российской Федерации.

Как было установлено в ходе проверки из информации прокурора области, 14 ноября 2005 года прокуратурой области прекращено уголовное дело за отсутствием в действиях А.Б. Чистякова состава преступлений, предусмотренных частью 2 статьи 285, статьи 292, частью 1 статьи 293 Уголовного кодекса Российской Федерации.

Заключения о законности прекращения уголовного дела направлены прокуратурой области в отдел Генеральной прокуратуры Российской Федерации в Дальневосточном федеральном округе и центральный аппарат Генеральной прокуратуры Российской Федерации и необоснованными не признаны.

Официальной информации по вышеизложенной ситуации в адрес Счетной палаты Российской Федерации из Генеральной прокуратуры Российской Федерации не поступало.

Как следует из вышеприведенных фактов, действенных мер со стороны руководителей администрации области по устранению допущенных ими нарушений законодательства Российской Федерации и урегулированию ситуации в области не принимается.

Предложения

На основании вышеизложенного предлагается направить представления Министру сельского хозяйства Российской Федерации А.В. Гордееву, руководителю Федерального агентства по рыболовству С.В. Ильясову, губернатору Камчатской области М.Б. Машковцеву; информационные письма Председателю Правительства Российской Федерации М.Е. Фрадкову и полномочному представителю Президента Российской Федерации в Дальневосточном федеральном округе К.Ш. Исхакову; а также отчет о результатах проверки в Совет Федерации, Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации; сообщение в средства массовой информации.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

А.В. НАЗАРОВ