

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 31 октября 2011 года № 53К (820) «О результатах контрольного мероприятия «Проверка эффективности использования бюджетных средств, выделенных на проведение мероприятий по обеспечению безопасности судоходства на внутренних водных путях»:

Утвердить отчет о результатах контрольного мероприятия.

Направить представления Счетной палаты Министерству транспорта Российской Федерации, Федеральной службе по надзору в сфере транспорта и Федеральному агентству морского и речного транспорта.

Направить информационное письмо Председателю Правительства Российской Федерации В.В. Путину.

Подготовить и направить обращение в Генеральную прокуратуру Российской Федерации.

Направить отчет о результатах контрольного мероприятия и информацию об основных итогах контрольного мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

ОТЧЕТ

о результатах контрольного мероприятия «Проверка эффективности использования бюджетных средств, выделенных на проведение мероприятий по обеспечению безопасности судоходства на внутренних водных путях»

Основание для проведения контрольного мероприятия: пункт 3.9.11 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2011 год.

Предмет контрольного мероприятия

Деятельность федеральных органов исполнительной власти по формированию и использованию бюджетных средств на обеспечение безопасности судоходства на внутренних водных путях; нормативные правовые акты и иные распорядительные документы, регламентирующие организацию перевозок внутренним водным транспортом и обеспечение безопасности судоходства на внутренних водных путях; документы, подтверждающие выделение и использование бюджетных средств, организационные, распорядительные, финансовые и иные документы, обосновывающие и подтверждающие операции с бюджетными средствами; финансовая, бухгалтерская, ведомственная и статистическая отчетность.

Объекты контрольного мероприятия

Министерство транспорта Российской Федерации, г. Москва (по запросу); Федеральная служба по надзору в сфере транспорта, г. Москва; Федеральное агентство морского и речного транспорта, г. Москва; ФГУ «Российский Речной Регистр», г. Москва (по запросу); Министерство внутренних дел Российской Федерации, г. Москва (по запросу); Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последст-

вий стихийных бедствий, г. Москва (по запросу); Генеральная прокуратура Российской Федерации, г. Москва (по запросу).

Срок проведения контрольного мероприятия: с 1 сентября по 7 октября 2011 года.

Цели контрольного мероприятия

Оценка нормативно-правового регулирования в сфере безопасности судоходства на внутренних водных путях; проверка эффективности использования бюджетных средств, выделенных на проведение мероприятий по обеспечению безопасности судоходства на внутренних водных путях; оценка эффективности действующей системы государственного контроля (надзора) обеспечения безопасности плавания судов.

Проверяемый период деятельности: 2010 год, 6 месяцев 2011 года.

Краткая характеристика проверяемой сферы формирования и использования государственных средств и деятельности объектов проверки

Российская Федерация располагает самой большой в мире сетью внутренних водных путей. В европейской части России функционирует не имеющая аналогов единая глубоководная система, включающая крупнейшие реки, их притоки и межбассейновые соединения общей протяженностью свыше 100 тыс. километров.

На внутренних водных путях Российской Федерации расположены 723 судоходных гидротехнических сооружения.

На обеспечение безопасности судоходства на внутренних водных путях направлены мероприятия, предусмотренные Транспортной стратегией Российской Федерации до 2030 года, Концепцией развития внутреннего водного транспорта Российской Федерации, Концепцией развития комплексной системы электросвязи внутреннего водного транспорта Российской Федерации, Концепцией создания и использования дифференциальных подсистем ГНСС ГЛОНАСС/GPS на внутреннем водном транспорте, а также подпрограммами, входящими в соответствующие федеральные целевые программы.

Государственное регулирование в области внутреннего водного транспорта осуществляется Министерством транспорта Российской Федерации непосредственно либо через находящиеся в его ведении Федеральную службу по надзору в сфере транспорта (Ространснадзор) и Федеральное агентство морского и речного транспорта (Росморречфлот).

В соответствии с Положением о Министерстве транспорта Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 года № 395, Минтранс России осуществляет функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутреннего водного транспорта, эксплуатации и обеспечения безопасности судоходных гидротехнических сооружений, обеспечения транспортной безопасности.

Результаты контрольного мероприятия

Направление деятельности по контролю расходов федерального бюджета на промышленность, энергетику и строительство, дорожное хозяйство, транспорт (аудитор С.Н. Рябухин)

1. Оценка нормативно-правового регулирования в сфере безопасности судоходства на внутренних водных путях

1.1. Основным документом, регламентирующим отношения, возникающие между организациями внутреннего водного транспорта Российской Федерации, грузоотправителями, грузополучателями, пассажирами, другими физическими, юридическими лицами при осуществлении судоходства на внутренних водных путях Российской Федерации, и определяющим их права, обязанности и ответственность, является Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации (далее - Кодекс), принятый в 2001 году.

В соответствии со статьей 4 Кодекса Минтранс России утверждает в установленном порядке в пределах своей компетенции правила и другие нормативные правовые акты, обязательные для исполнения организациями и физическими лицами, которые должны публиковаться в сборнике правил и тарифов внутреннего водного транспорта.

До настоящего времени организациями внутреннего водного транспорта Российской Федерации применяются нормативные документы, изданные в 70-е годы прошлого столетия. Так, Правила технической эксплуатации речного транспорта утверждены приказом Минречфлота РСФСР от 3 января 1973 года № 2; Правила технической эксплуатации береговых средств связи Минречфлота РСФСР введены в действие приказом Минречфлота РСФСР от 5 января 1973 года № 5. Во изменение действующих с 1981 года нормативных документов Росморречфлотом в апреле и октябре 2010 года направлены в Минтранс России проекты положения о планово-предупредительном ремонте судоходных гидротехнических сооружений и инструкции по наблюдениям и исследованиям на судоходных гидротехнических сооружениях. Решения Минтранса России по данным документам в Росморречфлот не поступали.

В ходе контрольного мероприятия был представлен только Сборник правил и тарифов внутреннего водного транспорта (выпуск 1 (15) 2009 года с тиражом 50 экземпляров), в который включены справочная информация о видах операций, осуществляемых в портах общего пользования, сведения о затонувших судах и перечень затонувшего имущества в границах ФГУ «Камводпуть».

Минтрансом России до настоящего времени не утверждены и не введены нормативные правовые документы, предусмотренные Кодексом: положение о капитане речного порта; перечень портов, в которых капитаны портов осуществляют надзор за обеспечением безопасности судоходства; порядок, определяющий полномочия капитана порта по организации и регулированию деятельности в порту.

1.2. Минтранс России не направлены предложения по внесению изменения в Кодекс в части осуществления контроля за соблюдением требований пожарной безопасности на судах и обеспечения экологической безопасности.

1.3. Росморречфлот осуществляет свою деятельность на основании Положения, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 23 июля 2004 года № 371 «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве морского и речного транспорта», которым определены его основные функции - оказание государственных услуг и управление государственным имуществом в сфере морского и речного транспорта (далее - Положение о Росморречфлоте).

В ведении Росморречфлота находятся обеспечивающие безопасность судоходства на внутренних водных путях: 1 федеральное государственное унитарное предприятие «Канал имени Москвы», 15 федеральных государственных бюджетных учреждений - государственных бассейновых управлений водных путей и судоходства (далее - ГБУВПиС) и федеральное казенное учреждение «Речная администрация Московского бассейна».

Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июля 2009 года № 592 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О морских портах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в Положение о Росморречфлоте были внесены дополнения, в соответствии с которыми Росморречфлот выполняет ряд полномочий собственника только в отношении федерального имущества, расположенного в границах морских портов.

В то же время в полномочия Росморречфлота не входит осуществление контроля за распоряжением, использованием по назначению и сохранностью федерального имущества на внутренних водных путях, находящегося на балансе ФГУП «Канал имени Москвы» и ГБУВПиС.

В части выполнения функций по обеспечению безопасности судоходства на внутренних водных путях Росморречфлот организует:

- проведение работ по навигационно-гидрографическому обеспечению условий плавания судов в акваториях речных портов и по внутренним водным путям, за исключением участков пограничных зон Российской Федерации;
- диспетчерское регулирование движения судов по внутренним водным путям Российской Федерации;
- проведение работ по содержанию внутренних водных путей (включая работы по подаче воды в целях обводнения рек), судоходных гидротехнических сооружений на них и подходов к причалам общего пользования, а также по организации технологической связи организаций внутреннего водного транспорта.

Контроль за деятельностью ФГУП «Канал имени Москвы» и ГБУВПиС осуществляется Росморречфлотом в форме плановых и оперативных проверок деятельности учреждений, инспекторских осмотров сооружений, комиссионных обследований, планирования подготовки и проведения текущих, капиталь-

ных ремонтов, реконструкций сооружений, проведения преддекларационных обследований, приемки выполненных работ, освоения выделяемого финансирования на эти цели.

В 2010 году с участием представителей центрального аппарата Росморречфлота было проведено: 10 комиссий по приемке объектов после завершения реконструкции, 15 - после завершения капитального ремонта, 2 проверки деятельности учреждений, подведомственных Росморречфлоту (ФГУ «Беломорканал», ФГУ «Азово-Донское ГБУВПиС»), и 1 совместная проверка с Ространснадзором в составе комиссии по контролю за техническим состоянием судоходных гидротехнических сооружений, находящихся на балансе ФГУ «Беломорканал».

В 2010 году было проведено 34 преддекларационных обследования, в I полугодии 2011 года - 27 преддекларационных обследований.

1.4. Декларация безопасности гидротехнического сооружения является основным документом, который содержит сведения о соответствии гидротехнического сооружения критериям безопасности.

Основанием для выдачи Ространснадзором разрешения на эксплуатацию судоходных гидротехнических сооружений (далее - СГТС) является наличие утвержденной декларации безопасности. Разрешение выдается на срок действия декларации безопасности.

В нарушение Положения о декларировании безопасности гидротехнических сооружений, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 6 ноября 1998 года № 1303:

- Минтрансом России не утверждены порядок формирования и регламент работы экспертных комиссий, квалификационные требования к специалистам, включаемым в состав экспертных комиссий, формы декларации безопасности гидротехнических сооружений, форма акта преддекларационного обследования гидротехнических сооружений;

- перечень судоходных гидротехнических сооружений, подлежащих декларированию в соответствии с Федеральным законом «О безопасности гидротехнических сооружений», утвержден не имеющим полномочий начальником управления надзора в сфере морского и речного транспорта Ространснадзора В.В. Евстигнеевым;

- Ространснадзор не утверждал график представления деклараций безопасности гидротехнических сооружений на 2010 год. На момент проверки график представления деклараций на 2011-2012 годы в установленном порядке не утвержден;

- Ространснадзор не принимал участия в организации проведения госэкспертизы деклараций безопасности СГТС (декларации безопасности СГТС направлялись на госэкспертизу ГБУВПиС и ФГУП «Канал имени Москвы»); перечень экспертных центров Ространснадзор приказом не утверждал (утвержден приказом Минтранса России от 31 декабря 1999 года № 117 и согласован МЧС России 1 сентября 1999 года № 33-2670-9);

- Росморречфлотом по согласованию с Ространснадзором утвержден порядок, в соответствии с которым декларации безопасности гидротехнических сооружений с экспертными заключениями в Ространснадзор представлялись Росморречфлотом, а не декларантами - ГБУВПиС и ФГУП «Канал имени Москвы».

В нарушение статьи 19 Федерального закона от 21 июля 1997 года № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений» в I полугодии 2011 года работали без выдаваемых Ространснадзором разрешений на эксплуатацию 9 гидрозловов СГТС.

По состоянию на 1 января 2011 года подлежащие декларированию СГТС имели следующие показатели технического состояния: работоспособное - 26,9 % сооружений, ограниченно работоспособное - 57,2 %, предаварийное - 15,3 %, аварийное - 0,6 процента.

По уровню безопасности на 1 января 2011 года СГТС имели следующие показатели: нормальный - 18,3 % сооружений, пониженный - 58,1 %, неудовлетворительный - 21,3 %, опасный - 2,4 процента.

В выборочно проверенных декларациях и экспертных заключениях по декларациям за 2009-2010 годы в сведениях о финансовом обеспечении гражданской ответственности за вред, который может быть причинен в результате аварий гидротехнических сооружений, определено, что на ликвидацию последствий направляются средства резервного фонда Минтранса России. Вместе с тем указанный резервный фонд в 2004 году был ликвидирован.

2. Проверка эффективности использования бюджетных средств, выделенных на проведение мероприятий по обеспечению безопасности судоходства на внутренних водных путях

2.1. На обеспечение безопасности судоходства на внутреннем водном транспорте Росморречфлотом законами о бюджете на соответствующие годы предусматривались объемы бюджетных ассигнований: в 2010 году - 17021,5 млн. рублей, в 2011 году - 20515,5 млн. рублей. Лимиты бюджетных обязательств и объемы финансирования доведены в полном объеме.

Кассовое исполнение расходов в 2010 году составило 17005,4 млн. рублей, или 99,9 % доведенных лимитов бюджетных обязательств (субсидии на обеспечение безопасности судоходства на канале имени Москвы - 1394,0 млн. рублей (100 %), содержание государственных бассейновых управлений водных путей и судоходства - 7980,7 млн. рублей (99,9 %), реализация мероприятий подпрограммы «Внутренний водный транспорт» ФЦП «Развитие транспортной системы России (2010-2015 годы)» - 6566,0 млн. рублей (99,8 %), реализация мероприятий подпрограммы «Внедрение и использование спутниковых навигационных систем в области транспорта» ФЦП «Глобальная навигационная система» - 1064,7 млн. рублей (100 процентов).

За I полугодие 2011 года кассовое исполнение расходов составило 8990,6 млн. рублей, или 43,8 % (субсидии на обеспечение безопасности судоходства на канале имени Москвы - 1514,9 млн. рублей (70,1 %), содержание ГБУВПиС -

4470,0 млн. рублей (44,8 %), реализация мероприятий подпрограммы «Внутренний водный транспорт» ФЦП «Развитие транспортной системы России (2010-2015 годы)» - 3005,7 млн. рублей (35,9 процента).

Расчет необходимого объема средств на содержание внутренних водных путей и судоходных гидротехнических сооружений производился Росморречфлотом на основании нормативов для определения необходимых объемов финансирования текущих затрат на содержание внутренних водных путей, утвержденных Минтрансом России и согласованных с Минфином России в 2001 году.

Указанными нормативами не предусмотрены расходы на капитальный ремонт и охрану СГТС. Фактически за счет выделенного финансирования содержались внутренние водные пути и судоходные гидротехнические сооружения, производился их капитальный ремонт и оплачивались услуги по охране СГТС.

Таким образом, содержание внутренних водных путей и судоходных гидротехнических сооружений ежегодно недофинансировалось, в связи с чем из 334 судоходных гидротехнических сооружений на 1 января 2011 года пониженный уровень безопасности имели 194 сооружения, неудовлетворительный уровень безопасности - 71 сооружение, опасный уровень безопасности - 8 сооружений, а за 10 лет средневзвешенные глубины в составе габаритов внутренних водных путей Российской Федерации уменьшены с 231 до 175 сантиметров.

2.2. Росморречфлотом с ФГУП «Канал имени Москвы» заключались договоры о предоставлении субсидии на выполнение функций по обеспечению безопасности судоходства на внутренних водных путях.

В нарушение статьи 78 Бюджетного кодекса Российской Федерации и Правил предоставления в 2010 году субсидий из федерального бюджета на возмещение затрат, связанных с обеспечением безопасности судоходства на внутренних водных путях, утвержденных приказом Минтранса России от 26 декабря 2007 года № 198, между Росморречфлотом и ФГУП «Канал имени Москвы» заключен договор от 18 февраля 2008 года № АД-8, которым не установлены условия предоставления субсидий. Отчеты о затратах по предоставленной субсидии предоставлялись ФГУП «Канал имени Москвы» и принимались Росморречфлотом не по установленной форме.

В нарушение пункта 153 Инструкции по бюджетному учету, утвержденной приказом Минфина России от 30 декабря 2008 года № 148н «Об утверждении Инструкции по бюджетному учету» (далее - Инструкция по бюджетному учету), перечисленные ФГУП «Канал имени Москвы» Росморречфлотом субсидии в размере 1394,0 млн. рублей списаны на расходы при отсутствии отчетов об их использовании.

Фактически субсидирование безопасности судоходства производилось как 100-процентное авансирование расходов на содержание ФГУП «Канал имени Москвы» в части обеспечения им безопасности судоходства на внутренних водных путях в границах ответственности предприятия.

2.3. Для содержания внутренних водных путей у подведомственных организаций Росморречфлота по состоянию на 1 января 2011 года числилось 2727 единиц флота с общей балансовой стоимостью около 14 млрд. рублей, остаточной стоимостью 2,6 млрд. рублей. Средний возраст судов составлял 33 года. Из 2727 судов в годном состоянии находились 83,1 %, в негодном - 15,4 %, в ограниченно годном - 1,4 процента.

2.4. В рамках реализации ФЦП «Глобальная навигационная система», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 20 августа 2001 года № 587, в целях повышения уровня безопасности судоходства Росморречфлотом создается единое картографическое покрытие для плавания по внутренним водным путям Российской Федерации. Следует отметить, что процесс создания носит затяжной характер.

За 2003-2006 годы разработаны 12 автоматизированных промерных комплексов (далее - АПК), программное обеспечение сбора и обработки навигационно-гидрографической информации (далее - ПО). За 2007-2009 годы созданы электронные навигационные карты протяженностью 17553 км. Проводились работы по модернизации АПК и ПО. Созданы базы цифровых данных «Электронные навигационные карты внутренних водных путей (ЭНК ВВП)».

Результаты интеллектуальной деятельности, созданные в ходе реализации ФЦП «Глобальная навигационная система», не учитывались на балансе Росморречфлота, опытные образцы размещены в подведомственных ему учреждениях, и расходы по их созданию в нарушение пункта 10 Инструкции по бюджетному учету не оприходованы, а списаны на расходы Росморречфлота.

2.5. В 2010 году в целях создания электронных карт и баз данных для картографического обеспечения внутренних водных путей с использованием глобальных навигационных спутниковых систем и их функциональных дополнений Росморречфлотом были заключены государственные контракты с ЗАО «Транзас» от 31 мая 2010 года № 6.01.006-10 стоимостью 501,0 млн. рублей и от 15 сентября 2010 года № 6.01.007-10 стоимостью 26,1 млн. рублей.

В нарушение статьи 8 Федерального закона от 21 ноября 1996 года № 129-ФЗ «О бухгалтерском учете» и пункта 10 Инструкции по бюджетному учету полученные результаты интеллектуальной деятельности и созданное оборудование стоимостью 527,1 млн. рублей не поставлены на бюджетный учет как объекты нефинансовых активов, а списаны на расходы Росморречфлота.

В Росморречфлоте не организована работа по учету результатов интеллектуальной деятельности. В нарушение статьи 12 Федерального закона от 21 ноября 1996 года № 129-ФЗ «О бухгалтерском учете» в Росморречфлоте не проводилась инвентаризация результатов научно-технической деятельности.

2.6. Выявлено расходование бюджетных средств ФГУ «Азово-Донское ГБУВПиС» на одни и те же цели в 2009 и 2010 годах на сумму 4,7 млн. рублей (оплачены работы по проектированию инженерно-технических средств обеспе-

чения транспортной безопасности на Кочетовском и Веселовском гидроузлах), что носит коррупционный характер.

В 2010 году генеральному подрядчику ООО «Объединенная проектная компания «Транспортное гидротехническое проектирование» оплачено 33,0 млн. рублей за разработку и реализацию комплексного проекта реконструкции Азово-Донского бассейна (II этап), в том числе за работы по проектированию 10 гидроузлов инженерно-техническими средствами обеспечения транспортной безопасности, включая Кочетовский и Веселовский гидроузлы, по государственному контракту от 14 апреля 2010 года № 7-ГК/10/256 (Росморречфлот - государственный заказчик и ФГУ «Азово-Донское ГБУВПиС» - заказчик-застройщик).

При этом ФГУ «Азово-Донское ГБУВПиС» в 2009 году по государственному контракту от 2 сентября 2009 года № 480/104 за выполнение аналогичных работ по проектированию инженерно-технических средств обеспечения транспортной безопасности Кочетовского гидроузла оплачено 2,8 млн. рублей, а по государственному контракту от 2 сентября 2009 года № 481/105-ГК за выполнение работ по усилению антитеррористической защищенности (проведение оценки уязвимости и разработка плана обеспечения транспортной безопасности) судоходных гидротехнических сооружений Веселовского гидроузла оплачено 1,9 млн. рублей.

В нарушение статьи 702 Гражданского кодекса Российской Федерации государственным контрактом от 14 апреля 2010 года № 7-ГК/10/256 не определен конкретный перечень работ, который должен выполнить исполнитель, так как техническое задание на проектирование не содержит технико-экономических показателей и требований по проектированию оснащения объектов реконструкции. Согласно пункту 17 технического задания проектная документация на оснащение объектов реконструкции инженерно-техническими средствами обеспечения транспортной безопасности будет разрабатываться по отдельным заданиям на основании утвержденных показателей.

2.7. В нарушение статьи 9 Федерального закона от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» при заключении и исполнении государственных контрактов общей стоимостью 1823,5 млн. рублей изменены условия, указанные в поданных участниками конкурса заявках и в конкурсной документации и являющиеся критериями оценки заявок на участие в конкурсе. В связи с указанным существует риск наличия коррупционных отношений и схем.

Росморречфлотом осуществлено в 2010 году изменение сроков выполнения работ по государственным контрактам:

- от 8 декабря 2008 года № 53/08-74-АД/08 на выполнение комплекса работ по объекту «Реконструкция открытого распределительного устройства ОРУ-110кВ ГЭС 191» срок продлен на 12 месяцев. Стоимость государственного контракта - 420,4 млн. рублей;

- от 11 марта 2008 года № 02/08-6-АД на выполнение реконструкции двухстворчатых ворот камер №№ 11-12 Рыбинского шлюза срок продлен на 8 месяцев. Стоимость государственного контракта - 776,9 млн. рублей;

- от 29 сентября 2009 года № 118-ГК на выполнение реконструкции клапанных затворов верхних голов камер №№ 11-12 Рыбинского шлюза срок продлен на 18 месяцев. Стоимость государственного контракта - 347,9 млн. рублей;

- от 20 октября 2008 года № 26/09-63АД на выполнение реконструкции аварийных ворот № 105 срок продлен на 18 месяцев. Стоимость государственного контракта - 250,1 млн. рублей.

Северным, Черноморским, Волжским и Центральным управлениями Ространснадзора в 2011 году заключены 4 государственных контракта на общую сумму 28,2 млн. рублей, в которых срок предоставления гарантий качества с 36 месяцев, предложенных участником конкурса, снижен до 12 месяцев. При этом срок предоставления гарантий качества являлся критерием оценки заявок на участие в конкурсе.

2.8. В нарушение статей 21, 25 и 26 Федерального закона от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ Волжское управление Ространснадзора в 2011 году в извещении о проведении конкурса установило срок вскрытия конвертов на 3 дня раньше, чем срок окончания предоставления заявок на участие в конкурсе.

В результате нарушения в установлении сроков окончания подачи конкурсных заявок и вскрытия конвертов на участие в конкурсе была предоставлена 1 заявка, конкурс был признан несостоявшимся, и с единственным участником конкурса - ООО «Озерная верфь» - было заключено 4 государственных контракта на общую сумму 139,9 млн. рублей.

2.9. В рамках реализации ФЦП «Глобальная навигационная система» в 2009 году острова Андрея и Столбовой (море Лаптевых) должны были быть оснащены 2 контрольно-корректирующими станциями глобальных навигационных спутниковых систем ГЛОНАСС, GPS.

Поручением руководителя Росморречфлота от 17 июня 2009 года № АД-40/5411 принято решение об изменении сроков и предмета выполнения мероприятий, предусмотренных ФЦП «Глобальная навигационная система», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации.

Вместо 2 приобретены 3 контрольно-корректирующие станции, а также не предусмотренные ФЦП «Глобальная навигационная система» запасные части, инструменты и принадлежности к ним.

В течение 2 лет контрольно-корректирующие станции на островах не смонтированы. Без оформления договора ответственного хранения оборудование находится в ФГУП «Гидрографическое предприятие». Расходы по государственному контракту в сумме 58,0 млн. рублей Росморречфлотом не учтены на счете учета нефинансовых активов, а списаны на расходы.

Острова Андрея и Столбовой не оснащены контрольно-корректирующими станциями глобальных навигационных спутниковых систем ГЛОНАСС, GPS,

как запланировано ФЦП «Глобальная навигационная система». С 2011 года Росморречфлоту финансирование мероприятий по ФЦП «Глобальная навигационная система» не осуществляется.

3. Оценка эффективности действующей системы государственного контроля (надзора) обеспечения безопасности плавания судов

3.1. Ространснадзор является органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю (надзору) в сфере внутреннего водного транспорта, в соответствии с Положением, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 года № 398 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере транспорта».

Деятельность по надзору в сфере внутреннего водного транспорта осуществляется Ространснадзором, 12 территориальными управлениями государственного морского и речного надзора с входящими в их состав линейными отделами, а также Каспийским линейным отделом Межрегионального территориального управления Федеральной службы по надзору в сфере транспорта по Северо-Кавказскому федеральному округу.

В 2010 году Ространснадзором и подведомственными ему учреждениями проведено 27278 проверок судов и СГТС, в результате которых выявлено 16931 нарушение. В I полугодии 2011 года Ространснадзором проведено 12846 проверок. В результате проведенных проверок и осмотров выявлено 9857 нарушений, из них 8214 (83 %) при осмотрах судов.

В ходе выполнения функции по расследованию и классификации транспортных происшествий с судами на внутренних водных путях в 2010 году выявлено и учтено 109 транспортных происшествий, из них: аварий - 2; эксплуатационных происшествий - 107.

Актами проверок установлены основные причины аварийных случаев:

- невыполнение должностных обязанностей командным составом судов;
- неудовлетворительный контроль за выполнением требований по обеспечению безопасности судоходства экипажами судов со стороны берегового персонала судоходных компаний и служб, обеспечивающих контроль за обеспечением безопасности судоходства;
- низкая профессиональная подготовка экипажей судов.

В связи с крушением теплохода «Булгария» по поручению Министра транспорта Российской Федерации от 12 июля 2011 года № ИЛ-17/84а Ространснадзором дополнительно за период с 12 июля по 19 августа 2011 года проведено 1439 осмотров пассажирских судов, из них со сроком эксплуатации свыше 25 лет - 1065. По результатам проверки пассажирских судов было запрещено движение 190 судам.

Основными причинами задержки Ространснадзором пассажирских судов послужили: нарушение экипажем правил технической эксплуатации судов - более 20 % всех нарушений, отсутствие или неисправность спасательных средств - 19,6 %, нарушение Правил плавания по внутренним водным путям -

около 11 %, нарушение классификационных требований - 21 %, отсутствие у членов экипажа действующих рабочих дипломов - более 6 %, отсутствие на судах копий лицензий - 4,4 %, численность экипажа менее установленного минимального состава экипажа - 3,3 %, превышение установленной численности пассажиров - 2,9 процента.

3.2. Статьей 35 Кодекса осуществление функций технического надзора за судами возложено на органы технического надзора и классификации судов Российской Федерации.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июля 1994 года № 780 «О Российском Речном Регистре» определено, что Российский Речной Регистр является государственным учреждением классификации и технического надзора за судами внутреннего и смешанного (река-море) плавания при Минтрансе России.

Положением о Российском Речном Регистре, утвержденным приказом Минтранса России от 16 января 1995 года № 3 «Об утверждении Положения о Российском Речном Регистре» (далее - Положение о Регистре), были установлены типы судов, подлежащих классификации и техническому надзору Российским Речным Регистром, а также функции Российского Речного Регистра в части осуществления технического надзора. В соответствии с Положением о Регистре осуществление технического надзора за судами, находящимися в эксплуатации, проводится посредством периодических освидетельствований.

В соответствии с Положением о классификации судов внутреннего и смешанного (река-море) плавания, утвержденным приказом Минтранса России от 1 ноября 2002 года № 136, освидетельствование судов в эксплуатации является составной частью классификационной деятельности.

В устав ФГУ «Российский Речной Регистр», утвержденный приказом Минтранса России от 17 июня 2002 года № 82, функции технического надзора не вносились. В уставе Российского Речного Регистра, утвержденном приказом Росморречфлота от 13 апреля 2005 года № 9 (в связи с отнесением Российского Речного Регистра к ведению Росморречфлота), функции технического надзора также отсутствовали.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2010 года № 1080-р ФГУ «Российский Речной Регистр» отнесен к ведению Минтранса России, однако на момент проверки действовал устав Российского Речного Регистра, утвержденный приказом Росморречфлота от 13 апреля 2005 года № 9.

В проверяемом периоде Российским Речным Регистром функции технического надзора не выполнялись. При этом приказ Минтранса России от 16 января 1995 года № 3 «Об утверждении Положения о Российском Речном Регистре», предусматривающий проведение им технического надзора, не отменен.

Работы, выполняемые Российским Речным Регистром в рамках классификационной деятельности, осуществляются на возмездной основе.

Положение о Регистре, утвержденное приказом Минтранса России от 16 января 1995 года № 3, предоставляет Российскому Речному Регистру право разрабатывать тарифы на свои работы и представлять их на утверждение в Минтранс России.

Распоряжением Минтранса России от 28 сентября 2001 года № НС-103-р «Об утверждении тарифов на услуги Российского Речного Регистра» установлены размеры применяемых коэффициентов и тарифов на выполняемые работы, предусмотрен порядок расчетов с предприятиями и для каждого региона Российской Федерации утверждены тарифы в условных единицах S.

В соответствии с уставом, утвержденным приказом Росморречфлота от 13 апреля 2005 года № 9, Российскому Речному Регистру было предоставлено право самостоятельно разрабатывать и утверждать тарифы на выполняемые услуги (работы).

Согласно Федеральному закону от 17 августа 1995 года № 147-ФЗ «О естественных монополиях» деятельность ФГУ «Российский Речной Регистр» не отнесена к сфере деятельности субъектов естественных монополий, и методы регулирования деятельности субъектов естественных монополий к ФГУ «Российский Речной Регистр» не применяются.

В то же время на территории Российской Федерации действующими нормативными правовыми документами установлено, что Российский Речной Регистр является единственной организацией, имеющей право классифицировать самоходные суда внутреннего плавания с главными двигателями мощностью не менее чем 55 кВт, несамоходные суда вместимостью не менее чем 80 т, все пассажирские и наливные суда, паромные переправы и наплавные мосты на внутренних водных путях, суда смешанного (река-море) плавания, то есть Российский Речной Регистр фактически является монополистом.

В нарушение статьи 161 Бюджетного кодекса Российской Федерации Минтрансом России и Росморречфлотом смета расходов ФГУ «Российский Речной Регистр» не утверждалась.

ФГУ «Российский Речной Регистр» самостоятельно индексировал тарифы на свою работу, ежегодно к ним применялись повышающие коэффициенты. Кроме того, как акционерным обществом устанавливались формы, размеры и условия оплаты труда, нормы командировочных и представительских расходов.

Приказами генерального директора ФГУ «Российский Речной Регистр» тарифы на услуги Российского Речного Регистра установлены с учетом размеров инфляции в 2010 году с коэффициентом 1,1 к условным единицам S и с коэффициентом 1,08 - к условным единицам S в 2011 году.

В соответствии с Кодексом Минтранс России утверждает правила о проектировании, постройке, ремонте и эксплуатации судов, за которыми должен осуществляться технический надзор, и правила об изготовлении материалов и изделий для установки на судах.

Правила освидетельствования судов в эксплуатации и правила технического наблюдения за постройкой судов и изготовлением материалов и изделий были утверждены распоряжением Минтранса России от 29 ноября 2002 года № НС-148-р.

Распоряжением Минтранса России от 2 июля 2010 года № СА-54-р «Об отмене распоряжения Минтранса России от 29 ноября 2002 года № НС-148-р и от 31 декабря 2008 года № ИЛ-88-р» указанные правила были отменены.

Российский Речной Регистр, не имея полномочий, утвердил приказом от 2 июля 2010 года № 38п Правила освидетельствования судов в эксплуатации и Правила технического наблюдения за постройкой судов и изготовлением материалов и изделий и осуществлял освидетельствование судов в эксплуатации и техническое наблюдение за постройкой судов и изготовлением материалов и изделий по этим Правилам.

Ежегодное освидетельствование в 2011 году теплохода «Булгария» было проведено Российским Речным Регистром по указанным Правилам.

Положением о Регистре ведомственный контроль за деятельностью Российского Речного Регистра не был предусмотрен. Росморречфлот не проводил проверок деятельности ФГУ «Российский Речной Регистр».

3.3. Представление Счетной палаты Российской Федерации от 31 мая 2011 года № ПР-11-118/11-04, направленное в Росморречфлот по результатам проверки исполнения Федерального закона «О федеральном бюджете на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов» и бюджетной отчетности об исполнении федерального бюджета за 2010 год», выполнено не в полном объеме - не закрыт внебюджетный счет, открытый центральному аппарату Росморречфлота по учету операций со средствами, полученными от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, в УФК по г. Москве.

3.4. В целях оценки действий (бездействия) сотрудников ФБУ «Волжское ГБУ», связанных с обстоятельствами катастрофы и обеспечением безопасности судоходства, распоряжением Росморречфлота от 18 июля 2011 года № АД-244-р была создана комиссия из руководителей управлений Росморречфлота по проведению проверки обстоятельств катастрофы теплохода «Булгария», произошедшей 10 июля 2011 года.

Проверка проводилась в части содержания внутренних водных путей в соответствии с программой обеспечения гарантированных габаритов судовых ходов, категорией навигационного оборудования и сроками его действия, утвержденной распоряжением Росморречфлота от 21 февраля 2011 года № АД-29-р, и обеспечения диспетчерского регулирования движения судов.

По результатам проверки комиссией Росморречфлота было дано заключение, что проведенные навигационно-гидрографические и путевые работы на рассматриваемых участках реки и подходах к причалам обеспечивали безопасность движения судов по судовым ходам, диспетчер движения выполнял свои функции в отношении всех самоходных судов (кроме маломерных судов) и буксируемых (толкаемых) составов в соответствии с Порядком диспетчерского

регулирования движения судов на внутренних водных путях Российской Федерации, утвержденным приказом Минтранса России от 1 марта 2010 года № 47. В условиях нарушения пунктов 15 и 16 указанного Порядка со стороны капитана теплохода «Булгария» (капитан теплохода «Булгария» не запрашивал у диспетчера разрешения на движение судна по участку, отход судна из пункта Болгары, при подходе судна к участку разряда «О» не сообщил диспетчеру об установленных судну ограничениях по ветро-волновому режиму и не запрашивал разрешения на продолжение движения) была исключена возможность исполнения диспетчером движения судов своих функций. В акте предлицензионной проверки судовладельца теплохода «Булгария» ООО «АргоРечТур», проведенной Волжским управлением Ространснадзора, нарушений и недостатков не установлено.

По освидетельствованию теплохода «Булгария» Российским Речным Регистром были представлены документы Камского филиала Российского Речного Регистра:

- классификационное свидетельство от 24 мая 2010 года, действительное до 29 мая 2012 года при условии ежегодного освидетельствования;
- свидетельство о годности к плаванию от 20 апреля 2010 года;
- акт внеочередного освидетельствования судна от 14 июня 2011 года, проведенного по заявке ООО «АргоРечТур» в целях уточнения техсостояния механизмов после ремонта;
- акт ежегодного освидетельствования судна от 15 июня 2011 года;
- пассажирское свидетельство, действительное до 29 мая 2012 года при условии ежегодного освидетельствования;
- свидетельство о предотвращении загрязнения нефтью, сточными водами и мусором, действительное до 29 мая 2012 года при условии ежегодного освидетельствования;
- свидетельство о предотвращении загрязнения атмосферы, действительное до 29 мая 2012 года при условии ежегодного освидетельствования.

Российским Речным Регистром по запросу Счетной палаты Российской Федерации были представлены документы не в полном объеме и небрежно оформленные.

В акте ежегодного освидетельствования судна от 15 июня 2011 года отражено, что проведена проверка главных двигателей на различных режимах. Дефекты не обнаружены, показания контрольно-измерительных приборов в норме.

В заключении комиссии Ространснадзора с привлечением Российского Речного Регистра, созданной приказом Ространснадзора от 13 июля 2011 года № АК-724 фс, по расследованию аварии теплохода «Булгария», произошедшей 10 июля 2011 года на Куйбышевском водохранилище р. Волга, приведены обстоятельства аварии, в том числе, со слов представителя экипажа, с 8 июля 2011 года не работал левый главный двигатель в связи с его эксплуатацией при отсутствии в системе подачи масла.

При этом в заключении не отражены возможные причины отсутствия масла с 15 июня 2011 года (момент проверки судна Российским Речным Регистром) до 8 июля 2011 года.

**Направление деятельности по контролю расходов федерального бюджета на национальную безопасность и правоохранительную деятельность
(аудитор А.И. Жданьков)**

1. Оценка нормативно-правового регулирования в сфере безопасности судоходства на внутренних водных путях

Нормативно-правовое регулирование безопасности судоходства на внутренних водных путях относится к отдельному правовому институту, который в настоящее время охватывается понятием «безопасность движения на транспорте».

Отношения в области внутреннего водного транспорта Российской Федерации регулируются Конституцией Российской Федерации, Гражданским кодексом Российской Федерации, Кодексом внутреннего водного транспорта Российской Федерации, иными федеральными законами, а также соответствующими нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации и издаваемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти.

Отношения, связанные с осуществлением государственного надзора в области внутреннего водного транспорта, организацией и проведением проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, регулируются Федеральным законом от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

Министерство внутренних дел Российской Федерации

Главой 3 «Обязанности и права полиции» Федерального закона от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции» определены полномочия сотрудников органов внутренних дел по обеспечению правопорядка, в том числе и на водном транспорте, которые не распространяются на обеспечение безопасности судоходства.

«Правила судоходства на внутренних водных путях Российской Федерации» и «Обязательные постановления по портам» являются нормативными правовыми актами по обеспечению безопасности судоходства на морских и внутренних водных путях, однако полномочия органов внутренних дел на водном транспорте и выполнение ими мероприятий по обеспечению безопасности судоходства на внутренних водных путях не регламентируют.

Нормативным документом МВД России в части распределения полномочий по обеспечению общественной безопасности и правопорядка на территории Российской Федерации, в том числе и на объектах транспортной инфраструктуры, в настоящее время является приказ МВД России от 10 июля 2008 года

№ 598, которым утвержден перечень объектов транспорта, находящихся в оперативном обслуживании органов внутренних дел на транспорте.

В перечень объектов речного транспорта, находящихся в оперативном обслуживании органов внутренних дел, входят:

- речные порты, вокзалы, причалы и пристани по обслуживанию грузовых и пассажирских судов, а также суда и другие плавательные средства, предназначенные для перевозки пассажиров и грузов, плавучие знаки судовой обстановки;
- объекты, обслуживаемые по линии борьбы с экономическими преступлениями: предприятия, учреждения и организации водного транспорта Минтранса России, а также другие организации независимо от их места нахождения, форм собственности и ведомственной подчиненности, занятые в сфере водного транспорта;
- строящиеся объекты водного транспортного комплекса.

Линейные подразделения органов внутренних дел на водном транспорте руководствуются уголовным законодательством, предусматривающим уголовную ответственность за совершение преступлений на объектах водного транспорта, а также статьей 11.9 «Управление судном судоводителем или иным лицом, находящимся в состоянии опьянения» КоАП, которой предусмотрены полномочия должностных лиц органов внутренних дел по составлению протоколов о правонарушениях.

Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации стихийных бедствий

В соответствии с Положением о Министерстве Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации стихийных бедствий, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 11 июля 2004 года № 868 «Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации стихийных бедствий», МЧС России осуществляет деятельность по обеспечению безопасности судоходства маломерных судов, управление в области обеспечения безопасности людей на водных объектах, ведение в установленном порядке реестра подводных потенциально опасных объектов во внутренних водах, надзор во внутренних водах и в территориальном море Российской Федерации за использованием маломерными судами и базами (сооружениями) для их стоянок, а также руководство деятельностью Государственной инспекции по маломерным судам, которая входит в систему МЧС России.

Положение о Государственной инспекции по маломерным судам утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2004 года № 835, в соответствии с которым ее деятельность осуществляется в отношении принадлежащих юридическим и физическим лицам:

- самоходных судов внутреннего плавания и иных плавучих объектов вместимостью менее 80 т с главными двигателями мощностью менее 55 кВт или с подвесными моторами независимо от мощности, водных мотоциклов (гидроциклов) и несамоходных судов вместимостью менее 80 т (кроме пассажирских,

наливных, военных, прогулочных парусных и спортивных парусных судов, судов смешанного (река-море) плавания, а также принадлежащих физическим лицам гребных лодок грузоподъемностью менее 100 кг, байдарок - менее 150 кг и надувных безмоторных судов - менее 225 кг), эксплуатируемых во внутренних водах;

- прогулочных судов пассажировместимостью не более 12 человек независимо от мощности главных двигателей и вместимости, иных судов и плавучих средств пассажировместимостью не более 12 человек с главными двигателями мощностью менее 55 кВт или подвесными моторами независимо от мощности, водных мотоциклов (гидроциклов) и несамоходных судов вместимостью менее 80 т (кроме пассажирских, грузопассажирских, нефтеналивных, буксирных, военных и спортивных парусных судов), используемых в целях мореплавания;

- баз (сооружений) для стоянок маломерных судов и иных плавучих объектов (средств), пляжей и других мест массового отдыха на водоемах, переправ (кроме паромных переправ), на которых используются маломерные суда, и ледовых переправ, а также наплавных мостов на внутренних водах, не включенных в Перечень внутренних водных путей Российской Федерации.

При этом основными задачами Государственной инспекции по маломерным судам являются:

- осуществление государственного и технического надзора за маломерными судами и базами (сооружениями) для их стоянок и их использованием во внутренних водах и в территориальном море Российской Федерации;

- обеспечение в пределах своей компетенции безопасности людей на водных объектах.

Функциями Государственной инспекции по маломерным судам, в частности, являются: государственная регистрация, учет, первичные и ежегодные технические освидетельствования и осмотры маломерных судов, присвоение им государственных (бортовых) номеров, выдача судовых билетов и иных документов на зарегистрированные маломерные суда; ведение единого реестра зарегистрированных маломерных судов и государственный учет выдаваемых удостоверений на право управления маломерными судами, регистрационных и иных документов, необходимых для допуска маломерных судов и судоводителей к участию в плавании.

Указанная деятельность в полной мере регулируется ведомственными нормативными правовыми актами - приказами МЧС России.

Генеральная прокуратура Российской Федерации

Согласно статье 1 Федерального закона от 17 января 1992 года № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» основной функцией прокуратуры является осуществление от имени Российской Федерации надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации.

Функции по надзору за исполнением законодательства о транспортной безопасности субъектами транспортной инфраструктуры и транспортных средств

возложены Федеральным законом от 17 января 1992 года № 2202-1 на Генеральную прокуратуру Российской Федерации и специализированные прокуратуры (в частности, транспортные прокуратуры).

Основными ведомственными нормативными правовыми актами, относящимися к осуществлению надзора за исполнением законодательства в области обеспечения транспортной безопасности (в том числе безопасности судоходства на внутренних водных путях), являются приказы Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 7 декабря 2007 года № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина», от 7 мая 2008 года № 84 «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур» и от 15 июля 2011 года № 211 «Об организации надзора за исполнением законов на транспорте и в таможенной сфере».

Нормативные акты, изданные проверенными ведомствами в части безопасности движения на транспорте, не противоречат законодательству Российской Федерации.

Межведомственное взаимодействие

В рамках межведомственного взаимодействия 3 февраля 2011 года МВД России проведено совместное совещание с участием представителей Минтранса России и подведомственных ему федеральных агентств, ФСБ России, Генеральной прокуратуры Российской Федерации, на котором обсуждались вопросы, касающиеся состояния защищенности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства и принимаемых мер по их недопущению.

В сентябре 2011 года МВД России организовано проведение комплекса межведомственных целевых мероприятий в сфере эксплуатации речных судов и объектов водного транспорта. Осуществляется взаимодействие с представителями Ространснадзора, транспортной прокуратуры, речных портов в целях проведения совместных мероприятий по установлению фактов нарушения правил лицензирования при осуществлении пассажирских перевозок на внутреннем водном транспорте.

Межведомственное взаимодействие по обеспечению безопасности судоходства маломерных судов осуществляется в соответствии с соглашениями, заключаемыми на территориальном уровне между подразделениями Государственной инспекции по маломерным судам МЧС России и территориальными органами исполнительной власти.

На федеральном уровне МЧС России осуществляется взаимодействие с МВД России, ФСБ России, Минтрансом России (Ространснадзором), с которыми заключены соответствующие соглашения.

При общей тенденции роста количества маломерных судов - более 100 тысяч в год (в России по состоянию на 1 сентября 2011 года насчитывается около 1,5 млн. маломерных судов) наметилась положительная тенденция к уменьше-

нию количества аварий с участием маломерных судов с 290 в 2004 году до 46 в 2010 году. Также сократилось количество погибших при авариях с участием маломерных судов: с 459 в 2004 году до 45 в 2010 году. По состоянию на 1 сентября 2011 года произошло 30 аварий с маломерными судами, погибло 30 человек.

Генеральная прокуратура Российской Федерации, подразделения транспортной прокуратуры входят практически во все межведомственные рабочие группы по вопросам транспортной безопасности (в том числе на водном транспорте) на федеральном и, соответственно, на региональном уровнях.

2. Проверка эффективности использования бюджетных средств, выделенных на проведение мероприятий по обеспечению безопасности судоходства на внутренних водных путях

МВД России

Оперативное обслуживание объектов водного транспорта осуществляет 91 подразделение транспортной полиции. В территориальных линейных управлениях МВД России на транспорте, в которых отсутствуют специализированные подразделения на водном транспорте, созданы группы численностью 16 человек.

При штатной численности сотрудников, обеспечивающих охрану общественного порядка на объектах водного транспорта, установленной по состоянию на 1 января 2010 года в количестве 1535 единиц, фактическая численность составила 1413 человек, по состоянию на 1 января 2011 года - 1186 и 1077 единиц, на 1 июля 2011 года - 1261 и 1171 единиц, соответственно.

В 2010 году из федерального бюджета было выделено 32554,0 тыс. рублей на приобретение для подразделений органов внутренних дел на водном транспорте плавсредств и проведение мероприятий по обеспечению безопасности судоходства на внутренних водных путях. В I полугодии 2011 года на указанные цели было выделено из средств федерального бюджета 190705,0 тыс. рублей, т.е. в 5,9 раза больше, чем было выделено за весь 2010 год.

В то же время оснащенность материально-техническими средствами подразделений органов внутренних дел, обеспечивающих безопасность на водном транспорте, продолжает оставаться на низком уровне. Так, обеспеченность катерами в среднем по России составляет 82,6 %, средствами связи - 70,8 %, персональными компьютерами и оргтехникой - 60,4 процента.

Это, безусловно, влияет на эффективность выполнения своих полномочий сотрудниками органов внутренних дел, обеспечивающих безопасность на водном транспорте.

МЧС России

Общее количество подразделений Государственной инспекции по маломерным судам МЧС России, осуществляющих полномочия в сфере обеспечения безопасности судоходства маломерных судов, - 973, в том числе: отделения технического надзора за морскими прогулочными судами - 12, инспекторские отделения - 149, инспекторские участки - 429, группы патрульной службы - 242,

группы технического надзора - 55, группы регистрационной и экзаменационной работы - 86.

При установленной штатной численности подразделений Государственной инспекции по маломерным судам МЧС России, осуществляющих полномочия в сфере обеспечения безопасности судоходства маломерных судов, в количестве 5130 единиц фактическая численность по состоянию на 1 января 2010 года составила 4778 человек, на 1 января 2011 года - 4770 человек, на 1 июля 2011 года - 3961 человек.

В 2010 году на содержание подразделений МЧС России, обеспечивающих безопасность судоходства маломерных судов, было выделено из федерального бюджета 2424169,9 тыс. рублей, в I полугодии 2011 года - 2198792,8 тыс. рублей. Из полученных средств на заработную плату было направлено около 86 процентов.

Кроме упомянутых средств федерального бюджета, распоряжением Правительства Российской Федерации от 15 июля 2011 года № 1239-р в целях завершения аварийно-спасательных и других неотложных работ по ликвидации чрезвычайной ситуации, сложившейся в результате катастрофы теплохода «Булгария», затонувшего 10 июля 2011 года на р. Волге, МЧС России из резервного фонда Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий были выделены бюджетные ассигнования в сумме 150000,0 тыс. рублей.

Распоряжением Президента Российской Федерации от 15 июля 2011 года № 486-рп ФГУ «Подводречстрой» было определено единственным исполнителем размещаемого МЧС России государственного заказа на выполнение работ по подготовке проектной документации, подъему, буксировке в пункт отстоя для последующей утилизации теплохода «Булгария», в соответствии с которым МЧС России был заключен государственный контракт с ФГУ «Подводречстрой» на производство указанных работ на сумму 107665,15 тыс. рублей.

Кроме того, силами и средствами МЧС России были проведены масштабные аварийно-спасательные и поисковые работы с привлечением личного состава из различных регионов Российской Федерации, плавсредств, водолазного оборудования и снаряжения, а также авиации Министерства для экстренной доставки в зону чрезвычайной ситуации спасательных групп, материальных ресурсов и оснащения.

В итоге общая сумма дополнительно понесенных МЧС России затрат составила 34530,4 тыс. рублей.

Оснащенность материально-техническими средствами подразделений Государственной инспекции по маломерным судам МЧС России по состоянию на 1 июля 2011 года плавсредствами составила 59 %, средствами связи - 39 %, вычислительной техникой - 45 %, автомобилями - 67 процентов.

Не исключено, что эффективность работы подразделений Государственной инспекции по маломерным судам МЧС России была бы более высокой в случае их оснащенности в соответствии с утвержденными нормами положенности.

Генеральная прокуратура Российской Федерации

Количество транспортных прокуратур в 2010 году составило 149, в 2011 году - 150. При штатной численности сотрудников транспортных прокуратур, установленной по состоянию на 1 января 2010 года в количестве 1682 единиц, фактическая численность составила 1625 человек, по состоянию на 1 января 2011 года - 1727 и 1673 единицы, на 1 июля 2011 года - 1777 и 1688 единиц, соответственно.

В 2010 году из федерального бюджета было выделено на содержание органов транспортной прокуратуры 1380855,4 тыс. рублей, в том числе заработная плата - 975020,9 тыс. рублей, или 70,6 % выделенных средств; в I полугодии 2011 года было выделено 1404929,2 тыс. рублей, в том числе заработная плата - 1055254,8 тыс. рублей, или 75,1 % выделенных средств. Вместе с тем средства федерального бюджета органам прокуратуры на мероприятия по обеспечению безопасности судоходства на внутренних водных путях в указанных периодах не выделялись.

По данным, полученным из Генеральной прокуратуры Российской Федерации, оснащенность органов транспортной прокуратуры материально-техническими средствами (средства связи, вычислительная техника) в анализируемые периоды повсеместно (по регионам) составляет 100 процентов.

3. Оценка эффективности действующей системы государственного контроля (надзора) обеспечения безопасности судоходства на внутренних водных путях

Реализация специальных контрольных, надзорных, разрешительных и иных функций МВД России, МЧС России и Генеральной прокуратурой Российской Федерации в области внутреннего водного транспорта осуществлялась в рамках полномочий, предоставленных им федеральным законодательством.

Анализ материалов, предоставленных МВД России, МЧС России и Генеральной прокуратурой Российской Федерации, показал следующее.

Обстановка на внутренних водных путях остается сложной, поскольку более половины судов, перевозящих пассажиров, имеют возраст свыше 30 лет.

Туристические компании и судовладельцы зачастую безответственно относятся к поддержанию в надлежащем состоянии судов, перевозящих людей, не обеспечивают пассажиров, в том числе детей, спасательными жилетами, несмотря на то, что действующими нормативами предусмотрено наличие 10 % детских спасательных жилетов от общей пассажировместимости судна.

Кроме этого, остается достаточно высокой (8,5 %) доля совершенных преступлений на объектах водного транспорта в общей структуре выявленных преступлений на транспорте в целом по Российской Федерации.

В структуре преступности на водном транспорте, по данным МВД России, доминируют преступления экономической направленности - 58,6 % и преступления, связанные с незаконным оборотом наркотиков, - 33,7 %. По результатам проведения оперативно-профилактических мероприятий и специальных операций линейными управлениями МВД России на транспорте возбуждено 6 уголовных дел по основаниям, предусмотренным статьями 171, 238 и 159 Уголовного кодекса Российской Федерации.

В I полугодии 2011 года на водном транспорте не зарегистрированы акты террористической направленности, не допущены убийства, грабежи и разбойные нападения. Из незаконного оборота изъято 10 единиц огнестрельного оружия, 593 единицы боеприпасов, 4 взрывных устройства и 1 кг взрывчатых веществ. На объектах транспортного комплекса выявлено более 306 тыс. административных нарушений, угрожающих безопасности на транспорте; на правонарушителей наложены штрафы в сумме более 9,5 млн. рублей.

В ходе расследования обстоятельств трагедии теплохода «Булгария» управлением транспорта МВД России по Приволжскому федеральному округу 2 сентября 2011 года возбуждено уголовное дело по основаниям, предусмотренным частью 1 статьи 171 Уголовного кодекса Российской Федерации (незаконное предпринимательство). Материальный ущерб, нанесенный в результате крушения теплохода, судоходной компании «Камское речное пароходство» составил 25,0 млн. рублей.

МВД России организовано проведение ряда целевых оперативно-профилактических мероприятий, к участию в которых привлечены представители федеральных органов исполнительной власти, реализующих свои полномочия в сфере обеспечения безопасности на водном транспорте, а именно: Минтранса России, Ространснадзора, Росморречфлота и Государственной инспекции по маломерным судам МЧС России. В рамках данных мероприятий были выявлены и задокументированы факты незаконной предпринимательской деятельности и оказания услуг, не отвечающих требованиям безопасности для жизни и здоровья граждан.

Государственной инспекцией по маломерным судам МЧС России в процессе проведенных в 2010 году рейдов и патрулирований составлен 62921 протокол об административном правонарушении, что на 2,6 % больше, чем в 2009 году; наложены на нарушителей штрафы на сумму 24059,0 тыс. рублей (в 2009 году сумма штрафов составила 26705,0 тыс. рублей).

При этом наиболее характерными видами нарушений явились: управление судном, не зарегистрированным в установленном порядке; управление судном, не прошедшим техническое освидетельствование; управление судном лицом, не имеющим права управления маломерным судном; управление судном судоводителем, находящимся в состоянии опьянения; управление судном судоводителем, не имеющим при себе документов, необходимых для допуска к управлению маломерным судном; нарушение правил обеспечения безопасности пассажиров;

нарушение правил пользования базами (сооружениями) для стоянок маломерных судов; нарушение правил выпуска судов в плавание.

Основную долю правонарушений, выявленных подразделениями Государственной инспекции по маломерным судам МЧС России, составило нарушение правил эксплуатации маломерных судов - 44 % общего числа выявленных нарушений. По указанным основаниям было составлено 9860 протоколов за управление судном, не зарегистрированным в установленном порядке, и 7402 протокола за управление судном, не прошедшим техническое освидетельствование.

В 2010 году на специализированную стоянку было помещено 23 маломерных судна в связи с управлением маломерным судном судоводителем или иным лицом в состоянии алкогольного опьянения (статья 11.9 КоАП), а также управлением судном судоводителем, не имеющим при себе документов, необходимых для допуска к управлению маломерным судном (статья 11.8.1 КоАП).

Из 1039020 моторных судов, зарегистрированных в Государственной инспекции по маломерным судам МЧС России, порядка 55 % используются на регулярной основе - ежегодно выходят на воду. В 2010 году было проведено 555873 технических освидетельствования моторных судов, в I полугодии 2011 года - более 536 тысяч. Кроме того, в 2011 году проведено 3183 технических освидетельствования состоящих на учете в МЧС России 2893 баз (сооружений) для стоянки маломерных судов, в результате которых запрещено эксплуатировать 475 баз для стоянки.

Анализ материалов прокурорских проверок свидетельствует о том, что значительная часть проверок соответствия судов предъявляемым требованиям осуществляется коммерческими организациями, получившими свидетельства одобрения ФГУ «Российский Речной Регистр». Зачастую этими организациями являются судовладельцы, оценивающие техническое состояние оборудования своих же судов.

Согласно данным Генеральной прокуратуры Российской Федерации, ФГУ «Российский Речной Регистр» фактически осуществляет функции органа государственной власти и получает за это значительную прибыль: в 2010 году прибыль Российского Речного Регистра составила свыше 520,0 млн. рублей.

Эксперты Российского Речного Регистра и инспекторы Ространснадзора осуществляют в основном документальный контроль.

Прокуратурой вскрыты факты проведения проверок инспекторами Ространснадзора без выхода на место и без осмотра судна, при этом по результатам таких «проверок» Российским Речным Регистром выдаются свидетельства о годности к плаванию судов, не отвечающих установленным требованиям.

В ходе проведенных транспортными прокуратурами в 2011 году проверок на судах, прошедших освидетельствование Российского Речного Регистра, выявлены многочисленные нарушения, касающиеся эксплуатации несертифицированного спасательного оборудования, несоответствия двигателей судовым документам, контрафактного программного обеспечения навигационных приборов и т.д.

Более того, выявлены факты, подтверждающие, что экспертами Российского Речного Регистра выдавались свидетельства о годности судна к плаванию даже при выявлении нарушений, препятствующих его эксплуатации.

Результаты прокурорских проверок свидетельствуют также о том, что деятельность территориальных органов Ространснадзора не отвечает предъявляемым требованиям, а именно: инспекторами Службы выдаются лицензии при отсутствии требуемых документов либо на основании документов, срок действия которых истек; при выявлении нарушений, предусмотренных законодательством, виновные лица к ответственности зачастую не привлекаются, что порождает безнаказанность судовладельцев и капитанов судов и способствует совершению ими новых правонарушений.

Возражения или замечания руководителей объектов контрольного мероприятия на результаты контрольного мероприятия

Акт проверки Ространснадзора подписан с замечаниями, которые носят пояснительный характер и не опровергают сути изложенных фактов. Заключение на замечания рассмотрено аудитором Счетной палаты Российской Федерации С.Н. Рябухиным.

Выводы

1. Направление деятельности по контролю расходов федерального бюджета на промышленность, энергетику и строительство, дорожное хозяйство, транспорт (аудитор С.Н. Рябухин):

1.1. Деятельность Минтранса России по обеспечению безопасности судоходства осуществлялась неэффективно:

- не утверждены документы по обеспечению безопасности судоходства, предусмотренные Кодексом внутреннего водного транспорта Российской Федерации, действующим с 2001 года. Организациями внутреннего водного транспорта Российской Федерации применяются нормативные документы, изданные в 70-е годы прошлого столетия;

- не внесены изменения в Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации в части осуществления контроля за соблюдением требований пожарной безопасности на судах и обеспечением экологической безопасности;

- в 2010 году отменены правила освидетельствования судов в эксплуатации и правила технического наблюдения за постройкой судов и изготовлением материалов и изделий, и до настоящего времени новые правила не введены в действие;

- в нарушение требований, предусмотренных статьей 4 Кодекса внутреннего водного транспорта Российской Федерации, не выполнялись функции по выпуску сборника правил и тарифов внутреннего водного транспорта и его содержанию.

1.2. В нарушение Положения о декларировании безопасности гидротехнических сооружений:

- Минтрансом России не утверждены нормативные документы, регламентирующие работу экспертных комиссий, формы декларационных документов;

- Ространснадзором не утверждены перечни экспертных центров и судоводных гидротехнических сооружений, подлежащих декларированию, а также график представления деклараций безопасности гидротехнических сооружений;

- Ространснадзор не принимал участия в организации проведения госэкспертизы декларации безопасности СГТС;

- Росморречфлотом по согласованию с Ространснадзором утвержден порядок, в соответствии с которым декларации безопасности гидротехнических сооружений с экспертным заключением в Ространснадзор представлялись Росморречфлотом, а не декларантами (государственными бассейновыми управлениями водных путей и судоходства и ФГУП «Канал имени Москвы»), что привело к нарушению статьи 19 Федерального закона «О безопасности гидротехнических сооружений» в части работы в I полугодии 2011 года без разрешений на эксплуатацию 9 гидроузлов гидротехнических сооружений.

1.3. Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июля 2009 года № 592 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О морских портах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в Положение о Росморречфлоте внесены дополнения, в соответствии с которыми Росморречфлот выполняет ряд полномочий собственника только в отношении федерального имущества, расположенного в границах морских портов.

1.4. В декларациях и экспертных заключениях по декларациям за 2009-2010 годы содержатся недостоверные сведения о финансовом обеспечении гражданской ответственности за причинение вреда в случае аварии гидротехнических сооружений. Источником финансового обеспечения указан резервный фонд Минтранса России, который ликвидирован в 2004 году.

1.5. В нарушение статьи 35 Кодекса внутреннего водного транспорта Российской Федерации и постановления Правительства Российской Федерации «О Российском Речном Регистре» функции технического надзора за судами Российским Речным Регистром не осуществлялись.

1.6. Федеральным законом «О естественных монополиях» деятельность по классификации самоходных судов внутреннего плавания не отнесена к сфере деятельности субъектов естественных монополий. В то же время на территории Российской Федерации в соответствии с действующими нормативными правовыми документами указанную деятельность осуществляет только ФГУ «Российский Речной Регистр».

В нарушение статьи 161 Бюджетного кодекса Российской Федерации Минтрансом России смета расходов ФГУ «Российский Речной Регистр» не утверждалась.

ФГУ «Российский Речной Регистр» самостоятельно утверждалась смета расходов на свое содержание и индексировались тарифы по оказанию услуг по классификации судов, ежегодно к ним применялись повышающие коэффициенты.

1.7. Расчеты объемов финансирования на содержание внутренних водных путей и судоходных гидротехнических сооружений осуществлялись по нормативам без учета расходов на капитальный ремонт и охрану гидротехнических сооружений.

В результате неэффективных управленческих решений Минтранса России содержание внутренних водных путей и судоходных гидротехнических сооружений ежегодно недофинансировалось, в связи с чем из 334 судоходных гидротехнических сооружений на 1 января 2011 года пониженный уровень безопасности имели 194 сооружения, неудовлетворительный уровень безопасности - 71 сооружение, опасный уровень безопасности - 8 сооружений, а за 10 лет средневзвешенные глубины в составе габаритов внутренних водных путей Российской Федерации уменьшены с 231 до 175 сантиметров.

1.8. В нарушение статьи 78 Бюджетного кодекса Российской Федерации и Правил предоставления в 2010 году субсидий из федерального бюджета на возмещение затрат, связанных с обеспечением безопасности судоходства на внутренних водных путях, договором между Росморречфлотом и ФГУП «Канал имени Москвы» не установлены условия предоставления субсидий.

В результате Росморречфлотом в нарушение приказа Минфина России «Об утверждении Инструкции по бюджетному учету» перечисленные ФГУП «Канал имени Москвы» субсидии при отсутствии отчетов об их расходовании списывались на расходы ведомства, а не отражались как дебиторская задолженность ФГУП «Канал имени Москвы», что привело к искажению бюджетной отчетности на сумму 1394,0 млн. рублей.

1.9. В нарушение Федерального закона «О бухгалтерском учете» в Росморречфлоте не проводилась инвентаризация результатов научно-технической деятельности. В 2010 году при создании электронных карт и баз данных для картографического обеспечения внутренних водных путей с использованием глобальных навигационных спутниковых систем результаты интеллектуальной деятельности, созданное и приобретенное оборудование на общую сумму 527,1 млн. рублей списаны на расходы Росморречфлота, а не оприходованы как объекты нефинансовых активов, что создает риски утери государственного имущества.

1.10. В нарушение статьи 702 Гражданского кодекса Российской Федерации Росморречфлотом в государственном контракте на разработку и реализацию комплексного проекта реконструкции Азово-Донского бассейна (II этап) не определен конкретный перечень выполняемых работ, что позволило ФГУ «Азово-Донское ГБУВПиС» оплатить проектирование инженерно-технических средств обеспечения транспортной безопасности Кочетовского и Веселовского гидроузлов в сумме 4,7 млн. рублей дважды в 2009 и в 2010 годах.

1.11. При заключении и исполнении государственных контрактов общей стоимостью 1963,4 млн. рублей нарушены требования Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг

для государственных и муниципальных нужд», в связи с чем существует риск наличия коррупционных отношений и схем:

- Росморречфлотом в 2010 году по государственным контрактам общей стоимостью 1795,3 млн. рублей изменялись сроки выполнения работ (статья 9);
- Северным, Черноморским, Волжским и Центральным управлениями Ространснадзора в 2011 году заключены 4 государственных контракта на сумму 28,2 млн. рублей с нарушением условий, предложенных участником конкурса, которые были критериями оценки заявок на участие в конкурсе (статьи 9, 29);
- Волжским управлением Ространснадзора в 2011 году в извещении о проведении конкурса на заключение контрактов стоимостью 139,9 млн. рублей нарушен порядок установления сроков представления заявок и вскрытия конвертов на участие в конкурсе (статьи 21, 25 и 26).

1.12. При исполнении государственного контракта стоимостью 58,0 млн. рублей Росморречфлотом в 2009 году не обеспечено соблюдение принципа результативности и эффективности использования бюджетных средств, установленного статьей 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

В рамках оснащения островов Андрея и Столбовой контрольно-корректирующими станциями глобальных навигационных спутниковых систем ГЛОНАСС, GPS Росморречфлотом принято решение об изменении сроков и предмета выполнения мероприятий, предусмотренных ФЦП «Глобальная навигационная система», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации. В связи с этим:

- острова Андрея и Столбовой до настоящего времени не оснащены контрольно-корректирующими станциями глобальных навигационных спутниковых систем ГЛОНАСС, GPS;
- расходы по государственному контракту Росморречфлотом не оприходованы на счете учета нефинансовых активов;
- приобретенное оборудование находится в ФГУП «Гидрографическое предприятие» без оформления договора ответственного хранения, что создает риски утери государственного имущества.

1.13. Росморречфлотом не выполнено представление Счетной палаты Российской Федерации по результатам проверки исполнения Федерального закона «О федеральном бюджете на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов» и бюджетной отчетности об исполнении федерального бюджета за 2010 год» в части закрытия внебюджетного счета по учету операций со средствами, полученными от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, в УФК по г. Москве.

1.14. По результатам проверки обстоятельств крушения теплохода «Булгария», проведенной комиссией Ространснадзора с привлечением специалистов ФГУ «Российский Речной Регистр», установлены основные причины крушения:

- неинформирование капитаном судна диспетчера и неполучение разрешения на движение судна;

- несоблюдение требований, запрещающих эксплуатацию судна в условиях сильного ветра;
- отсутствие у судовладельца лицензии;
- необеспечение безопасной практики эксплуатации судна вследствие того, что с 8 июля 2011 года не работал левый дизель-генератор.

2. Направление деятельности по контролю расходов федерального бюджета на национальную безопасность и правоохранительную деятельность (аудитор А.И. Жданьков).

2.1. Нормативные акты, изданные проверенными ведомствами в части безопасности движения на транспорте, не противоречат законодательству Российской Федерации.

2.2. Некомплект численности, а также низкая обеспеченность материально-техническими средствами оказывают влияние на эффективность работы подразделений МВД России и МЧС России, обеспечивающих безопасность на водном транспорте и безопасность судоходства на внутренних водных путях.

2.3. В I полугодии 2011 года на водном транспорте сотрудниками МВД России выявлено более 306 тыс. административных правонарушений, угрожающих безопасности на транспорте; на нарушителей наложены штрафы на сумму более 9,5 млн. рублей; из незаконного оборота изъято значительное количество оружия и боеприпасов. При проведении оперативно-профилактических мероприятий выявлены факты незаконной предпринимательской деятельности и оказания услуг, не отвечающих требованиям безопасности для жизни и здоровья граждан, по которым возбуждено 6 уголовных дел.

2.4. Государственной инспекцией по маломерным судам МЧС России в процессе проведенных в 2010 году рейдов и патрулирований составлено около 63 тыс. протоколов об административном правонарушении, на нарушителей штрафы в сумме 24,1 млн. рублей. На специализированную стоянку было помещено 23 маломерных судна в связи с управлением судном судоводителем или иным лицом в состоянии алкогольного опьянения, а также управлением судном судоводителем, не имеющим при себе документов, необходимых для допуска к управлению маломерным судном.

В 2010 году были проведены более 555 тыс. технических освидетельствований моторных судов, в I полугодии 2011 года - более 536 тысяч. В результате технического освидетельствования запрещено эксплуатировать 475 баз для стоянки маломерных судов.

2.5. Значительная часть проверок соответствия судов предъявляемым требованиям осуществляется коммерческими организациями, получившими свидетельства одобрения ФГУ «Российский Речной Регистр». Зачастую этими организациями являются судовладельцы, оценивающие техническое состояние оборудования своих же судов.

ФГУ «Российский Речной Регистр» фактически осуществляет функции органа государственной власти и получает за это значительную прибыль: в 2010 году прибыль Российского Речного Регистра составила свыше 520,0 млн. рублей.

Имели место факты проведения проверок инспекторами Ространснадзора без выхода на место и без осмотра судна, при этом по результатам таких «проверок» Российским Речным Регистром выдавались свидетельства о годности к плаванию судов, не отвечающих установленным требованиям.

Деятельность территориальных органов Ространснадзора не отвечает предъявляемым требованиям, а именно: инспекторами Службы выдавались лицензии при отсутствии требуемых документов либо на основании документов, срок действия которых истек; при выявлении нарушений, предусмотренных законодательством, виновные лица к ответственности не привлекались.

Предложения

1. Направить представления Счетной палаты Министерству транспорта Российской Федерации, Федеральной службе по надзору в сфере транспорта и Федеральному агентству морского и речного транспорта.

2. Направить информационное письмо Председателю Правительства Российской Федерации.

3. Направить обращение в Генеральную прокуратуру Российской Федерации.

4. Направить отчет о результатах контрольного мероприятия и информацию об основных итогах контрольного мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

С.Н. РЯБУХИН

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

А.И. ЖДАНЬКОВ