



2021

Отчет

о результатах
контрольного мероприятия
«Проверка осуществления
Федеральным агентством
по рыболовству
полномочий администратора
неналоговых доходов, полученных
по результатам проведения
торгов (конкурсов, аукционов)
на право заключения соответствующих
договоров в 2018–2019 годах
и истекшем периоде 2020 года»

Утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации 2 марта 2021 г.



Ключевые итоги контрольного мероприятия

Цели

Анализ порядка проведения центральным аппаратом Федерального агентства по рыболовству аукционов (конкурсов) по продаже права на заключение договора о закреплении долей квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов и (или) договора на право пользования водными биологическими ресурсами, договора о закреплении и предоставлении доли квоты добычи (вылова) крабов в инвестиционных целях, договора пользования рыбоводным участком на соответствие нормативно-правовому регулированию, а также оценка полноты и своевременности осуществления Росрыболовством отдельных полномочий главного администратора (администратора) неналоговых доходов в 2018–2019 годах и истекшем периоде 2020 года.

Итоги мероприятия

В ходе контрольного мероприятия были проанализированы нормативные правовые акты, регламентирующие порядок распоряжения водными биологическими ресурсами и рыбоводными участками, и проведение соответствующих аукционов (конкурсов).

Учитывая платность предоставления в пользование водных биологических ресурсов и рыбоводных участков, проанализированы порядки формирования начальной цены предметов аукционов (конкурсов) и исполнения Росрыболовством полномочий главного администратора и администратора доходов федерального бюджета.

Установлены недостатки действующего порядка расчета начальной цены лотов по продаже прав на заключение договоров о закреплении долей квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов и (или) договора пользования водными биологическими ресурсами высоколиквидных биоресурсов.

В результате того, что ставки сборов за пользование объектами водных биологических ресурсов, установленные Налоговым кодексом Российской Федерации, не пересматривались с 2007 года, начальная цена лотов аукционов по продаже права на заключение договора о закреплении долей квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов формируется в 33–60 раз ниже рыночной стоимости, что, в случае участия в торгах недобросовестных участников и отсутствия здоровой конкуренции, несет риски занижения итоговой стоимости и недопоступления средств в федеральный бюджет.

В 2019 году законодателем был изменен многолетний принцип распределения квот на добычу (вылов) крабов с так называемого «исторического принципа», согласно которому крабодобывающие компании один раз выкупают квоту на десять лет и в дальнейшем бесплатно продлевают ее, на принцип, при котором 50 % ранее

распределяемого по «историческому принципу» общего допустимого улова (ОДУ) приобретается на пятнадцать лет с учетом инвестиционного условия – постройки определенного типа крабового судна.

Однако условия для входа на рынок добычи (вылова) водных биоресурсов новых участников рынка не созданы.

В 2019–2020 годах в результате проведения крабовых аукционов новые участники не появились, а взаимозависимые организации, ранее осуществлявшие вылов, увеличили свои доли квот по добыче (вылову) различных видов краба по разным зонам вылова.

Изменение «исторического принципа» распределения объемов на добычу (вылов) крабов носило разовый характер. Распределив фактически все 50 % квот, изъятых из ранее распределенных, в доход федерального бюджета в 2019 и 2020 годах поступило 142 366 млн рублей.

Коэффициент инвестиционного обязательства (0,25), примененный в расчете начальной цены предмета крабового аукциона, привел к значительному уменьшению стоимости предметов аукционов.

Данный коэффициент утвержден при отсутствии финансово-экономического обоснования и введен в целях компенсации победителям аукционов затрат на строительство судов-краболовов. При этом фактические затраты на строительство судов составили 57 439,2 млн рублей, а скидка (снижение начальной цены предмета аукциона) с учетом коэффициента – 362 440,5 млн рублей.

Методика оценки экономического эффекта от инвестирования отсутствует, вместе с тем превышение величины компенсации затрат на строительство судов-краболовов над их проектной стоимостью строительства составило 305 001,3 млн рублей.

В 2019 году ОДУ на 2020 год по крабам распределен не полностью. В результате конечная цена аукционов сформировалась по заниженным объемам.

Установлены нарушения при формировании Росрыболовством начальной цены предметов аукционов, проведенных на 2020 и последующие годы по промысловым видам водных биологических ресурсов.

В результате начальная цена предметов лотов аукционов, применительно к измененному в 2020 году ОДУ по крабам занижена на 7 716,6 млн рублей, или 6,4 %, по сельди тихоокеанской в Западно-Камчатской подзоне – на 52,6 млн рублей, или 29,78 %.

Росрыболовством ненадлежащим образом ведется Государственный рыбохозяйственный реестр, являющийся систематизированным сводом документированной информации о водных биоресурсах, об их использовании и сохранении.

Росрыболовством не реализуется полномочие по принятию решений о принудительном прекращении права на добычу (вылов) водных биологических ресурсов организаций, систематически нарушавших законодательство Российской Федерации в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов при осуществлении рыболовства.

Вывод

Росрыболовство в рамках тематики мероприятия не обеспечило надлежащее исполнение полномочий в сфере рыболовства.

Предложения Счетной палаты Российской Федерации

- 1) Правительству Российской Федерации поручить Минсельхозу России рассмотреть вопросы о внесении изменений в нормативные правовые акты для обеспечения обоснованного распределения водных биологических ресурсов и получения Российской Федерацией соответствующей компенсации от их использования;
- 2) Росрыболовству устранить до 31 августа 2021 года выявленные нарушения и недостатки.

1. Основание проведения контрольного мероприятия

Пункт 3.4.0.5 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2021 год (переходящее из Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2020 год, пункты 3.2.0.17, 3.2.0.17.1).

2. Предмет контрольного мероприятия

Деятельность Федерального агентства по рыболовству, его территориальных органов при осуществлении полномочий в сфере проведения торгов (конкурсов, аукционов) на право заключения соответствующих договоров, влияющих на поступления неналоговых доходов в федеральный бюджет, в том числе полномочий главного администратора (администратора) неналоговых доходов в сфере рыбохозяйственной деятельности.

3. Объект контрольного мероприятия

Федеральное агентство по рыболовству.

4. Срок проведения контрольного мероприятия

С 5 октября 2020 года по 17 февраля 2021 года.

5. Цели контрольного мероприятия

5.1. Цель 1. Анализ порядка проведения центральным аппаратом Росрыболовства аукционов (конкурсов) по продаже права на заключение договора о закреплении долей квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов и (или) договора на право пользования водными биологическими ресурсами, договора о закреплении и предоставлении доли квоты добычи (вылова) крабов в инвестиционных целях, а также договора пользования рыбоводным участком на соответствие нормативно-правовому регулированию.

5.2. Цель 2. Оценить полноту и своевременность осуществления Федеральным агентством по рыболовству отдельных полномочий главного администратора (администратора) неналоговых доходов в 2018–2019 годах и истекшем периоде 2020 года, установленных статьей 160.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

6. Проверяемый период деятельности

2018–2019 год и истекший период 2020 года.

7. Краткая характеристика проверяемой сферы формирования, управления и распоряжения федеральными и иными ресурсами и деятельности объектов проверки

Федеральное агентство по рыболовству (далее – Росрыболовство) наделено¹ полномочиями по внесению в Министерство сельского хозяйства Российской Федерации предложений по проектам нормативных правовых актов, производственной деятельности на судах рыбопромыслового флота, охраны, рационального использования, изучения, сохранения, воспроизводства водных биологических ресурсов и среды их обитания, по осуществлению федерального государственного контроля (надзора) в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов, по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом в сфере рыбохозяйственной деятельности, охраны, рационального использования, изучения, сохранения, воспроизводства водных биологических ресурсов и среды их обитания, а также рыбоводства (за исключением промышленного рыбоводства), рыбопереработки, обеспечения безопасности мореплавания и аварийно-спасательных работ в районах промысла, производственной деятельности на судах рыбопромыслового флота и в морских портах в части, касающейся обслуживания судов рыбопромыслового флота.

Росрыболовство является федеральным органом исполнительной власти и находится в ведении Министерства сельского хозяйства Российской Федерации (далее – Минсельхоз России)².

Росрыболовством (специализированными организациями) в сфере рыбохозяйственной деятельности осуществляется организация:

- аукционов по продаже права на заключение:
 - договора о закреплении долей квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов (доля квоты является частью общего допустимого улова водных биоресурсов);
 - договора пользования водными биологическими ресурсами (заключается в целях осуществления промышленного рыболовства в отношении видов водных биоресурсов, общий допустимый улов которых не устанавливается);
 - договора о закреплении долей квоты добычи (вылова) водных биологических ресурсов, которые ранее не были отнесены к объектам рыболовства, или добыча (вылов) которых осуществляется в новых районах их добычи (вылова);
 - договора о закреплении и предоставлении доли квоты добычи (вылова) крабов в инвестиционных целях;
- конкурсов на право заключения договора пользования рыболовным участком (рыболовный участок выделяется для осуществления рыболовства в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной

1. Раздел II Положения о Федеральном агентстве по рыболовству, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 11 июня 2008 г. № 444» (далее – Положение № 444).

2. Пункты 1 и 2 Положения № 444.

деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, для организации любительского рыболовства, для осуществления промышленного рыболовства рыболовный участок выделяется во внутренних водах Российской Федерации, за исключением внутренних морских вод Российской Федерации, для добычи (вылова) анадромных видов рыб);

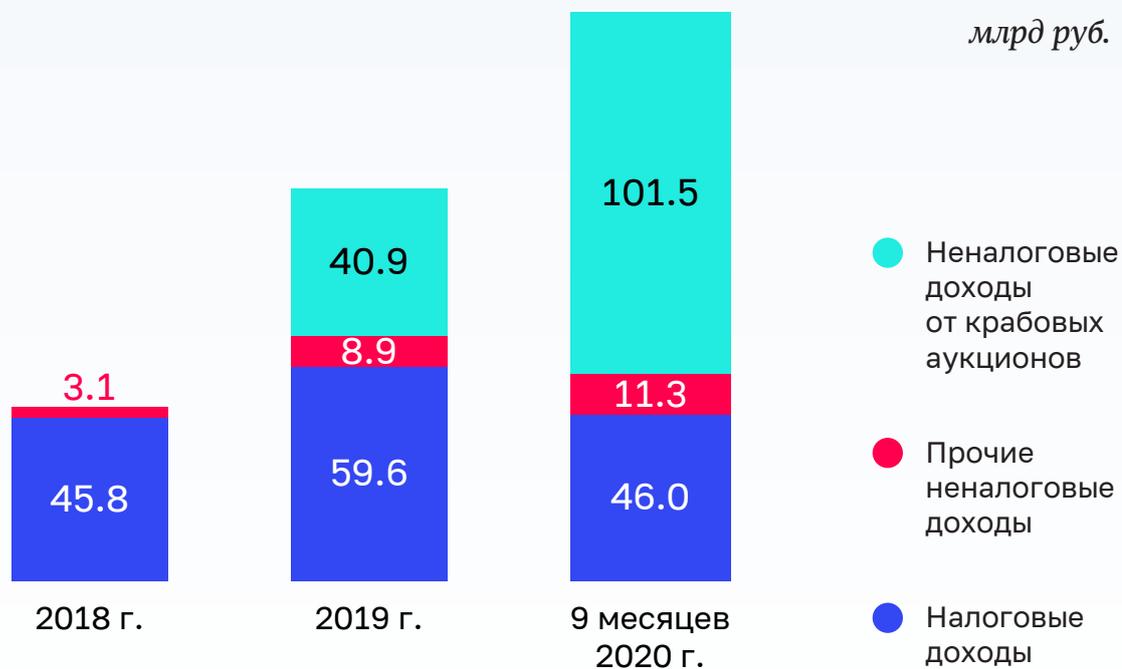
- торгов (конкурсов, аукционов) на право заключения договора пользования рыболовным участком (участок предоставляется для осуществления аквакультуры (рыбоводства).

Неналоговые доходы, полученные по результатам проведения указанных торгов (конкурсов, аукционов) на право заключения соответствующих договоров, администрируются Росрыболовством.

Всего за проверяемый период налоговые и неналоговые доходы всех уровней бюджета бюджетной системы Российской Федерации по отрасли рыболовство, рыбоводство составили 317 097 млн рублей³, в том числе 142 366 млн рублей – по крабовым аукционам.

-
3. Данные отчета ФНС России по форме 1-НОМ «Отчет о поступлении налогов, сборов и страховых взносов в бюджетную систему Российской Федерации по основным видам экономической деятельности» по виду деятельности рыболовство/рыбоводство за 2018–2019 годы и 9 месяцев 2020 года, а также данные бюджетной отчетности и аналитического учета Росрыболовства за 2018–2019 годы и за 9 месяцев 2020 года. Поступления НДС и страховые взносы на обязательное социальное страхование в 2018 году составили 32 310,8 млн рублей, или 71 %, в 2019 году – 39 145,1 млн рублей, или 66 %, за 9 месяцев 2020 года – 31 802,2 млн рублей, или 69,1 %. При этом в 2018 году НДС составил -214,7 млн рублей, консолидированный налог на прибыль организаций – 4 133,8 млн рублей, налоги и сборы за пользование природными ресурсами – 2 244,4 млн рублей, в 2019 году НДС – 2 098,8 млн рублей, консолидированный налог на прибыль организаций – 8 186,9 млн рублей, налоги и сборы за пользование природными ресурсами – 2 057,6 млн рублей, за 9 месяцев 2020 года НДС – 246,0 млн рублей, консолидированный налог на прибыль организаций – 5 440,9 млн рублей, налоги и сборы за пользование природными ресурсами – 1 557,2 млн рублей.

Доходы бюджетной системы Российской Федерации по отрасли рыболовство, рыбоводство в 2018–2020 годах



8. По результатам контрольного мероприятия установлено следующее

8.1. Анализ порядка проведения центральным аппаратом Росрыболовства аукционов (конкурсов) по продаже права на заключение договора о закреплении долей квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов и (или) договора на право пользования водными биологическими ресурсами, договора о закреплении и предоставлении доли квоты добычи (вылова) крабов в инвестиционных целях, а также договора пользования рыбоводным участком на соответствие нормативно-правовому регулированию

8.1.1. Анализ нормативных правовых актов, устанавливающих порядок проведения конкурсных процедур, определение полноты и достаточности нормативных правовых актов (при проведении торгов (конкурсов, аукционов): на право заключения договора пользования рыбоводным участком; на право заключения договора о закреплении долей квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов и (или) договора пользования водными биологическими ресурсами; на право заключения договора о закреплении и предоставлении доли квоты добычи (вылова) крабов в инвестиционных целях)

Правовыми основаниями⁴ администрирования указанных источников доходов федерального бюджета являются установленные порядки организации и проведения торгов (конкурсов, аукционов) на право заключения договора пользования рыбоводным участком⁵, конкурса на право заключения договора пользования рыболовным участком⁶, проведения аукционов по продаже права на заключение договора о закреплении доли квоты добычи (вылова) водных биоресурсов, договора пользования водными биоресурсами⁷, организации и проведения аукциона

-
4. Статьи 10, 33.3, 38, часть 5 статьи 33.8, часть 8 статьи 38.1 Федерального закона от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» (далее – Федеральный закон № 166-ФЗ).
 5. Постановление Правительства Российской Федерации от 15 мая 2014 г. № 450 «Об утверждении Правил организации и проведения торгов (конкурсов, аукционов) на право заключения договора пользования рыбоводным участком» (далее – постановление № 450).
 6. Постановление Правительства Российской Федерации от 14 апреля 2008 г. № 264 «О проведении конкурса на право заключения договора пользования рыболовным участком для осуществления промышленного рыболовства и заключения такого договора» (далее – постановление № 264).
 7. Постановление Правительства Российской Федерации от 12 августа 2008 г. № 602 «Об утверждении Правил проведения аукционов по продаже права на заключение договора о закреплении долей квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов и (или) договора пользования водными биологическими ресурсами» (далее – постановление № 602).

в электронной форме по продаже права на заключение договора о закреплении и предоставлении доли квоты добычи (вылова) крабов в инвестиционных целях⁸.

Указанными порядками установлены различные методы формирования начальной цены торгов.

Торги (конкурсы, аукционы)	Нормативный правовой акт	Расчет начальной цены
На право заключения договора пользования рыбоводным участком (водным объектом, используемым для осуществления деятельности, связанной с разведением, содержанием, выращиванием водных организмов в искусственно созданной среде обитания)	Постановление № 450, приказ Минсельхоза России от 2 февраля 2015 г. № 30	Рассчитывается как произведение площади рыбоводного участка, количества лет, на которое заключается договор пользования рыбоводным участком, регионального коэффициента и соответствующего коэффициента платы за пользование рыбоводными участками
На право заключения договора пользования рыболовным участком (водным объектом, выделяемым для осуществления рыболовства)	Постановление № 264, приказ Минсельхоза России от 5 апреля 2016 г. № 130	Рассчитывается исходя из площади рыбопромыслового участка, коэффициента платы за пользование рыбопромысловым участком и коэффициента добычи (вылова) водных биологических ресурсов в водных объектах
По продаже права на заключение договора о закреплении доли квоты добычи (вылова) водных биоресурсов, договора пользования водными биоресурсами	Постановление № 602	Устанавливается исходя из размера предмета аукциона (лота), ставок сбора за пользование объектами водных биоресурсов, установленных главой 25.1 Налогового кодекса Российской Федерации и количества лет, на которое планируется заключить договор о закреплении долей и (или) договор пользования водными биоресурсами
По продаже права на заключение договора о закреплении и предоставлении доли квоты добычи (вылова) крабов в инвестиционных целях	Постановление № 1113	Определяется исходя из квоты добычи (вылова) крабов, предоставленная в инвестиционных целях в области рыболовства, для осуществления промышленного рыболовства и (или) прибрежного рыболовства, размера предмета аукциона (лота), средней рыночной цены одной тонны конкретного вида крабов, определенной на основании результатов аукционов по продаже права на заключение договора о закреплении доли квоты добычи (вылова) крабов, проведенных в 2009–2017 годах, 15 лет, на которое планируется заключить договор и коэффициента инвестиционного обязательства, учитывающего затраты на реализацию объекта строительства, в размере 0,25.

8. Постановление Правительства Российской Федерации от 28 августа 2019 г. № 1113 «Об аукционе в электронной форме по продаже права на заключение договора о закреплении и предоставлении доли квоты добычи (вылова) крабов, предоставленной в инвестиционных целях в области рыболовства, для осуществления промышленного рыболовства и (или) прибрежного рыболовства и заключении такого договора» (далее – постановление № 1113).

Выборочной проверкой в части полноты и достаточности нормативных правовых актов, устанавливающих порядок проведения аукционов по продаже права на заключение договора о закреплении доли квоты добычи (вылова) водных биоресурсов, договора пользования водными биоресурсами, установлено, что порядок формирования начальной цены торгов несет возможные риски недопоступления доходов в федеральный бюджет.

Начальная цена предмета аукциона (лота)⁹ устанавливается организатором аукциона исходя из размера предмета аукциона (лота), количества лет, на которое планируется заключить договор, а также ставок сбора за пользование объектами водных биологических ресурсов, установленных главой 25.1 Налогового кодекса Российской Федерации.

Анализ действующего порядка расчета начальной цены лота по продаже права на заключение договора о закреплении долей квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов и (или) договора пользования водными биологическими ресурсами показал, что начальная цена предметов лотов высоколиквидных биоресурсов формируется в 33–60 раз ниже рыночной стоимости лотов (цены предложенной победителем торгов), при этом ставки сборов за пользование объектами водных биологических ресурсов, установленных главой 25.1 Налогового кодекса Российской Федерации, не менялись с 2007 года.

Во исполнение поручений Президента Российской Федерации от 9 ноября 2015 года¹⁰ Росрыболовством в 2017 году разработан законопроект, предлагающий, в том числе увеличить размеры ставок сбора за пользование некоторыми объектами водных биоресурсов, и установить с 2022 года применение коэффициента-дефлятора при расчете ставки сбора за каждый объект водных биологических ресурсов. До настоящего времени данный законопроект не внесен на рассмотрение в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

Указанный законопроект предусматривает определение новых значений ставок, исходя из темпов инфляции за период с 2007 года по дату подготовки законопроекта (начало 2018 года), а также устанавливает разные значения процентных соотношений к уровню средней цены, установленной производителями на продукцию из данного вида водных биологических ресурсов за предыдущие три года (за каждый объект водных биологических ресурсов ставка рассчитана на уровне от 4,8 % средней цены).

В результате предлагаемые ставки по идентичным высоколиквидным валютоемким объектам промысла значительно отличаются друг от друга.

Так, ставка сбора по крабам (в т. ч. по крабу камчатскому) в удельном весе его средней стоимости в 1,6 раза ниже предлагаемого в законопроекте удельного веса ставки сбора по иным высоколиквидным валютоемким объектам промысла в их средней стоимости.

-
9. Пункт 31 Правил проведения аукционов по продаже права на заключение договора о закреплении долей квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов и (или) договора пользования водными биологическими ресурсами, утвержденных постановлением № 602.
 10. Части 7 и 8 подпункта «а» пункта 1 перечня поручений Президента Российской Федерации от 9 ноября 2015 г. № Пр-2338ГС.

Обоснование причин применения разных значений процентных соотношений с уровнем средней цены в отношении разных видов водных биологических ресурсов в материалах к законопроекту не отражено.

Предложенные законопроектом ставки сбора практически не изменились по сравнению со ставками, указанными в ранее представленной редакции законопроекта, то есть соответствуют уровню начала 2018 года и на настоящее время не проиндексированы на коэффициент – дефлятор.

В 2018–2020 годах федеральными органами исполнительной власти осуществлялась реализация плана мероприятий («дорожная карта») по развитию конкуренции в отраслях экономики Российской Федерации и переходу отдельных сфер естественных монополий из состояния естественной монополии в состояние конкурентного рынка¹¹.

«Дорожной картой» предусматривался ряд мероприятий в сфере рыбохозяйственного комплекса по совершенствованию порядка предоставления права пользования водными биологическими ресурсами, одним из ожидаемых результатов которых определено исключение условий, способствующих монополизации рынка.

Вместе с тем итоги контрольного мероприятия не позволяют сделать вывод о достижении указанного результата.

Так, реализация лотов на проведенных в 2019–2020 годах аукционах осуществлена взаимозависимым юридическим лицам, общая доля квоты которых на вылов (добычу) крабов составила 42,1–50 %, сельди тихоокеанской – 39,3 %. Победителями крабовых аукционов стали организации, у которых уже были доли квот на добычу (вылов) краба в промышленных целях.

По данным Государственного рыбохозяйственного реестра (далее – ГРР)¹² и отраслевой системы мониторинга (далее – ОСМ)¹³, в 2018–2019 годах право на добычу (вылов) краба в целях промышленного лова и прибрежного рыболовства осуществляли 94 организации, в 2020 году общее количество организаций, осуществляющих добычу (вылов) краба в целях промышленного лова, прибрежного рыболовства и в инвестиционных целях, составило 105 единиц.

Проведение крабовых аукционов не привело к появлению новых участников, а лишь взаимозависимые организации увеличили свои доли квот по добыче (вылову) различных видов краба по разным зонам вылова.

Анализ аукционной документации по крабовым аукционам показал, что 19 лотов из 25 по Дальневосточному бассейну и 5 лотов из 10 по Северному бассейну были реализованы с минимальным шагом в 5 %. Данная ситуация обусловлена тем, что допущенные участники (от 2 до 4 участников) в ходе проведения электронного аукциона не делали свои ставки.

11. Утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 16 августа 2018 г. № 1697-р.

12. Статья 43 Федерального закона № 166-ФЗ.

13. Статья 42 главы 5 Федерального закона № 166-ФЗ, форма 10 «Освоение квот по предприятиям нарастающим итогом по районам лова (тонн) (объект/район/регион) (на основании данных судовых суточных донесений (ССД)».

Из 35 лотов с минимальным шагом были приобретены 24 лота взаимозависимыми организациями¹⁴.

В ГРР Росрыболовством не внесена¹⁵ информация о договорах, заключенных с 18 юридическими лицами по итогам крабовых аукционов, проведенных в 2019 году, а также о расторжении 77 договоров о закреплении долей квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов, указанных в протоколах¹⁶ заседания Комиссии по принудительному прекращению права на добычу (вылов) водных биологических ресурсов, а также в информации о результатах проведения Амурским, Западно-Балтийским, Северо-Восточным и Сахалино-Курильским территориальными управлениями Федерального агентства по рыболовству процедуры расторжения договоров в 2018–2020 годах¹⁷.

8.1.2. Анализ порядка проведения центральным аппаратом Росрыболовства аукционов (конкурсов) по продаже права на заключение договора пользования рыболовным участком

Выборочной проверкой нарушения правил¹⁸ проведения торгов на право заключения договора пользования рыболовным участком, а также несоблюдение пользователем условий договора пользования рыболовным участком не установлены.

Согласно установленным правилам организации и проведения торгов (конкурсов, аукционов) на право заключения договора пользования рыболовным участком начальная цена выставяемого на продажу права на заключение договора устанавливается организатором аукциона в соответствии с правилами расчета и взимания платы за пользование рыболовными участками, устанавливаемыми Минсельхозом России¹⁹, и рассчитывается как произведение площади рыболовного участка, количества лет, на которое заключается договор пользования рыболовным участком, соответствующего коэффициента платы за пользование рыболовными участками, а также установленного²⁰ в 2020 году регионального коэффициента.

-
14. Статья 105.1 Налогового кодекса Российской Федерации.
 15. Нарушены подпункт «г» пункта 5, подпункт «а» пункта 8, пункт 9 Правил ведения государственного рыбохозяйственного реестра, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 12 августа 2008 г. № 601.
 16. Протокол № 1 от 16 апреля 2020 г., протокол № 87 от 26–27 декабря 2019 г., протокол № 86 от 16 августа 2019 г., протокол № 84 от 21 августа 2018 г., протокол № 83 от 28 июня 2018 г.
 17. На запрос Росрыболовства от 23 октября 2020 г. № у05-3399.
 18. Постановление Правительства Российской Федерации от 15 мая 2014 г. № 450 «Правила организации и проведения торгов (конкурсов, аукционов) на право заключения договора пользования рыболовным участком».
 19. Правила расчета и взимания платы за пользование рыболовным участком, утверждены приказом Минсельхоза России от 2 февраля 2015 г. № 30 (далее – Правила № 30).
 20. Приказ Минсельхоза России от 23 января 2020 г. № 19 «О внесении изменений в правила расчета и взимания платы за пользование рыболовными участками, утвержденные приказом Минсельхоза России от 2 февраля 2015 г. № 30».

8.1.3. Определение основания и порядка распределения квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов, выставяемых на аукцион (конкурс)

В ходе проведения анализа порядка проведения центральным аппаратом Росрыболовства аукционов (конкурсов) по продаже права на заключение договора о закреплении долей квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов (за исключением крабов) и (или) договора на право пользования водными биологическими ресурсами, а также крабовых аукционов установлено, что распределение общих допустимых уловов водных биологических ресурсов (далее – ОДУ) проводится с нарушением установленного порядка²¹, что приводит к неполному освоению научно обоснованной величины годовой добычи (вылова) водных биоресурсов конкретного вида в определенных районах.

Росрыболовством в 2019 году в нарушение законодательства о рыболовстве²² не полностью был распределен²³ ОДУ на 2020 год²⁴.

Не распределен применительно к видам квот их добычи (вылова) на 2020 год общий допустимый улов²⁵ краба камчатского по Северо-Курильской зоне в объеме 1 тонны, краба камчатского по Восточно-Сахалинской подзоне в объеме 1 тонны, краба колючего по Западно-Камчатской подзоне в объеме 1 тонны, краба волосатого четырехугольного по Восточно-Сахалинской подзоне в объеме 0,99 тонны, краба-стригуна опилио по подрайону 61.52 – Центральная часть Охотского моря в объеме 3 тонн, а также не распределен применительно к квотам добычи (вылова) крабов, предоставленным в инвестиционных целях в области рыболовства, для осуществления промышленного рыболовства и (или) прибрежного рыболовства, краб-стригун ангулятус в объеме 44,5 тонны.

Вместе с тем Правительством Российской Федерации²⁶ предоставлено право на добычу (вылов), а также выделена квота добычи (вылова) краба-стригуна ангулятус, предоставленная в инвестиционных целях в области рыболовства, для осуществления промышленного рыболовства и (или) прибрежного рыболовства по подрайону Центральная часть Охотского моря, и в тоже время не установлен²⁷ размер и количество предметов аукциона по продаже права на заключение договоров о закреплении и предоставлении доли квоты добычи (вылова) указанного вида крабов, предоставленной в инвестиционных целях в данном районе добычи.

-
21. Постановление Правительства Российской Федерации от 15 декабря 2005 г. № 768 «О распределении общих допустимых уловов водных биологических ресурсов применительно к видам квот их добычи (вылова)» (далее – постановление № 768).
 22. Пункт 1 статьи 30 Федерального закона № 166-ФЗ.
 23. Приказ Росрыболовства от 5 декабря 2019 г. № 656 «О распределении общих допустимых уловов водных биологических ресурсов Дальневосточного рыбохозяйственного бассейна применительно к видам квот их добычи (вылова) на 2020 год».
 24. Приказ Минсельхоза России от 29 октября 2019 г. № 610 «Об утверждении общего допустимого улова водных биологических ресурсов во внутренних морских водах Российской Федерации, в территориальном море российской федерации, на континентальном шельфе Российской Федерации, в исключительной экономической зоне Российской Федерации и Каспийском море на 2020 год» (далее – Приказ № 610).
 25. Приложение таблицы 1 и 5 к Приказу № 610.
 26. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28 августа 2019 г. № 1917-р.
 27. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28 августа 2019 г. № 1918-р.

Минсельхоз России ежегодно утверждает общий допустимый улов и (или) изменения в ранее утвержденный общий допустимый улов.

Начальная цена лота зависит²⁸ от объема предмета аукциона, т. е. от являющейся частью ОДУ квоты добычи (вылова) крабов, предоставленной в инвестиционных целях.

Проведенный анализ утвержденного ОДУ по крабам на 2020 год²⁹ показал, что абсолютное увеличение ОДУ в пределах года составило 36,932 тыс. тонн, или в 1,5 раза.

(тыс. тонн)

Наименование	ОДУ на 2018 г.*		ОДУ на 2019 г.**		ОДУ на 2020 г.***	
	первоначальный ОДУ	ОДУ с изменениями	первоначальный ОДУ	ОДУ с изменениями	первоначальный ОДУ	ОДУ с изменениями
Итого крабы	101,9771	104,7901	101,015	101,015	67,792	104,724

* Приказ Минсельхоза России от 27 октября 2017 г. № 533.

** Приказ Минсельхоза России от 9 ноября 2018 г. № 516.

*** Приказ Минсельхоза России от 29 октября 2019 г. № 610.

Анализ действующих порядков расчета начальной цены лота³⁰ показал, что окончательная стоимость предмета аукциона не соответствует основной цели проведения указанных аукционов, направленной на формирование максимально возможной цены предмета аукциона с целью пополнения доходов федерального бюджета и не предусматривает дополнительное взимание платы в случае увеличения объема квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов относительно значения, принятого при расчете начальной цены при проведении соответствующего аукциона.

Формирование начальной цены лотов проведенного в октябре 2019 года аукциона по продаже права на заключение договора о закреплении и предоставлении доли квоты добычи (вылова) крабов, предоставленной в инвестиционных целях, произведено при отсутствии установленной квоты добычи (вылова) крабов в инвестиционных целях.

Действующим порядком³¹ начальная цена предмета аукциона (лота) определяется с учетом квоты добычи (вылова) крабов, предоставленной в инвестиционных целях в области рыболовства, для осуществления промышленного рыболовства и (или) прибрежного рыболовства, без привязки квоты к сроку установления – на текущий или очередной год.

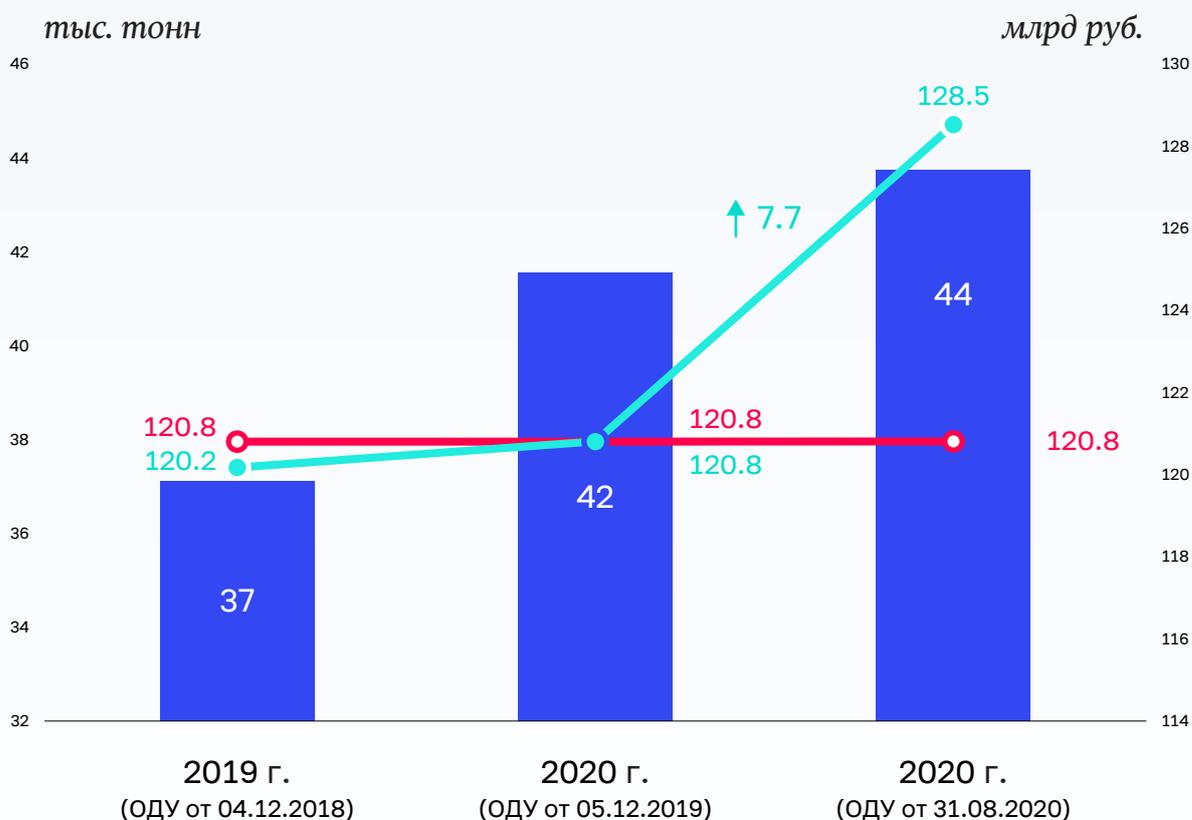
-
28. Пункт 17 Правил организации и проведения аукциона в электронной форме по продаже права на заключение договора о закреплении и предоставлении доли квоты добычи (вылова) крабов, предоставленной в инвестиционных целях в области рыболовства, для осуществления промышленного рыболовства и (или) прибрежного рыболовства и заключения такого договора, утвержденных постановлением № 1113.
29. Приказ Минсельхоза России от 29 октября 2019 г. № 610.
30. Постановления № 1113 и № 602.
31. Пункт 17 постановления № 1113.

В результате право на добычу (вылов) крабов в инвестиционных целях на 2020 и последующие годы Росрыболовством предоставлено в условиях сформированного ОДУ на 2019 год.

Реализация лотов была произведена в условиях, когда первоначальная стоимость лота не отражала реально допустимого объема добычи (вылова) крабов.

Начальная цена предметов лотов аукционов применительно к измененному в 2020 году ОДУ по крабам занижена на 7716,6 млн рублей.

Анализ начальной цены лотов по крабам и объемам



- 1/2 объема ОДУ, тыс. тонн
- Начальная цена лотов (Росрыболовство), млрд руб.
- Начальная цена лотов (СП РФ), млрд руб.

При возможном изменении в течение последующих 15 лет (срок действия реализованного на аукционе права) ОДУ установление первоначальной цены осуществлено без оценки потенциального размера объема вылова (добычи) краба за период действия права.

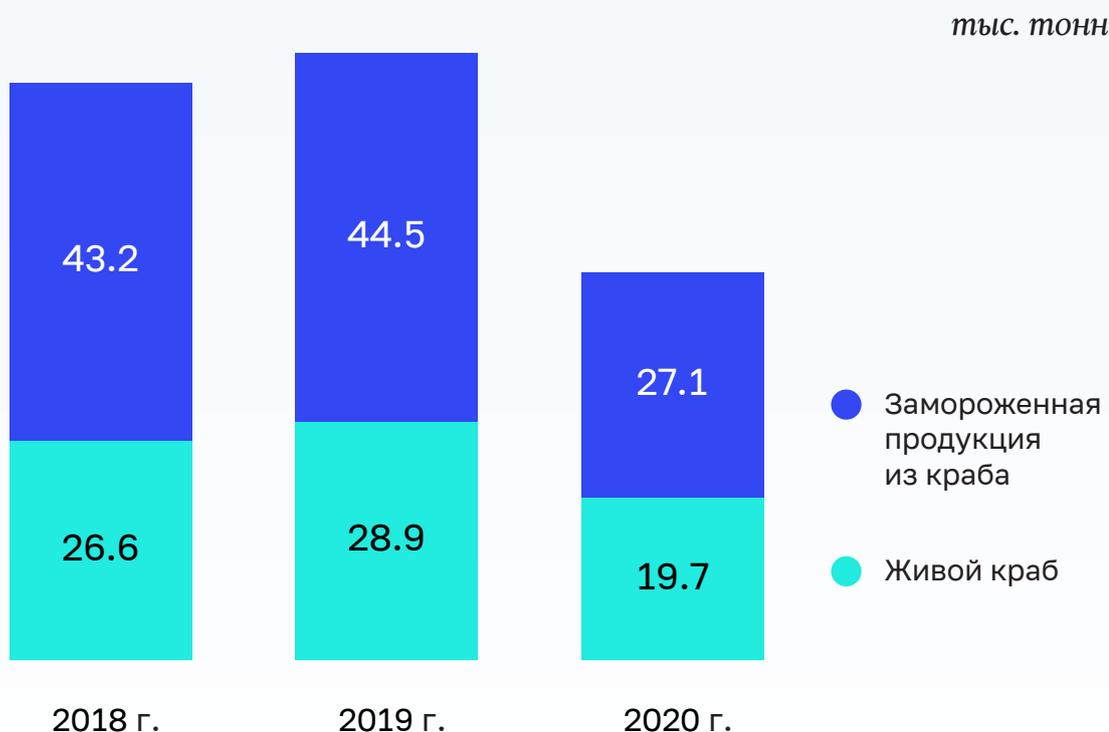
8.1.4. Сравнение мировых цен на водные биологические ресурсы (в том числе с учетом объемов их реализации участниками рынка) и первоначальной и окончательной цены предмета договора о закреплении и предоставлении доли квоты добычи (вылова) водных биологических ресурсов, включая крабов

Мировая торговля крабом, по информации с сайта <https://fishretail.ru> на 23 апреля 2020 года, в настоящее время стабильна. Фактически отсутствует значительное колебание цен.

На экспорт Российская Федерация поставляет как живого краба, так и в виде замороженной продукции.

Общий объем экспорта живого краба и замороженной продукции из краба в 2018–2020 годах³² составил 190,2 тыс. тонн, с общим объемом экспортной выручки 2 659 410,1 тыс. долларов США, при этом объем экспорта живого краба составляет 75,2 тыс. тонн (39,5%), на общую сумму 1 405 052,7 тыс. долларов США, средняя цена за 1 тонну составила 18,7 тыс. долларов США, объем экспорта замороженной продукции из краба – 114,9 тыс. тонн (60,5%), на общую сумму 2 018 384,0 тыс. долларов США, средняя цена за 1 тонну – 17,6 тыс. долларов США.

Экспорт краба в 2018–2019 годах и за 10 месяцев 2020 года



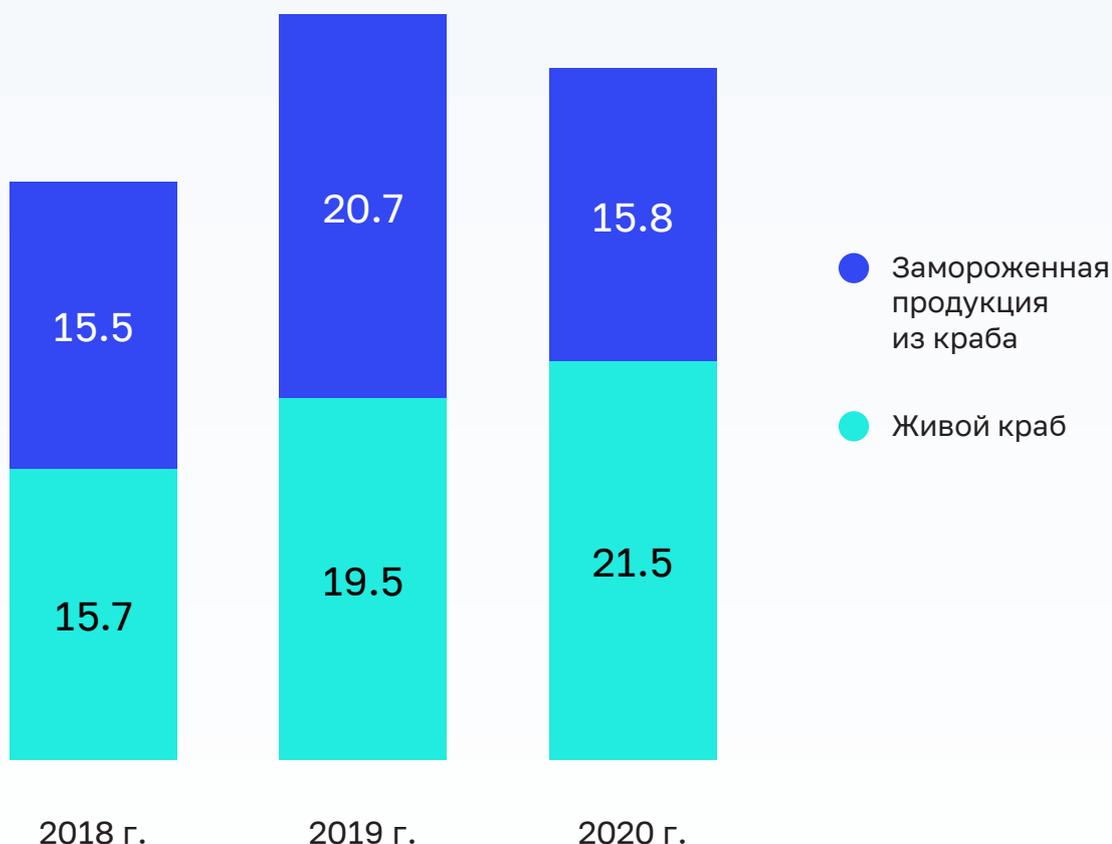
32. В соответствии с информацией ФТС России от 23 ноября 2020 г. № А-9811дсп на запрос Счетной палаты Российской Федерации от 19 ноября 2020 г. № 01-21/65281дсп.

Основной объем экспорта живого краба (99,99 %) в 2018–2020 годах приходится на страны дальнего зарубежья, при этом доля Республики Корея – 54,8 %, экспортная выручка составила 676 727,6 тыс. долларов США и средняя цена за 1 тонну составила 16,4 тыс. долларов США, доля Китая – 40,6 %, экспортная выручка – 641 079,9 тыс. долларов США и средняя цена за 1 тонну – 21,0 тыс. долларов США и Японии – 4,6 %, экспортная выручка – 44 612,7 тыс. долларов США и средняя цена за 1 тонну – 12,9 тыс. долларов США.

Основной объем экспорта замороженной продукции из краба (99,99 %) в 2018–2020 годах приходится на страны дальнего зарубежья, при этом доля Республики Корея составляет 65,1 %, экспортная выручка составила 1 085 555,9 тыс. долларов США со средней ценой за 1 тонну 14,5 тыс. долларов США, страны Евросоюза – 30,1 %, экспортная выручка – 848 529,4 тыс. долларов США со средней ценой за 1 тонну 24,3 тыс. долларов США, Япония – 3,2 % и США – 1 % со средней ценой за 1 тонну – 13,3 тыс. долларов США.

Динамика средней цены экспорта краба в 2018–2019 годах и за 10 месяцев 2020 года

тыс. долларов США



Вспышка коронавируса 2019-nCoV в Китае привела к серьезным ограничениям в 2020 году в торговле, включая торговлю крабом. Снижение объема экспорта живого краба за 10 месяцев 2020 года по сравнению с 2019 годом составило 9,1 тыс. тонн, при этом экспортная выручка снизилась на 134 506,4 тыс. долларов США, а средняя цена за 1 тонну возросла на 1,83 тыс. долларов США. Объем замороженной продукции из краба снизился на 17,4 тыс. тонн, снижение экспортной выручки составило 493 948,1 тыс. долларов США, средняя цена за 1 тонну снизилась на 4,9 тыс. долларов США.

В 2018–2020 годах на территорию Российской Федерации импортировался только замороженный краб, общий объем которого составил 16,8 тонн, со средней ценой за 1 тонну 14,0 тыс. долларов США. Основным импортером замороженного краба является Таиланд (93,5 %) и средняя стоимость за 1 тонну замороженного краба составляет 12,6 тыс. долларов США.

Анализ объема экспорта живого краба и замороженного краба в 2018–2020 годах при пересчете на массу живого краба с применением расчетного коэффициента равного 0,6³³ показал, что объем экспорта (расчетно) в 2018–2020 годах составил 266 759,8 тонны³⁴.

Согласно информации системы регулярных наблюдений за водными биологическими ресурсами и рыболовством³⁵, сформированной за 2018 год – 9 месяцев 2020 года, вылов краба по всем видам рыболовства составил 273 545,2 тонны, что фактически соответствует объему экспорта краба Российской Федерации.

Для реализации на внутреннем рынке остается менее 2,5 % выловленного на территории Российской Федерации краба, без учета вылова по международной квоте.

Аналогичная ситуация сложилась по экспорту рыбы (на примере минтая, трески и сельди), общий объем экспорта по которой по различным формам выходной продукции в 2018–2020 годах составил 3 332 417,6 тонны, при общем промышленном и прибрежном рыболовстве 6 170 027,4 тыс. тонн, при этом объем минтая составляет 79,2 %. Объем экспорта минтая в пересчете на выходную продукцию с применением

-
33. Расчет коэффициента произведен с применением доли ОДУ по крабам, где основная доля краба-стригуна опилио составляет 43 %, краба камчатский – 26 % и краба синий – 9%, а также норм выхода готовой продукции в соответствии с приложением № 15 Единых норм отходов, потерь, выхода готовой продукции и расхода сырья при производстве пищевой продукции из морских гидробионтов, утвержденных Государственным комитетом Российской Федерации по рыболовству от 29 апреля 2002 года. (краб камчатский – 58,6 %, краб синий – 60,4 %, краб-стригун опилио – 59,6 %, средний коэффициент = 0,6 (58,6+60,4+59,6)/3).
34. 266 759,8 тонны = 75 245 тонн (общий объем экспорта живого краба) + 191 514,8 тонны (общий объем экспорта замороженного краба, при пересчете на массу живого краба).
35. Форма 10 «Освоение квот по предприятиям нарастающим итогом по районам лова (тонн) (объект/район/регион) (на основании данных судовых суточных донесений (ССД))».

среднего коэффициента 0,55³⁶ составил 92,3%³⁷ с общим объемом экспортной выручки 2 961 593,9 тыс. долларов США.

Основными импортерами живого краба являются Китай и Республика Корея с долей экспорта 40,6 и 54,8 % соответственно, по замороженному крабу страны Евросоюза и Республика Корея – с долей 30,1 и 65,1% соответственно, по рыбе Китай – с долей 65,7%.

Анализ объема вылова и экспорта по крабу и минтаю в 2018–2019 годах и за 10 месяцев 2020 года



Средняя цена за 1 тонну краба, реализованного на крабовых аукционах в 2019 году на последующие 15 лет, расчетно составила 4,1 тыс. долларов США³⁸, что в 4,6 раза меньше средней стоимости 1 тонны живого краба, реализованного на экспорт в 2018–2020 годах, и меньше в 3,1 раза средней стоимости замороженного краба, импортируемого в аналогичном периоде на территорию Российской Федерации из Таиланда.

36. Расчет коэффициента произведен с применением норм выхода готовой продукции, в соответствии с приложением № 2 нормы отходов, потерь, выхода готовой продукции и расхода рыбы-сырца при производстве мороженой рыбопродукции (замораживание тоннельное и плиточное), утвержденных Государственным комитетом Российской Федерации по рыболовству от 29 апреля 2002 года, где выход готовой продукции по минтаю составляют от 30 до 80 %, расчетно средний коэффициент по минтаю составляет $0,55 = (30+80)/2$.
37. $92,3\% = (2\,480\,600,7 \text{ (объем экспорта в 2018–2020 годах)} * 55\%) / 4\,888\,998,1 \text{ (вылов в 2018–2020 годах)} * 100$.
38. $4,1 = 142\,365\,633,4 \text{ тыс. рублей (реализация лотов)} / 36\,015,13 \text{ тонн (ОДУ расчета начальной цены лотов)} / 64,7 \text{ (средневзвешенный курс доллара США в 2019 году)} / 15 \text{ (количество лет)}$.

8.1.5. Анализ порядка проведения центральным аппаратом Росрыболовства аукционов (конкурсов) по продаже права на заключение договора о закреплении долей квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов (за исключением крабов) и (или) договора на право пользования водными биологическими ресурсами

Порядок проведения торгов по продаже права на заключение аукционов по продаже права на заключение договора о закреплении долей квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов и (или) договора пользования водными биологическими ресурсами в целом соответствует установленным требованиям³⁹.

Вместе с тем установлено, что Росрыболовством в феврале 2020 года было принято решение⁴⁰ о проведении аукциона, утверждено извещение и документация об аукционе.

Анализ расчета формирования начальной цены лотов для указанного аукциона показал, что он произведен Росрыболовством в нарушение установленного порядка⁴¹ в части определения размера предмета аукциона (лота).

Так для расчета размера предмета аукциона Росрыболовством применена квота добычи (вылова) сельди тихоокеанской в Западно-Камчатской подзоне на 13 383,931 тонны меньше (31 543,669 тонны) распределенного ОДУ, что повлекло занижение начальной цены лотов на 52,6 млн рублей, или 29,78 %.

Вместе с тем цена, предложенная победителями аукциона, на 5 691,3 млн рублей, или более чем в 46 раз, превысила начальную цену лотов, выставленных на аукцион.

Росрыболовством не реализуется предусмотренное⁴² полномочие по принятию решений о принудительном прекращении права на добычу (вылов) водных биологических ресурсов организаций, систематически нарушавших законодательство Российской Федерации в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов при осуществлении рыболовства. Выявление оснований для проведения процедуры принудительного прекращения права на добычу (вылов) водных биоресурсов в указанном случае⁴³ осуществляется, в том числе на основании поступивших в Росрыболовство от Пограничной службы ФСБ России постановлений об административных правонарушениях.

39. Постановление № 602.

40. Приказ Росрыболовства от 27 февраля 2020 г. № 103 «О проведении аукциона по продаже права договора о закреплении доли квоты добычи (вылова) водных биологических ресурсов во внутренних морских водах Российской Федерации, в территориальном море Российской Федерации, на континентальном шельфе Российской Федерации, в исключительной экономической зоне Российской Федерации для осуществления промышленного рыболовства и (или) прибрежного рыболовства в отношении водных биологических ресурсов в Дальневосточном рыбохозяйственном бассейне».

41. Пункт 31 постановления № 602.

42. Пункт 5.6.1 Положения № 444.

43. Пункт 4.1 Порядка организации в Федеральном агентстве по рыболовству работы по выявлению оснований для проведения процедуры принудительного прекращения права на добычу (вылов) водных биологических ресурсов в случаях, предусмотренных пунктами 2-5, 8-12 части 2 статьи 13 Федерального закона от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов», и по расторжению договоров о закреплении долей квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов, утвержденного приказом Росрыболовства от 3 апреля 2020 г. № 185.

При этом ФСБ России⁴⁴ предоставляет в Росрыболовство для внесения в ГРР документированную информацию о нарушениях законодательства Российской Федерации в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов, в состав которой постановления об административных правонарушениях не входят.

Вместе с тем действия, направленные на реализацию указанного полномочия, Росрыболовством не предпринимались.

Таким образом, работа по выявлению оснований для прекращения права на добычу (вылов) водных биологических ресурсов, отнесенных к объектам рыболовства, организована Росрыболовством ненадлежащим образом.

8.1.6. Анализ порядка проведения центральным аппаратом Росрыболовства аукционов (конкурсов) по продаже права на заключение договора о закреплении и предоставлении доли квоты добычи (вылова) крабов в инвестиционных целях

Порядок проведения торгов по продаже права на заключение договора о закреплении и предоставлении доли квоты добычи (вылова) крабов, предоставленной в инвестиционных целях в области рыболовства, для осуществления промышленного рыболовства и (или) прибрежного рыболовства и заключении такого договора, в полной мере соответствует установленным требованиям⁴⁵.

По результатам проведенных в 2019 году электронных аукционов по продаже права на заключение договора о закреплении и предоставлении доли квоты добычи (вылова) крабов в инвестиционных целях не востребованными оказались шесть лотов, сформированных по реализации права на добычу (вылов) краба-стригуна красного и краба-стригуна ангулятуса, на общую сумму 4 715,6 млн рублей.

Росрыболовством дважды проводились повторные аукционы, при этом начальная цена предмета аукциона (лота) каждый раз снижалась на 10 %, в последний раз до уровня 3 819,6 млн рублей. Ни одной заявки на участие в аукционах подано не было.

В данном случае Росрыболовством в нарушение установленного порядка⁴⁶ не были распределены применительно к квотам добычи (вылова) водных биоресурсов в морских водах для осуществления промышленного рыболовства и (или) прибрежного рыболовства общие допустимые уловы по шести указанным лотам, по которым не было предоставлено в установленном порядке право на добычу (вылов) крабов в инвестиционных целях в 2019 году.

ОДУ краба-стригуна красного и краба-стригуна ангулятуса на 2020 год установлен⁴⁷ в объеме 17 250 тонн.

44. Приказ Росрыболовства от 30 января 2009 г. № 63.

45. Постановление № 1113.

46. Абзац 2 пункта 15 постановления № 768.

47. Приказ № 610.

По данным Росрыболовства⁴⁸, объем выделенных квот в целях осуществления промышленного рыболовства и (или) прибрежного рыболовства составляет 8 504,8 тонны.

Таким образом, в соответствии с установленными нормами⁴⁹ выделенная часть общего допустимого улова указанных видов крабов, не реализованных на аукционе в размере 8 580 тонн, не была распределена в 2020 году за организациями для осуществления промышленного рыболовства и (или) прибрежного рыболовства.

После неудачно проведенных аукционов Минсельхозом России совместно с Росрыболовством средняя рыночная стоимость одной тонны глубоководных видов крабов, учитываемая при расчете начальной цены крабовых аукционов, была снижена⁵⁰ более чем в 2 раза до уровня 54,199 тыс. рублей.

По повторно выставленным на аукцион 6 лотам⁵¹ на сумму 1 743,5 млн рублей, или в 2,7 раза ниже первоначально выставленной на аукцион начальной цены, были заключены договоры о закреплении доли с единственным участником аукциона по 4 лотам по начальной цене предмета аукциона (лота) на общую сумму 1 162,4 млн рублей. Таким образом, 2 лота остались нереализованными.

Указанные нарушения привели к недоосвоению ОДУ и соответственно к налоговым потерям доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2020 году.

8.1.7. Анализ выполнения требований договоров о закреплении и предоставлении доли квоты добычи (вылова), в том числе предоставленной в инвестиционных целях в части исполнения договоров на строительство объектов на территории Российской Федерации

Крабовые аукционы по 35 лотам, проведенные в октябре 2019 года, предусматривают, что получатель квоты должен в течение пяти лет построить краболовное судно.

Соблюдение инвестором сроков реализации проекта (строительства краболовных судов) и соответствие содержащихся в представленных инвестором отчетах сведений о ходе реализации проекта и строительства объекта установленным требованиям проверяет Минпромторг России⁵².

Установлено, что информация о случаях выявления фактов, являющихся основаниями для досрочного расторжения договора, от Минпромторга России в Росрыболовство не поступала.

-
48. Форма 10 «Освоение квот по предприятиям нарастающим итогом по районам лова (тонн) (объект/район/регион) (на основании данных судовых суточных донесений (ССД), 26.11.2020».
 49. Пункт 2 постановления № 1113.
 50. Постановление Правительства Российской Федерации от 28 сентября 2020 г. № 1548 «О внесении изменений в Правила организации и проведения аукциона в электронной форме по продаже права на заключение договора о закреплении и предоставлении доли квоты добычи (вылова) крабов, предоставленной в инвестиционных целях в области рыболовства, для осуществления промышленного рыболовства и (или) прибрежного рыболовства и заключения такого договора» (далее – постановление № 1548).
 51. Приказ от 28 сентября 2020 года № 501.
 52. Пункт 2 постановления Правительства Российской Федерации от 23 ноября 2019 г. № 1506.

Общая стоимость строительства на отечественных верфях в рамках инвестиционных квот на крабов указанных 35 судов-краболовов составляет 57 439,2 млн рублей⁵³.

Вместе с тем расчет начальной цены предмета аукциона по продаже права на заключение договора о закреплении и предоставлении доли квоты добычи (вылова) крабов, предоставленной в инвестиционных целях, включает применение коэффициента инвестиционного обязательства, учитывающего затраты на реализацию объекта строительства, равного 0,25⁵⁴.

В 2019 году были проведены электронные аукционы, по результатам которых было реализовано 35 лотов на общую сумму 142 365,6 млн рублей, при начальной цене – 120 813,5 млн рублей.

Таким образом, снижение начальной цены предмета аукциона при применении коэффициента инвестиционного обязательства, учитывающего затраты на реализацию объекта строительства в размере 0,25, расчетно составило 362 440,5 млн рублей⁵⁵, что на 305 001,3 млн рублей превышает проектную стоимость строительства судов-краболовов.

В ходе проведения контрольного мероприятия нарушений инвесторами сроков выполнения этапов работ по строительству 35 судов не установлено.

8.1.8. Оценка результатов деятельности Росрыболовства по предоставлению государственных услуг в сфере добычи и реализации водных биологических ресурсов

В соответствии с пунктами 1 и 4 статьи 2 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «О предоставлении государственных и муниципальных услуг» (далее – Закон № 210-ФЗ) государственная услуга – деятельность по реализации функций федерального органа исполнительной власти, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации полномочий органов, предоставляющих государственные услуги. Порядок и стандарт предоставления государственной услуги устанавливаются административным регламентом.

На Едином портале государственных услуг (далее – ЕПГУ) содержится информация о предоставлении Росрыболовством 13 государственных услуг (из них одна функция), на официальном сайте – 14 государственных услуг (из них две функции).

При этом информация на ЕПГУ нуждается в актуализации. Так, прекратили действие размещенные на ЕПГУ административные регламенты⁵⁶ Росрыболовства по исполнению государственных функций по заключению с юридическими лицами

53. Информация Росрыболовства по проектам по строительству судов-краболовов.

54. Пункт 17 Правил организации и проведения аукциона в электронной форме по продаже права на заключение договора о закреплении и предоставлении доли квоты добычи (вылова) крабов, предоставленной в инвестиционных целях в области рыболовства, для осуществления промышленного рыболовства и (или) прибрежного рыболовства и заключения такого договора, утвержденных постановлением № 1113.

55. $120\,813,5/0,25 = 120\,813,5 \times 362\,440,5$.

56. Приказы Росрыболовства от 16 июня 2009 г. № 516 и № 517 утратили силу в 2016 году.

и индивидуальными предпринимателями договоров о закреплении за ними долей квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов и по распределению между юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями промышленных квот, прибрежных квот добычи (вылова), катадромных и трансграничных видов рыб, а также квот добычи (вылова) водных биоресурсов для Российской Федерации в районах действия международных договоров Российской Федерации в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов, на ЕПГУ дата обновления информации – 29 марта 2016 года.

8.2. Оценка полноты и своевременности осуществления Федеральным агентством по рыболовству отдельных полномочий главного администратора (администратора) неналоговых доходов в 2018–2019 годах и истекшем периоде 2020 года, установленных статьей 160.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации

8.2.1. Анализ состояния нормативно-правового регулирования администрирования доходов, полученных по результатам проведения торгов (конкурсов, аукционов) на право заключения соответствующих договоров, с целью оценки полноты и своевременности их поступления в федеральный бюджет

Бюджетным законодательством Росрыболовство наделено полномочиями главного администратора доходов федерального бюджета.

В соответствии с установленными требованиями⁵⁷ изданы приказы об осуществлении Росрыболовством, его территориальными органами, органами государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий администратора доходов бюджетов⁵⁸.

По результатам проведения торгов (конкурсов, аукционов) на право заключения соответствующих договоров доходы федерального бюджета по главе 076 «Федеральное агентство по рыболовству» формируются за счет поступлений по следующим КБК:

-
57. Статья 160.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации, постановление Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2007 г. № 995 «О порядке осуществления федеральными органами государственной власти (государственными органами), органами управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации и (или) находящимися в их ведении казенными учреждениями, а также Центральным банком Российской Федерации бюджетных полномочий главных администраторов доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации».
58. Приказы Росрыболовства от 1 декабря 2017 г. № 812 «Об осуществлении бюджетных полномочий главного администратора (администратора) доходов федерального бюджета Федеральным агентством по рыболовству», от 1 декабря 2017 г. № 813 «Об осуществлении бюджетных полномочий администраторов доходов федерального бюджета территориальными управлениями Федерального агентства по рыболовству», от 19 августа 2020 г. № 439 «Об осуществлении территориальными управлениями Росрыболовства полномочий главных администраторов доходов», от 4 декабря 2018 г. № 704 «Об установлении перечня органов государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих переданные Российской Федерацией полномочия в области организации, регулирования и охраны водных биологических ресурсов, закреплении источников доходов федерального бюджета, определении порядка администрирования органами государственной власти субъектов Российской Федерации доходов, зачисляемых в федеральный бюджет».

- 076 112 06010 01 0000 120 «Доходы в виде платы, полученной по результатам торгов (конкурсов, аукционов) на право заключения договора о предоставлении рыболовного участка, состоящего из акватории водного объекта, находящегося в федеральной собственности»;
- 076 112 06030 01 0000 120 «Доходы в виде платы за предоставление в пользование рыбоводного участка, полученной от проведения торгов (конкурсов, аукционов) на право заключения договора пользования рыбоводным участком, находящимся в федеральной собственности»;
- 076 112 07010 01 0000 120 «Доходы, полученные от продажи на аукционе права на заключение договора о закреплении долей квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов и (или) договора пользования водными биологическими ресурсами, находящимися в федеральной собственности».

При анализе порядков организации и проведения торгов (конкурсов, аукционов) на право заключения договора пользования рыбоводным участком⁵⁹, конкурса на право заключения договора пользования рыболовным участком⁶⁰, проведения аукционов по продаже права на заключение договора о закреплении доли квоты добычи (вылова) водных биоресурсов, договора пользования водными биоресурсами⁶¹, организации и проведения аукциона в электронной форме по продаже права на заключение договора о закреплении и предоставлении доли квоты добычи (вылова) крабов в инвестиционных целях⁶² установлена необходимость их совершенствования.

Действующие порядки организации и проведения торгов (конкурсов, аукционов)⁶³ в целях исключения неполного и (или) несвоевременного перечисления денежных средств как в федеральный бюджет, так и участникам аукционов целесообразно унифицировать в части установления:

- единых правил (сроков) по возврату задатка заявителям;
- единого порядка (сроков) перечисления денежных средств победителя аукциона в федеральный бюджет;
- единых правил (оснований) для перечисления задатка победителя торгов оператором электронной площадки организатору аукциона.

Порядок формирования платы за предоставление рыбоводного участка действующим порядком⁶⁴ не установлен.

59. Постановление № 450.

60. Постановление № 264.

61. Постановление № 602.

62. Постановление № 1113.

63. Постановление № 264, Постановление № 450, Постановление № 602, Постановление № 1113.

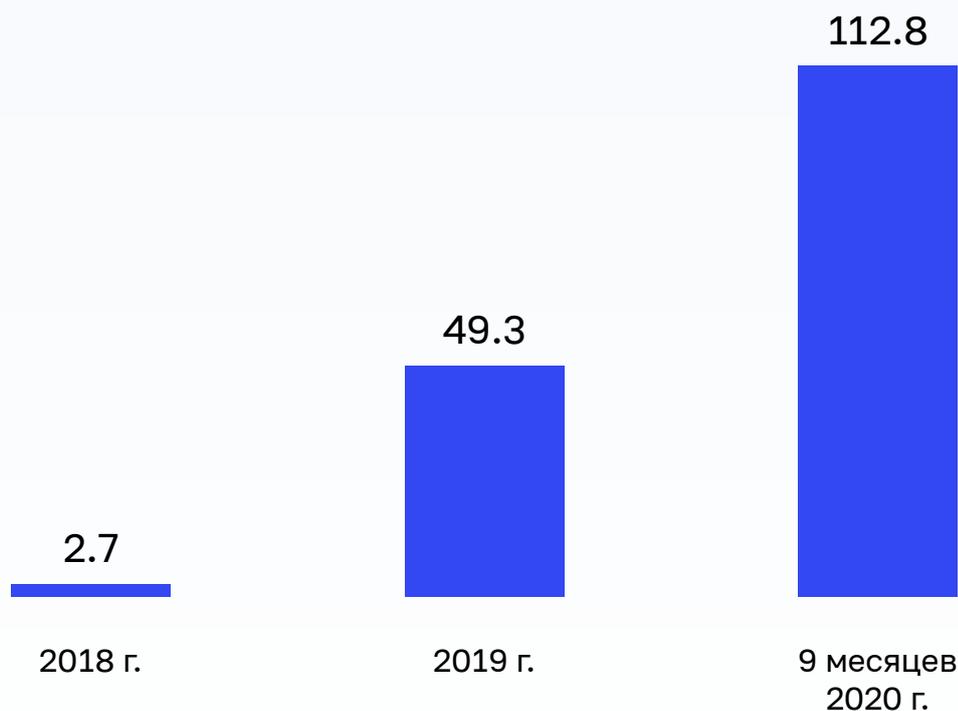
64. Подпункт «л» пункта 24 Правил организации и проведения торгов (конкурсов, аукционов) на право заключения договора пользования рыбоводным участком, утвержденных постановлением № 450.

Не представляется возможным своевременное перечисление организатором аукциона в бюджет задатка победителя аукциона, так как срок перечисления предшествует сроку его получения от оператора электронной площадки⁶⁵.

Не определены сроки перечисления в доход соответствующего бюджета задатка участника аукциона по продаже права на заключение договора о закреплении долей квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов и (или) договора пользования водными биологическими ресурсами, отказавшегося от подписания протокола аукциона и осуществления доплаты.

Исполнение федерального бюджета по главе 076 «Федеральное агентство по рыболовству» в период 2018 года – 9 месяцев 2020 года

млрд руб.



Наибольшую долю в структуре источников доходов Росрыболовства имеют: плата за пользование водными биологическими ресурсами по межправительственным соглашениям (КБК 076 112 03000 01 0000 120) и доходы, полученные от продажи на аукционе права на заключение договора о закреплении долей квот добычи (вылова)

65. Пункты 119, 163, 168 Правил организации и проведения торгов (конкурсов, аукционов) на право заключения договора пользования рыболовным участком, утвержденных постановлением № 450.

водных биологических ресурсов и (или) договора пользования водными биологическими ресурсами, находящимися в федеральной собственности (КБК 076 11207010 01 0000 120).

Так, в период 2018 года – 9 месяцев 2020 года доля указанных платежей составляет 78,3, 98,9, 99,5 % соответственно.

Объем и сроки поступления платежей в федеральный бюджет по межправительственным соглашениям определяются соответствующими межправительственными договоренностями, а от продажи на аукционе соответствующего права – итогами аукционов, конкурсной документацией.

8.2.2. Проверка полноты и своевременности осуществления Федеральным агентством по рыболовству отдельных полномочий главного администратора (администратора) неналоговых доходов

Нормативными правовыми актами, утверждающими правила проведения торгов (конкурсов, аукционов) на право заключения Росрыболовством соответствующих договоров, установлены сроки по перечислению организатором торгов соответствующих денежных средств в доход федерального бюджета, а также по перечислению (возврату) денежных средств участникам торгов (конкурсов, аукционов), не победившим в них.

В нарушение установленных порядков⁶⁶ Росрыболовством не соблюдены сроки, установленные для перечисления в федеральный бюджет денежных средств победителей аукционов.

Нарушение срока составило от 2 до 62 рабочих дней.

Установлены факты неперечисления (либо перечисления в течение достаточно длительного периода) в федеральный бюджет задатков победителей аукциона, уклонившихся от подписания договора и от осуществления доплаты.

По результатам аукциона⁶⁷ (протокол аукциона от 14–15 сентября 2020 года) по четырем лотам указанные задатки составили 308,7 тыс. рублей. По состоянию на 27 ноября 2020 года задатки победителей в федеральный бюджет не перечислены.

Задаток победителя аукциона, уклонившегося от подписания договора и от осуществления доплаты, по результатам аукциона⁶⁸ (протокол аукциона от 31 марта 2020 года) по двум лотам на общую сумму 62,0 тыс. рублей перечислен в доход федерального бюджета только 22 октября 2020 года.

Отсутствие установленного срока перечисления в бюджет задатка победителей аукциона⁶⁹, уклонившегося от подписания протокола аукциона, договора и (или) от осуществления доплаты, способствует отвлечению денежных ресурсов государства.

66. Подпункты «а», «б» пункта 78, подпункты «а», «б» пункта 119 постановления № 450, пункт 61 постановления № 602, пункт 61 постановления № 1113.

67. Аукцион проведен в соответствии с приказом Росрыболовства от 31 июля 2020 г. № 408.

68. Аукцион проведен в соответствии с приказом Росрыболовства от 27 февраля 2020 г. № 103.

69. Проводимого в соответствии с постановлением № 602.

Росрыболовством не соблюдались сроки при возврате задатков заявителям, участникам торгов (конкурсов, аукционов), не победившим в них.

В нарушение установленных требований⁷⁰, согласно которым участникам, не победившим в аукционе, организатор аукциона возвращает задаток в течение 5 рабочих дней со дня подписания протокола аукциона, Росрыболовством возврат задатка осуществлен позже установленного срока на 1⁷¹ и 9⁷² рабочих дней.

Росрыболовством в нарушение установленных требований⁷³ не проведены своевременно операции по сторнированию начислений, подтверждающих право требования к плательщику по результатам аукционов, в связи с отказом победителя аукциона произвести доплату по его итогам.

В результате в бухгалтерском учете Росрыболовства отражена задолженность организаций перед федеральным бюджетом (в части доплаты по итогам аукциона), сроки внесения которой истекли.

Учетная политика Росрыболовства⁷⁴ не в полной мере соответствует стандарту бухгалтерского учета⁷⁵.

Так, Учетной политикой Росрыболовства⁷⁶ определены только первичные документы, подтверждающие возникновение права требования к плательщику денежных средств (протокол аукциона), при этом не указаны документы-основания для проведения сторнирования данных начислений в связи с отказом победителя аукциона от подписания договора и (или) от доплаты по итогам аукциона.

9. Возражения или замечания руководителей объектов контрольного мероприятия на результаты контрольного мероприятия

В ходе проведения контрольного мероприятия подписан акт. На акт проверки в Росрыболовстве представлены замечания, ряд которых учтен при подготовке отчета.

-
70. Пункт 62 Правил проведения аукционов по продаже права на заключение договора о закреплении долей квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов и (или) договора пользования водными биологическими ресурсами, утвержденных постановлением № 602.
 71. Приказ Росрыболовства о проведении аукциона от 27 февраля 2020 года № 103.
 72. Приказ Росрыболовства о проведении аукциона от 28 января 2020 года № 51.
 73. Пункт 3 Инструкции по применению Единого плана счетов бухгалтерского учета для органов государственной власти (государственных органов), органов местного самоуправления, органов управления государственными внебюджетными фондами, государственных академий наук, государственных (муниципальных) учреждений, утвержденной приказом Минфина России от 1 декабря 2010 г. № 157н.
 74. Утверждена приказом от 14 июня 2013 г. № 445.
 75. Пункт 9 Федерального стандарта бухгалтерского учета для организаций государственного сектора «Учетная политика, оценочные значения и ошибки», утвержденного приказом Минфина России от 30 декабря 2017 г. № 274н.
 76. Пункт 2.15.3 Учетной политики Росрыболовства.

10. Выводы

10.1. Изменение «исторического принципа» распределения ОДУ на добычу (вылов) крабов позволило получить в доход федерального бюджета в 2019 и 2020 годах 142 366 млн рублей. Данные поступления носили разовый характер и в дальнейшем не прогнозируются, так как распределены фактически все квоты на вылов крабов.

10.2. Ставки сборов за пользование объектами водных биологических ресурсов, установленные главой 25.1 Налогового кодекса Российской Федерации, не менялись с 2007 года. В результате начальная цена торгов при проведении аукционов по продаже права на заключение договора о закреплении доли квоты добычи (вылова) водных биоресурсов, договора пользования водными биоресурсами и цена предметов лотов высоколиквидных биоресурсов формируется в 33–60 раз ниже рыночной стоимости лотов, что, учитывая ограниченное количество участников, несет риски недопоступления доходов в федеральный бюджет.

10.3. Комплекс мероприятий, предусмотренных «дорожной картой» по развитию конкуренции в сфере рыбохозяйственного комплекса, реализованных в 2018–2020 годах, не позволил исключить условия, способствующие монополизации рынка добычи (вылова) водных биологических ресурсов.

10.4. Росрыболовством нарушен порядок ведения Государственного рыбохозяйственного реестра, установленный постановлением Правительства Российской Федерации от 12 августа 2008 г. № 601 «О государственном рыбохозяйственном реестре».

10.5. В нарушение законодательства о рыболовстве в 2019 году Росрыболовством не полностью распределен на 2020 год ОДУ по крабам. В результате конечная цена аукционов сформировалась по заниженным объемам.

10.6. Формирование начальной цены лотов крабовых аукционов на 2020 и последующие годы осуществлено при отсутствии установленной квоты добычи (вылова) крабов в инвестиционных целях.

Начальная цена предметов лотов аукционов применительно к измененному в 2020 году ОДУ по крабам занижена на 7716,6 млн рублей, или 6,4 %.

10.7. Реализация долей квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов производится в условиях, когда их первоначальная стоимость формируется без учета фактически предоставляемого объема добычи (вылова) водных биологических ресурсов.

Изменение платы в случае увеличения (уменьшения) объема квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов относительно значения, принятого при расчете начальной цены доли квоты при проведении соответствующего аукциона, нормативными правовыми актами не предусмотрено.

Введение указанного механизма позволило бы увеличить поступления в бюджет.

10.8. Росрыболовством осуществлен расчет размера предмета аукциона квоты добычи (вылова) сельди тихоокеанской в Западно-Камчатской подзоне на 13 383,931 тонны меньше установленной. В результате начальная цена лотов по аукциону по продаже права договора о закреплении доли квоты добычи (вылова) водных биологических ресурсов для осуществления промышленного рыболовства и (или) прибрежного рыболовства в Дальневосточном рыбохозяйственном бассейне занижена на 52,6 млн рублей, или 29,78 %.

10.9. Росрыболовством не проводилась работа по выявлению оснований для принудительного прекращения права на добычу (вылов) водных биологических ресурсов организаций, систематически нарушавших законодательство Российской Федерации в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов при осуществлении рыболовства.

10.10. В нарушение установленного порядка Росрыболовством по шести лотам, сформированным в 2019 году по реализации права на добычу (вылов) глубоководных крабов, по которым не было предоставлено в установленном порядке право на добычу (вылов) крабов в инвестиционных целях, не были распределены 8 580 тонн применительно к квотам добычи (вылова) водных биоресурсов в морских водах для осуществления промышленного рыболовства и (или) прибрежного рыболовства, что привело к недоосвоению ОДУ и, соответственно, к налоговым потерям доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

10.11. Не обоснован коэффициент инвестиционного обязательства (0,25), учитывающий затраты победителей аукционов на реализацию строительства судов, для расчета начальной цены предмета крабового аукциона. Применение данного понижающего коэффициента привело к рискам недопоступления в федеральный бюджет 305 001,3 млн рублей (362 440,5 млн рублей – снижение начальной цены предмета аукциона минус 57 439,2 млн рублей – фактическая проектная стоимость строительства судов-краболовов).

10.12. На ЕПГУ не актуализирована информация об оказываемых Росрыболовством государственных услугах.

10.13. Действующие порядки организации и проведения торгов (конкурсов, аукционов) целесообразно унифицировать в части установления:

- единых правил (сроков) по возврату задатка заявителям;
- единого порядка (сроков) перечисления денежных средств победителя аукциона в федеральный бюджет;
- единых правил (оснований) для перечисления задатка победителя торгов оператором электронной площадки организатору аукциона.

10.14. Порядок формирования платы за предоставление рыбоводного участка указываемой в извещении о проведении конкурса действующим законодательством не определен.

10.15. Установлена необходимость совершенствования Правил организации и проведения торгов на право заключения договора пользования рыбоводным участком в части установления согласованности сроков перечисления задатка победителя торгов в форме аукциона в электронной форме как оператором электронной площадки организатору аукциона, так и организатором аукциона в федеральный бюджет.

10.16. Установлена необходимость совершенствования Правил проведения аукционов по продаже права на заключение договора о закреплении долей квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов в части установления сроков перечисления в доход соответствующего бюджета задатка участника аукциона, отказавшегося от подписания протокола аукциона и осуществления доплаты.

11. Предложения (рекомендации)

11.1. Направить информационное письмо Счетной палаты Российской Федерации в Правительство Российской Федерации с предложениями поручить Минсельхозу России рассмотреть следующие вопросы:

- о пересмотре ставок сборов за пользование объектами водных биологических ресурсов, установленных пунктом 4 статьи 333.3 Налогового кодекса Российской Федерации, в том числе с учетом прогнозов социально-экономического развития Российской Федерации;
- о взимании дополнительной платы в случае увеличения объема квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов относительно значения, принятого при расчете начальной цены предмета соответствующего аукциона;
- о пересмотре значения коэффициента инвестиционного обязательства, учитывающего затраты на реализацию объекта строительства, предусмотренного постановлением № 1113;
- о внесении изменений в постановление № 450 в части уточнения процедуры и сроков перечисления денежных средств победителя аукциона в электронной форме в бюджет и дополнений в части определения порядка формирования платы за предоставление рыбоводного участка;
- о внесении изменений в постановление № 602 в части установления сроков перечисления в доход соответствующего бюджета задатка участника аукциона, отказавшегося от подписания протокола аукциона и осуществления доплаты.

11.2. Направить представление Счетной палаты Российской Федерации в Федеральное агентство по рыболовству.

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

