

*Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 12 сентября 2008 года № 34К (611) «О результатах контрольного мероприятия «Параллельная проверка использования и охраны водных биологических ресурсов Балтийского моря, а также средств федерального бюджета, выделяемых в 2005-2007 годах на государственный контроль и надзор в области охраны, воспроизводства и использования рыбных запасов»:*

*Утвердить отчет о результатах контрольного мероприятия.*

*Направить представления Счетной палаты в Министерство финансов Российской Федерации, руководителю Федерального агентства по рыболовству, руководителю Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору.*

*Направить информационные письма Председателю Правительства Российской Федерации В. В. Путину, в Федеральную службу безопасности Российской Федерации.*

*Направить отчет о результатах контрольного мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.*

## **ОТЧЕТ**

### **о результатах контрольного мероприятия «Параллельная проверка использования и охраны водных биологических ресурсов Балтийского моря, а также средств федерального бюджета, выделяемых в 2005-2007 годах на государственный контроль и надзор в области охраны, воспроизводства и использования рыбных запасов»**

**Основание для проведения контрольного мероприятия:** пункт 3.8.2 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2008 год.

#### **Цели контрольного мероприятия**

Оценить управление и контроль за рыболовством в Балтийском море; проверить и определить эффективность мер регулирования и использования водных биологических ресурсов, а также средств федерального бюджета, выделяемых на государственный контроль и надзор в области охраны, воспроизводства и использования рыбных запасов.

#### **Предмет контрольного мероприятия**

Учредительные, распорядительные, бухгалтерские, отчетные, информационные и иные документы, подтверждающие законность и эффективность использования средств федерального бюджета, выделяемых на государственный контроль и надзор в области охраны, воспроизводства и использования рыбных запасов; данные о водных биологических ресурсах (далее - ВБР) и их состоянии.

#### **Объекты контрольного мероприятия**

Управление Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору по Калининградской области (далее - Управление Россельхознадзора по Калининградской области), федеральное государственное унитарное предприятие «Атлантический научно-исследовательский институт рыбного хозяйства и океанографии» (далее - ФГУП «Атлант-НИРО»), федеральное государственное учреждение «Западно-Балтийское бассейновое управление по сохранению, воспроизводству водных биологических ресурсов и организации рыболовства» (далее - ФГУ «Запбалтрыбвод»), Пограничное управление Федеральной службы безопасности Российской Федерации по Калининградской области (далее - Пограничное управление ФСБ России по Калининградской области) и Пограничное управление Федеральной службы безопасности Российской Федерации по

г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области (далее - Пограничное управление ФСБ России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области). По запросам Счетной палаты Российской Федерации получена информация от МПР России, Росрыболовства и его территориальных управлений, Россельхознадзора, Росприроднадзора, Росгидромета, Управления Россельхознадзора по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области, Мурманского филиала ФГУП «Национальные рыбные ресурсы», ФГУ «Северо-Западное бассейновое управление по сохранению, воспроизводству водных биологических ресурсов и организации рыболовства».

**Проверяемый период деятельности:** 2005-2007 годы.

**Срок проведения контрольного мероприятия:** февраль-август 2008 года.

### **Результаты контрольного мероприятия**

#### **1. Соблюдение законодательных и нормативных правовых актов, регламентирующих государственный контроль, мониторинг, сохранение, изучение и воспроизводство водных биологических ресурсов Балтийского моря**

В национальном рыбохозяйственном законодательстве Российской Федерации учтены требования и положения девяти международных конвенций и соглашений, касающихся вопросов рыболовства в бассейне Балтийского моря.

Основным документом международного морского права является Конвенция ООН по морскому праву, которая имеет общеобязательный характер и устанавливает правовой режим вод Мирового океана; правовые рамки любой деятельности, включая рыболовство; права и обязанности государств в отношении живых морских ресурсов.

Российская Федерация ратифицировала Конвенцию ООН по морскому праву, и для России она вступила в силу с 11 апреля 1997 года. Основными законами, реализующими положения Конвенции ООН по морскому праву, являются федеральные законы от 17 декабря 1998 года № 191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации», от 30 ноября 1995 года № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации», от 31 июля 1998 года № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации».

Государственное управление в области рыболовства и сохранения ВБР в Российской Федерации осуществляется федеральными законами от 30 ноября 1995 года № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации», от 17 декабря 1998 года № 191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации», от 31 июля 1998 года № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, о территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации», от 24 апреля 1995 года № 52-ФЗ «О животном мире», от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», от 23 ноября 1995 года № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе», от 20 декабря 2004 года № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов», а также Гражданским кодексом Российской Федерации.

Уголовным кодексом Российской Федерации и Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (далее - КоАП России) установлена уголовная и административная ответственность за правонарушения в области рыболовства.

Основным законом в области рыболовства является Федеральный закон от 20 декабря 2004 года № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» (далее - Федеральный закон от 20 декабря 2004 года № 166-ФЗ), которым установлен правовой механизм рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов.

Международной научной организацией, координирующей национальные морские исследования в Северной Атлантике, включая прилегающие моря, является

Международный совет по исследованию моря (далее - ИКЕС). Его членами являются 19 стран, в том числе Российская Федерация.

Основные принципы взаимоотношений в области рыболовства между государствами, расположенными в бассейне Балтийского моря, определялись Конвенцией о рыболовстве и сохранении живых ресурсов в Балтийском море и Бельтах, подписанной 13 сентября 1973 года (далее - Конвенция).

Согласно Конвенции каждое государство должно принимать в отношении своих граждан и судов соответствующие меры по обеспечению выполнения положений Конвенции и рекомендаций Международной комиссии по рыболовству в Балтийском море, а в случае их нарушений предпринимать соответствующие действия. Положения Конвенции не применяются к промыслу, проводимому исключительно с целью научных исследований, а полученный улов не должен продаваться, выставляться или предлагаться для продажи.

В соответствии с Конвенцией государствами Балтийского региона была учреждена Международная комиссия по рыболовству в Балтийском море (далее - ИБСФК), которая на ежегодных сессиях в частности устанавливала общий допустимый улов (далее - ОДУ) с учетом рекомендаций ИКЕС по объектам международного регулирования (треска, сельдь, шпрот и лосось). Распределение ОДУ по квотам осуществляется по согласованным между странами Балтийского региона ключам.

Рекомендации Международной комиссии по рыболовству в Балтийском море были обязательны для всех стран Балтийского региона и их международных объединений.

Используемые рыбные ресурсы Балтийского моря разделены границами исключительных экономических зон (далее - ИЭЗ) девяти государств: Дании, Германии, Польши, России, Литвы, Латвии, Эстонии, Финляндии, Швеции.

ИЭЗ России, прилегающая к Калининградской области (главный район промысла). Основные объекты: треска, сельдь (салака), шпрот (килька), речная камбала, лосось.

Куршский залив. Основные объекты: лещ, судак и другие пресноводные рыбы.

Вислинский (Калининградский залив). Основные объекты: сельдь (салака), лещ, судак, другие пресноводные рыбы.

ИЭЗ России в Финском заливе. Основные объекты: сельдь (салака), лосось.

В связи со вступлением с 1 января 1995 года Швеции и Финляндии, а с 1 мая 2004 года Польши, Литвы, Латвии и Эстонии в Европейский союз фактическими участниками Конвенции стали две стороны: Россия и Европейское сообщество. В соответствии со статьей 19 Конвенции указанными прибалтийскими странами, а также Европейским сообществом, были направлены Правительству-Депозитарию (Польше) уведомления об их выходе из Конвенции.

После официального оформления своего выхода из Конвенции Литвы, Латвии, Эстонии и Европейского сообщества с 1 января 2006 года, а Польши с 1 января 2007 года, формально в Конвенции остался лишь один участник - Россия. На 31 сессии ИБСФК, проходившей в г. Висби (Швеция) в сентябре 2005 года, было принято решение о закрытии секретариата ИБСФК в г. Варшаве с 1 января 2006 года.

Таким образом, Конвенция не применяется с 1 января 2006 года, а с 1 января 2007 года утратила силу.

В целях обеспечения регулирования рыболовства в Балтийском море после завершения деятельности ИБСФК представители Российской Федерации и Европейского сообщества начали диалог об изменении многостороннего формата Комиссии в двусторонний (Россия - ЕС).

В 2006 году была прекращена работа Международной комиссии по рыболовству в Балтийском море, что привело к проблеме обеспечения сохранения и рационального использования запасов ВБР Балтийского моря.

До 2005 года национальные правила рыболовства всех стран Балтийского региона были унифицированы в соответствии с Правилами рыболовства Международной комиссии по рыболовству в Балтийском море. Правила рыболовства и меры контроля ЕС на 2008 год по многим параметрам не совпадают с российскими правилами рыболовства.

На двусторонних консультациях делегаций России и ЕС в Брюсселе в июле 2006 года удалось согласовать текст соглашения о сотрудничестве в области рыболовства в Балтийском море между Европейским сообществом и Российской Федерацией. В рамках данного соглашения предусматривается создание международной смешанной комиссии по рыбному хозяйству, которая будет осуществлять практическую работу по реализации достигнутых договоренностей в области рыболовства.

Однако до настоящего времени соглашение не подписано. Россия и ЕС с 2006 года самостоятельно:

- определяют состояние запасов основных промысловых видов рыб в Балтийском море на основе рекомендаций ИКЕС;
- устанавливают собственный общий допустимый улов водных биологических ресурсов;
- определяют меры регулирования промысла;
- прекратили международное сотрудничество в области контроля и внедрения мер по регулированию рыбного промысла.

В зоне Евросоюза практически проведена замена системы квотирования вылова на систему ограничения промыслового усилия для добычи трески, а также изменены требования к орудиям лова; промысловая мера и сроки запретных периодов не совпадают с российскими правилами рыболовства.

Правоотношения в области рыболовства и сохранения ВБР в Российской Федерации определяются Федеральным законом от 20 декабря 2004 года № 166-ФЗ, при этом многие его нормы не имеют прямого действия. Для обеспечения применения его норм в полном объеме необходимо было разработать и принять соответствующие подзаконные акты, однако не все предусмотренные данным федеральным законом нормативные правовые акты приняты.

По состоянию на 20 июня 2008 года не были утверждены порядки: оформления, выдачи, регистрации разрешений на добычу (вылов) ВБР и внесения в них изменений; приостановления действия разрешения на добычу (вылов) ВБР и аннулирования разрешения на добычу (вылов) ВБР; осуществления государственного мониторинга ВБР и применения его данных для организации рационального использования и сохранения ВБР.

С момента принятия Федерального закона от 20 декабря 2004 года № 166-ФЗ прошло 3,5 года, однако на момент проверки Правительством Российской Федерации указанные порядки не приняты.

Кроме того, Правительством Российской Федерации не утвержден порядок государственного контроля в области охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира и среды их обитания, принятие которого предусмотрено статьей 16 Федерального закона от 24 апреля 1995 года № 52-ФЗ «О животном мире».

Проверкой установлено, что до 2007 года в рыбохозяйственном бассейне Калининградской области действовали Правила рыболовства во внутренних водоемах Балтийского моря, которые были утверждены приказом Минрыбхоза СССР от 15 августа 1980 года № 366, а также Правила промысла живых ресурсов для российских юридиче-

ских лиц и граждан в исключительной экономической зоне Российской Федерации в Балтийском море, утвержденные приказом Минрыбхоза СССР от 18 июня 1986 года № 322 (с изменениями и дополнениями). С 29 декабря 2006 года введены новые Правила рыболовства для Западного рыбохозяйственного бассейна, утвержденные приказом Минсельхоза России № 486.

При проведении научно-исследовательских работ и контрольного лова в Балтийском море ФГУП «АтлантНИРО» в 2005-2007 годах реализовало 129,4 тонны ВБР, что не соответствовало порядку, установленному Конвенцией.

Продукция реализовывалась как привлеченным организациям, участвующим в вылове рыбы (в среднем за 3 года - 90 % улова), так и сотрудникам института. За проверяемый период сотрудникам института было реализовано 12,8 тонны рыбы на сумму 188,8 тыс. рублей.

В нарушение статьи 3 и пункта 3 статьи 20 Федерального закона от 2 января 2000 года № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов» ФГУП «АтлантНИРО» в 2005-2007 годах реализовывало рыбопродукцию, полученную в ходе проведения научно-исследовательских работ и контрольного лова, без соответствующих документов.

В Калининградской области остается нерешенным вопрос, касающийся охраны ВБР Куршского и Калининградского заливов.

При осуществлении своих функций Пограничное управление ФСБ России по Калининградской области руководствуется Федеральным законом от 31 июля 1998 года № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации», которым определено, что к внутренним морским водам относятся воды заливов, бухт, губ и лиманов, берега которых полностью принадлежат Российской Федерации.

Вместе с тем берега Куршского и Калининградского заливов являются смежными с берегами сопредельных государств - Литвы и Польши.

В соответствии с Водным кодексом Российской Федерации к внутренним морским водам относятся морские воды, расположенные в сторону берега от исходных линий, принятых для отсчета ширины территориального моря Российской Федерации. В соответствии с государственным водным кадастром, который ведется в Российской Федерации, Калининградский и Куршский заливы относятся к водоемам устьевых частей рек Преголь и Нямунас и, соответственно, включены в раздел I «Поверхностные воды» тома 1 «Бассейн Балтийского моря».

По мнению МИДа России, в российском законодательстве по данному вопросу имеется пробел, который следовало бы заполнить путем упоминания российской части Калининградского и Куршского заливов в абзаце 2 части второй статьи 1 Федерального закона от 31 июля 1998 года № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации». С учетом изложенного МИД России считает, что российская часть акватории Калининградского и Куршского заливов входит в состав внутренних морских вод Российской Федерации.

Приказом ФСБ России от 11 сентября 2007 года № 460 (зарегистрирован в Минюсте России 15 октября 2007 года № 10318) внесены изменения в приказ ФСБ России от 10 июля 2007 года № 355 «Об определении участков (районов) внутренних вод Российской Федерации, в пределах которых установлен пограничный режим», в соответствии с которым акватории Калининградского и Куршского заливов Балтийского моря отнесены к внутренним морским водам Российской Федерации.

Отсутствие определенности в вопросе отнесения заливов к категориям водоемов (море или внутренние водоемы) привело в 2005-2007 годах к дублированию функций, связанных с охраной ВБР Калининградского и Куршского заливов Пограничным

управлением ФСБ России по Калининградской области и Управлением Россельхознадзора по Калининградской области.

Вопросы сохранения и рационального использования ВБР в Калининградском и Куршском заливах Балтийского моря регулируются двусторонними соглашениями:

- Соглашением между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Польша о взаимных отношениях и сотрудничестве в области рыбного хозяйства (от 5 июля 1995 года);

- Соглашением между Правительством Российской Федерации и Правительством Литовской Республики о сотрудничестве в области рыбного хозяйства (от 29 июня 1999 года).

## **2. Управление и контроль над рыболовством, выполнение существующих норм по рыболовству, а также осуществление мониторинга влияния окружающей среды на рыбные запасы в Балтийском море**

В соответствии со статьей 16 Федерального закона от 24 апреля 1995 года № 52-ФЗ «О животном мире» задачей государственного контроля в области охраны, использования и воспроизводства объектов животного мира и среды их обитания является обеспечение соблюдения всеми юридическими лицами и гражданами требований законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов Российской Федерации об охране и использовании объектов животного мира.

На основании статьи 43 Федерального закона от 20 декабря 2004 года № 166-ФЗ государственный контроль в области рыболовства и сохранения ВБР проводится федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими контроль в области рыболовства и сохранения ВБР, а также среды их обитания, в рамках полномочий, определяемых Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации.

В 2005-2007 годах охрану морских биологических ресурсов и государственный контроль в 26 подрайоне Балтийского моря осуществляло Пограничное управление ФСБ России по Калининградской области, а на Управление Россельхознадзора по Калининградской области были возложены функции по контролю и надзору в сфере охраны, воспроизводства, использования объектов животного мира, отнесенных к ВБР, и среды их обитания на территории Калининградской области.

Федеральное агентство по рыболовству было преобразовано в Государственный комитет Российской Федерации по рыболовству в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 24 сентября 2007 года № 1274 и имело с сентября 2007 года полномочия в сфере контроля и надзора за ВБР и средой их обитания во внутренних водах Российской Федерации, за исключением внутренних морских вод Российской Федерации.

С ноября 2007 года функции по контролю и надзору за ВБР и средой их обитания были переданы Западно-Балтийскому территориальному управлению Государственного комитета Российской Федерации по рыболовству.

Меры по сохранению, воспроизводству и рациональному использованию ВБР Балтийского моря определены Правилами рыболовства для Западного рыбохозяйственного бассейна, утвержденными приказом Минсельхоза России от 29 декабря 2006 года № 486, которые включают: определение запретных районов, сроков, видов, орудий лова и способов добычи (вылова) ВБР; установление минимальных размеров ячеи, размеров и оснастки орудий лова; допустимый прилов молоди и прилов других видов водных биологических ресурсов.

Мониторинг промысла российскими судами в зонах иностранных государств и в районах действия международных конвенций по рыболовству в 2005-2007 годах осуществляло ФГУ «Запбалтрыбвод».

Зоной его ответственности являлась акватория 26-го подрайона Балтийского моря, включающая в себя ИЭЗ России и территориальное море Российской Федерации, прилегающие к Калининградской области южная часть Куршского залива и северная часть Калининградского залива.

Приказами от 24 января 2006 года № 7 и от 24 января 2007 года № 18 Росрыболовство утвердило ФГУ «Запбалтрыбвод» планы ресурсных исследований и государственного мониторинга ВБР на 2006 и на 2007 годы.

Для выполнения данного плана ФГУ «Запбалтрыбвод» были определены квоты на вылов ВБР в Балтийском море, а также в Куршском и Калининградском заливах, которые практически не были освоены.

Федеральное государственное учреждение «Запбалтрыбвод» не выполнило приказы Росрыболовства от 24 января 2006 года № 7 и от 24 января 2007 года № 18 в части установленного плана ресурсных исследований и государственного мониторинга ВБР на 2006-2007 годы.

В 2005-2007 годах ФГУ «Запбалтрыбвод» осуществляло выборочный контроль за видовым и размерным составом уловов ВБР, а также контроль за приловом молоди в пунктах выгрузки рыбопродукции, показатели которого в 2007 году снизились. Так, в 2005 году сотрудниками ФГУ «Запбалтрыбвод» было осуществлено 26 выездов в рыбные порты и выборочно проверены 44 судна на предмет размера ячеи и размера выловленной рыбы. В 2006 году было проверено 66 рыбодобывающих судов, а в 2007 году было осуществлено всего 11 выездов и проверено 23 промысловых судна в пунктах выгрузки рыбопродукции.

Мониторинг влияния окружающей среды на рыбные запасы Балтийского моря осуществлялся ФГУП «АтлантНИРО» в рамках проведения научно-исследовательских работ по темам «Комплексное исследование биоресурсов рыболовства Балтийского моря и его заливов, Атлантического океана с целью определения величины их изъятия и разработки рекомендаций по их рациональному использованию» и «Мониторинг экологического состояния и антропологического загрязнения экосистем Балтийского моря, Куршского и Калининградского заливов, оценка и прогноз радиоактивного загрязнения рыбопромысловых районов в экономической зоне Российской Федерации».

Результаты научных исследований отразили улучшение газового режима в начале года и его ухудшение (с появлением сероводородных зон) во второй половине года. Указанные работы были проведены с целью принятия действенных мер на уровне общеевропейского и местного законодательства по сокращению и прекращению загрязнения водных экосистем Балтийского моря.

### **3. Обоснованность, условия, объемы выделения средств федерального бюджета, эффективное и целевое их использование в 2005-2007 годах**

В 2005-2006 годах государственные морские инспекции Пограничного управления ФСБ России по Калининградской области и Пограничного управления ФСБ России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области являлись самостоятельными подразделениями пограничных управлений ФСБ России, получателями средств федерального бюджета четвертого уровня. За указанный период государственными морскими инспекциями были получены средства федерального бюджета в размере 19162,4 тыс. рублей, в том числе на выплату заработной платы, начисления на оплату труда и прочие выплаты - 18006,3 тыс. рублей, или 94 % от общего объема выделенных средств. Кас-

совое исполнение составило 19047,2 тыс. рублей, или 99,4 %. Неисполненные назначения за 2005-2006 годы составили 115,2 тыс. рублей, или 0,6 процента.

В декабре 2006 года государственные морские инспекции как самостоятельные подразделения были упразднены, их лицевые счета закрыты. С 2007 года финансирование государственных морских инспекций осуществлялось через пограничные управления ФСБ России. В связи с этим выделить из общего объема финансирования расходов пограничных управлений расходы для государственных морских инспекций в 2007 году не представилось возможным.

Управлению Россельхознадзора по Калининградской области на содержание и реализацию возложенных на него функций в 2005-2007 годах были выделены средства федерального бюджета в размере 249045,9 тыс. рублей, в том числе в 2005 году - 41182,5 тыс. рублей, в 2006 году - 90425,5 тыс. рублей и в 2007 году - 117437,9 тыс. рублей.

На нужды, связанные с выполнением функций по государственному контролю и надзору в сфере охраны, воспроизводства ВБР и среды их обитания, ежегодно расходовалось около 25 % от общего объема выделенных средств.

Фактическое освоение средств за указанный период составило 247730,8 тыс. рублей, или 99,5 % от объема выделенных бюджетных средств, в том числе в 2005 году - 40064,1 тыс. рублей, или 97,3 %, в 2006 году - 90228,8 тыс. рублей, или 99,8 %, в 2007 году - 117437,9 тыс. рублей, или 100 процентов.

Остаток неосвоенных средств за проверяемый период составил 1315,1 тыс. рублей, или 0,5 % от суммы выделенных средств.

В 2005-2007 годах ФГУ «Запбалтрыбвод» были выделены средства федерального бюджета в размере 53471,3 тыс. рублей, в том числе в 2005 году - 16514,2 тыс. рублей, в 2006 году - 14581,2 тыс. рублей, в 2007 году - 22375,9 тыс. рублей.

В нарушение статьи 221 Бюджетного кодекса Российской Федерации ФГУ «Запбалтрыбвод» не представило в установленные сроки на утверждение Росрыболовству смету доходов и расходов по установленной форме. Первоначальная смета ФГУ «Запбалтрыбвод» была утверждена Росрыболовством 19 января 2006 года, то есть с превышением максимального срока на 9 дней.

В 2005 году ФГУ «Запбалтрыбвод» имело неисполненные назначения на сумму 168,2 тыс. рублей, или 1 % от доведенных лимитов, в 2007 году - на 3798,7 тыс. рублей, или 17 процентов.

В период с 2005 по 2007 год в нарушение постановления Госкомстата России от 5 января 2004 года № 1 «Об утверждении унифицированных форм первичной документации по учету труда и его оплаты», которым утверждена форма Т-3 «Штатное расписание», в штатных расписаниях ФГУ «Запбалтрыбвод» отсутствуют данные о количестве штатных единиц, размере должностного оклада, сведения о надбавках и фонде заработной платы.

Для выполнения научно-исследовательских работ ФГУП «АтлантНИРО» в 2005-2007 годах поступали средства федерального бюджета на основании государственных контрактов, заключенных с Росрыболовством. В структуре финансирования доля средств, полученных из федерального бюджета на выполнение научно-исследовательских работ, составляла в 2005 году 78,3 %, в 2006 году - 69,4 %, в 2007 году - 86,1 процента.

На финансирование ФГУП «АтлантНИРО» в 2005-2007 годах были получены средства федерального бюджета в размере 440200 тыс. рублей, в том числе в 2005 году - 138400 тыс. рублей, в 2006 году - 147400 тыс. рублей, в 2007 году - 154400 тыс. рублей.

В нарушение пункта 2.2 государственных контрактов Росрыболовство оплатило выполненные работы в соответствии с календарным планом, но без соблюдения размеров затрат в разрезе их видов. В результате с превышением расходов, предусмотренных сметами в разрезе статей, в течение проверяемого периода произведена оплата на сумму 4923,6 тыс. рублей.

Федеральным государственным унитарным предприятием «АтлантНИРО» представлены разрешительные письма Росрыболовства от 13 марта 2006 года № 04-02/271 и от 28 июня 2008 года № 01/923ф, которыми институту предоставлено право в случае необходимости перераспределять расходы по статьям сметы затрат в пределах контрактной цены.

В нарушение пункта 7 статьи 20 Федерального закона от 14 ноября 2002 года № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» в течение проверяемого периода деятельность директора ФГУП «АтлантНИРО» осуществлялась на основании трудового договора (контракта), заключенного 16 июля 2001 года с Госкомрыболовством России, которое было упразднено Указом Президента Российской Федерации «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» от 9 марта 2004 года № 314.

Согласно пункту 3 Положения об условиях оплаты труда руководителей государственных предприятий при заключении с ними трудовых договоров (контрактов), утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 21 марта 1994 года № 210 «Об условиях оплаты труда руководителей государственных предприятий при заключении с ними трудовых договоров (контрактов)», повышение должностного оклада руководителям государственных предприятий должно осуществляться путем внесения изменений (дополнений) в трудовой договор (контракт). Однако в контракт с руководителем ФГУП «АтлантНИРО», заключенный с Госкомрыболовством России 16 июля 2001 года, дополнения и изменения в пункт 4 «Оплата труда и социальные гарантии руководителя» не вносились. В течение 2001-2007 годов изменения должностного оклада и вознаграждения от прибыли осуществлялись на основании телеграмм и писем Госкомрыболовства России, а с 17 декабря 2004 года - на основании писем и телеграмм Росрыболовства, что является нарушением пункта 3 указанного Положения.

В нарушение письма Минфина России от 18 сентября 2002 года № 04-04-04/148 в бухгалтерском учете ФГУП «АтлантНИРО» реализация рыбы, выловленной в научных целях и проданной работникам в качестве оплаты труда, не отражалась на счете 90 «Продажи».

#### **Проведение государственных закупок товаров (услуг) за счет средств федерального бюджета**

В целях реализации требований Федерального закона от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее - Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ) Управлением Россельхознадзора по Калининградской области и ФГУ «Запбалтрыбвод» были созданы комиссии по размещению заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд организаций.

В соответствии с частью второй статьи 1 Федерального закона от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ процедуры размещения заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг должны применяться в том случае, если сумма поставки товаров (работ и услуг) превышает установленный Центральным банком Российской Федерации предельный размер расчетов наличными деньгами в Российской Федерации между юридическими лицами по одной сделке.

В нарушение части второй статьи 1 Федерального закона от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ Управление Россельхознадзора по Калининградской области в 2006 году заключило договор с ИП Максак от 16 января 2006 года № 9-ю на выполнение работ по изготовлению корпусной мебели на сумму 152,8 тыс. рублей, которая превышает установленный Центральным банком Российской Федерации предельный размер расчетов наличными деньгами.

Управление Россельхознадзора по Калининградской области нарушило часть 4 статьи 11 и часть 4 статьи 25 Федерального закона от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ, включив дополнительные требования по представлению образцов поставляемых товаров в техническое задание, утвержденное 5 марта 2007 года, на поставку канцелярских товаров на сумму 1000 тыс. рублей.

Согласно части 1.1 статьи 29 Федерального закона от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ государственные контракты могут быть заключены не ранее чем через 10 дней со дня размещения на официальном сайте протокола оценки и сопоставления заявок на участие в конкурсе.

Протокол рассмотрения оценки и сопоставления конкурсных заявок на поставку канцелярских товаров был утвержден 17 мая 2007 года и размещен на сайте 18 мая 2007 года. При этом государственный контракт № 51-ю с победителем конкурса ООО «Бастиян» был заключен 25 мая 2007 года или спустя 7 дней после размещения на официальном сайте протокола, что является нарушением части 1.1 статьи 29 Федерального закона от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ.

Управление Россельхознадзора по Калининградской области имело транспортные средства, в том числе автомобильный транспорт с большим процентом износа, которые в установленном порядке не списывались в связи с отсутствием средств на приобретение новых (46 единиц - 100 %, 11 единиц - от 50 % до 99 % и 15 единиц - от 3 % до 50 %). Это способствовало дополнительным затратам, связанным с текущим ремонтом, и невыполнению контрольно-надзорных функций в полном объеме. Так, в 2005 году на текущий ремонт транспортных средств было израсходовано средств федерального бюджета в размере 190,1 тыс. рублей, в 2006 году - 565,3 тыс. рублей и в 2007 году - 2031,2 тыс. рублей или больше, чем в 2006 году, на 29,8 процента.

Кроме того, при проведении закупок ФГУ «Запбалтрыбвод» в 2005-2007 годах были нарушены нормы Федерального закона от 6 мая 1999 года № 97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд» (далее - Федеральный закон от 6 мая 1999 года № 97-ФЗ) и Федерального закона от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ.

Так, в 2005 году при проведении открытого конкурса по выбору подрядчика на выполнение работ по рыбохозяйственной мелиорации на водоемах Калининградской области в нарушение пункта 1 статьи 12 Федерального закона от 6 мая 1999 года № 97-ФЗ извещение о проведении конкурса не было опубликовано в официальном издании уполномоченного федерального органа исполнительной власти и не содержало сведений, предусмотренных пунктом 2 данной статьи. В нарушение статьи 14 данного федерального закона конкурсная документация не содержала информации о порядке, месте и сроке подачи заявок; требований к участникам открытого конкурса; условий государственного контракта; сведений о месте, дате и времени вскрытия конвертов с заявками на участие в открытом конкурсе. В нарушение пункта 5 статьи 21 Федерального закона от 6 мая 1999 года № 97-ФЗ ФГУ «Запбалтрыбвод» не опубликовало информацию о результатах открытого конкурса.

В нарушение части 7 статьи 46 Федерального закона от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ котировочная комиссия (протокол рассмотрения и оценки котировочных заявок

от 24 апреля 2007 года № 3К-1) в связи с тем, что не была подана ни одна заявка на право заключения государственного контракта на поставку автомобильных бензинов, продлила срок подачи котировочных заявок на 4 дня. Вместе с тем данная норма предусмотрена в случае подачи только одной заявки после окончания срока подачи котировочных заявок (часть 6 статьи 46), при этом учреждение обязано направить запрос котировок не менее трем участникам, которые могут осуществить поставки необходимых товаров, выполнение работ, услуг.

В нарушение статьи 21 Федерального закона от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ ФГУ «Запбалтрыбвод» в 2006-2007 годах не опубликовывало в официальном печатном издании извещений о проведении открытых конкурсов. В извещениях, опубликованных в газете «Калининградская правда», не содержались все сведения, предусмотренные частью 4 статьи 21 Федерального закона от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ.

Кроме того, в нарушение статьи 73 Бюджетного кодекса Российской Федерации ФГУ «Запбалтрыбвод» не вело в 2005-2007 годах реестры закупок, осуществленных без заключения государственных и муниципальных контрактов. В нарушение статей 71 и 72 Бюджетного кодекса Российской Федерации, пункта 14 части 2 статьи 55 Федерального закона от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ ФГУ «Запбалтрыбвод» в 2006-2007 годах заключило 4 договора: с ООО «ГАУСС» (от 21 апреля 2007 года № 21/04) - на сумму 103,25 тыс. рублей; с ООО «Виакар» (от 5 февраля 2007 года б/н) - на сумму 76,4 тыс. рублей; с ООО «Балтойл-Трейд» (от 13 ноября 2006 года № 117/ЮН-2006) - на сумму 148,5 тыс. рублей; с ООО «Мегаполис Опт» (от 3 августа 2007 года № 12) - на сумму 113,7 тыс. рублей. Каждый договор был заключен на сумму, превышающую установленный Центральным банком Российской Федерации предельный размер расчета наличными деньгами. Согласно указанным договорам ФГУ «Запбалтрыбвод» в 2007 году произвело оплату за счет средств федерального бюджета в размере 441,9 тыс. рублей.

В нарушение пункта 2 статьи 72 Бюджетного кодекса Российской Федерации при отсутствии правовых оснований ФГУ «Запбалтрыбвод» в 2006-2007 годах пролонгировало договор от 28 февраля 2005 года № 491 на закупку горюче-смазочных материалов, заключенный не на конкурсной основе.

В результате в 2006-2007 годах ФГУ «Запбалтрыбвод» без заключения в установленном порядке государственного контракта перечислило ООО «Калининграднефтепродукт» средства федерального бюджета за горюче-смазочные материалы по топливной карте в сумме 581,1 тыс. рублей, в том числе в 2006 году - 379,5 тыс. рублей и в 2007 году - 201,6 тыс. рублей, что является нарушением статей 71 и 72 Бюджетного кодекса Российской Федерации и пункта 14 части 2 статьи 55 Федерального закона от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ.

Кроме того, в нарушение пункта 14 части 2 статьи 55 Федерального закона от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ и статей 525 и 526 Гражданского кодекса Российской Федерации ФГУ «Запбалтрыбвод» в 2007 году осуществило закупки хозяйственных товаров у ООО «Офис Депо» без заключения гражданско-правовых договоров на сумму 163,42 тыс. рублей.

В 2007 году ФГУ «Запбалтрыбвод» за счет средств федерального бюджета начало строительство экспериментального рыбоводного цеха в п. Лесное Зеленоградского района Калининградской области (далее - рыбоводный цех). Строительство указанного объекта осуществлялось в соответствии с Перечнем строек и объектов для федеральных государственных нужд на 2007 год, финансируемых за счет капитальных вложений, предусмотренных Федеральной адресной инвестиционной программой на 2007 год, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 февраля 2007 года № 146-р, с изменениями от 12 ноября 2007 года № 1605-р.

Стоимость строительства рыбоводного цеха, выставленная на конкурс, была завышена ФГУ «Запбалтрыбвод» по сравнению с утвержденной сметной документацией на 1555,7 тыс. рублей.

По результатам конкурсного отбора исполнителей государственного заказа по строительству рыбоводного цеха был заключен государственный контракт с ООО «ДНК-Проспект» (далее - генеральный подрядчик) от 14 августа 2007 года № 79/07 (далее - госконтракт) со стоимостью работ 23717,6 тыс. рублей.

Пунктом 3.2 госконтракта установлено, что выполняемые генеральным подрядчиком работы включают в себя строительные-монтажные работы, а также поставку и монтаж оборудования.

Разрешение на строительство № RU 39520305-0022-2007 выдано администрацией муниципального образования «Сельское поселение Куршская коса» 7 декабря 2007 года. Акт приема-передачи земельного участка для производства строительномонтажных работ рыбоводного цеха подписан заказчиком и подрядчиком 19 февраля 2008 года, а порубочный билет № 1 на снос зеленых насаждений выдан администрацией муниципального образования «Сельское поселение Куршская коса» от 2 мая 2008 года № 551.

Таким образом, в нарушение статьи 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации ФГУ «Запбалтрыбвод» в 2007 году неэффективно использованы средства федерального бюджета в сумме 3705,3 тыс. рублей, из них 3667 тыс. рублей, выделенные на строительство рыбоводного цеха, - в связи с отсутствием разрешительных документов.

Федеральное государственное учреждение «Запбалтрыбвод» представило график освоения денежных средств на 2007 год при строительстве рыбоводного цеха, согласованный с директором ООО «ДНК-Проспект» и утвержденный начальником ФГУ «Запбалтрыбвод» (без указания даты), согласно которому в декабре 2007 года подлежало освоению 7720,1 тыс. рублей.

В нарушение постановления Госкомстата России от 11 ноября 1999 года № 100 «Об утверждении унифицированных форм первичной учетной документации по учету работ в капитальном строительстве и ремонтно-строительных работ» в актах выполненных работ по строительству рыбоводного цеха отсутствовали графы 2 «Позиция по смете», 4 «Номер единичной расценки», 5 «Единица измерения», а также не указано, по какой локальной смете осуществлены работы и затраты; в справке о стоимости выполненных работ и затратах (форма КС-3), составленной ООО «ДНК-Проспект» 25 декабря 2007 года, отсутствовали: адрес, телефон, факс заказчика и подрядчика, субподрядчика (если таковой имеется), а также расшифровка стоимости выполненных работ и затрат по элементам.

В 2007 году ФГУ «Запбалтрыбвод» приняло и оплатило ООО «ДНК-Проспект» акты приемки выполненных работ по строительству экспериментального рыбоводного цеха, в которые были включены позиции, не предусмотренные локальными сметами (№№ 02-01-01, 02-01-02, 02-01-03, 246-99-9), на сумму 390,7 тыс. рублей, что является нецелевым использованием средств федерального бюджета.

В нарушение Инструкции по бюджетному учету, утвержденной приказом Минфина России от 10 февраля 2006 года № 25н, приобретенное генеральным подрядчиком за счет средств федерального бюджета оборудование для рыбоводного цеха на сумму 3807,8 тыс. рублей не отражено в бухгалтерском (бюджетном) учете ФГУ «Запбалтрыбвод». Договор о передаче подрядчику указанного технологического оборудования на ответственное хранение также не заключался.

В нарушение приказов Минфина России от 26 августа 2004 года № 70н и от 10 февраля 2006 года № 25н «Об утверждении Инструкции по бюджетному учету» ФГУ

«Запбалтрыбвод» с 1 октября 2005 года и по декабрь 2006 года использовался план счетов, предусмотренный Инструкцией по бухгалтерскому учету в бюджетных учреждениях, утвержденной приказом Минфина России от 30 декабря 1999 года № 107н, которая утратила свою силу в связи с изданием приказа Минфина России от 29 сентября 2004 года № 87н.

На момент проверки имели место случаи отсутствия подписи главного бухгалтера в журналах операций, факты выдачи под отчет средств федерального бюджета и средств, полученных от предпринимательской деятельности, подотчетным лицам, имеющим задолженность по предыдущим авансам, а также нарушения сроков представления в бухгалтерию авансовых отчетов.

В нарушение пункта 5 приказа Минфина России от 21 января 2005 года № 5н до составления бюджетной отчетности за 2005 год сверка оборотов и остатков по аналитическим регистрам учета с оборотами и остатками по счетам бюджетного учета не проводилась.

В 2007 году ФГУ «Запбалтрыбвод» допустило нецелевое использование средств федерального бюджета, оплатив работы по составлению проектно-сметной документации на строительство рыбоводного цеха в объеме 4,6 тыс. рублей по разделу 04 «Национальная экономика», подразделу 0405 «Сельское хозяйство и рыболовство», целевой статье расходов 2710000 «Учреждения, обеспечивающие предоставление услуг в сфере рыбохозяйственной деятельности», виду расходов 327 «Обеспечение деятельности подведомственных учреждений», экономической подстатье 310 «Увеличение стоимости основных средств». При этом указанные работы были предусмотрены сводной расчетной сметой строительства рыбоводного цеха, финансирование которого в 2007 году осуществлялось по разделу 04 «Национальная экономика», подразделу 0405 «Сельское хозяйство и рыболовство», целевой статье расходов 1020000 «Непрограммные инвестиции в основные фонды», виду расходов 214 «Строительство объектов общегражданского назначения».

Дебиторская задолженность ФГУ «Запбалтрыбвод» по средствам федерального бюджета по состоянию на 1 января 2008 года составляла 116,5 тыс. рублей, в том числе: по экономической статье расходов 310 - 60 тыс. рублей (дебиторская задолженность, образовавшаяся за счет выдачи аванса ООО «Бауцентр-Плюс»), и по экономической статье расходов 340 - 56,5 тыс. рублей (аванс за топливо ООО «ТЭК»), что свидетельствует о неисполнении ФГУ «Запбалтрыбвод» статьи 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации и неэффективном использовании средств федерального бюджета.

#### **4. Оценка состояния водных биологических ресурсов в целях определения общих допустимых уловов, а также разработка мер по сохранению, воспроизводству и рациональному использованию биоресурсов Балтийского моря**

В целях реализации основополагающих норм международного права в части проведения морских научных исследований в Балтийском море Российская Федерация ежегодно обеспечивала представление национальных данных рабочей группе Международного совета по исследованию моря по оценке запасов и рыболовства в Балтийском море, которые включали в себя результаты ежегодных учетных траловых съемок донных видов рыб.

Приказом Росрыболовства от 30 января 2007 года № 23 «Об утверждении порядка разработки и представления материалов, обосновывающих общие допустимые уловы водных биологических ресурсов во внутренних водах Российской Федерации, в том числе во внутренних морских водах Российской Федерации, а также в территориальном

море Российской Федерации, на континентальном шельфе Российской Федерации и в исключительной экономической зоне Российской Федерации, в Азовском и Каспийском морях, а также внесения в них изменений» ответственным исполнителем разработки материалов, обосновывающих ОДУ водных биоресурсов в 2007 году, являлось ФГУП «АтлантНИРО», а соисполнителем - ФГУ «Запбалтрыбвод».

Таким образом, Росрыболовство нарушило пункт 8 постановления Правительства Российской Федерации от 26 сентября 2005 года № 583 «Об определении и утверждении общих допустимых уловов водных биологических ресурсов, а также о внесении в них изменений», определив своим приказом от 30 января 2007 года № 23 соисполнителем ФГУ «Запбалтрыбвод», не являющееся научно-исследовательской организацией.

Подготовку национальных данных в 2005-2007 годах осуществляло ФГУП «АтлантНИРО».

Специалисты ФГУП «АтлантНИРО» принимали участие в ежегодных заседаниях рабочей группы ИКЕС по оценке запасов и рыболовства в Балтийском море, рабочей группы ИКЕС по международным и траловым акустическим съемкам в Балтийском море, а также в ежегодных сессиях Международной комиссии по рыболовству в Балтийском море.

Результаты работы рабочей группы рассматривались Консультативным комитетом по управлению рыболовством (далее - АКФМ), в который входят специалисты всех стран Балтийского региона, в том числе и России.

Рекомендации ИКЕС и АКФМ рассматривались на ежегодных заседаниях Международной комиссии по рыболовству в Балтийском море с участием представителей всех заинтересованных стран. Международная комиссия по рыболовству в Балтийском море принимала рекомендации о величине ОДУ по каждому виду рыб для каждой единицы управления, устанавливала национальные квоты на основании принятых ключей распределения квот.

С прекращением деятельности Международной комиссии по рыболовству в Балтийском море процедура разработки и утверждения прогнозов возможного вылова рыбы в Балтийском море изменилась. Прогнозы возможного вылова рыбы по Балтике, разработанные ФГУП «АтлантНИРО» с использованием международных материалов и расчетов, а также с учетом рекомендаций ИКЕС, в настоящее время проходят обсуждения на ученом совете ФГУП «АтлантНИРО» с приглашением всех заинтересованных представителей рыбопромысловых организаций Калининградской, Ленинградской областей и г. Санкт-Петербурга, а прогнозы по Балтийскому морю, Куршскому и Калининградскому заливам - на ученом совете ФГУП «Всероссийский научно-исследовательский институт рыбного хозяйства и океанографии» и на общественных слушаниях.

В соответствии со статьей 20 Федерального закона от 24 апреля 1995 года № 52-ФЗ «О животном мире» и Федеральным законом от 23 ноября 1995 года № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» материалы прогноза вылова ВБР Балтийского моря с 2006 года проходят государственную экологическую экспертизу. После утверждения Росприроднадзором заключения государственной экологической экспертизы Минсельхозом России и Росрыболовством в 2006-2007 годах издавались в пределах их компетенции соответствующие приказы об утверждении распределения общих допустимых уловов ВБР Балтийского бассейна, а также квот добычи, в том числе предоставленных Российской Федерации в соответствии с международными договорами, по направлениям их использования, а также между конкретными пользователями ресурсов.

Таким образом, процедура утверждения в условиях прекращения работы Международной комиссии по рыболовству в Балтийском море значительно усложнилась.

В настоящее время процедура согласований не предусматривает возможные оперативные изменения ОДУ и квот вылова, и при изменении ОДУ ее следует проводить заново. Кроме того, при данной процедуре не учитывается тот факт, что российская рыболовная зона в Балтике составляет всего около 3 тыс. кв. миль, запасы всех видов рыб являются трансграничными, а односторонние меры по сохранению и управлению ими являются несостоятельными.

Согласно отчетам рабочей группы ИКЕС западный запас трески (22-24 подрайоны) находится на низком уровне. Нерестовая биомасса последние 10 лет варьировала от 18 тыс. тонн до 36 тыс. тонн, но при этом вылов составлял от 20,9 до 50,8 тыс. тонн, то есть превышал нерестовую биомассу практически постоянно, а в отдельные годы превышение вылова над нерестовой биомассой трески составляло 11,5-16,1 тыс. тонн (56-62 %). Превышение вылова над нерестовой биомассой происходило за счет бесконтрольной эксплуатации западными странами пополнения трески в возрасте одного года и менее. Россия к этой единице запаса доступа никогда не имела.

Восточный запас трески (25-32 подрайоны) последнее десятилетие также находится на низком уровне. Его нерестовая биомасса колебалась от 78 до 114 тыс. тонн при средней многолетней - 269 тыс. тонн. Только в последние годы намечилось некоторое увеличение нерестового запаса - до 161 тыс. тонн в 2008 году.

Состояние запаса восточно-балтийской трески, являющейся трансграничным, как и большинство запасов других ВБР Балтийского бассейна, продолжает вызывать озабоченность российских и зарубежных специалистов.

По мнению российской стороны, Международная комиссия по рыболовству в Балтийском море в течение многих лет допускала завышенную интенсивность промысла трески, когда ежегодно изымалось 60-89 % нерестовой биомассы восточного запаса (25-32 подрайоны), а в 22-24 подрайонах (западный запас) вылов за последние 10 лет часто превышал нерестовую биомассу в 1,1-1,4 раза. Российская сторона неоднократно высказывала несогласие с позицией Международной комиссии по рыболовству в Балтийском море, которое не принималось во внимание. Меры, принимаемые Международной комиссией по рыболовству в Балтийском море по восстановлению запаса трески, не приносили желаемого результата, и ОДУ данного вида снизился с 1996 по 2006 год на 87 тыс. тонн.

Нерестовая масса и вылов балтийской трески в 22-32 подрайонах ИКЕС в 1996-2007 годах представлены в таблице:

(тыс. т)

Годы	Нерестовая биомасса	ОДУ	Процент допустимого изъятия	Вылов		Процент освоения ОДУ	
				с учетом неучтенного вылова	по данным ИКЕС	с учетом неучтенного вылова	по данным ИКЕС
1996	207	165	79,7	172,7	164,2	104,6	99,5
1997	185	180	97,3	132,2	132,2	73,4	73,4
1998	131	145	110,7	101,6	101,6	91,8	91,8
1999	114	126	110,5	115,1	115,1	91,3	91,3
2000	145	105	72,4	127,5	104,4	121,4	99,4
2001	129	105	81,3	125,5	101,8	119,5	96,9
2002	101	76	75,2	91,9	74,3	120,9	97,7
2003	98	75	76,5	96,1	73,9	128,1	98,4
2004	101	75	74,3	88,6	69,1	118,1	92,1
2005	89	75	84,3	77,2	62,2	102,9	82,9
2006	105	78	74,3	88,3	68,3	113,2	87,6
2007	146	75	51,4	87,0	74,6	116,0	99,5

Из приведенных данных следует, что с учетом оценки неучтенного вылова странами было осуществлено изъятие балтийской трески в объемах, значительно превышающих ОДУ. Неучтенный улов оценивался ИКЕС, при этом полученные данные не оказывали существенного влияния на установление ОДУ данного вида запаса. Так, вылов трески в объемах, превышающих ОДУ данного вида запаса (с учетом неучтенного вылова), был отмечен в 1996 году, в 2000-2007 годах.

С целью восстановления запаса восточно-балтийской трески Международной комиссией по рыболовству в Балтийском море в последние годы был принят ряд мер: увеличены продолжительность запретного периода на промысел трески, максимальная промысловая мера длины рыб и размер ячеи тралов, а также другие меры. Это привело к стабилизации биологических показателей трески в траловых промысловых уловах в российской зоне Балтийского моря.

В сфере интересов российского рыболовства находится запас сельди в 25-29 и 32 подрайонах Балтики, при этом ее промысел ведется отечественными рыбопромысловыми организациями в 26 и 32 подрайонах Балтийского моря.

В 2001 году запас сельди достиг своего минимума и составил 385 тыс. тонн, но в последующие годы запас начал увеличиваться и к 2007 году достиг 727 тыс. тонн при средней многолетней оценке запаса (1974-2007 годы) - 956 тыс. тонн.

Большую негативную роль в снижении запасов сельди имел индустриальный промысел шпрота на технические цели западными странами. Прилов молоди сельди в уловах шпрота достигал 30-35 %. Несмотря на неоднократные высказывания специалистов ФГУП «АтлантНИРО» на рабочих группах ИКЕС о необходимости ограничения объемов индустриального промысла шпрота западными странами и усиления контроля за приловом маломерной сельди, соответствующие меры Международной комиссией по рыболовству в Балтийском море не предпринимались.

В 22-32 подрайонах Балтийского моря запас шпрота (кильки) находится в хорошем состоянии. По оценкам ИКЕС, нерестовая биомасса в 2007 году составила 910 тыс. тонн при средней многолетней - 838 тыс. тонн.

В 2001 году Международная комиссия по рыболовству в Балтийском море предложила план действий до 2010 года по увеличению численности природной популяции лосося до 50 % в его общей численности (лосось дикий и искусственного воспроизводства). Квоты на вылов лосося никогда не осваивались Российской Федерацией из-за экономической неэффективности его морского промысла.

Промысел речной камбалы не регулируется международными организациями. В рабочую группу ИКЕС по оценке запасов промыслово-биологические данные представляются всеми странами, но математические расчеты и конкретные рекомендации по этому объекту (кроме 24-25 подрайонов) никогда не давались.

Исходя из существующих представлений о популяционной структуре речной камбалы Балтийского моря в ФГУП «АтлантНИРО» выполняется оценка численности и биомассы данного запаса в 26 подрайоне. Состояние запаса речной камбалы в последние 10 лет стабильное.

Российский промысел тюрко ведется только в 26 подрайоне Балтийского моря. Расчетных оценок запаса тюрко не существует, и возможный вылов данного вида ВБР оценивается экспертно с учетом биологического состояния и динамики уловов. В последние годы объем вылова тюрко составлял 70 тонн.

При рассмотрении вопроса искусственного воспроизводства ВБР акватории Калининградской области учитывается геополитическое положение региона, а именно тот факт, что в настоящее время рыболовство в Балтийском море регулируют две стороны - Российская Федерация и Европейский союз.

Европейский союз уже неоднократно поднимал вопрос об уменьшении ОДУ трески в Балтийской море и уменьшении квоты России по лососю ввиду отсутствия в южной части Балтийского моря российского искусственного воспроизводства этого вида ВБР.

В 2005-2007 годах искусственное воспроизводство ВБР на территории Калининградской области в рамках федеральных, отраслевых и региональных программ не финансировалось. В настоящее время в Калининградской области отсутствуют современные рыборазводные и рыбоводные организации. Проведение мероприятий по воспроизводству рыбных запасов в Калининградской области в 2005-2007 годах практически не осуществлялось, не проводилась в необходимом объеме мелиорация нерестилищ, что отрицательно сказалось на рыбных запасах. Работы по искусственному воспроизводству ВБР проводились на уровне научно-исследовательских работ или полупромышленным способом, а в товарном выращивании рыбы преобладал экстенсивный способ производства.

В Калининградской области работы по искусственному воспроизводству ВБР ведутся лишь на базе морально и материально устаревшего инкубационного цеха сельскохозяйственного производственного кооператива «Рыболовецкий колхоз имени Матросова» (далее - рыболовецкий колхоз). В 2005 году задание по выпуску молоди ценных промысловых видов рыб данным кооперативом было выполнено на 101,5 %, а в 2006-2007 годах невыполнено на 69,4 % (задание - 5,2 млн. штук, фактическое выполнение - 1,59 млн. штук).

Федеральной адресной инвестиционной программой в 2007 году предусмотрено строительство экспериментального рыбоводного цеха в Калининградской области мощностью 0,18 млн. штук молоди ВБР. Россия обладает большей частью Куршского залива и Виштынецкого озера (2/3 части акватории), половиной Калининградского залива и, соответственно, претендует на большую часть ВБР, что служит основанием для увеличения воспроизводства ВБР. Однако с распадом СССР у России на Балтике остались лишь 3 рыбоводных завода, находящихся в Ленинградской области.

Неудовлетворительное положение дел с искусственным воспроизводством ВБР на территории Калининградской области дает возможность странам ЕС периодически поднимать на межгосударственный уровень вопрос о компенсации неадекватных вкладов России в воспроизводство трансграничных ВБР.

При осуществлении работ по учету рыбоводной продукции ФГУ «Запбалтрыбвод» в полной мере не руководствовалось Инструкцией о порядке учета рыбоводной продукции, выпускаемой организациями Российской Федерации в естественные водоемы и водохранилища (далее - Инструкция). В нарушение пункта 1.3 Инструкции в ФГУ «Запбалтрыбвод» отсутствуют следующие документы: положительное заключение об ихтиопатологическом состоянии продукции, о сообщении в местные органы печати, о сроках работы комиссии согласно утвержденному графику, который должен разрабатываться главным рыбоводом организации, осуществляющей выпуск и учет молоди.

В нарушение пункта 5.6 Инструкции рыболовецкий колхоз не оформлял акты выпуска рыбоводной продукции, которые должны содержать календарные сроки начала и конца выпуска, информацию о полноте выпущенной молоди и степени осушения ложа прудов, об уровне организации и проведении учета в организации, о количестве выпущенной молоди. В нарушение пункта 5.7 Инструкции по окончанию рыбоводного сезона на рыболовецким колхозом не оформлялся общий акт по выпуску молоди. Все это свидетельствует о недостаточном контроле комиссии, созданной приказами ФГУ «Запбалтрыбвод», за процессом учета выпускаемой молоди.

В 2005-2007 годах в зоне ответственности ФГУ «Запбалтрыбвод» работы по акклиматизации ВБР не проводились.

#### **5. Распределение и освоение квот на вылов водных биологических ресурсов, выделенных в 2005-2007 годах рыбохозяйственным организациям**

На 30 сессии Международной комиссии по рыболовству в Балтийском море были установлены ОДУ для ЕС и Российской Федерации по шпроту, сельди (салаке) и лососю, согласно которым доли (ключи) распределения ОДУ между ЕС и Россией составили для Российской Федерации: по сельди (в 25-29 подрайонах (без Рижского залива) и 32 подрайоне) - 9,5 % от ОДУ; шпроту - 10,08 %; лососю в основном бассейне и Ботническом заливе - 1,9 % и в Финском заливе - 9,3 %. На 31 сессии Международной комиссии по рыболовству в Балтийском море, прекратившей свои полномочия в 2006 году, было принято решение оценивать ОДУ и определять национальные квоты по треске отдельно по единицам запасов: западный запас (22-24 подрайоны) и восточный запас (25-32 подрайоны). В связи с этим изменились и ключи распределения национальных квот. Доля России по треске составила 7,9 % от ОДУ восточного запаса, вместо 5 % от суммарного ОДУ 22-24 и 25-32 подрайонов. Речная камбала и тюрбо не являются объектами международного регулирования.

В 2006-2007 годах Российская Федерация придерживалась рекомендаций ИКЕС по оптимальному использованию рыбных ресурсов и установленной российской доли от ОДУ в соответствии с принятыми ранее Международной комиссией по рыболовству в Балтийском море ключами распределения.

На основании приказов Минсельхоза России в 2005-2007 годах Росрыболовством ежегодно определялись по пользователям квоты добычи (вылова) водных биологических ресурсов для осуществления прибрежного рыболовства в Балтийском море.

Изъятие ВБР из среды их обитания при ведении всех видов рыболовства в 2005-2007 годах осуществлялось рыбодобывающими организациями после выдачи Управлением Россельхознадзора по Калининградской области разрешения на добычу (вылов) ВБР.

В 2005-2007 годах Управлением Россельхознадзора по Калининградской области было выдано 275 разрешений на право ведения промысла в 26 подрайоне Балтийского моря российским рыбодобывающим организациям, в том числе: в 2005 году - 127 разрешений; в 2006 году - 173 разрешения; в 2007 году - 102 разрешения.

В соответствии с приказом Минсельхоза России от 15 октября 2004 года № 498 «Об утверждении минимальных объемов обеспечения квотами на вылов (добычу) водных биологических ресурсов судов по типам, орудиям лова и видам ресурсов» Управление Россельхознадзора по Калининградской области осуществляло выдачу разрешений на суда, обеспеченные минимальными объемами квот. Однако в 2005-2006 годах имелись факты, когда в разрешениях на вылов ВБР, выданных Управлением Россельхознадзора по Калининградской области, отсутствовал конкретный тип судна, определенный указанным приказом. Всего на право добычи ВБР в 2006 году было выдано 15 таких разрешений. Кроме того, в нарушение приказа Минсельхоза России от 15 октября 2004 года № 498 Управлением Россельхознадзора по Калининградской области в 2006 году выданы разрешения, в которых объем ВБР был меньше минимального объема обеспечения квотами на вылов ВБР, установленных по определенным типам судов.

Основной причиной приостановки действия разрешений являлась неисправность бортовых технических средств контроля (далее - ТСК).

Так, в соответствии со статьей 13 Федерального закона от 17 декабря 1998 года № 191-ФЗ, статьей 15 Федерального закона от 30 ноября 1995 года № 187-ФЗ и статьей 37 Федерального закона от 20 декабря 2004 года № 166-ФЗ Управлением Россельхознадзора по Калининградской области из-за неисправности бортовых ТСК в 2006 году было приостановлено действие девяти разрешений на право ведения промысла в 26 подрайоне Балтийского моря, в 2007 году - 23 разрешения. За нарушения правил рыболовства в 26 подрайоне Балтийского моря Управлением Россельхознадзора по Калининградской области аннулировано 7 разрешений в 2006 году и 2 разрешения в 2007 году.

Управление Россельхознадзора по Калининградской области направляло копии всех оформленных и выданных в ИЭЗ России в 26 подрайоне Балтийского моря разрешений и внесенных изменений, а также другую информацию в Пограничное управление ФСБ России по Калининградской области, а также осуществляло сверку данных отчетов рыбодобывающих организаций об освоении квот на добычу (вылов) ВБР (по состоянию на 15 и последнее число каждого месяца) и данных об уловах, зарегистрированных в промысловых журналах, накладных на рыбопродукцию, отгружаемую с борта судна.

Согласно данным ФГУП «АтлантНИРО», квоты ВБР Российской Федерации в 2005-2007 годах значительно недоосваивались пользователями. Так, в 2005-2007 годах было недоосвоено трески 0,68 тыс. тонн, или 7,1 % от выделенной квоты, сельди (салаки) - 16,1 тыс. тонн, или 40,8 %, шпрота (кильки) - 63,31 тыс. тонн, или 43,4 %, лосося - 26,51 тыс. экземпляров, или 85,7 процента.

Недостаточно высокий уровень освоения квот, выделенных для прибрежного рыболовства в российской части 26 подрайона Балтийского моря, в течение ряда последних лет связан с низким процентом освоения выделенных Российской Федерации квот салаки и шпрота. Кроме того, общее количество рыбодобывающих судов в последние годы сокращается из-за их неудовлетворительного технического состояния.

По степени освоения таких ВБР, как балтийская сельдь (салака), шпрот, лосось, Российская Федерация значительно отстает от других стран, добывающих указанные виды трансграничных запасов в Балтийском море. Например, вылов в Балтийском море за 2005-2007 годы салаки всеми странами, включая Россию, по данным ИКЕС, составил 445,6 тыс. тонн при квоте 598,8 тыс. тонн. Освоение квоты салаки всеми странами за 3 года составило 74,4 %, освоение квоты Российской Федерацией - 59,3 %. Российской Федерацией недоосваиваются также такие ВБР, как тюрбо и речная камбала, ОДУ по которым всегда устанавливалось Российской Федерацией самостоятельно.

Значительно недоосваивались квоты на вылов ВБР Балтийского моря, предоставленные для проведения научно-исследовательских работ и контрольного лова. Так, квота на вылов трески в 2005 году ФГУП «АтлантНИРО» освоена на 66,7 %, в 2006 году - на 48,3 % и в 2007 году - на 56,1 %. Всего за 3 года ФГУП «АтлантНИРО» недоосвоено более 55 % выделенных квот на добычу ВБР Балтийского моря, что составляет 252,6 тонны, из них: трески - 78,5 тонны, сельди (салаки) - 18,2 тонны, шпрота (кильки) - 76,9 тонны. Квоты лосося ФГУП «АтлантНИРО» не осваивались.

При этом заключенные Госкомрыболовством России контракты выполнены в полном объеме, что свидетельствует о завышении данной организацией потребности в квотах на выполнение научно-исследовательских работ и контрольного лова. Федеральным государственным унитарным предприятием «АтлантНИРО» не осваиваются также квоты, выделяемые для проведения научно-исследовательских работ в Куршском и Калининградском заливах. В 2005-2006 годах практически не осваивались такие ВБР Куршского залива, как сиг, плотва, судак, щука, окунь, жерех, карась, угорь, налим и другие. В 2007 году освоение квот несколько возросло, но по-прежнему остается на низком уровне.

Освоение всех выделенных квот ВБР Калининградского залива составило: в 2005 году - 6,4 %, в 2006 году - 2,6 %, в 2007 году - 2,4 процента.

#### **6. Осуществление государственного контроля в сфере охраны водных биологических ресурсов. Выявление, предупреждение и пресечение нарушений нормативных правовых актов, международных договоров и соглашений Российской Федерации в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов**

На территории Калининградской области функции контроля осуществляли 5 организаций.

Государственный контроль в сфере охраны ВБР в территориальном море и ИЭЗ России в Балтийском море в 2005-2007 годах был возложен на Пограничное управление ФСБ России по Калининградской области и Пограничное управление ФСБ России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области.

В сфере охраны ВБР в 2005-2007 годах подразделениями пограничных управлений ФСБ России было установлено 1323 нарушения, изъято 8 маломерных плавсредств, 4097 сетей, 654 самоловных крючковых снастей, 27,9 тонны рыбопродукции, в том числе 7,5 тонны - у физических лиц.

Основными правонарушениями, допущенными должностными лицами в 2005-2007 годах, являлись: нарушение условий разрешения на промысел, правил ведения промысловой документации, правил захоронения отходов; перелов квоты, искажение величины улова, применение немаркированных орудий лова и другие. Основным видом правонарушений, совершенных гражданами, - использование запрещенных орудий лова или нахождение с ними на водоеме (часть 2, статьи 8.16, 8.17, 8.19, 8.37 КоАП России).

По данным нарушениям были наложены штрафы и предъявлены иски на сумму 2015,7 тыс. рублей, в том числе: в 2005 году - на 725,5 тыс. рублей; в 2006 году - на 551,9 тыс. рублей; в 2007 году - на 738,3 тыс. рублей. В 2005-2007 годах реализована изъятая рыбопродукция в объеме 26,4 тонны на сумму 669,5 тыс. рублей.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 19 ноября 2003 года № 694 «Об утверждении Положения о сдаче для реализации или уничтожения изъятых вещей, явившихся орудиями совершения или предметами административного правонарушения, подвергающихся быстрой порче» предусмотрено, что изъятые вещи передаются уполномоченным органом в Российский фонд федерального имущества (далее - Фонд) для реализации. Однако, по состоянию на 1 января 2008 года соглашение с Фондом Пограничным управлением ФСБ России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области не заключено.

Управление Россельхознадзора по Калининградской области осуществляло функции по контролю и надзору за промыслом ВБР в Балтийском море по следующим направлениям: контроль за оснащением флота техническими средствами контроля и участием рыболовных судов в отраслевой системе мониторинга; контроль за освоением выделенных квот; осуществление надзора за выполнением условий выданных Управлением Россельхознадзора по Калининградской области разрешений на промысел ВБР в 26 подрайоне Балтийского моря и соответствием записей о вылове в промысловых журналах объема фактически сданной рыбопродукции.

В 2005-2007 годах Управлением Россельхознадзора по Калининградской области проведены 72 проверки промысловых судов в морских районах и районах действия международных конвенций, из них в 2007 году - 17 проверок, что на 9 проверок меньше, чем в 2006 году. В Пограничное управление ФСБ России по Калининградской об-

ласти в 2007 году было передано 9 дел о непредоставлении отчетности. За указанный период было наложено штрафов в размере 222,5 тыс. рублей, в том числе в 2007 году - в размере 17,3 тыс. рублей, или на 9,7 тыс. рублей меньше, чем в 2006 году.

Управление Россельхознадзора по Калининградской области с июня 2005 года по 17 ноября 2007 года осуществляло государственный контроль в сфере охраны ВБР и во внутренних водоемах Калининградской области.

В 2005-2007 годах выявлено и пресечено 4968 нарушений правил рыболовства во внутренних водоемах, к административной ответственности привлечено 4359 человек. На нарушителей наложены штрафы на сумму 4175,9 тыс. рублей и предъявлены иски на возмещение ущерба на сумму 436,5 тыс. рублей.

За нарушение правил рыболовства, злостное браконьерство и нанесение рыбным запасам значительного ущерба в 2005-2007 годах в следственные органы направлено 171 дело на 221 человека. У нарушителей изъято 33,3 тонны рыбы на сумму 499,5 тыс. рублей. Сотрудниками Управления Россельхознадзора по Калининградской области за 2005-2007 годы изъято 1870 запрещенных орудий лова.

При промысле ВБР основными нарушениями являлись: сокрытие уловов и искажение сведений по вылову рыбы - около 60 % от общего количества вскрытых нарушений; нарушения Правил ведения промысловых документов - около 30 %. Правила рыболовства нарушали в основном рыбодобывающие организации, которые имели незначительные квоты на вылов рыбы.

Основные объекты ВБР, являющиеся предметом незаконного промысла в заливах, - судак, лещ и угорь, в Балтийском море - треска.

За 10 месяцев 2007 года Управлением Россельхознадзора по Калининградской области было вскрыто 2144 нарушения, что на 3,7 % больше, чем за аналогичный период 2006 года; нарушений, связанных с незаконным выловом ВБР, - 1578, что на 4,2 % больше, чем в 2006 году.

У нарушителей было изъято 760 единиц орудий лова (сетей, бредней, неводов и др.), что на 167 единиц меньше, чем в 2006 году; 8,4 тыс. тонн ВБР, что на 10,6 тыс. тонн меньше, чем в 2006 году.

Вместе с тем Управление Россельхознадзора по Калининградской области вело недостаточную работу по взысканию предъявленного ущерба. Снижено количество материалов, переданных в правоохранительные органы.

Надзорные мероприятия в 2005-2007 годах осуществлялись Управлением Россельхознадзора по Калининградской области совместно с правоохранительными органами и другими государственными службами.

В случаях выявления нарушений Управлением Россельхознадзора по Калининградской области в рамках установленных полномочий применялись санкции (административные штрафы), предусмотренные статьями 8.37 «Нарушения правил пользования объектами животного мира и водными биологическими ресурсами» и 8.38 «Нарушение правил охраны водных биологических ресурсов» КоАП России.

Административные санкции применялись: за использование орудия лова, размер которых не соответствовал требованиям Правил рыболовства; искажение записей в промысловом журнале; принятие (сдачу) уловов без взвешивания или иных форм учета; ведение учета и предоставление сведений о добыче (вылове) ВБР с искажением фактических размеров улова, его видового состава, используемых орудий лова, сроков, видов использования и способов добычи (вылова), а также без указания района промысла или с указанием неверного наименования района промысла и другие.

Согласно статье 8.17 КоАП России административные меры к нарушителям, совершившим правонарушение в территориальном море, ИЭЗ и континентальном шельфе Российской Федерации, могут применять пограничные органы ФСБ России.

В связи с этим материалы дел об административных правонарушениях, вскрытых Управлением Россельхознадзора по Калининградской области, в случаях непредставления пользователями рыбных ресурсов в Балтийском море статистической отчетности об освоении выделенных квот передавались в Пограничное управление ФСБ России по Калининградской области.

В I квартале 2006 года работниками Управления Россельхознадзора по Калининградской области были зафиксированы случаи вывоза за пределы Калининградской области охлажденного судака неустановленного происхождения (при отсутствии необходимых документов на вылов и сопроводительных ветеринарных документов). По всем выявленным случаям были составлены протоколы.

В целях предотвращения подобных фактов в августе 2006 года Управлением Россельхознадзора по Калининградской области был разработан Временный порядок оформления документов на вывоз (ввоз, транзит) рыбы и рыбопродукции с территории Калининградской области и направлен на согласование в правительство Калининградской области. Однако на момент проверки данный порядок не был утвержден.

В соответствии с распоряжением Россельхознадзора от 2 марта 2007 года № ФС-ЕН-2/1828 о согласовании территориальными управлениями Россельхознадзора заявок на получение разрешений на экспорт рыбы, рыбопродукции и продукции других морских объектов и в целях обеспечения надзора за законностью происхождения рыбы и рыбопродукции, отправляемой на экспорт, контроля за выбором рыбодобывающими предприятиями выделенных квот, а также борьбы с браконьерством Управлением Россельхознадзора по Калининградской области был издан приказ от 20 апреля 2007 года № 164 «О мерах по усилению контроля за законностью происхождения рыбы, рыбопродукции и продукции других морских объектов, вывозимых за пределы Калининградской области».

В соответствии с указанными документами Управление Россельхознадзора по Калининградской области осуществляло согласование обращений Государственной ветеринарной службы Калининградской области о выдаче Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору разрешений на экспорт рыбы и рыбопродукции и проверку документов, подтверждающих законность происхождения рыбы и рыбопродукции на каждую заявленную на экспорт партию, что позволило взять под полный контроль вылов ценных объектов промысла, являющихся объектами экспорта (треска, судак, угорь, окунь), и не допустить легализацию и вывоз за пределы Калининградской области незаконно выловленной рыбы.

Кроме того, Управлением Россельхознадзора по Калининградской области было заключено соглашение о сотрудничестве с ООО «Экспертная организация «СОЭКС-Балтия», согласно которому данное общество оказывало содействие в определении законности происхождения рыбы и рыбопродукции и соответствия заявленного количества рыбы выделенным квотам и отчетам о вылове рыбодобывающими организациями.

Статистика динамики вылова и вывоза основных промысловых видов рыб показала, что с 2006 года объемы вывоза стали соответствовать объемам вылова. Незначительные превышения вывоза трески и судака над выловом обусловлены тем, что ряд перерабатывающих предприятий осуществлял ввоз рыбы-сырца, ее переработку и вывоз в страны ЕС.

В 2005-2007 годах Управлением Россельхознадзора по Калининградской области проводились плановые проверки предприятий рыбной промышленности, ведущих про-

мысел в 26 подрайоне Балтийского моря согласно утвержденным графикам. Управлением Россельхознадзора по Калининградской области было выявлено, что большинство предприятий ведут учет выловленной рыбы надлежащим образом; вылов, отмеченный в бухгалтерских документах, соответствует данным, предоставляемым в управление, и другим данным, направляемым в органы госстатистики.

#### **7. Эффективность государственного контроля в области рыболовства, сохранения и охраны водных биологических ресурсов Балтийского моря**

В 2005-2007 годах Управление Россельхознадзора по Калининградской области осуществляло контрольно-надзорную деятельность за соблюдением промысла ВБР рыболовными судами в территориальном море, ИЭЗ и континентальном шельфе Российской Федерации в 26 подрайоне Балтийского моря с помощью отраслевой системы мониторинга и контроля за деятельностью промысловых судов (далее - ОСМ). Координация работ в области информационной поддержки государственного управления ВБР, организация взаимного обмена информацией между заинтересованными федеральными органами исполнительной власти в сфере охраны ВБР выполняется Национальным центром мониторинга рыболовства и связи ФГУП «Нацрыбресурсы». Техническими средствами наблюдения на море (плавсредства, воздушный транспорт) Управление Россельхознадзора по Калининградской области, Управление Россельхознадзора по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области не были оснащены. Недостаточное оснащение инспекторского состава ГМИ и управлений Россельхознадзора не позволяло эффективно исполнять государственный контроль в сфере охраны ВБР и контрольно-надзорные функции за рыбодобывающими судами.

Управление Россельхознадзора по Калининградской области заключило с Мурманским филиалом ФГУП «Национальные рыбные ресурсы» соглашение об информационном взаимодействии от 5 декабря 2005 года. На основании данного соглашения управлению ежедневно предоставлялись спутниковые данные о позициях российских судов, оснащенных техническими средствами контроля и иностранных судов, находящихся в 26 подрайоне Балтийского моря, что позволяло оперативно отслеживать промысловую деятельность рыбопромысловых судов и приостанавливать действие разрешений на промысел.

Кроме того, региональные центры мониторинга обладают информацией о результатах рыболовной деятельности (независимо от районов работы этих судов), которая поступает в виде судовых суточных донесений от капитанов российских промысловых судов; о вылове биоресурсов иностранными судами, осуществляющими промысловую деятельность в ИЭЗ России на основании рапортов капитанов; оперативной и статистической информацией от предприятий-судовладельцев о вылове рыбы и выпуске рыбопродукции. Указанная информация также предоставляется заинтересованным министерствам и ведомствам.

#### **8. Деятельность проверяемых организаций по обеспечению выполнения Российской Федерацией обязательств, вытекающих из международных договоров, в том числе Конвенции о рыболовстве и сохранении живых ресурсов в Балтийском море и Бельтах (13 сентября 1973 года) и Конвенции по защите морской среды района Балтийского моря (9 апреля 1992 года)**

В проверяемом периоде было проведено 2 сессии Международной комиссии по рыболовству в Балтийском море (30 и 31 сессии), на которых были выработаны необходимые резолюции и рекомендации по управлению рыболовством в Балтийском море, в том числе рекомендации по общему допустимому улову различных видов

рыб для различных районов Балтийского моря с делением на квоты для Европейского сообщества и Российской Федерации, соответственно, на 2005 и 2006 годы, о запрете промысла, о запросе научных рекомендаций Международного совета по исследованию моря, о дальнейшем совершенствовании контроля и внедрения мер и другие резолюции и рекомендации.

Во исполнение рекомендаций, принятых на 30 сессии, Федеральным агентством по рыболовству издан приказ от 31 января 2005 года № 29 «О выполнении рекомендаций 30 сессии Международной комиссии по рыболовству в Балтийском море».

В целях реализации решений, принятых на 31 сессии ИБСФК, Минсельхозом России было подготовлено и направлено за подписью заместителя Министра сельского хозяйства Российской Федерации В. А. Измайлова соответствующее указание в Росрыболовство и Россельхознадзор (письмо от 29 мая 2006 года № ВИ-15/2562).

В соответствии с решением 30 сессии Международной комиссии по рыболовству в Балтийском море взнос Российской Федерации в бюджет данной комиссии на 2005 год был определен в размере 30,8 тыс. долл. США. Федеральное агентство по рыболовству произвело оплату указанного взноса в полном объеме, но с нарушением сроков, установленных финансовыми правилами ИБСФК. В соответствии с указанными правилами и сообщениями секретариата ИБСФК взнос в полном объеме подлежал оплате не позднее 1 января 2005 года. Российская Федерация часть взноса - 10,0 тыс. долл. США - оплатила в III квартале 2005 года, оставшуюся часть - 20,8 тыс. долл. США - выплатила в IV квартале 2005 года. В 2006 и 2007 годах оплата не производилась в связи с прекращением деятельности секретариата ИБСФК.

Международное сотрудничество Российской Федерации в области предотвращения и ликвидации загрязнения, а также содействия экологическому возрождению района Балтийского моря и сохранения его экологического баланса осуществляется в рамках Конвенции по защите морской среды района Балтийского моря (Хельсинкская конвенция) (Хельсинки, 9 апреля 1992 года). Конвенция подписана Чехословакией, Данией, Эстонией, Финляндией, ФРГ, Латвией, Литвой, Норвегией, Польшей, Россией, Швецией, ЕЭС.

Конвенция предусматривает защиту морской среды района Балтийского моря, которая включает толщу воды и морское дно, живые ресурсы и другие формы жизни в море.

В соответствии со статьей 19 Конвенции была учреждена Комиссия по защите морской среды Балтийского моря (далее - Комиссия), в обязанности которой входит: осуществление постоянного наблюдения за выполнением Конвенции; разработка Рекомендации о мерах, относящихся к целям Конвенции; установка критериев борьбы с загрязнением, задач по сокращению загрязнения; содействие принятию дополнительных мер по защите морской среды района Балтийского моря в тесном сотрудничестве с соответствующими правительственными органами и проведению научно-технических исследований, а также иные обязанности.

В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 11 февраля 2002 года № 166-р принято предложение МПР России, согласованное с МИДом России и Минфином России, о возложении на МПР России функций по координации проведения работ, связанных с членством Российской Федерации в международных природоохранных организациях, и по обеспечению выполнения Российской Федерацией обязательств, вытекающих из конвенций по вопросам охраны окружающей среды и природопользования, в частности Конвенции по защите морской среды района Балтийского моря.

По итогам 26-й (март 2005 года), 27-й (март 2006 года) и 28-й (март 2007 года) сессий Комиссии не было заявлено о невыполнении положений Хельсинкской кон-

венции какой-либо договаривающейся стороной. В настоящее время все договаривающиеся стороны выполняют положения указанной Конвенции. Взносы МПР России в бюджет Комиссии составили в 2005 году 159,0 тыс. евро, в 2006 году - 159,0 тыс. евро и в 2007 году - 159,0 тыс. евро.

### **Выводы**

**1.** Российская Федерация на основании статьи 67 Конституции Российской Федерации обладает суверенными правами и осуществляет юрисдикцию на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне в порядке, определяемом федеральными законами и нормами международного права.

В национальном рыбохозяйственном законодательстве Российской Федерации учтены требования и положения девяти международных конвенций и соглашений, касающихся вопросов рыболовства в бассейне Балтийского моря.

**2.** В 2006 году работа Международной комиссии по рыболовству в Балтийском море была прекращена в связи с расширением Европейского союза, что привело к проблеме обеспечения сохранения и рационального использования запасов водных биологических ресурсов Балтийского моря.

В связи с трансграничностью запасов основных промысловых рыб Балтийского моря, пользователями которых являются 9 стран, возникла необходимость согласования оценок состояния запасов и разработки мер, направленных на обеспечение долгосрочного устойчивого рыболовства.

Российская Федерация и Европейский союз проявили обоюдную заинтересованность в принятии соглашения о сотрудничестве в области рыболовства в Балтийском море. Однако на момент проверки соглашение между Европейским союзом и Российской Федерацией не было подписано.

**3.** В условиях прекращения работы Международной комиссии по рыболовству Балтийского моря Россия самостоятельно определяет состояние запасов промысловых видов рыб в Балтийском море. Материалы прогноза вылова водных биологических ресурсов проходят государственную экологическую экспертизу, в связи с чем процедура утверждения общих допустимых уловов в Российской Федерации значительно усложнилась.

**4.** Международное сотрудничество в области сохранения и рационального управления живыми морскими ресурсами Балтийского моря с 2006 года не осуществлялось. В зоне Евросоюза практически проведена замена системы квотирования вылова на систему ограничения промыслового усилия для добычи трески, а также изменены требования к орудиям лова, промысловая мера и сроки запретных периодов не совпадают с российскими правилами рыболовства.

**5.** Российская Федерация придерживается рекомендаций Международного совета по исследованию моря по рациональному использованию запасов, ключей распределения общих допустимых уловов между Европейским союзом и Россией, принятых Международной комиссией по рыболовству Балтийского моря в 2004 году. Однако российская рыболовная зона в Балтике составляет всего лишь около 3 тыс. кв. миль, запасы всех видов рыб являются трансграничными и взаимозависимыми, в связи с этим односторонние меры по сохранению и управлению ими являются несостоятельными.

Доля России в 2006 году по треске составила 7,9 % от общего допустимого улова восточного запаса; сельди - 9,5 % от общего допустимого улова (25-29 подрайоны (без Рижского залива) и 29 подрайон); шпроту - 10,08 %; лососю в основном бассейне и Ботническом заливе - 1,9 % и в Финском заливе - 9,3 %. Речная камбала и тюрбо не являются объектами международного регулирования.

6. В целях реализации основополагающих норм международного права в части проведения морских научных исследований в Балтийском море Российская Федерация ежегодно обеспечивала представление национальных данных рабочей группе Международного совета по исследованию моря по оценке запасов и рыболовства в Балтийском море, которые включали в себя результаты ежегодных учетных траловых съемок донных видов рыб.

7. Работы по искусственному воспроизводству водных биологических ресурсов Балтийского моря в Российской Федерации ведутся тремя рыбободными заводами, которые находятся в Ленинградской области. В Калининградской области не имеется современных рыбободных предприятий. Проведение мероприятий по воспроизводству рыбных запасов в 2005-2007 годах в Калининградской области практически не осуществлялось, не проводилась в необходимом объеме мелиорация нерестилищ, что отрицательно сказалось на рыбных запасах. Выпуск молоди ценных промысловых рыб в естественные водоемы в Калининградской области осуществлялся на базе морально и материально устаревшего инкубационного цеха сельскохозяйственного производственного кооператива «Рыболовецкий колхоз имени Матросова». Объемы выпуска молоди в Балтийское море сельскохозяйственным производственным кооперативом «Рыболовецкий колхоз имени Матросова» недостаточны. В 2005 году задание по выпуску молоди ценных промысловых видов рыб данным кооперативом было выполнено на 101,5 %, а в 2006-2007 годах недовыполнено на 69,4 % (задание - 5,2 млн. штук, фактическое выполнение - 1,59 млн. штук).

Европейским союзом неоднократно поднимался вопрос об уменьшении общего допустимого улова трески и уменьшении квоты России по лососю ввиду отсутствия в южной части Балтийского моря российского искусственного воспроизводства этого вида водных биоресурсов.

В 2007 году в Калининградской области начато строительство экспериментального рыбободного цеха мощностью 0,18 млн. штук молоди в год.

8. Странами Балтийского региона осуществлялось изъятие трески в объемах, значительно превышающих общий допустимый улов (с учетом оценки неучтенного улова). Неучтенный улов оценивался Международным советом по исследованию моря, при этом полученные данные не оказывали существенного влияния на установление общего допустимого улова данного вида запаса. Так, вылов трески в объемах, превышающих общий допустимый улов данного вида запаса (с учетом неучтенного вылова), был отмечен в 1996 году, в 2000-2004 годах, а также в 2006-2007 годах.

Квоты на вылов водных биологических ресурсов, полученные Российской Федерацией в 2005-2007 годах, значительно недоосваивались пользователями: по треске - 0,68 тыс. тонн, или 7,1 % от выделенной квоты; по сельди (салаке) - 16,1 тыс. тонн, или 40,8 %; по шпроту (кильке) - 63,31 тыс. тонн, или 43,4 %; по лососю - 26,51 тыс. экземпляров, или 85,7 %. По степени освоения таких водных биологических ресурсов, как балтийская сельдь (салака), шпрот, лосось, Российская Федерация значительно отстает от других стран, добывающих указанные виды трансграничных запасов в Балтийском море.

В 2005-2007 годах квоты на вылов водных биологических ресурсов, предоставленные для проведения научно-исследовательских работ и контрольного лова, были освоены лишь на 45 процентов.

9. Федеральное агентство по рыболовству нарушило срок уплаты взноса Российской Федерации в бюджет Международной комиссии по рыболовству в Балтийском море на 2005 год.

**10.** Охрана внутренних морских вод, территориального моря и их природных ресурсов осуществляется федеральным органом исполнительной власти по безопасности во взаимодействии с федеральным органом исполнительной власти в области обороны, охраны окружающей среды, природных ресурсов и другими федеральными органами исполнительной власти в пределах их компетенции, а также заинтересованными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Контрольно-надзорными органами в области рыболовства в 2005-2007 годах осуществлялись мероприятия в исключительной экономической зоне Балтийского моря Российской Федерации по выявлению и предупреждению нарушений законодательства Российской Федерации, привлечению к ответственности виновных лиц, совершивших правонарушения. В 2007 году количество правонарушений выросло на 10,5 % по сравнению с 2006 годом, а объем изъятой рыбопродукции за указанный период снизился на 61 %, количество изъятых орудий лова (сетей) - на 5 %. Сумма наложенных штрафов возросла на 33,8 % по сравнению с 2006 годом.

**11.** Для обеспечения применения норм Федерального закона от 20 декабря 2004 года № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» в полном объеме необходимо было разработать и принять соответствующие подзаконные акты.

С момента принятия данного федерального закона прошло 3,5 года, однако Правительством Российской Федерации по состоянию на 20 июня 2008 года не были приняты порядки: оформления, выдачи, регистрации разрешений на добычу (вылов) водных биологических ресурсов и внесения в них изменений; приостановления действия разрешения на добычу (вылов) водных биологических ресурсов и аннулирования разрешения на добычу (вылов) водных биологических ресурсов; осуществления государственного мониторинга водных биоресурсов и применения его данных для организации рационального использования и сохранения водных биоресурсов.

Кроме того, Правительством Российской Федерации не утвержден порядок государственного контроля в области охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира и среды их обитания, принятие которого предусмотрено статьей 16 Федерального закона от 24 апреля 1995 года № 52-ФЗ «О животном мире».

**12.** В ходе контрольного мероприятия было выявлено 34 нарушения законодательства Российской Федерации на сумму 15984,6 тыс. рублей. При работе со средствами федерального бюджета выявлены нарушения на сумму 7871,5 тыс. рублей, из них не по целевому назначению было использовано 395,3,7 тыс. рублей, при осуществлении государственных закупок выявлены нарушения на сумму 2339,3 тыс. рублей, без достижения требуемого результата израсходовано 3821,8 тыс. рублей.

### **Предложения**

**1.** На основании вышеизложенного предлагается направить представления:

- в Министерство финансов Российской Федерации с предложениями:

в соответствии со статьей 289 Бюджетного кодекса Российской Федерации провести сокращение лимитов бюджетных обязательств Федеральному агентству по рыболовству как главному распорядителю средств, использованных в 2007 году ФГУ «Запбалттрибвод» не по целевому назначению, по разделу 0400 «Национальная экономика», подразделу 0405 «Сельское хозяйство и рыболовство», целевой статье расходов 2719900 «Обеспечение деятельности подведомственных учреждений», виду расходов 001 «Выполнение функций бюджетными учреждениями», коду классификации операций сектора государственного управления 310 «Увеличение стоимости основных средств» - в объеме 4,6 тыс. рублей; целевой статье 1020201 «Строительство объектов социального и производственного комплексов, в том числе объектов общегражданско-

го назначения, жилья, инфраструктуры», виду расходов 003 «Бюджетные инвестиции», коду классификации операций сектора государственного управления 340 «Увеличение стоимости материальных запасов» - 390,7 тыс. рублей;

в соответствии со статьей 301 Бюджетного кодекса Российской Федерации провести блокировку расходов Федеральному агентству по рыболовству в объеме 1023,0 тыс. рублей в связи с осуществлением государственных закупок с нарушением установленного порядка ФГУ «Запбалтрыбвод» по разделу 0400 «Национальная экономика», подразделу 0405 «Сельское хозяйство и рыболовство», целевой статье расходов 2719900 «Обеспечение деятельности подведомственных учреждений», виду расходов 001 «Выполнение функций бюджетными учреждениями», в том числе по кодам классификации операций сектора государственного управления: 225 «Работы, услуги по содержанию имущества» - 179,7 тыс. рублей; 340 «Увеличение стоимости материальных запасов» - 843,3 тыс. рублей;

- в Федеральное агентство по рыболовству с предложениями:

принять необходимые меры по подписанию соглашения между Российской Федерацией и Европейским сообществом по Балтийскому морю для возобновления международного сотрудничества в области контроля и осуществления мер по регулированию рыбного промысла;

обеспечить финансирование и проведение работ по строительству экспериментального рыболовного цеха в п. Лесное Зеленоградского района Калининградской области в соответствии с законодательством Российской Федерации, а также не допускать неэффективного использования средств федерального бюджета, выделенных на строительство объектов общегражданского назначения;

принять необходимые меры по соблюдению Росрыболовством и подведомственными ему организациями статей Бюджетного кодекса Российской Федерации и других нормативных правовых актов Российской Федерации, не допускать нецелевого и неэффективного использования средств федерального бюджета;

обеспечить контроль за освоением промышленных квот на добычу (вылов) водных биоресурсов рыбодобывающими организациями, а также квот для научно-исследовательских, учебных и культурно-просветительских целей, выделяемых подведомственным организациям Росрыболовства;

разработать мероприятия по развитию воспроизводства рыбных запасов в Калининградской области и обеспечить выполнение установленных заданий по выпуску молодежи ценных промысловых видов рыб;

своевременно в установленной форме утверждать смету доходов и расходов бюджетным учреждениям;

принять меры по соблюдению бюджетополучателями - государственными заказчиками объектов строительства порядка оплаты выполненных работ для федеральных государственных нужд в соответствии с заключенными государственными контрактами и утвержденной проектно-сметной документацией;

обеспечить выполнение подведомственными организациями Федерального закона от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» и не допускать нарушений законодательства Российской Федерации при осуществлении ими государственных закупок;

обеспечить ведение реестров закупок, осуществленных без заключения государственных и муниципальных контрактов;

осуществлять заключение государственных контрактов на оказание услуг в строгом соответствии с законодательством Российской Федерации;

соблюдать выполнение инструкций по бухгалтерскому учету и отчетности об исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;

заключить трудовые договоры (контракты) с руководителями федеральных государственных предприятий в соответствии с законодательством Российской Федерации;

обеспечить утверждение штатных расписаний подведомственными учреждениями, а также принимать акты выполненных работ по строительству и реконструкции объектов по установленным унифицированным формам;

- в Федеральную службу по ветеринарному и фитосанитарному надзору с предложениями:

не допускать в конце отчетного года неиспользование средств федерального бюджета;

обеспечить выполнение подведомственными организациями Федерального закона от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» и не допускать нарушений при осуществлении ими государственных закупок.

**2.** Информационные письма направить в:

- Правительство Российской Федерации;

- Федеральную службу безопасности Российской Федерации.

**3.** Отчет о результатах контрольного мероприятия направить в:

- Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации;

- Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

**4.** Аудиторам Счетной палаты М. В. Одинцову, А. И. Жданькову и В. С. Косоурову подготовить национальный доклад Счетной палаты Российской Федерации на основании отчета о результатах контрольного мероприятия для направления в Национальное управление по аудиту Дании в соответствии с соглашением между высшими органами финансового контроля о проведении аудита по вопросам управления рыболовством и мониторинга влияния окружающей среды на рыбные запасы в Балтийском море.

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**М. В. ОДИНЦОВ**

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**А. И. ЖДАНЬКОВ**

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**В. С. КОСОУРОВ**