

*Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 14 июля 2006 года № 26К (493) «О результатах контрольного мероприятия «Проверка использования государственных средств, выделенных в 2004-2005 годах на осуществление государственного контроля и сохранение водных биоресурсов, в Федеральном агентстве по рыболовству, Федеральной службе по ветеринарному и фитосанитарному надзору, федеральном государственном унитарном предприятии «Всероссийский научно-исследовательский институт рыбного хозяйства и океанографии» (г. Москва), администрациях Сахалинской области и Приморского края, территориальных управлениях Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору в Сахалинской области и Приморском крае, ассоциации «Государственно-кооперативное объединение рыбного хозяйства» (Росрыбхоз), морской администрации порта г. Владивостока, территориальных органах и подведомственных организациях Федерального агентства водных ресурсов и Федеральной службы по надзору в сфере природопользования в Сахалинской области и Приморском крае, федеральном государственном унитарном предприятии «Национальные рыбные ресурсы», администрации Калининградской области, федеральном государственном унитарном предприятии «Калининградский морской рыбный порт», Управлении Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору по Калининградской области, открытом акционерном обществе «Архангельский траловый флот», федеральных государственных учреждениях «Приморское бассейновое управление по охране, воспроизводству рыбных запасов и регулированию рыболовства» и «Сахалинское бассейновое управление по охране, воспроизводству рыбных запасов и регулированию рыболовства»:*

*Утвердить отчет о результатах контрольного мероприятия...*

*Направить представления Счетной палаты Министру сельского хозяйства Российской Федерации, Министру финансов Российской Федерации, руководителю Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору, руководителю Федерального агентства по рыболовству, губернатору Сахалинской области.*

*Направить информационные письма в Правительство Российской Федерации, Федеральную налоговую службу...*

*Направить информационное письмо в Федеральную службу безопасности Российской Федерации.*

*Направить отчет о результатах контрольного мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, Министерство внутренних дел Российской Федерации, полномочному представителю Президента Российской Федерации в Дальневосточном федеральном округе, полномочному представителю Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе, в администрацию Приморского края, в администрацию Калининградской области.*

## **ОТЧЕТ**

**о результатах контрольного мероприятия «Проверка использования государственных средств, выделенных в 2004-2005 годах на осуществление государственного контроля и сохранение водных биоресурсов, в Федеральном агентстве по рыболовству, Федеральной службе по ветеринарному и фитосанитарному надзору, федеральном государственном унитарном предприятии «Всероссийский научно-исследовательский институт рыбного хозяйства и океанографии» (г. Москва), администрациях Сахалинской области и Приморского края, территориальных управлениях Федеральной службы по**

**ветеринарному и фитосанитарному надзору в Сахалинской области и Приморском крае, ассоциации «Государственно-кооперативное объединение рыбного хозяйства» (Росрыбхоз), морской администрации порта г. Владивостока, территориальных органах и подведомственных организациях Федерального агентства водных ресурсов и Федеральной службы по надзору в сфере природопользования в Сахалинской области и Приморском крае, федеральном государственном унитарном предприятии «Национальные рыбные ресурсы», администрации Калининградской области, федеральном государственном унитарном предприятии «Калининградский морской рыбный порт», Управлении Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору по Калининградской области, открытом акционерном обществе «Архангельский траловый флот», федеральных государственных учреждениях «Приморское бассейновое управление по охране, воспроизводству рыбных запасов и регулированию рыболовства» и «Сахалинское бассейновое управление по охране, воспроизводству рыбных запасов и регулированию рыболовства»**

**Основание для проведения контрольного мероприятия:** пункт 3.6.12 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2006 год. Контрольное мероприятие осуществлялось совместно с МВД России в соответствии с календарным планом организации работы Счетной палаты Российской Федерации и МВД России (пункт 3.5.15).

#### **Цель контрольного мероприятия**

Определить законность и эффективность использования средств федерального бюджета и государственной собственности на осуществление государственного контроля и сохранение водных биоресурсов.

#### **Предмет контрольного мероприятия**

Средства федерального бюджета и государственная собственность; квоты на вылов водных биологических ресурсов; управленческие функции, связанные с осуществлением государственного контроля, использованием и сохранением водных биоресурсов.

#### **Объекты контрольного мероприятия**

Федеральное агентство по рыболовству, Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору, федеральное государственное унитарное предприятие «Всероссийский научно-исследовательский институт рыбного хозяйства и океанографии», федеральное государственное унитарное предприятие «Национальные рыбные ресурсы», ассоциация «Государственно-кооперативное объединение рыбного хозяйства», администрации Сахалинской и Калининградской областей Приморского края, территориальные управления Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору в Сахалинской и Калининградской областях, а также в Приморском крае, морская администрация порта г. Владивостока, территориальные органы и подведомственные организации Федерального агентства водных ресурсов и Федеральной службы по надзору в сфере природопользования в Сахалинской области и Приморском крае, феде-

ральное государственное унитарное предприятие «Калининградский морской рыбный порт», открытое акционерное общество «Архангельский траловый флот».

**Проверяемый период деятельности:** 2004-2005 годы.

**Срок проведения контрольного мероприятия:** с 30 января по 23 июня 2006 года.

### **Результаты контрольного мероприятия**

#### **1. Анализ законодательных и других нормативных правовых актов, регулирующих использование государственных средств, выделенных в 2004-2005 годах на осуществление государственного контроля и сохранение водных биоресурсов**

В соответствии с Конституцией Российской Федерации (статья 9) природные ресурсы, в том числе водные биологические ресурсы (далее - ВБР), используются и охраняются как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Владение, пользование, распоряжение ими отнесены к совместному ведению Российской Федерации и соответствующего субъекта Российской Федерации.

Отношения в области охраны и использования животного мира, а также в сфере сохранения и восстановления среды его обитания регулируются Федеральным законом от 24 апреля 1995 года № 52-ФЗ «О животном мире». В соответствии с этим законом ВБР внутренних морских вод и территориального моря являются государственной собственностью, а в отношении биоресурсов континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российская Федерация (далее - ИЭЗ России) обладает суверенными правами.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом от 24 апреля 1995 года № 52-ФЗ «О животном мире» и Конвенцией по морскому праву был принят ряд федеральных законов, устанавливающих государственный контроль в территориальном море и прилежащей к нему зоне, ИЭЗ России, на континентальном шельфе и в открытом море:

- от 31 июля 1998 года № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации»;
- 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».

Принцип платности промышленного использования ВБР, установленный как один из принципов государственного управления Федеральным законом от 24 апреля 1995 года № 52-ФЗ «О животном мире», реализован с вступлением в силу с 1 января 2004 года главы 25.1 «Сборы за пользование объектами животного мира и за пользование объектами водных биологических ресурсов» Налогового кодекса Российской Федерации.

С принятием Федерального закона от 20 декабря 2004 года № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» система отношений в области государственного контроля и сохранения ВБР претерпела изменения.

В соответствии со статьей 43 указанного Закона государственный контроль в области рыболовства и сохранения ВБР проводится федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими контроль в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов, а также среды их обитания в рамках полномочий, определяемых Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации.

Федеральным законом от 29 декабря 2004 года № 199-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с расширением полномочий ор-

ганов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также с расширением перечня вопросов местного значения муниципальных образований» в Федеральный закон от 24 апреля 1995 года № 52-ФЗ «О животном мире» внесены изменения, обуславливающие изменение порядка осуществления государственного контроля с 1 января 2005 года - с передачей части полномочий в области организации, регулирования и охраны ВБР субъектам Российской Федерации и финансированием их за счет субвенций федерального бюджета из Федерального фонда компенсаций.

Статьей 49.1 указанного Закона установлено, что объемы субвенций должны определяться в соответствии с нормативом (методикой), утверждаемым (утверждаемой) Минсельхозом России, а также установлен основной критерий норматива (методики) - количество инспекторов, необходимое для проведения охранных мероприятий на водных объектах, которое устанавливается из определенных законом показателей. Указанным Федеральным законом определены также формы контроля за осуществлением органами государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий в области охраны, использования и воспроизводства объектов животного мира, а также порядок изъятия полномочий.

В ходе проверки установлено, что государственный контроль в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации, не осуществляется.

**1.** Разграничение полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в области охраны и использования ВБР не оформлено соответствующими соглашениями.

Минсельхозом России не установлены полномочия субъектов Российской Федерации по организации и регулированию промышленного, любительского и спортивного рыболовства во внутренних водоемах, определению общих допустимых уловов (далее - ОДУ) и распределению квот на вылов рыбы в водоемах, также не утвержден порядок проведения конкурсов на право заключения договора пользования рыбопромысловым участком.

**2.** В 2005 году Минсельхоз России не утвердил норматив (методику) определения объема субвенций на осуществление государственного контроля в области рыболовства. Бюджеты субъектов Российской Федерации субвенции из федерального бюджета на указанные цели не получили.

При этом Минсельхоз России приказом от 18 мая 2005 года № 85 «Об утверждении Перечня водных биологических ресурсов, организация и регулирование промышленного, любительского и спортивного рыболовства, а также охрана которых органами государственной власти субъектов Российской Федерации не осуществляется» утвердил перечень промысловых объектов, использование которых не регулируется субъектами Российской Федерации. Согласно этому перечню региональное управление осуществляется только в отношении 17 видов водных биоресурсов из 95, из которых существенное промысловое значение имеют только 6 (густера, елец, карась, плотва, щука и рипус). Все основные объекты (осетровые, сиговые, лещ, сазан, судак, хариусные и другие) отнесены к управлению федерального уровня. Так, в Тюменской области объектами регионального управления являются только щука, елец и два вида карася, в Новгородской области - щука, густера и плотва.

**3.** Порядок государственного контроля в области охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира и среды обитания Правительством Российской Федерации не установлен. Это привело к отсутствию системности в осуществ-

лении указанной функции государственного управления в основополагающих сферах организации промысла.

### **3.1. Выдача разрешений на промысел водных биологических ресурсов.**

Правительством Российской Федерации не установлен Порядок оформления, выдачи, регистрации разрешений на добычу (вылов) водных биоресурсов и внесения в них изменений. Несмотря на то, что в соответствии с Федеральным законом от 20 декабря 2004 года № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» оформление, выдача, регистрация разрешений на добычу ВБР и внесение в них изменений является прерогативой Федерального агентства по рыболовству, постановлением Правительства Российской Федерации от 20 мая 2005 года № 317 «О возложении на федеральные органы исполнительной власти осуществления некоторых функций в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов» данная функция временно была передана Россельхознадзору.

При принятии указанного решения постановление Правительства Российской Федерации от 12 февраля 2001 года № 102 «Об утверждении Правил регистрации лицензий (разрешений) на промысел водных биологических ресурсов в исключительной экономической зоне Российской Федерации, выданных российским и иностранным юридическим лицам и гражданам» не изменено и не отменено.

Как показала проверка, в нарушение постановления Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 года № 327 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по ветеринарному и фитосанитарному надзору» Россельхознадзор самостоятельно утвердил бланки разрешений на промысел ВБР.

Нормативные правовые акты, принятые Россельхознадзором, не обеспечили выполнение требований законодательства в части приостановления действия разрешений на промысел и их аннулирования. В настоящее время территориальные управления Россельхознадзора при выдаче разрешений руководствуются федеральными законами от 17 декабря 1998 года № 191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации», 30 ноября 1995 года № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации», в которых такая мера, как приостановление действия разрешения, не предусмотрена. Принудительное прекращение промысла, которое должно осуществляться на основании решения суда, организациями, осуществляющими контрольные и надзорные функции, не применяется.

В условиях отсутствия единой информационной базы и координации в деятельности территориальных управлений Россельхознадзора последним даны рекомендации, которые дают возможность получения одной организацией разрешений на промысел в нескольких территориальных управлениях одновременно.

### **3.2. Выдача (продление, замена) рыболовных билетов.**

Территориальные органы Россельхознадзора издают собственные акты: Управлением Россельхознадзора по Сахалинской области приказом от 2 ноября 2005 года № 251П введен временный порядок выдачи (продления, замены) рыболовных билетов, заверения промысловых и технологических журналов.

Указанные решения оспариваются органами прокуратуры по причине несоответствия их законодательству. Так, прокуратурой Приморского края вынесен протест от 14 декабря 2005 года № 7/3-4-05 на приказ Управления Россельхознадзора по Приморскому краю от 15 августа 2005 года № 68 «Об утверждении и введении в действие Временного порядка выдачи (продления, замены) рыболовных билетов, заверения промысловых и технологических журналов» по причине превышения полномочий. Это привело к тому, что капитаны рыболовецких судов имеют возможность и получают 2 рыболовных билета одновременно, один из которых выдается территориальным

управлением Россельхознадзора по Приморскому краю, другой - ФГУ «Приморрыбвод», что снижает эффективность государственного контроля за промыслом ВБР.

### **3.3. Правила рыболовства.**

Минсельхозом России не утверждены правила рыболовства для каждого рыбопромыслового бассейна, приказом Минсельхоза России от 28 июля 2005 года № 133 были утверждены только типовые правила рыболовства, которые устанавливают лишь общие требования, предъявляемые к правилам рыболовства для каждого рыбохозяйственного бассейна.

### **3.4. Система штрафов за нарушение законодательства в области рыболовства.**

Ответственность за нарушение законодательства Российской Федерации в области рыболовства предусмотрена соответствующими законодательными актами и предусматривает ответственность должностных лиц, граждан и юридических лиц, которые привлекаются к ответственности за нарушения в части выдачи разрешений на промысел, за незаконные разведку и промысел живых ресурсов или нарушение правил, связанных с указанной деятельностью.

Как показала проверка, размеры штрафов за нарушение правил рыболовства несоизмеримы размеру ущерба, наносимого ВБР и среде их обитания, что отрицательно влияет на эффективность государственного контроля.

**4. Неудовлетворительное нормативное обеспечение Минсельхозом России осуществления промысловых операций и государственного контроля в области рыболовства привело к тому, что основные положения Федерального закона от 20 декабря 2004 года № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» не выполняются:**

- не утверждены перечни рыбопромысловых участков, включающих в себя акватории внутренних вод Российской Федерации, в том числе внутренних морских вод Российской Федерации и территориального моря Российской Федерации;
- конкурсы на право заключения договора пользования рыбопромысловыми участками не проводились, и договоры на их использование не оформлены;
- не определены типы рыбопромысловых судов, орудия и способы добычи (вылова) водных биологических ресурсов для осуществления прибрежного рыболовства по районам промысла;
- не утвержден порядок ограничений рыболовства;
- не утвержден порядок заключения и регистрации договора о переходе долей в общем объеме квот добычи (вылова) водных биоресурсов от одного лица к другому;
- не утвержден порядок осуществления рыболовства в целях рыбоводства, воспроизводства и акклиматизации водных биоресурсов;
- несмотря на то, что постановлением Правительства Российской Федерации от 22 сентября 2005 года № 580 «О порядке согласования перечня видов водных биологических ресурсов, которые являются объектами рыболовства» установлен порядок разработки и утверждения перечня видов водных биологических ресурсов, которые являются объектами рыболовства, указанный перечень не утвержден;
- не утвержден порядок контроля за осуществлением органами государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий в области организации, регулирования и охраны водных биологических ресурсов.

Кроме того, порядок согласования документации, обосновывающей деятельность по размещению, проектированию, строительству и вводу в эксплуатацию хозяйственных и иных объектов, влияющих на состояние водных биоресурсов, Правительством Российской Федерации не утвержден.

**5.** Минсельхозом России не обеспечено выполнение постановления Правительства Российской Федерации от 20 мая 2005 года № 316 «Об организации промысла тихоокеанских лососей» в части утверждения как порядка и условий проведения конкурсов на право заключения договора пользования рыбопромысловым участком для добычи (вылова) тихоокеанских лососей при осуществлении прибрежного рыболовства, так и типового положения о комиссии по проведению конкурса. Также Минсельхозом России не утвержден перечень водных биологических ресурсов, добыча (вылов) которых осуществляется при любительском и спортивном рыболовстве на основании разрешений на добычу (вылов) ВБР.

**6.** В часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации необходимо внести изменения и дополнения, связанные с изменением ставок сбора за пользование объектами ВБР.

Законом от 11 ноября 2003 года № 148-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации» (статья 333.3 главы 25.1 раздела VIII Налогового кодекса Российской Федерации) плата за пользование судаком и лещом в Балтийском море, Вислинском, Куршском и Финском заливах отдельно не предусмотрена, и пользователи платят сборы за пользование данными ресурсами по ставке сбора за пользование прочими объектами ВБР из расчета 20 рублей за 1 тонну. Вместе с тем пользователи ВБР Каспийского бассейна, Азово-Черноморского бассейна и внутренних водных объектов вносят плату в размере 1000 рублей за пользование 1 тонной судака и в размере 150 рублей за 1 тонну леща (крупного частика).

**7.** При отсутствии правового регулирования промысла ВБР на федеральном уровне в требуемом объеме субъекты Российской Федерации принимают законы, зачастую не соответствующие федеральному законодательству. Так, прокуратурой Сахалинской области 26 февраля 2006 года был вынесен протест по отдельным положениям закона Сахалинской области «О рыболовстве и рыбохозяйственной деятельности в Сахалинской области», так как положения закона, регламентирующие перераспределение квот вылова ВБР и ограничения рыболовства, не соответствовали Федеральному закону от 20 декабря 2004 года № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов».

Аналогично, с учетом замечаний прокуратуры Приморского края, необходимо внести изменения в отдельные статьи закона от 30 апреля 2002 года № 220-КЗ «О рыбохозяйственной деятельности в Приморском крае», связанные в основном с уточнением полномочий органов государственной власти Приморского края в сфере рыбохозяйственной деятельности.

**8.** В перечень федеральных государственных учреждений, находящихся в ведении Росрыболовства, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 февраля 2005 года № 195-р, не включены государственные администрации морских рыбных портов, которые не вошли в перечни иных федеральных органов исполнительной власти.

Протоколом заседания Правительства Российской Федерации от 21 октября 2004 года № 40 была одобрена передача в ведение Минтранса России 15 федеральных государственных учреждений, государственных администраций морских рыбных портов и 4 морских рыбных портов, являющихся федеральными государственными унитарными предприятиями.

Принятые Правительством Российской Федерации положения о Федеральной службе по контролю в сфере транспорта и Федеральном агентстве по рыболовству в части возложения функций по государственному управлению и государственному над-

зору за торговым мореплаванием не соответствуют статьям 5 и 6 Кодекса торгового мореплавания Российской Федерации.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 28 июня 2004 года № 315 «Об утверждении положения о Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации» утверждение порядка взимания и использования портовых сборов государственными администрациями морских рыбных портов относится к полномочиям Минсельхоза России. Указанный порядок в 2004-2005 годах разработан не был.

9. Система оценки ОДУ и распределения квот на их вылов нерациональна и не способствует эффективному осуществлению промысла.

Ежегодно объемы квот по отдельным видам ВБР, по которым устанавливается ОДУ и которые распределяются между рыбопромысловыми организациями, остаются невостребованными, что приводит в целом к недоосвоению ВБР.

Так, в Сахалинской области в 2004-2005 годах квоты на вылов ВБР в промышленных целях освоены на 50 процентов. В указанный период из выделенных промышленных квот в объеме 637,4 и 837 тыс. тонн квоты на вылов 261,7 тыс. тонн (41 %) и 333,6 тыс. тонн (39,8 %), соответственно, остались невостребованными, и разрешения на их освоение не выдавались.

Кроме того, квоты на добычу в 2004 и 2005 годах крылатки в количестве 1,2 тыс. штук и 1,3 тыс. штук, соответственно, не распределялись по пользователям.

Только за счет указанных фактов в доход федерального бюджета в 2004-2005 годах недопоступило 610 млн. рублей.

В то же время из квот на вылов ВБР, выделенных в 2004-2005 годах в промышленных целях, на которые были выданы разрешения (лицензии), в 2004 году не выловлено 55,3 тыс. тонн (14,8 %) и в 2005 году - 73 тыс. тонн (14,6 процента).

## **2. Цели и задачи государственного контроля и сохранения водных биологических ресурсов**

Основной целью государственного контроля в области рыболовства и сохранения ВБР является формирование системы мер, направленных на предотвращение, выявление и пресечение нарушений законодательства в области охраны и сохранения ВБР.

Задачей государственного контроля в области рыболовства является обеспечение соблюдения всеми юридическими лицами и гражданами требований законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов Российской Федерации об охране и использовании ВБР.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 2 сентября 2003 года № 1265-р была одобрена Концепция развития рыбного хозяйства Российской Федерации на период до 2020 года (далее - Концепция).

В Концепции определено, что формирование комплексного подхода к государственному управлению развитием рыбного хозяйства в Российской Федерации и создание эффективной системы управления предусматривают разработку нормативной правовой базы в области рыбного хозяйства, соответствующей задачам его эффективного развития; сохранение и рациональное использование ВБР, уменьшение промысловой нагрузки на эти ресурсы, в том числе путем стимулирования передислокации рыбопромыслового флота из ИЭЗ России в исключительные экономические зоны других государств, в районы действия международных конвенций по рыболовству и в открытые районы Мирового океана; совершенствование системы охраны ВБР и среды их обитания; обеспечение действенного государственного контроля за использованием и охраной ВБР в целях предотвращения и пресечения браконьерства и нарушений установ-



ленных правил рыболовства, а также нелегального вывоза рыбной продукции за рубеж; развитие искусственного воспроизводства ВБР.

Однако перечисленные задачи федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в полной мере не выполняются.

Выполнение таких задач, как четкое разграничение между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации полномочий в области использования ВБР и разграничение полномочий между федеральными органами исполнительной власти, обеспечивающими охрану ВБР, началось только с принятием Федерального закона от 29 декабря 2004 года № 199-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с расширением полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также с расширением перечня вопросов местного значения муниципальных образований».

Сравнительный анализ управленческих функций, возложенных на Минсельхоз России, Росрыболовство и Россельхознадзор, свидетельствует о том, что проведение административной реформы не способствовало улучшению государственного контроля, в том числе в сфере охраны ВБР и их сохранения, и в 2005 году произошло снижение эффективности государственного контроля в области рыболовства.

На основании постановления Правительства Российской Федерации от 20 мая 2005 года № 317 «О возложении на федеральные органы исполнительной власти осуществления некоторых функций в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов» указанием Министра сельского хозяйства России А. В. Гордеева от 10 июня 2005 года № АГ-23/1762 полномочия по контролю и надзору в области рыболовства передавались из ведения бассейновых управлений Росрыболовства в ведение территориальных органов Россельхознадзора.

В соответствии с постановлениями Правительства Российской Федерации от 8 апреля 2004 года № 201 «Вопросы Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору», от 30 июня 2004 года № 327 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по ветеринарному и фитосанитарному надзору» и от 20 мая 2005 года № 317 «О возложении на федеральные органы исполнительной власти осуществления некоторых функций в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов» Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору должна осуществлять государственный контроль в области рыболовства и сохранения ВБР. При этом Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях не предусматривает участия Россельхознадзора и его территориальных управлений в составлении протоколов об административных правонарушениях. Данные функции должностные лица Россельхознадзора и его территориальных управлений осуществляют в соответствии с приказом Россельхознадзора от 12 апреля 2005 года № 138 «О перечне должностных лиц Россельхознадзора и территориальных управлений Россельхознадзора, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях», зарегистрированным в Минюсте России 26 апреля 2005 года № 6547.

Приказом Минсельхоза России от 14 июля 2005 года № 124 «О реализации постановления Правительства Российской Федерации от 20 мая 2005 года № 317» определен график подготовки нормативных документов по утверждению ОДУ, по организации ведения промысла (определение категорий водных объектов рыбохозяйственного значения, установление ограничений рыболовства, изъятие долей, распределение квот вы-

лова, правил рыболовства) и других нормативных правовых актов (всего 18 документов), а также установлены полномочия Росрыболовства и Россельхознадзора при этом функции государственного контроля в области рыболовства и сохранения ВБР были возложены на Россельхознадзор.

Оформление, выдача, регистрация разрешений на добычу (вылов) ВБР временно (до внесения соответствующих изменений в нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации) были возложены на Россельхознадзор. Однако до настоящего времени указанные изменения в нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации не внесены.

Отраслевая система мониторинга ВБР, наблюдения и контроля за деятельностью промысловых судов находится в ведении Росрыболовства. При этом в субъектах Российской Федерации между организациями, находящимися в ведении Росрыболовства, и территориальными управлениями Россельхознадзора не налажено эффективное взаимодействие.

Так, в 2005 году ФГУ «Приморрыбвод» дважды (19 августа и 2 ноября 2005 года) направляло Управлению Россельхознадзора по Приморскому краю сведения о судах, снятых с контроля ФГУП «Камчатский центр мониторинга и связи», в связи с отсутствием информации о производственной деятельности и данных о местонахождении судна, а также о судах, на которых выявлены нарушения требований положения о мониторинге. Разрешения на промысел Управлением Россельхознадзора по Приморскому краю были приостановлены только через 24 дня после получения информации от ФГУ «Приморрыбвод».

Более того, информация о местонахождении рыбопромысловых судов находится в коммерческом обороте федерального государственного унитарного предприятия «Национальные рыбные ресурсы» (далее - ФГУП «Нацрыбресурсы»), получившего в 2004-2005 годах средства в объеме 12506 тыс. рублей, которые в доход федерального бюджета не поступили.

Проверка в Сахалинской области показала, что с реформированием системы управления рыбной отраслью и передачей контрольных полномочий Россельхознадзору и его территориальным управлениям их результативность снизилась. Если в 2003 году по Сахалинской области было зафиксировано 219 нарушений правил рыболовства, а в 2004 году - 250, то в 2005 году всего 114 нарушений правил рыболовства, что в 2 раза ниже уровня 2004 года. Управление Россельхознадзора по Сахалинской области при осуществлении контрольно-надзорных функций промысла тихоокеанских лососей вскрыло нарушение правил рыболовства: перелов тихоокеанских лососей по сравнению с выданными разрешениями составил 1,6 тыс. тонн. При этом в бюджетную систему Российской Федерации не поступили сборы за пользование данными объектами ВБР в сумме 5,6 млн. рублей; компенсация за нанесенный ущерб в размере 330,7 млн. рублей (исходя из установленной таксы - 250 рублей за 1 экземпляр) с нарушителей не взыскана.

В нарушение пунктов 4 и 5 Типового положения о порядке лова рыбы ценных видов по лицензиям (далее - Типовое положение), утвержденного приказом Минрыбхоза СССР от 31 января 1977 года № 62, в 2005 году лицензии гражданам на вылов тихоокеанских лососей выдавались Управлением Россельхознадзора по Сахалинской области через государственное учреждение «Региональный центр прибрежного рыболовства и промысловой разведки». Таким образом были выданы разрешения на вылов 289 тонн лососевых. Невостребованный остаток квоты на вылов тихоокеанских лососей для организации спортивного и любительского рыболовства в 2005 году составил 389 тонн, что составляет 57 % от выделенной квоты.

В нарушение пункта 6 Типового положения из средств, полученных за выдачу лицензий в объеме 3799,6 тыс. рублей, 2761,8 тыс. рублей было использовано на хозяйственную деятельность учреждения, а в доход федерального бюджета было перечислено всего 1037,8 тыс. рублей, или 27 процентов.

Установлены факты наделения промышленными квотами на вылов ВБР организаций, не имеющих на это прав. В Сахалинской области в 2005 году были наделены квотами на вылов горбуши: ФГУ «Анивский лесхоз» в объеме 268,3 тонны, ФГУ «Заповедник Поронайский» - 454,8 тонны, ФГУ «Сахалинрыбвод» - 5799 тонн. ФГУ «Сахалинрыбвод» получило также квоты на вылов 1462 тонн кеты и 1 тонны симы.

В нарушение статей 6, 14, 77 и 78 Федерального закона от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», статьи 6 Федерального закона от 24 апреля 1995 года № 52-ФЗ «О животном мире» должный контроль за осуществлением мер по восстановлению ВБР и среды их обитания, а также за внесением хозяйствующими субъектами платы за негативное воздействие на окружающую среду не проводился. ФГУ «Сахалинрыбвод» как организация, осуществлявшая разработку комплекса мероприятий по компенсации ущерба ВБР, расходует данные средства на свои текущие нужды, не направляя их на мероприятия, связанные с воспроизводством ВБР, в том числе на строительство и реконструкцию объектов по воспроизводству рыбных запасов.

Утвержденные Минрыбхозом СССР от 22 сентября 1986 года № 506 «Указания о порядке рассмотрения и согласования органами рыбоохраны намечаемых решений и проектной документации на строительство предприятий, зданий и сооружений» не соответствуют требованиям действующего законодательства Российской Федерации и не обеспечивают разработку и реализацию компенсационных мероприятий, принятых юридическими лицами и гражданами по предотвращению ущерба ВБР от производственной деятельности, в части определения направлений компенсационных мероприятий, исполнителя работ, получателя компенсационных средств за предотвращаемый ущерб и контроля за их использованием.

Порядок согласования документации, обосновывающей деятельность при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции и вводе в эксплуатацию хозяйственных и иных объектов, а также при внедрении новых технологических процессов для учета их влияния на состояние ВБР и среду их обитания, Правительством Российской Федерации не определен.

В нарушение Федерального закона от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» в четырехстороннем договоре о порядке проведения и финансирования компенсационных рыбоводно-мелиоративных мероприятий, заключенном между администрацией Сахалинской области, Росрыболовством, ФГУ «Сахалинрыбвод» и компанией «Сахалин Энерджи Инвестмент Компани Лтд.» 15 сентября 2004 года, зафиксировано, что компания «Сахалин Энерджи Инвестмент Компани Лтд.» осуществляет инвестирование указанных средств в соответствии с Законом РСФСР от 26 июня 1991 года «Об инвестиционной деятельности в РСФСР» и Федеральным законом от 9 июля 1999 года № 160-ФЗ «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации» (пункт 5.4.1), а компенсация ущерба в договоре не оговорена.

Средства в объеме 11 млн. долл. США, или 314695,7 тыс. рублей, были перечислены компанией «Сахалин Энерджи Инвестмент Компани Лтд.» для финансирования компенсационных рыбоводно-мелиоративных мероприятий на счет ФГУ «Сахалинрыбвод» еще в октябре 2005 года (платежное поручение № 90671 от 26 октября 2005 года). Часть поступивших средств (8791,1 тыс. рублей) была использована ФГУ «Сахалинрыбвод» не на компенсационные цели.

По информации администрации Сахалинской области (письмо от 9 июня 2006 года № 3-2547), только 23 мая 2006 года, то есть более чем через 1,5 года после заключения договора, был одобрен план компенсационных рыбоводно-мелиоративных мероприятий.

В условиях продолжающегося строительства трубопровода компанией «Сахалин Энерджи Инвестмент Компани Лтд.» мероприятия по восстановлению рыбных запасов не осуществляются.

### **3. Использование средств федерального бюджета и государственной собственности, предоставленных для осуществления государственного контроля и сохранения водных биологических ресурсов**

#### **3.1. Использование средств федерального бюджета**

В соответствии со статьей 49.1 Федерального закона от 24 апреля 1995 года № 52-ФЗ «О животном мире» объем субвенций определяется в соответствии с нормативом (методикой), утверждаемым (утверждаемой) федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере агропромышленного комплекса и рыболовства.

В соответствии с данной статьей основным критерием норматива (методики) является количество инспекторов, необходимое для проведения охранных мероприятий на водных объектах.

На момент проверки указанная методика Правительством Российской Федерации не утверждена, и средства субъектам Российской Федерации на реализацию полномочий в области организации, регулирования и охраны ВБР не выделялись.

При расчете Росрыболовством субвенций были использованы данные о сложившихся удельных затратах на текущее содержание одного инспектора. Объем субвенций составил 46086,2 тыс. рублей.

Представленные Росрыболовством расчеты объема субвенций являлись ориентировочными и не в полной мере соответствовали критериям, определенным статьей 49.1 Федерального закона от 24 апреля 1995 года № 52-ФЗ «О животном мире».

Несмотря на неоднократные заявления Росрыболовства об отсутствии методики определения объема субвенций, точных данных о водоемах, на которых органы исполнительной власти должны осуществлять возложенные на них функции, и о несоответствии произведенных им расчетов критериям законодательства Российской Федерации, Федеральным законом от 26 декабря 2005 года № 189-ФЗ «О федеральном бюджете на 2006 год» было утверждено распределение субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации в объеме 46086,2 тыс. рублей в соответствии с представленными в 2004 году расчетами Росрыболовства и установлено, что предоставление данных субвенций осуществляется в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. Правила предоставления в 2006 году из федерального бюджета субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию полномочий в области организации, регулирования и охраны ВБР были утверждены только 13 июня 2006 года постановлением Правительства Российской Федерации № 370, средства субъектам Российской Федерации на момент проверки не перечислены.

На осуществление государственного контроля и сохранение ВБР ежегодно выделяются средства федерального бюджета. В соответствии с Федеральным законом от 23 декабря 2003 года № 186-ФЗ «О федеральном бюджете на 2004 год» Росрыболовством для осуществления государственного контроля за состоянием, использованием и воспроизводством ВБР, обеспечением их охраны, состоянием их обитания, а также для организации работ по воспроизводству ценных промысловых видов рыб в естественных водоемах в 2004 году было получено из федерального бюджета 2779 млн. рублей,

в 2005 году в соответствии с Федеральным законом от 23 декабря 2004 года № 173-ФЗ «О федеральном бюджете на 2005 год» (с учетом передачи контрольных и надзорных функций Россельхознадзору) - 2432,2 млн. рублей, которые были перечислены в полном объеме подведомственным организациям.

В ходе проверки Росрыболовства, его бассейновых управлений по сохранению, воспроизводству ВБР и регулированию рыболовства и государственных администраций морских рыбных портов были выявлены следующие нарушения в использовании средств федерального бюджета в 2004-2005 годах.

В нарушение Указаний о порядке применения бюджетной классификации расходов Российской Федерации, утвержденных приказом Минфина России от 10 декабря 2004 года № 114н, за счет средств федерального бюджета, поступивших по статье экономической классификации расходов 220 «Приобретение услуг», подстатье 226 «Прочие услуги», ФГУ «Сахалинрыбвод» оплачены расходы по уплате государственной пошлины за регистрацию прав собственности в 2005 году в объеме 67,5 тыс. рублей, что является нецелевым использованием.

ФГУ «Сахалинрыбвод» в течение незначительного промежутка времени без заключения государственного контракта и проведения конкурсного отбора осуществляло закупки одного вида товара или услуг у одного поставщика на общую сумму, превышающую 2000 МРОТ, путем разбивки суммы приобретаемого товара или услуг по нескольким договорам. В январе 2005 года у ООО «Драгстер» закуплено горючее по 11 договорам на сумму 1974,5 тыс. рублей. В течение 2005 года у данной организации было закуплено горючее на сумму 16428,2 тыс. рублей без заключения государственного контракта. Всего по договорам всех видов были закуплены товары и услуги на сумму 96341,6 тыс. рублей, через подотчетных лиц (без заключения договоров) - на сумму 34112,9 тыс. рублей, или более трети от общего объема закупок ФГУ «Сахалинрыбвод».

В 2005 году 12 управлениям Россельхознадзора, обеспечивающим контроль и надзор в сфере использования морских биоресурсов, было выделено из средств федерального бюджета 809,4 млн. рублей, в 2006 году - 1490,3 млн. рублей. В ходе проверки были выявлены следующие нарушения.

В 2005 году и I квартале 2006 года Управление Россельхознадзора по Калининградской области заключало договоры на закупку продукции и услуг на сумму менее 2000 МРОТ без запроса котировок цен.

Кроме того, в нарушение статьи 71 Бюджетного кодекса Российской Федерации в 2005 году Управление Россельхознадзора по Калининградской области не провело конкурс в соответствии с порядком, предусмотренным Федеральным законом от 6 мая 1999 года № 97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд», на закупку оргтехники общей стоимостью 524 тыс. рублей и мебели на сумму 364,1 тыс. рублей, а Управление Россельхознадзора по Приморскому краю - на закупку мебели общей стоимостью 561,8 тыс. рублей.

Нормативный правовой документ Правительства Российской Федерации об утверждении в установленном порядке образцов форменной одежды, знаков различия и отличия органов Россельхознадзора на момент проверки не принят. Однако Россельхознадзор довел расходным расписанием от 17 мая 2006 года объемы финансирования на приобретение обмундирования для инспекторского состава в объеме 78562,0 тыс. рублей (согласно письму руководителям территориальных органов Россельхознадзора от 25 мая 2006 года № ФС-СД-6/4349), что является неэффективным использованием средств федерального бюджета.

В нарушение Указа Президента Российской Федерации от 18 июля 2005 года № 813 «О порядке и условиях командирования федеральных государственных гражданских служащих» Управлением Россельхознадзора по Калининградской области были необоснованно израсходованы средства, выделенные на командировочные расходы, в размере 97,02 тыс. рублей.

Кроме того, Управлением Россельхознадзора по Калининградской области в 2005-2006 годах допущено нецелевое использование средств федерального бюджета в размере 14,28 тыс. рублей, в том числе по подстатье 212 «Прочие выплаты» - 9,8 тыс. рублей, 222 «Транспортные услуги» - 4,48 тыс. рублей.

В нарушение пункта 12.5 Положения об Управлении Россельхознадзора по Приморскому краю приказом от 28 сентября 2005 года № 98 Управление Россельхознадзора по Приморскому краю утвердило, не согласовав с Россельхознадзором, на период с 1 сентября 2005 года штатное расписание на 619 единиц, где были указаны 65 отделов вместо 12. В связи с увеличением количества отделов Управлением Россельхознадзора по Приморскому краю за 7 месяцев 2005 года был допущен перерасход по фонду заработной платы в размере 1281,4 тыс. рублей.

В нарушение порядка, установленного главой 5 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», Минсельхоз России не заключил государственные контракты с руководителями управлений Россельхознадзора по Калининградской области и Приморскому краю, а Россельхознадзор - с их заместителями.

Управление Россельхознадзора по Приморского краю разработало и утвердило приказом от 18 августа 2005 года № 52 Временное положение о материальном стимулировании государственных гражданских служащих, которое не соответствовало Временному положению Россельхознадзора (от 7 июля 2005 года № 318-кр). В нарушение пункта 2.4 Временного положения работникам Управления на основании приказов и решений комиссии по социальным вопросам в 2005 году было выплачено вознаграждение в виде единовременной материальной помощи в размере 10451,17 тыс. рублей без личных заявлений работников и без указания обоснований затруднительного материального положения.

В 2004-2005 годах получателями средств федерального бюджета также являлись 5 из 15 федеральных государственных учреждений - государственных администраций морских рыбных портов. На обеспечение деятельности аварийно-спасательного флота Росрыболовству было выделено в 2004 году 492946,4 тыс. рублей, в 2005 году - 542282,2 тыс. рублей. Указанные средства были профинансированы в полном объеме и перечислены ФГУ «ГА «Мурманский морской рыбный порт» и ФГУ «ГА «Владивостокский морской рыбный порт».

В 2004 году Росрыболовству на финансирование мероприятий по обеспечению безопасности гидротехнических сооружений было выделено из федерального бюджета 17678,3 тыс. рублей, в 2005 году - 18900 тыс. рублей. Указанные средства были перечислены государственным администрациям Невельского, Махачкалинского и Холмского морских рыбных портов.

В нарушение статьи 161 Бюджетного кодекса Российской Федерации Росрыболовство в 2004-2005 годах не утверждало смет доходов и расходов по федеральным государственным учреждениям-администрациям морских рыбных портов с отражением в них всех доходов учреждений.

Искусственным воспроизводством ценных промысловых видов рыб в 2004-2005 годах занимались не только структурные подразделения Росрыболовства, но и организации, входящие в состав Ассоциации ГКО «Росрыбхоз» (далее - Росрыбхоз).

В 2004-2005 годах Росрыбхозом неоднократно допускались задержки перечисления средств федерального бюджета организациям, осуществляющим выпуск молодежи ценных промысловых видов рыб в естественные водоемы. Авансовые платежи после получения средств от Росрыболовства перечислялись Росрыбхозом на счета 14 организаций с задержкой от 14 до 33 дней, а за выполнение I этапа работ 10 организациям - с задержкой от 14 до 16 дней, за выполнение организациями работ по II и III этапам - с задержкой от 10 до 24 дней.

В 2004-2005 годах средства федерального бюджета направлялись рыбохозяйственным организациям и на проведение противоэпизоотических мероприятий.

В 2004-2005 годах только 10 % из 380 организаций, занимающихся в Российской Федерации товарным рыбоводством, получили по государственным контрактам с Росрыбхозом средства федерального бюджета на проведение противоэпизоотических мероприятий, при этом государственные контракты заключались данной организацией исключительно с организациями, входящими в его систему.

Выявлено, что не все организации, которым были выделены средства федерального бюджета на проведение указанных мероприятий, соответствовали установленным критериям.

Средства федерального бюджета были выделены Росрыбхозом предприятиям 7 субъектов Российской Федерации, не внесенным в перечень предприятий неблагополучных по заболеваниям рыб и относящимся к племенным и рыбопитомникам.

Из 58 территорий, на которых имеются природные очаги инфекции либо зарегистрированы наиболее опасные инфекционные и инвазионные заболевания рыб, 25 территориям средства федерального бюджета на проведение в 2004 и 2005 годах противоэпизоотических мероприятий не выделялись.

Вышеизложенное свидетельствует о неудовлетворительной системе распределения средств федерального бюджета на проведение противоэпизоотических мероприятий.

В 2005 году на проведение противоэпизоотических мероприятий предприятиям Краснодарского края из федерального бюджета было выделено средств в объеме от 17 до 50 % от потребности.

Росрыболовство в 2004-2005 годах не в полной мере осуществляло контроль за поступлением и расходованием средств, перечисляемых организациями на компенсацию ущерба, наносимого ВБР.

Так, разрешением на открытие лицевого счета по учету указанных средств от 10 октября 2001 года № 33 на оплату труда и материальное поощрение работников ФГУ «Сахалинрыбвод» предусматривалось использование внебюджетных средств, полученных только от доходов за проведение экологических экспертиз и выдачу лицензий на спортивный и любительский лов, согласно утвержденным в установленном порядке сметам.

Росрыболовство смету доходов и расходов по средствам, полученным от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, на 2005 год утвердило 25 января 2006 года в объеме 400000 тыс. рублей, из них доходы от продажи услуг составили 76521,2 тыс. рублей, прочие безвозмездные поступления в федеральный бюджет (добровольные пожертвования и взносы) без права расходования средств до отдельного распоряжения Росрыболовства - 323478,8 тыс. рублей.

В 2005 году за разработку рыбоводно-биологических обоснований ведения рыбохозяйственной деятельности на водных объектах поступили средства в объеме 2648,8 тыс. рублей, а средства за оказание на договорной основе услуг сервиса рыбакам-любителям не поступали. Из средств, полученных из внебюджетных источников,

ФГУ «Сахалинрыбвод» могло израсходовать на заработную плату только 2648,8 тыс. рублей, а фактически было направлено 17535,9 тыс. рублей.

В соответствии с договором от 15 сентября 2004 года между администрацией Сахалинской области, Росрыболовством, ФГУ «Сахалинрыбвод» и компанией «Сахалин Энерджи Инвестмент Компани Лтд.» выплачиваемые последней средства являются компенсационными и должны быть направлены на проектирование, строительство и эксплуатацию не менее двух рыбоводных заводов на территории Сахалинской области.

Минфин России на основании статьи 46 Бюджетного кодекса Российской Федерации не включил указанные доходы в генеральное разрешение Росрыболовства на открытие лицевых счетов, однако на счет ФГУ «Сахалинрыбвод» за компенсацию ущерба, наносимого ВБР, от организаций, осуществляющих строительство объектов, в 2004 году поступило 11318,8 тыс. рублей, в 2005 году - 323486,8 тыс. рублей. Комплекс мероприятий по восстановлению ВБР за счет средств, получаемых на компенсацию ущерба, наносимого ВБР, в ФГУ «Сахалинрыбвод» не разработан и не утвержден. В 2004 году за счет этих средств были оплачены расходы, не связанные с восстановлением рыбных запасов (ремонт актового зала, текущий и капитальный ремонты административно-бытового комплекса производственной базы, командировочные расходы и юридические услуги). В 2005 году без распоряжения Росрыболовства израсходовано 49387,2 тыс. рублей, из них 1939,8 тыс. рублей - на капитальный и текущий ремонты жилых домов. Таким образом, средства в объеме 4594,5 тыс. рублей были использованы на цели, не предусмотренные условиями их получения.

Кроме того, в генеральных разрешениях на открытие лицевых счетов от 28 сентября 2001 года № 076051 и от 14 апреля 2005 года № 080032 получаемые портовые сборы и сборы за услуги не предусмотрены в качестве источников формирования доходов государственных администраций морских рыбных портов и не определено направление их использования. В связи с данным обстоятельством учреждения открывали счета для поступления средств от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности в коммерческих кредитных организациях.

Росрыболовство в 2004 году не обеспечило выполнение статей 139 и 141 Федерального закона от 23 декабря 2003 года № 186-ФЗ «О федеральном бюджете на 2004 год», и в нарушение статьи 42 Бюджетного кодекса Российской Федерации доходы, полученные от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, в полном объеме не учитывались в смете доходов государственных администраций и не отражались в доходах соответствующего бюджета как доходы от оказания платных услуг. Так, в ФГУ «ГА «Владивостокский морской рыбный порт» в 2004-2005 годах доходы от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности составили 138,2 млн. рублей. Отсутствие контроля со стороны Росрыболовства и УФК Минфина России за поступлением и расходованием средств от предпринимательской деятельности, получаемых подведомственными учреждениями, не способствовало их использованию на осуществление контрольных и надзорных функций.

Федеральным законом от 29 декабря 2004 года № 199-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с расширением полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также с расширением перечня вопросов местного значения муниципальных образований» участие Росрыболовства в распределении и учете субвенций не определено. Несмотря на то, что Росрыболовство в соответствии с утвержденным Положением о Федеральном агентстве по рыболовству не вправе заниматься охраной ВБР, оно передало из главы 080 в главу 081 средства федерального бюджета в объе-



ме 731 млн. рублей на основании постановления Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2004 года № 754 «О мерах по обеспечению деятельности Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору». По настоянию Минсельхоза России (письмо от 14 мая 2005 года № СМ-16/1454, от 18 июля 2005 года № СМ-16/2149, поручение Министра сельского хозяйства Российской Федерации А. В. Гордеева от 28 августа 2005 года № вн-СМ/4681) оно было вынуждено уменьшить предельные объемы финансирования на 2006 год на 46086,22 тыс. рублей для обеспечения исполнения субъектами Российской Федерации функций в сфере организации, регулирования и охраны ВБР.

В 2004-2005 годах администрации Северо-Курильского, Курильского и Южно-Курильского районов Сахалинской области не получали средства от продажи квот на вылов (добычу) ВБР, выделенных иностранным пользователям в соответствии с межправительственными соглашениями в области рыболовства в ИЭЗ России, для использования на финансирование приоритетных объектов, включая содержание органов рыбоохраны и развитие предприятий по воспроизводству рыбных ресурсов, как это было предусмотрено Указом Президента Российской Федерации от 8 декабря 1992 года № 1549 «О социально-экономическом развитии Курильских островов». Согласно федеральным законам о федеральном бюджете на 2004 и 2005 годы все средства, полученные по межправительственным соглашениям, направлялись в доход федерального бюджета. Таким образом, между нормативными правовыми актами имеются противоречия в части направления средств, получаемых по межправительственным соглашениям в Курильском промысловом районе.

### **3.2. Использование государственной собственности**

Минсельхоз России приказом от 4 февраля 2005 года № 14 «О мерах по реализации постановления Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2004 года № 754» поручил Россельхозу, Росрыболовству передать Россельхознадзору имущество, высвобождаемое в связи с ликвидацией федеральных государственных учреждений, а также в связи с прекращением полномочий федеральных государственных учреждений в части осуществления контрольных и надзорных функций.

Однако в нарушение указанных нормативных правовых актов по 4 управлениям Россельхознадзора материалы в территориальные управления Росимущества не переданы (по г. Москве и Московской области, Республике Калмыкия, Ставропольскому краю и Амурской области).

В Управлении Россельхознадзора по Калининградской области передача имущества от ФГУ «Запбалтрыбвод» не завершена. Так, из 14 единиц недвижимого имущества ФГУ «Запбалтрыбвод» не было передано Управлению Россельхознадзора по Калининградской области и не поставлено на его баланс 12 объектов балансовой стоимостью 8318,1 тыс. рублей (99,8 % от общей балансовой стоимости передаваемых объектов).

На момент проверки не имелось также распоряжений территориального управления Росимущества по Калининградской области на 21 объект недвижимого имущества стоимостью 2712,3 тыс. рублей.

В нарушение Положения об учете федерального имущества и ведения реестра федерального имущества, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 3 июля 1998 года № 696, Россельхознадзор в течение 2005 года не представил в Росимущество документы, предусмотренные пунктом 7 указанного Положения. Свидетельства о внесении имущества в реестр федерального имущества, полученного от Росрыболовства и от Минсельхоза России, не имеется. Не со-

ставлена карта учета федерального имущества, в которой должно отражаться имущество, переданное в оперативное управление.

Росрыболовство с согласия Управления Росимущества по Сахалинской области практически отказалось выполнять полномочия собственника в отношении части имущества, находящегося в оперативном управлении ФГУ «Сахалинрыбвод». Из 16 лососевых рыболовных заводов, которые входят в состав данного учреждения, ФГУ «Сахалинрыбвод» с согласия Управления Росимущества по Сахалинской области осуществило на основании заключенных договоров передачу в аренду на 15 лет коммерческим организациям государственного федерального имущества в виде основных производственных фондов 5 лососевых рыболовных заводов без указания балансовой стоимости. Кроме того, планируется сдать в аренду еще 2 завода.

Реконструкция заводов и приобретение оборудования производились за счет средств федерального бюджета. Так, в 2004-2005 годах на реконструкцию Курильского лососевого рыболовного завода из федерального бюджета было выделено (в ценах соответствующих лет) 30,08 млн. рублей, которые были освоены в полном объеме. Вместе с тем имущество указанного завода было сдано в аренду ЗАО «Гидрострой».

В различные периоды времени средства федерального бюджета выделялись на реконструкцию лососевых рыболовных заводов: Калининского - 112 млн. рублей (2002-2004 годы), Охотского - 972 млн. рублей (1996 год) и 2,1 млн. рублей (1999 год), «Лесной» - 44,6 млн. рублей (1998-1999 годы).

Согласно положению, утвержденному приказом Госкомрыболовства России от 27 декабря 2001 года № 431, и уставу, утвержденному приказом Росрыболовства от 7 июня 2005 года № 160, «Калининский лососевый рыболовный завод» входит в структуру ФГУ «Сахалинрыбвод».

ФГУ «Сахалинрыбвод» заключило договор о выполнении государственного заказа по воспроизводству молоди особо ценных видов рыб от 20 декабря 2001 года с государственным предприятием «Калининский лососевый рыболовный завод», в соответствии с которым последнему переданы в хозяйственное ведение производственные мощности (пункт 2.1.1). Согласно акту приемки от 11 марта 2004 года «Калининский лососевый рыболовный завод» общей стоимостью 72,1 млн. рублей после реконструкции был сдан в эксплуатацию и поставлен на баланс приказом ФГУ «Сахалинрыбвод» от 23 марта 2004 года № 78/П.

Таким образом, государство, осуществляя реконструкцию и строительство лососевых рыболовных заводов в Сахалинской области в целях получения дополнительных доходов в федеральный бюджет и экономии бюджетных средств, выделенных на содержание учреждений по воспроизводству ценных промысловых видов рыб, сдает их в аренду, практически подтверждая невозможность их эффективного государственного управления и содержания. При этом арендаторы, являясь коммерческими неспециализированными организациями по выпуску молоди ценных рыб, получают возможность закрепления за ними рыбопромысловых участков и получения квот на вылов (добычу) тихоокеанских лососей.

В нарушение распоряжения Правительства Российской Федерации от 17 июня 2005 года № 817-р, указания Росрыболовства от 8 августа 2005 года № 29-У ФГУ «ГА «Владивостокский морской рыбный порт» является учредителем ЗАО «Страховая компания рыбаков» и имеет взнос в уставном капитале компании в сумме 150 тыс. рублей, или 1,25 % от уставного капитала, что является неэффективным использованием средств. Кроме того, Управление Росимущества по Приморскому краю в установленном порядке не изъяло у ФГУ «ГА «Владивостокский морской рыбный порт» находя-

щиеся в их оперативном управлении акции, тем самым нарушив распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 июня 2005 года № 817-р.

Согласно договору аренды от 22 марта 2005 года № 27/05-МР в 2005 году ФГУП «Нацрыбресурсы» арендовало у рыболовецкого колхоза им. С. Д. Калинина судно «Лу-да» до 31 декабря 2005 года. Стоимость аренды составила 309 тыс. долл. США (или около 8961 тыс. рублей), однако в нарушение Федерального закона от 14 ноября 2002 года № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» ФГУП «Нацрыбресурсы» согласования данной сделки с собственником имущества не произвело.

ФГУП «Нацрыбресурсы» в соответствии с условиями договоров, заключенных в 2004 и 2005 годах с ФГУП «ПИНРО», фактически передало в пользование и распоряжение последнего судно и иные технические средства, имеющиеся на нем, а также обеспечило своими силами и средствами его работу в соответствии с распоряжениями заказчика (рейсовым заданием), за фиксированную плату (с возможностью ее изменения) в сроки, определяемые заказчиком. Выполнение иной деятельности в период действия договора, не связанной с его условиями, не было предусмотрено.

Хотя указанные договоры в 2005 году и назывались договорами о возмездном оказании услуг по техническому обеспечению вылова ВБР, они имеют все признаки договоров аренды или передачи имущества во временное пользование.

При этом в нарушение статьи 42 Бюджетного кодекса Российской Федерации ФГУП «Нацрыбресурсы» получило доходы от предоставления судна во временное пользование ФГУП «ПИНРО» в размере 53,2 млн. рублей, из них в 2004 году - 21,6 млн. рублей, в 2005 году - 31,6 млн. рублей.

### **3.3. Проведение научно-исследовательских работ и использование квот на вылов ВБР, выделенных на эти цели**

В 2004-2005 годах в нарушение постановления Правительства Российской Федерации от 31 июля 2001 года № 566 к осуществлению морских научных исследований было допущено ФГУП «Нацрыбресурсы», которое не является специализированной научно-исследовательской организацией и не имеет в своем составе научных работников, специализирующихся в области ресурсных исследований.

ФГУП «Нацрыбресурсы» не отвечало критериям отнесения организаций к научным в соответствии с Федеральным законом от 23 августа 1996 года № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике», поскольку объем научной или научно-технической деятельности не составляет 70 % от общего объема выполняемых работ и не включен приказом Госкомрыболовства России от 11 сентября 2003 года № 186 «Об организации работ по вылову (добыче) водных биологических ресурсов в научно-исследовательских и контрольных целях» в число научных организаций.

В ходе проверки было выявлено, что Росрыболовством планы-графики научных исследований утверждались с задержкой, они в течение всего промыслового периода неоднократно корректировались, что затрудняло выполнение работ и освоение квот в полном объеме.

Так, в 2004 году ФГУП «Всероссийский научно-исследовательский институт рыбного хозяйства и океанографии» (далее - ФГУП «ВНИРО») Росрыболовство утвердило план-график № 1 с задержкой на 5 месяцев, план-график № 3 - более чем на 8 месяцев, в 2005 году планы-графики № 1 и № 2 были утверждены с задержкой на 40 и 117 дней, соответственно.

Кроме того, в нарушение пункта 9 Положения о распределении научных квот, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 27 октября 2005 года № 644, квоты на вылов в 2006 году ВБР в научно-исследовательских и кон-

трольных целях по Дальневосточному бассейну по ограниченному кругу объектов Росрыболовство утвердило приказом от 15 марта 2006 года № 56, а по всем объектам ВБР - только 2 июня 2006 года приказом № 146, то есть почти с полугодовой задержкой. На дату проверки указанные квоты по Северному бассейну не утверждены.

Кроме того, выявлено, что сроки, установленные пунктом 3 данного постановления, не позволяют научным организациям подавать обоснованных заявок. Анализ пункта 2 и 5, подпункта «а» пункта 7 Положения, а также норм Положения об определении и утверждении объемов допустимых уловов водных биоресурсов, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 26 сентября 2005 года № 583, доказывает, что заявка на получение научных квот не может быть подана на законных основаниях до 1 июля и, соответственно, принята Росрыболовством.

Из-за отсутствия процедуры утверждения ОДУ в пресноводных водоемах Российской Федерации приказы Минсельхоза России в 2005 году по их утверждению были приняты с задержкой, превышающей 26 дней, а по отдельным объектам - более 7 месяцев.

По некоторым видам ВБР, например камчатскому крабу, в Западно-Камчатской и Камчатско-Курильской подзонах в 2004 году объем фактического вылова составил 1,98 тыс. тонн, при установленном ОДУ - 3,25 тыс. тонн. Согласно путинскому прогнозу поставка камчатского краба и продукции из него на рынки Японии в 2004 году составила 18,46 тыс. тонн, что превышает фактический вылов в 10,7 раза, а установленный объем допустимого улова - в 5,7 раза. Вместе с тем ошибка в определении ОДУ как в сторону завышения, так и занижения приводит к существенным экономическим и сырьевым потерям государства.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 октября 2005 года № 622 «О признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации по вопросам, связанным с выловом (добычей) водных биологических ресурсов» Правила вылова (добычи) ВБР в научно-исследовательских, контрольных и рыбоводных целях, которые устанавливали порядок получения и расходования средств, получаемых после использования ВБР, выловленных в научно-исследовательских, контрольных и рыбоводных целях, были отменены.

По состоянию на 30 июня 2006 года порядок использования средств, получаемых при проведении научных исследований с использованием ВБР, отсутствует.

ФГУП «ВНИРО» в 2004 году не использовало 43,3 % выделенного ресурсного обеспечения, в 2005 году - 28 %. По экспертным оценкам, при направлении данных ресурсов на промышленные цели (при полной их востребованности) только доходы от перечисления в бюджетную систему сборов за пользование ВБР могли бы составить в 2004 году 16,7 млн. рублей, в 2005 году - 11,76 млн. рублей.

В нарушение нормативных правовых актов приказом Росрыболовства от 27 мая 2005 года № 144 «О распределении научных квот и организации исследований тихоокеанских лососей в 2005 году» ФГУП «Нацрыбресурсы» было выделено 414 тонн ВБР для проведения исследований. Тем самым были изъяты ресурсы у специализированных научно-исследовательских организаций, находящихся на бюджетном финансировании, что привело к недополучению средств отраслевыми научными институтами и недофинансированию научной деятельности в сумме около 40 млн. рублей (согласно экспертной оценке).

Указанная практика сохранилась и в 2006 году. ФГУП «Нацрыбресурсы» в нарушение постановления Правительства Российской Федерации от 31 июля 2001 года № 566 и приказа Госкомрыболовства России от 11 июня 2003 года № 186 «Об организации работ по вылову (добыче) водных биологических ресурсов в научно-исследовательских и контрольных целях» приказом Росрыболовства от 12 апреля

2006 года № 94 вновь был наделен квотами на добычу (вылов) тихоокеанских лососей для осуществления рыболовства в научно-исследовательских и контрольных целях в объеме 5663 тонны, что фактически является скрытой формой перевода квот, выделенных для научно-исследовательских работ, в разряд промышленных квот коммерческой организации.

По экспертной оценке, в 2006 году недополучение средств специализированными научными организациями Северного бассейна, финансируемыми из госбюджета, от передачи указанных ресурсов в пользование ФГУП «Нацрыбресурсы» составит около 460-480 млн. рублей.

В нарушение приказа Госкомрыболовства России от 11 июня 2003 года № 186 конкурсный отбор судов для формирования плана-графика не проводился, и ФГУП «Нацрыбресурсы» запланировало проведение исследований судном СРТМК «Алгазея», арендованным согласно договору от 20 апреля 2005 года № 370 у ООО «Компания «Тунайча», с оплатой в размере 28 тыс. рублей за каждые сутки аренды.

В нарушение постановления Правительства Российской Федерации от 31 июля 2001 года № 566 «Об утверждении Правил вылова (добычи) водных биологических ресурсов в научно-исследовательских, контрольных и рыбоводных целях» при проведении научно-исследовательских работ (далее - НИР) не менее 7 тонн икры лососевых не было направлено на переработку и реализацию. По экспертной оценке, стоимость лососевой икры в ястыках на рынках Дальневосточного региона России и рынке Японии составляла в период проведения исследований от 8 до 12 долл. США за килограмм. ФГУП «Нацрыбресурсы» недополучено средств в объеме около 70 тыс. долл. США.

Из 26439 тыс. рублей, поступивших в нарушение постановления Правительства Российской Федерации от 31 июля 2001 года № 566, средства в объеме 122 тыс. рублей были направлены на мероприятия, не связанные с обеспечением проведения НИР, - на приобретение авиабилетов.

В ходе проверки было выявлено, что на деятельность, не связанную с проведением НИР, было израсходовано 85,75 тонны топлива на сумму 53,6 тыс. долл. США.

Подготовленный по результатам исследований ФГУП «Нацрыбресурсы» отчет не проходил защиты на ученом совете ни в одном из научных институтов и был направлен 11 ноября 2005 года непосредственно заместителю руководителя Федерального агентства по рыболовству.

Как показала проверка, оплата ФГУП «Нацрыбресурсы» работ по договорам, заключенным с институтами, осуществлялась несвоевременно и не в полном объеме.

Так, задолженность ФГУП «Нацрыбресурсы» на 31 декабря 2004 года специализированным научным организациям отрасли составила 13940,2 тыс. рублей, на 31 декабря 2005 года - 25270,1 тыс. рублей.

В 2005 году ФГУП «Нацрыбресурсы» для получения разрешений для промысла ВБР своими судами предоставило в Росрыболовство и управления Россельхознадзора по Камчатской области и по Корякскому автономному округу справку от 25 мая 2005 года № 07-06/21855 из Инспекции ФНС России № 9 по г. Москве об отсутствии на 24 мая 2005 года просроченной задолженности по уплате налогов и сборов в бюджеты всех уровней, однако в письме руководителя Инспекции ФНС России № 9 по г. Москве от 26 января 2006 года № 11-08/3776 и в приложенной справке указано, что ФГУП «Нацрыбресурсы» по состоянию на 24 мая 2005 года имело задолженность по налогам и сборам в размере 4504,2 тыс. рублей и по начисленным пеням - 605,2 тыс. рублей.

### **3.4. Распределение и наделение рыбохозяйственных организаций долями и квотами на вылов (добычу) ВБР в промышленных целях**

В ходе проверки были выявлены нарушения, связанные с наделением рыбодобывающих организаций долями и квотами на вылов ВБР, в том числе наделение ими пользователей, имеющих задолженность по уплате налогов и сборов.

В нарушение приказа Госкомрыболовства России от 9 января 2004 года № 12 «О заключении договоров в отношении долей, закрепляемых за российскими заявителями» и при отсутствии контроля со стороны Госкомрыболовства России ФГУ «Мурманрыбвод» заключило с ОАО «Архангельский траловый флот» договор о закреплении долей на вылов мойвы на континентальном шельфе Российской Федерации и в ИЭЗ России в районах регулирования рыболовства Российско-Норвежской смешанной комиссии по рыболовству в размере 10,2 % только 12 декабря 2005 года (договор № 0709).

Администрацией Архангельской области договор с ОАО «Архангельский траловый флот» на закрепление долей на вылов водных биоресурсов в промышленных целях для прибрежного рыболовства на 2004-2008 годы был заключен только 25 августа 2005 года.

В нарушение пункта 11 «б» постановления Правительства Российской Федерации от 20 ноября 2003 года № 704 «О квотах на вылов (добычу) водных биологических ресурсов» Росрыболовство приказом от 20 декабря 2004 года № 171 «Об определении квот на вылов (добычу) водных биологических ресурсов в промышленных целях для прибрежного рыболовства в Баренцевом и Белом морях на 2005 год по пользователям Архангельской области» наделило ОАО «Архангельский траловый флот» квотами (без заключения договоров на закрепление долей в общем объеме квот) на вылов в 2004 году 15,7 тонны камбалы и 400 тонн морского гребешка, 2005 году - 25,1 тонны камбалы и 1680 тонн морского гребешка.

В момент принятия межведомственными комиссиями решения об определении ОАО «Архангельский траловый флот» долей в общем объеме квот указанная организация имела задолженность по налогам и сборам: на 1 января 2004 года - 179,2 млн. рублей, на 1 апреля 2004 года - 166,7 млн. рублей.

Уловы ОАО «Архангельский траловый флот» практически не зависели от общего объема выделенных ресурсов, хотя в рамках видового состава в первую очередь выбирались более рентабельные объекты промысла, такие как треска, скумбрия и палтус. Остались недоосвоены квоты на вылов путассу в норвежской экономической зоне, в 2004 году выловлено 6417,9 тыс. тонн (или 87 %), в 2005 году - 6837 тыс. тонн (92,3 процента).

При установленном минимальном объеме квоты для судов мощностью двигателя от 300 кВт (тип судна РС) составили 560 тонн, а для типов судов СТР, СРТМ и других - значительно выше 560 тонн. Госкомрыболовством России в 2004 году ОАО «Архангельский траловый флот» были выделены квоты на вылов камбалы в зоне прибрежного рыболовства в объеме 15,7 тонны, в 2005 году - 25,1 тонны.

В составе рыбодобывающего флота ОАО «Архангельский траловый флот» не имеется судов, внесенных в перечень типов судов, используемых для прибрежного рыболовства, утвержденный приказом Минсельхоза России от 2 июля 2004 года № 375.

Как показала проверка, рыбодобывающими организациями Сахалинской области квоты на вылов ВБР в промышленных целях ежегодно недоосваиваются.

В 2004 году квоты на вылов ВБР в промышленных целях освоены на 50 %, в том числе в ИЭЗ России - на 70,1 %, в зоне прибрежного рыболовства - на 30,2 %; аналогичные показатели в 2005 году составили 51,4 %, 61,4 % и 30,3 %, соответственно.

Из выделенных в 2004 году предприятиям Сахалинской области промышленных квот на вылов ВБР в объеме 637,4 тыс. тонн квоты в объеме 261,7 тыс. тонн (или 41 % от общего объема) оказались невостребованными, и разрешения на их освоение не выдавались. В 2005 году из выделенных квот на вылов ВБР в промышленных целях в объеме 837 тыс. тонн невостребованными остались квоты на вылов 333,6 тыс. тонн (39,8 процента). Кроме того, в 2004 году по пользователям не были распределены квоты на добычу 1200 штук крылатки, в 2005 году - 1300 штук.

За счет невостребованных и нераспределенных квот в доход федерального бюджета в 2004 году в виде сборов за право пользования ВБР недопоступило 260 млн. рублей, в 2005 году - 350 млн. рублей.

В 2004 году из квот на вылов ВБР в промышленных целях, на которые были выданы разрешения (лицензии), не выловлено 55,3 тыс. тонн (14,8 % от общего объема), в ИЭЗ России - 10 % и в прибрежной зоне - 24,4 %; в 2005 году аналогичные показатели составили 73 тыс. тонн (14,6 %), 12 % и 24 %, соответственно.

Вылов ВБР рыбопромышленными предприятиями Приморского края по всем видам квот в 2005 году составил 628,5 тыс. тонн, что соответствует 112,5 % от суммарного вылова в 2004 году. В ИЭЗ России по промышленным квотам (включая квоты прибрежного рыболовства) выловлено 565,4 тыс. тонн, или 110,3 % от уровня 2004 года. Вылов ВБР по квотам в зонах иностранных государств в рамках межправительственных соглашений в области рыболовства составил 22,7 тыс. тонн, или 91,7 % от уровня 2004 года, в рамках научно-исследовательских работ и контрольного лова - 14,6 тыс. тонн, или 107,3 %, за пределами ИЭЗ России - 25,8 тыс. тонн, или в 3,3 раза больше по сравнению с 2004 годом. Кроме того, в пресноводных водоемах выловлено 52,2 тонны рыбы.

Освоение выделенных квот в 2005 году составило 63,9 % против 52,7 % в 2004 году. В 2005 году увеличился процент освоения малоценных объектов. Так, вылов кальмара составил 40,9 тыс. тонн, или 114,5 % от уровня 2004 года, макруруса - 16,2 тыс. тонн, или 129,5 %, акул и скатов - 1 тыс. тонн, или 157,3 %, ежа морского черного - 230 тонн, или 283 процента.

В 2005 году квоты на вылов минтая освоены на 94 %, сельди - на 96 %, сайры - на 97 %, терпуга - на 47 %, трески - на 79 %, палтуса - на 82 %, камбалы - на 32 %, макруруса - на 53 %, кальмара - на 16 процентов.

Вылов минтая, доля которого в общем вылове составляет 56,1 %, вырос по сравнению с 2004 годом на 11,9 %. При этом общий вылов крабов снизился в 1,3 раза по сравнению с прошлым годом из-за сокращения объемов вылова краба стригуна красного.

### **3.5. Выполнение межправительственных соглашений в области рыболовства**

Полномочия на проведение коммерческих переговоров по реализации межправительственных соглашений в области рыболовства и заключение контрактов по предоставлению корейским, китайским, японским и исландским рыбохозяйственным организациям права вылова ВБР в ИЭЗ России были предоставлены Росрыболовством ФГУП «Нацрыбресурсы». На 2004 год были выделены квоты на вылов ВБР в объеме 62,6 тыс. тонн.

Как показала проверка, ФГУП «Нацрыбресурсы» в 2004-2005 годах не обеспечило в соответствии с межправительственными соглашениями полную реализацию квот на вылов (добычу) ВБР пользователям иностранных государств.

В случае реализации квот в полном объеме общая сумма средств должна была составить не менее 27038,7 тыс. долл. США.

В 2004 году при общем объеме выделенных квот на вылов ВБР в ИЭЗ России 62,6 тыс. тонн был заключен контракт на вылов 44,1 тыс. тонн. Таким образом, 18,5 тыс. тонн ВБР не были востребованы иностранными пользователями, что состав-

ляет 29,5 % от общего объема выделенных квот. При этом квота, выделяемая Исландии, в объеме 1,69 тыс. тонн не выбирается с 2000 года в связи с несогласием с размером оплаты, предлагаемой российской стороной (900 долл. США за тонну).

В 2005 году по межправительственным соглашениям иностранным пользователям были выделены квоты в объеме 53,9 тыс. тонн ВБР. Общая сумма средств в случае реализации квот должна была составить не менее 27519,8 тыс. долл. США. В 2005 году квоты на вылов ВБР в объеме 5,6 тыс. тонн не были реализованы.

В 2004 году ФГУП «Нацрыбресурсы» заключило с иностранными организациями контракты на предоставление квот на платной основе на сумму 2108997,1 тыс. японских иен и 8394,8 тыс. долл. США. Фактически было законтрактовано квот на вылов ВБР на сумму 26117,5 тыс. долл. США, а получено 24634 тыс. долл. США, что на 1483,5 тыс. долл. США меньше объема, предусмотренного контрактом.

В 2005 году контракты были заключены на сумму 2082963,7 тыс. японских иен и 8640,9 тыс. долл. США. Фактически законтрактовано 48,4 тонны ВБР на сумму 26117,5 тыс. долл. США, фактически получено 26117 тыс. долл. США. Из-за неполной реализации квот иностранным пользователям в доход федерального бюджета не поступили средства на сумму 1402,8 тыс. долл. США.

Всего в виде платы за пользование ВБР по межправительственным соглашениям в федеральный бюджет в 2004 году поступило 874000 тыс. рублей, или 97,1 % от объема средств, которые подлежали перечислению (недопоступление средств в федеральный бюджет составило 26000 тыс. рублей), в 2005 году - 797600 тыс. рублей, или 88,6 % от утвержденных показателей (недопоступление средств в федеральный бюджет составило 124481 тыс. рублей).

Как показала проверка, несмотря на имеющуюся у японской компании «АО «Дзэн-кэйрен» (по состоянию на 1 января 2005 года) задолженность 104762,3 тыс. японских иен, или 21,3 % от общей стоимости контракта, указанной организации в нарушение Федерального закона от 17 декабря 1998 года № 191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» в 2005 году были реализованы квоты на вылов тихоокеанских лососей.

В соответствии с межправительственным соглашением от 13 мая 1985 года японская сторона участвует в осуществлении мер по возобновлению запасов анадромных рыб, образующихся в реках СССР, в особенности путем участия в расходах на эти цели в виде ежегодных поставок машин и оборудования для работ по воспроизводству запасов тихоокеанских лососей, а также научных исследований в этой области. Кроме того, протоколами переговоров предусмотрена поставка в 2004 и 2005 годах материалов и оборудования для воспроизводства запасов лососевых на сумму 6000 тыс. японских иен.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июня 2004 года № 295 «Об утверждении положения о Федеральном агентстве по рыболовству» функции по обеспечению выполнения международных обязательств, а также обязательств, вытекающих из членства Российской Федерации в международных организациях и участия в международных договорах, возложены на Росрыболовство, однако указанные функции были переданы Соглашением от 4 декабря 2003 года № 20-с/2003 ФГУП «Нацрыбресурсы».

В 2004 году ФГУП «Нацрыбресурсы» заключило контракты по межправительственным соглашениям на сумму 4007,5 тыс. долл. США и 552 млн. японских иен с зарубежными фирмами о поставке оборудования для научных организаций и федеральных государственных учреждений - бассейновых управлений по сохранению, воспроизводству ВБР и регулированию рыболовства.



Как показала проверка, для целей, не связанных с воспроизводством анадромных видов рыб северо-западной части Тихого океана, были заключены контракты №№ НРР-2/05-МН - НРР-7/05-МН на поставку оборудования для ФГУП «ВНИПРХ», ФГУП «АтлантНИРО», ФГУП «ВНИРО», ФГУ «Севкаспрыбвод» и ФГУП «Нацрыбресурсы» на общую сумму 6892,3 тыс. долл. США и 228958,1 тыс. японских иен.

При этом Росрыболовством из закупленного оборудования, предназначенного для обеспечения работ, связанных с воспроизводством лососевых рыб Дальневосточного бассейна, для оснащения рыбодобывающим, поисковым и навигационным оборудованием собственного рыбопромыслового флота в Северном бассейне, выделено ФГУП «Нацрыбресурсы» оборудования на сумму 1285,4 тыс. долл. США, что является нецелевым использованием средств, выделяемых японской стороной на закупку оборудования.

В 2005 году ФГУП «Нацрыбресурсы» в счет средств, выделенных Всеяпонской ассоциацией рыбопромышленников на 20 сессии Российско-Японской комиссии по рыбному хозяйству, заключены контракты по рыбоводному оборудованию на сумму 536000 тыс. японских иен с фирмами Японии и Германии для федеральных государственных учреждений - бассейновых управлений по воспроизводству рыбных запасов и регулированию рыболовства.

Для целей, не связанных с воспроизводством анадромных видов рыб северо-западной части Тихого океана, ФГУП «Нацрыбресурсы» заключило контракты №№ НРР-6/05-МН и НРР-8/05-МН, №№ НРР-4/05-МР и НРР-5/05-МР на поставку оборудования для ФГУ «Запкаспрыбвод», ФГУ «Севзапрыбвод», ФГУ «Верхневолжрыбвод», ФГУ «Севкаспрыбвод» на общую сумму 187 млн. японских иен.

Средства, выделенные на закупку оборудования по межправительственным соглашениям в 2005 году, израсходованы полностью.

### **3.6. Воспроизводство водных биологических ресурсов**

В соответствии с распоряжениями Правительства Российской Федерации Госкомрыболовство России, а затем Росрыболовство приказами установили на 2004 и 2005 годы объемы вылова (добычи) осетровых видов рыб, атлантического лосося, частичковых и сиговых видов рыб, а также тихоокеанских лососей в целях их воспроизводства. Приказами Госкомрыболовства России и Росрыболовства были утверждены задания по выпуску молоди ценных промысловых видов рыб в естественные водоемы и водохранилища Российской Федерации подведомственными учреждениями.

Задание по выпуску молоди ценных промысловых видов рыб в естественные водоемы в 2004 году было перевыполнено в 2 раза в основном за счет увеличения выпуска молоди частичковых видов рыб, по осетровым видам рыб - на 10,9 %, а по лососевым - на 4 процента.

В 2005 году молоди ценных видов рыб выпущено 6938,6 млн. штук (98,4 % от установленного задания), в том числе осетровых - 59,6 млн. штук (74,7 %), лососевых - 682,5 млн. штук (119,9 %), сиговых - 45,4 млн. штук (122,7 %), растительноядных - 83,3 млн. штук (154,3 %), частичковых - 6065,9 млн. штук (108,9 процента).

Несмотря на перевыполнение плановых заданий по выпуску молоди лососей в базовые реки всеми рыбоводными заводами и предприятиями в 2004 году на 4 %, а в 2005 году на 19,9 %, выживаемость их в естественных акваториях низкая из-за нестандартной навески. Так, практически вся выпускаемая лососевыми рыбоводными заводами ФГУ «Сахалинрыбвод» в естественные водоемы молодь лососевых видов рыб (кроме кеты) ниже временных биотехнических нормативов по разведению молоди ценных промысловых рыб предприятиями по искусственному воспроизводству рыбных запасов

Российской Федерации, утвержденных приказом Госкомрыболовства России от 21 сентября 1999 года № 264.

В 2004 году квоты на вылов (добычу) ВБР в целях их воспроизводства и акклиматизации организациями и предприятиями всех форм собственности (без тихоокеанских лососей) были освоены на 50,9 % при квоте 562,4 тонны, вылов составил 286,2 тонны, а тихоокеанских лососей - 1980,8 тонны при квоте 2680,3 тонны, или 73,9 процента.

В 2005 году выделенные квоты на вылов ВБР для воспроизводства и акклиматизации в размере 592,8 тонны (без тихоокеанских лососей) были освоены на 44 % (вылов составил 260,9 тонны), а вылов тихоокеанских лососей составил 1811,4 тонны при квоте 2576,2 тонны, или 70,3 процента.

Рыбоводные заводы Сахалинской области, осуществляющие воспроизводство лососевых, допустили перелов квоты на вылов тихоокеанских лососей в 2004 году: Ясноморский - на 1,4 %, Калининский - на 16,7 %, Буюкловский - на 57,5 %, Побединский - на 98,7 %, Таранайский - на 12,3 %, Адо-Тымовский - на 11,8 %. В 2005 году ФГУ «Карелрыбвод» допустил перелов по лососям на 53,4 процента.

### **3.7. Прибрежное рыболовство**

В соответствии с приказом Минсельхоза России от 24 мая 2005 года № 94 «Об утверждении порядка распределения квот добычи (вылова) тихоокеанских лососей для осуществления прибрежного рыболовства между пользователями водными биоресурсами в 2005 году» распределение прибрежных промышленных квот между пользователями было рекомендовано осуществлять с учетом уровня освоения квот добычи (вылова) тихоокеанских лососей, выделявшихся пользователям ВБР за предыдущий пятилетний период; наличия у пользователя ВБР собственных береговых мощностей для переработки уловов тихоокеанских лососей.

В нарушение приказа Минсельхоза России от 24 мая 2005 года № 94 Минсельхоз России и Росрыболовство утвердили квоты на вылов (добычу) тихоокеанских лососей в промышленных целях ФГУ «Сахалинрыбвод»: на 2004 год - 4529,9 тонны, на 2005 год - 9778,2 тонны.

Таким образом, Минсельхоз России и Росрыболовство нарушили основные принципы государственного управления в области охраны и устойчивого использования ВБР, установленные статьей 12 Федерального закона от 24 апреля 1995 года № 52-ФЗ «О животном мире», и ФГУ «Сахалинрыбвод» совмещало деятельность по осуществлению государственного контроля с деятельностью по использованию лососей. При этом в ходе освоения квот лососевыми рыболовными заводами ФГУ «Сахалинрыбвод» фактический вылов кеты в 2005 году превысил выделенные квоты на 1729 тонн.

В соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации ставка сбора за 1 тонну кеты составляет 4 тыс. рублей, таким образом, государство недополучило в 2005 году 6,9 млн. рублей. На основании постановления Правительства Российской Федерации от 25 мая 1994 года № 515 «Об утверждении такс для исчисления размера взыскания за ущерб, причиненный уничтожением, незаконным выловом или добычей водных биологических ресурсов» размер взыскания за незаконный вылов 576,3 тыс. штук кеты составляет 334,3 млн. рублей.

ФГУ «Сахалинрыбвод» заключило договоры на реализацию уловов с 12 коммерческими рыбохозяйственными организациями.

В нарушение пункта 15 Правил рыболовства во внутренних водоемах Дальнего Востока, утвержденных приказом Минрыбхоза СССР от 24 ноября 1980 года № 524, в 2005 году ФГУ «Сахалинрыбвод» осуществляло установку рыбопропускных уст-

ройств в предустьевых пространствах базовых рек лососевых рыболовных заводов и в устьях этих рек. Общий объем промышленного изъятия идущей на нерест горбуши осуществлялся на основании разрешений, выданных Управлением Россельхознадзора по Сахалинской области на промысел ВБР в размере 1149 тонн, который был полностью освоен.

Таким образом, ФГУ «Сахалинрыбвод» не имело право до 8 июля 2005 года получать квоты на вылов ВБР в промышленных целях и аккумулировать на внебюджетном счете в органах Федерального казначейства средства, полученные от промышленного промысла, которые только в 2005 году составили 59,2 млн. рублей.

#### **4. Эффективность государственного контроля и сохранения водных биологических ресурсов**

Эффективность государственного контроля в области рыболовства и сохранения ВБР обусловлена степенью достижения его целей и выполнением соответствующих задач.

Исходя из задач государственного контроля в области рыболовства, были сформулированы критерии оценки системы государственного управления в данной сфере.

Государственный контроль в области рыболовства - функция государственного управления, выраженная в системе мер, направленных на предотвращение, выявление и пресечение нарушения законодательства в области охраны и сохранения ВБР, обеспечение соблюдения законодательства всеми пользователями.

Основные факторы, обуславливающие состояние государственного контроля и сохранение ВБР:

**1.** Основной задачей развития законодательства в сфере совместного ведения ВБР является гармонизация законодательства субъектов Российской Федерации и Российской Федерации с учетом их системного характера и относительной самостоятельности. Гармонизация законодательства в сфере рыболовства должна обеспечивать соподчиненность, иерархичность и оптимизацию правоотношений в отрасли и в первую очередь в области государственного контроля и сохранения ВБР.

В настоящее время законодательные акты Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также нормативные правовые акты органов исполнительной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации не обеспечивают системного управления рыбной отраслью, в том числе государственного контроля.

С принятием комплекса нормативных документов, регламентирующих осуществление промысла и изучение ВБР, обусловленных требованием Федерального закона от 20 декабря 2004 года № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов», многие ранее действовавшие нормативы не отменены, что привело к дублированию отдельных вопросов (выдача разрешений, научно-исследовательские работы и другие).

**2.** Система государственного управления рыбной отраслью находится в состоянии перманентного реформирования более 10 лет. С 1992 года система государственного управления рыбной отраслью трансформировалась 5 раз, функции управления переходили от одного органа исполнительной власти к другому, в том числе при ликвидации органов исполнительной власти - без правопреемства.

С проведением административной реформы и с принятием Указа Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 года № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» изменилась система государственного управления рыбной отраслью, в том числе государственного контроля и сохранения ВБР:

- вновь образованному Федеральному агентству по рыболовству были переданы функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом

вом в сфере рыбохозяйственной деятельности, рационального использования, изучения, сохранения и воспроизводства ВБР и среды их обитания (постановление Правительства Российской Федерации от 17 июня 2004 года № 295 «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве по рыболовству»);

- вновь образованной Федеральной службе по ветеринарному и фитосанитарному надзору были переданы функции по контролю и надзору в сфере охраны, воспроизводства, использования объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, ВБР и среды их обитания (постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 года № 327 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по ветеринарному и фитосанитарному надзору»);

- Минсельхозу России были определены функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере рыболовства, производственной деятельности на судах рыбопромыслового флота и в морских рыбных портах, находящихся в ведении Федерального агентства по рыболовству, охране, изучению, сохранению, воспроизводству и использованию объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, ВБР и среды их обитания (постановление Правительства Российской Федерации от 28 июня 2004 года № 315 «Об утверждении Положения о Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации»).

Указанное распределение функций управления рыбохозяйственным комплексом страны было закреплено постановлением Правительства Российской Федерации от 20 мая 2005 года № 317 «О возложении на федеральные органы исполнительной власти осуществления некоторых функций в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов».

3. Управленческие функции дублируются, отдельные не исполняются вовсе либо исполняются в недостаточной степени, что в конечном счете приводит к снижению действенности государственного контроля.

В данное время охрана ВБР осуществляется несколькими органами исполнительной власти. В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 29 августа 1997 года № 950 «О мерах по обеспечению охраны морских биологических ресурсов и государственного контроля в этой сфере» на Федеральную пограничную службу Российской Федерации было возложено решение задач по обеспечению охраны биологических ресурсов территориального моря, ИЭЗ России и континентального шельфа Российской Федерации, а также по осуществлению государственного контроля в этой сфере. Охрану ВБР во внутренних водоемах в настоящее время осуществляют территориальные управления Россельхознадзора, которые осуществляют контрольные и надзорные функции. В соответствии с Федеральным законом от 24 апреля 1995 года № 52-ФЗ «О животном мире» полномочия по охране ВБР внутренних водоемов переданы также органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Принципы, определяющие полномочия органов государственного управления в части охраны ВБР, двойственны.

Если в одних документах (Указ Президента Российской Федерации от 29 августа 1997 года № 950 «О мерах по обеспечению охраны морских биологических ресурсов и государственного контроля в этой сфере») в основу распределения полномочий заложен бассейновый принцип (органы пограничной службы ФСБ России осуществляют охрану ВБР территориального моря, ИЭЗ России и континентального шельфа Российской Федерации), то на основании Федерального закона от 24 апреля 1995 года № 52-ФЗ «О животном мире» ВБР приказом Минсельхоза России от 18 мая 2005 года № 85 разделены на относящиеся к компетенции федеральных органов исполнительной власти в зависимости от их вида (то есть к компетенции терри-

ториальных органов Россельхознадзора во внутренних водоемах и пограничных органах ФСБ России в территориальном море, ИЭЗ России и на континентальном шельфе Российской Федерации) и относящиеся к компетенции органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Данное положение привело к тому, что на одном и том же водоеме охрану различных видов ВБР должны осуществлять два органа - территориальное управление Россельхознадзора и орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

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

При осуществлении своих функций Государственная морская инспекция Пограничного управления 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.

Берега Куршского и Калининградского заливов являются смежными с берегами сопредельных государств - Литвы и Польши.

В соответствии с государственным водным кадастром Вислинский и Куршский заливы относятся к водоемам устьевых частей рек Преголя и Неман, соответственно, и включены в раздел 1 «Поверхностные воды» тома 1 «Бассейн Балтийского моря». Отсутствие определенности в вопросе отнесения заливов приводит к тому, что ВБР охраняются Государственной морской инспекцией Пограничного управления ФСБ России по Калининградской области и Управлением Россельхознадзора по Калининградской области, что приводит к нерациональному расходованию средств федерального бюджета, выделенных федеральным органам исполнительной власти.

Отнесение Калининградского и Куршского заливов к той или иной категории водоемов является определяющим и при исполнении постановления Правительства Российской Федерации от 26 февраля 1999 года № 226 «О создании отраслевой системы мониторинга водных биологических ресурсов, наблюдения и контроля за деятельностью промысловых судов», согласно которому российские суда, осуществляющие промысел ВБР и морские ресурсные исследования во внутренних морских водах, должны быть оснащены техническими средствами контроля, обеспечивающими постоянную автоматическую передачу информации. При проверке выявлено, что суда, работающие в Вислинском и Куршском заливах, техническими средствами контроля не оборудованы.

Информация об объемах ВБР, выловленных судами в заливах, в отраслевую систему мониторинга не поступает.

Несмотря на то, что в указанных водоемах охрану ВБР осуществляют Государственная морская инспекция Пограничного управления ФСБ России по Калининградской области и Управление Россельхознадзора по Калининградской области, согласно расчетным данным министерства сельского хозяйства и рыболовства Калининградской области в среднем за 2004-2005 годы из среды обитания незаконно изъято леща и судака более 2 тыс. тонн каждого, трески - около 2,4 тыс. тонн. Только за 2 месяца 2006 года незаконно изъято более 1,6 тыс. тонн трески.

В нарушение статьи 14 Федерального закона от 23 ноября 1995 года № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» ФГУ «Приморрыбвод», не являясь органом федерального надзора и контроля, продолжало согласовывать лицензии на экспорт морского черного ежа. В 2005 году вылов морского черного ежа, по данным Управления Россельхознадзора по Приморскому краю, составил 231 тонну, а согласованы ФГУ «При-

моррыбвод» при получении лицензии на поставку в Японию данного вида ВБР в объеме 567,2 тонны, что превысило вылов на 336,2 тонны.

Как показала проверка, функции по государственному контролю и надзору в сфере охраны, использования и воспроизводства ВБР и среды их обитания осуществляются Россельхознадзором недостаточно эффективно.

Между Россельхознадзором и Росрыболовством заключено соглашение от 22 декабря 2005 года б/н об информационном взаимодействии, предусматривающее обмен информацией с использованием возможностей отраслевой системы мониторинга (далее - ОСМ). Однако для его реализации необходимо оснащение Россельхознадзора и его территориальных управлений соответствующим техническим (информационные узлы ОСМ) и программным обеспечением.

В настоящее время обмен информацией осуществляется на основании разовых запросов, что недостаточно эффективно и не позволяет получать информацию в реальном режиме времени. Россельхознадзор также не имеет информации о местонахождении судов, объемах уловов, находящихся на борту судов, осуществляющих промысел по межправительственным соглашениям, конвенциям и другим договоренностям. В результате, отсутствует системный морской контроль за промыслом ВБР в конвенционных районах промысла.

Согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 года № 400 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2004 года № 370» выдачу лицензий на экспорт ВБР (живых) должен осуществлять Росприроднадзор МПР России. На момент проверки между Россельхознадзором и Росприроднадзором не заключено соглашение о взаимодействии, в результате, Россельхознадзор не осуществляет контроль за экспортом ВБР.

Проверкой установлено, что отсутствует также Соглашение о взаимодействии территориальных органов Россельхознадзора с налоговыми органами, что приводит к выдаче территориальными органами Россельхознадзора разрешений на промысел предприятиям, имеющим задолженность перед федеральным бюджетом.

Так, в 2005 году Управлением Россельхознадзора по Приморскому краю выдавались разрешения на промысел ООО «Приморский промысловик», ООО «Фирма «Восток - Импорт», ОАО «РК «Моряк-рыболов» и «РК «Восток - 1», которые, по информации Управления ФНС России по Приморскому краю (письмо от 23 марта 2006 года № 13-07/19), имели задолженность по уплате налогов и сборов.

В 2006 году, имея информацию о наличии задолженности по налогам и сборам у ООО «Акрукс», ОАО «Южморрыбфлот», ОАО «РК «Моряк-рыболов», ООО «Фирма «Восток - Импорт», ОАО «РК «Новый мир», «НБАМП», ООО «Приморский промысловик», Управление Россельхознадзора по Приморскому краю выдало им разрешения на промысел ВБР.

По информации УФНС России по Приморскому краю помимо перечисленных выше организаций по состоянию на 1 января 2006 года задолженность имели еще 11 организаций, часть из которых, представив справки об отсутствии у них задолженности, получила разрешения на промысел ВБР на 2006 год.

До настоящего времени специализированные морские инспекции МПР России в нарушение распоряжения Правительства Российской Федерации от 17 марта 2005 года № 288-р не ликвидированы. Финансирование указанных инспекций было прекращено с 1 июля 2005 года, однако на момент проверки специалисты указанных подразделений продолжают выполнять свои функциональные обязанности по надзору и контролю.

По состоянию на 1 апреля задолженность по выплате заработной платы сотрудникам 19 спецморинспекций России составила около 21 млн. рублей.

Несмотря на то, что по сравнению с 1998 годом количество вскрытых в 2004 году нарушений законодательства во внутренних водоемах Российской Федерации в области рыболовства и сохранения ВБР увеличилось с 174500 до 229500, с 2001 года наблюдалось их сокращение с 284000 до 229500. При этом сумма административных штрафов ежегодно увеличивалась с 18319,5 тыс. рублей в 1998 году до 112461,0 тыс. рублей в 2004 году. Несмотря на увеличение суммы административных штрафов в 2003 году на 8760,3 тыс. рублей, или на 13,2 %, по сравнению с 2002 годом сумма взысканных штрафов сократилась в 4 раза, в 2002 году было взыскано штрафов на сумму 45088,5 тыс. рублей (68,3 %), а в 2003 году - на сумму 10834,5 тыс. рублей (14,6 процента).

За семь месяцев 2005 года во внутренних водоемах Российской Федерации должностными лицами территориальных управлений Россельхознадзора выявлено 121677 нарушений законодательства в области рыболовства и сохранения ВБР. Нарушители были подвергнуты административному штрафу на сумму 67511 тыс. рублей, им было предъявлено 155637 исков за ущерб, нанесенный незаконным выловом (добычей) или уничтожением ВБР, на сумму 156789 тыс. рублей.

У Россельхознадзора отсутствует информационная база по нарушителям законодательства Российской Федерации в области рыболовства, и им не осуществляется контроль за систематическим представлением территориальными управлениями необходимой информации, что приводит к нарушениям по выдаче разрешений.

Так, Управление Россельхознадзора по Калининградской области выдало разрешение в районе действия конвенции НЕАФК на право ведения промысла окуня моря Ирмингера в объеме 7614 тонн ЗАО «РК «Рыбфлот - ФОР», что превышает объем квоты, установленной приказом Росрыболовства от 29 декабря 2005 года № 472, на 1738 тонн.

Управление Россельхознадзора по Калининградской области и ФГУ «Национальный центр рыбного качества» дублируют действия друг друга, не взаимодействуя между собой.

В 2005 году контроль за исполнением пользователями договоров о закреплении долей в общем объеме квот, сбор информации о допущенных ими нарушениях, в соответствии с которыми происходит их расторжение в одностороннем порядке, Россельхознадзор и его территориальные органы не осуществляли.

В случае вылова организацией ВБР в течение 2 лет подряд в объеме менее 50 % квот, установленных пользователю в соответствии с закрепленной за ним долей, заключенные договоры о закреплении долей в общем объеме промышленных квот на вылов (добычу) ВБР, а также договоры о закреплении долей в общем объеме прибрежных квот в отдельных субъектах Российской Федерации должны быть расторгнуты. В соответствии со статьей 32 Федерального закона от 20 декабря 2004 года № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» изъятые доли в общем объеме квот добычи (вылова) для осуществления промышленного рыболовства должны быть проданы на аукционе с поступлением доходов в федеральный бюджет.

По результатам контрольной деятельности Управления Россельхознадзора по Приморскому краю выявлено, что (по предварительным данным) 73 организации освоили квоты в течение 2 лет менее чем на 50 % на континентальном шельфе и в ИЭЗ России. Из 38 организаций, получавших квоты на прибрежное рыболовство, 32 организации за 2 года освоили менее 50 % выделенных им квот по некоторым объектам промысла. Не осваивали ресурсы ООО «Сансервис», ООО «Актиния», ООО «Восход - ДВ», ООО «Восточный меридиан - 2».

При проверке Управления Россельхознадзора по Сахалинской области выявлено, что 185 предприятий освоили в течение двух лет менее 50 % выделенных им квот по объек-

там промысла прибрежного рыболовства, 113 предприятий освоили в течение 2 лет менее 50 % выделенных им квот по объектам промысла промышленного рыболовства.

Установленные статьей 26 Федерального закона от 20 декабря 2004 года № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» ограничения в рыболовстве не выполняются, что не обеспечивает рационального использования ВБР.

Такие ограничения, как закрытие рыболовства в определенных районах промысла и в отношении отдельных видов ВБР, минимальный объем добычи (вылова) ВБР на одно промысловое судно, не применяются. Более того, предусмотренный статьей 26 Порядок установления данных ограничений Минсельхозом России не принят, и, как следствие, ограничения Росрыболовством не установлены.

Низкая эффективность государственного контроля в рыболовстве, распыление управленческих функций между органами исполнительной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации привели к разрегулированию системы управления рыбной отраслью в целом, что выражается в игнорировании отдельными пользователями ВБР отраслевых технологических норм, несоблюдении правил рыболовства.

По результатам проверки установлено, что до настоящего времени Минсельхозом России не приняты нормативные правовые акты по утверждению норм (переводных коэффициентов) расхода сырья при производстве продукции и контроль за количеством изъятых из среды обитания ВБР с учетом норм расхода не проводится.

На заседании Морской Коллегии при Правительстве Российской Федерации по инициативе администрации Приморского края обсуждался вопрос о грубых нарушениях российскими рыболовными судами правил промысла минтая в Охотском море в 2005 году. Так, по оперативным данным на отдельных судах Дальневосточного бассейна средний выход икры минтая составлял около 10 %, при этом нормативный выход данного продукта (по данным отраслевой науки) не превышает 4,5-5 %, что свидетельствует о том, что в обработку направлялась и, соответственно, учитывалась исключительно икраяная рыба. Остальной улов уничтожался и не учитывался.

В I квартале 2006 года, в период нереста минтая и производства икры - продукта экспорта в Японию, было выловлено 120,9 тыс. тонн минтая, при этом произведено 8,2 тыс. тонн икры. Выход икры минтая в целом по Приморскому краю составил 7 %, при рекомендованной ФГУП «ТИНРО - Центр» норме 4,5 процента.

Согласно информации судовых суточных донесений процент выхода икры минтая в 2005 году по отдельным организациям Дальневосточного бассейна (ООО «Пиленга» (Сахалинская область), СРТМ «Виктория-1», «Василий Головнин», «Алексей Чириков», ЗАО «Акрос» (Камчатская область), БМРТ «Павел Панин», ООО «Имлан») превышал среднюю норму до 5 раз.

Несмотря на то, что информация о сверхнормативном выходе икры минтая направлялась администрацией Приморского края в Минсельхоз России и Россельхознадзор, своевременные меры регулирования не приняты, запасам минтая был нанесен значительный ущерб.

Согласно экспертной оценке, превышение норм производства икры минтая составило 3 тыс. тонн, или более трети произведенной продукции, что оценивается более чем в 21 млн. долл. США (при цене за 1 кг икры минтая на рынке Японии 7 долл. США).

## **Выводы**

**1.** Формирование качественно новой системы государственного контроля в области рыболовства и сохранения ВБР, обусловленное административной реформой и, как следствие, перераспределением функций государственного управления, а также передачей части полномочий в области охраны, использования и воспроиз-



водства ВБР органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, в 2004-2005 годах не завершено.

Порядок государственного контроля в области охраны, воспроизводства и использования ВБР, что предусмотрено Федеральным законом от 24 апреля 1995 года № 52-ФЗ «О животном мире», Правительством Российской Федерации не установлен.

2. Федеральным законом от 20 декабря 2004 года № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» за федеральными органами исполнительной власти были закреплены отдельные функции в области рыболовства и сохранения ВБР, которые были возложены на Минсельхоз России, Федеральное агентство по рыболовству и Федеральную службу по ветеринарному и фитосанитарному надзору постановлением Правительства Российской Федерации от 20 мая 2005 года № 317 «О возложении на федеральные органы исполнительной власти осуществления некоторых функций в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов». Таким образом, в период с 20 декабря 2004 года по 20 мая 2005 года, то есть в течение полугода, отдельные функции, выполнение которых необходимо для осуществления государственного контроля и надзора, не были возложены Правительством Российской Федерации ни на один федеральный орган исполнительной власти. Правительство Российской Федерации более года не вносит в нормативные правовые акты изменения, связанные с перераспределением между федеральными органами исполнительной власти функции по оформлению, выдаче, регистрации разрешений на добычу (вылов) ВБР и по внесению изменений в такие разрешения, которая в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 20 мая 2005 года № 317 была временно возложена на Россельхознадзор.

3. Государственный контроль в области рыболовства и сохранения ВБР в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации, не осуществляется.

Непринятие многочисленных нормативных правовых актов Минсельхозом России привело к невыполнению Федерального закона от 20 декабря 2004 года № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» и к неудовлетворительному осуществлению промысловых операций и государственного контроля в области рыболовства.

4. Факторный анализ состояния и развития государственного контроля в рыболовстве и сохранении ВБР свидетельствует о неудовлетворительном состоянии основных его элементов.

В настоящее время законодательные акты Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также нормативные правовые акты органов исполнительной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации не обеспечивают системного управления рыбной отраслью, прежде всего государственного контроля.

Система государственного управления рыбной отраслью находится в состоянии перманентного реформирования более 10 лет. С 1992 года система государственного управления рыбной отраслью трансформировалась 5 раз, функции управления переходили от одного органа исполнительной власти к другому, в том числе при ликвидации органов исполнительной власти - без правопреемства.

Принципы, определяющие полномочия органов государственного управления в части охраны ВБР, двойственны: если в одних нормативных документах в основу распределения полномочий заложен бассейновый принцип, то в других - зависимость от вида ВБР. Это привело к тому, что на одном и том же водоеме охрану различных видов ВБР должны осуществлять два органа - территориальное управление Россельхознадзора и орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

5. Постановление Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2004 года № 754 «О мерах по обеспечению деятельности Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору» и приказ Минсельхоза России от 4 февраля 2005 года № 14 «О мерах по реализации постановления Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2004 года № 754» в полном объеме не выполнены.

По 4 управлениям Россельхознадзора материалы в территориальные управления Росимущества не переданы (по г. Москве и Московской области, Республике Калмыкия, Ставропольскому краю и Амурской области).

В Управлении Россельхознадзора по Калининградской области передача имущества от ФГУ «Запбалтрыбвод» на момент проверки не завершена.

6. В нарушение статьи 49.1 Федерального закона от 24 апреля 1995 года № 52-ФЗ «О животном мире» Минсельхоз России не утвердил норматив (методику) определения объема субвенций на осуществление государственного контроля в области рыболовства. В 2005 году бюджеты субъектов Российской Федерации субвенции из федерального бюджета на указанные цели не получили.

7. Отдельные ограничения в рыболовстве, предусмотренные статьей 26 Федерального закона от 20 декабря 2004 года № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» для пользователей ресурсов, не устанавливаются, что не обеспечивает рационального использования ВБР.

Такие ограничения, как закрытие рыболовства в определенных районах промысла и в отношении отдельных видов ВБР, распределение промысла между группами судов, различающихся по орудиям добычи (вылова) ВБР, типам и размерам, не применяются. Более того, порядок установления данных ограничений, предусмотренный к утверждению, Минсельхозом России не принят, и, как следствие, Росрыболовством ограничения в рыболовстве не установлены.

8. Низкая эффективность государственного контроля в рыболовстве, распыление управленческих функций между органами исполнительной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации привели к разрегулированию системы управления рыбной отраслью в целом, что выражается в игнорировании отдельными пользователями ВБР отраслевых технологических норм, несоблюдении правил рыболовства.

Остаются не принятыми на федеральном уровне нормы (переводные коэффициенты) расхода сырья при производстве рыбопродукции, и контроль за количеством изъятых из среды обитания ВБР с учетом норм расхода не осуществляется.

Согласно экспертной оценке, превышение норм производства икры минтая составило 3 тыс. тонн, или более трети произведенной продукции, что оценивается более чем в 21 млн. долл. США (при цене за 1 кг икры минтая на рынке Японии 7 долл. США).

9. В нарушение статей 6, 14, 77 и 78 Федерального закона от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», статьи 6 Федерального закона от 24 апреля 1995 года № 52-ФЗ «О животном мире» должный контроль за осуществлением мер по восстановлению ВБР и среды их обитания и внесением оплаты хозяйствующими субъектами за негативное воздействие на окружающую среду не проводится.

Несмотря на представление Счетной палаты Российской Федерации от 29 декабря 2005 года № ПР 01-240/10-2 Правительству Российской Федерации о необходимости разработки и принятия нормативного правового акта, регламентирующего порядок осуществления расчетов, перечисления и использования средств, направляемых на компенсационные мероприятия за ущерб рыбным запасам, указанный норматив не разработан и не утвержден.

ФГУ «Сахалинрыбвод» как организация, осуществлявшая разработку комплекса мероприятий по компенсации ущерба ВБР, расходует полученные средства на свои те-

кущие нужды, не направляя их на мероприятия, связанные с воспроизводством ВБР, в том числе на строительство и реконструкцию производственных объектов. Средства в объеме 11 млн. долл. США, или 314695,7 тыс. рублей, были перечислены компанией «Сахалин Энерджи Инвестмент Компани Лтд.» для финансирования компенсационных рыбоводно-мелиоративных мероприятий на счет ФГУ «Сахалинрыбвод» еще в октябре 2005 года (платежное поручение № 90671 от 26 октября 2005 года). Часть поступивших средств (8791,1 тыс. рублей) была использована ФГУ «Сахалинрыбвод» не на компенсационные цели.

В условиях продолжающегося строительства трубопровода компанией «Сахалин Энерджи Инвестмент Компани Лтд.» мероприятия по восстановлению рыбных запасов не осуществляются.

**10.** Минсельхоз России и Росрыболовство, наделив своими приказами ФГУ «Сахалинрыбвод» промышленными квотами на вылов ВБР в 2004-2005 годах, нарушили основные принципы государственного управления в области охраны и устойчивого использования ВБР, установленные статьей 12 Федерального закона от 24 апреля 1995 года № 52-ФЗ «О животном мире», и данное учреждение фактически совмещало деятельность по осуществлению государственного контроля с деятельностью по использованию тихоокеанских лососей в промышленных целях. При этом в ходе освоения квот лососевыми рыбоводными заводами ФГУ «Сахалинрыбвод» в 2005 году был допущен перелов кеты в размере 1729 тонн.

Кроме того, установлены факты наделяния промышленными квотами на вылов ВБР других организаций в Сахалинской области, не имеющих на это прав: в 2005 году были наделены квотами на вылов горбуши ФГУ «Анивский лесхоз» (268,3 тонны) и ФГУ «Заповедник Поронайский» (454,8 тонны).

**11.** Контроль за исполнением пользователями договоров о закреплении долей в общем объеме квот в 2005 году, сбор информации о допущенных ими нарушениях, в соответствии с которыми происходит их расторжение в одностороннем порядке, Россельхознадзор и его территориальные органы не осуществляли.

Меры регулирования рыболовства, предусмотренные законодательством, не применяются. Доли в общем объеме квот добычи (вылова) для осуществления промышленного рыболовства, при установленных фактах освоения менее 50 % от выделенного объема в течение 2 лет, не изымаются, а договоры о закреплении долей в общем объеме квот не расторгаются.

**12.** Квоты на вылов ВБР, выделяемые ежегодно для промысла иностранным пользователям в рамках межправительственных соглашений из года в год не используются в полном объеме. В 2004-2005 годах из выделенных квот в объеме 115,9 тыс. тонн квоты на вылов ВБР в объеме 24,06 тыс. тонн, или 20,8 %, остались нереализованными и не были перераспределены между отечественными пользователями.

Всего, вследствие неполной реализации квот иностранным пользователям, в 2004-2005 годах в доход федерального бюджета не поступили средства на сумму 3807,5 тыс. долл. США.

В 2004 году поступления за пользование ВБР в доход федерального бюджета составили 874000 тыс. рублей, или 97,1 % (недопоступление - 26000 тыс. рублей), в 2005 году - 797600 тыс. рублей, или 88,6 % (недопоступление - 124481 тыс. рублей).

**13.** В нарушение постановления Правительства Российской Федерации от 10 апреля 2002 года № 228 «О мерах по повышению эффективности использования федерального имущества, закрепленного в хозяйственном ведении федеральных государственных унитарных предприятий» должный контроль со стороны Росрыболовства и Росимущества за выполнением программы деятельности ФГУП «Нацрыбресурсы» не осуществляется.

При увеличении темпов роста выручки за 2005 год в 1,7 раза по сравнению с 2004 годом, что выше темпов роста затрат на 0,3 пункта (себестоимость возросла в 1,4 раза и составила 153,6 млн. рублей), убытки ФГУП «Нацрыбресурсы» увеличились на 8,5 млн. рублей, или на 18,8 %, при этом управленческие расходы возросли в 2,6 раза, то есть до 112,3 млн. рублей.

**14.** Реконструкция и строительство лососевых рыбоводных заводов в Сахалинской области осуществляется за счет средств федерального бюджета, однако в 2002-2004 годах ФГУ «Сахалинрыбвод» из 16 лососевых рыбоводных заводов, которые входят в состав данного учреждения, с согласия Управления Росимущества по Сахалинской области осуществило на основании заключенных договоров передачу в аренду на 15 лет коммерческим организациям государственного федерального имущества в виде основных производственных фондов 5 лососевых рыбоводных заводов без указания балансовой стоимости, что свидетельствует о невозможности их эффективного государственного управления и содержания. При этом арендаторы, являясь коммерческими организациями, не специализированными по выпуску молоди ценных рыб, получают возможность закрепления за ними рыбопромысловых участков и получения дополнительных квот на вылов (добычу) тихоокеанских лососей.

**15.** Научно-исследовательские организации, находящиеся в ведении Росрыболовства, не использовали в 2004-2005 годах выделенные им квоты на вылов (добычу) ВБР в полном объеме.

ФГУП «ВНИРО» в 2004 году не использовало 43,3 % выделенного ресурсного обеспечения, в 2005 году - 28 %. По экспертным оценкам, при направлении ресурсов, выделенных ФГУП «ВНИРО» на промышленные цели (при полной их востребованности), только доходы от перечисления в бюджетную систему сборов за пользование ВБР могли бы составить в 2004 году 16,7 млн. рублей, в 2005 году - 11,76 млн. рублей.

**16.** В нарушение постановления Правительства Российской Федерации от 31 июля 2001 года № 566 «Об утверждении Правил вылова (добычи) водных биологических ресурсов в научно-исследовательских, контрольных и рыбоводных целях» ФГУП «Нацрыбресурсы» не было отражено в отчетах не менее 7 тонн икры лососевых, а следовательно, средства (согласно экспертной оценке) в объеме около 70 тыс. долл. США на расчетный счет предприятия не поступали.

**17.** В 2004-2005 годах при использовании средств федерального бюджета и государственной собственности, направленных на осуществление государственного контроля и сохранение ВБР, было допущено 150 нарушений нормативных правовых актов Российской Федерации:

- средства федерального бюджета в объеме 1463,94 тыс. рублей были использованы не по целевому назначению, в том числе: Управлением Россельхознадзора по Сахалинской области - 1377,2 тыс. рублей, Управлением Россельхознадзора по Приморскому краю - 4,97 тыс. рублей, Управлением Россельхознадзора по Калининградской области - 14,27 тыс. рублей, ФГУ «Сахалинрыбвод» - 67,5 тыс. рублей;

- средства федерального бюджета в объеме 339412,59 тыс. рублей были израсходованы получателями средств федерального бюджета с нарушениями требований бюджетного законодательства и других нормативных правовых актов, из них средства федерального бюджета в объеме 84341,2 тыс. рублей были израсходованы с нарушениями при осуществлении закупок товаров, работ и услуг бюджетными учреждениями на конкурсной основе (в том числе: управлениями Россельхознадзора по Приморскому краю - 561,8 тыс. рублей, по Калининградской области - 888,1 тыс. рублей, по Сахалинской области - 891,3 тыс. рублей, Минсельхозом России - 82000,0 тыс. рублей); исполь-

зование 255071,39 тыс. рублей следует признать неэффективным использованием средств федерального бюджета;

- в доходную часть консолидированного бюджета Российской Федерации недопоступило 70804,2 тыс. рублей, из них федеральным бюджетом недополучено 70774,1 тыс. рублей, в том числе при использовании ФГУП «Нацрыбресурсы» федерального имущества - 53224 тыс. рублей и информационного ресурса федеральной формы собственности - 12506 тыс. рублей; не были предъявлены пользователям ВБР к возмещению санкции за нарушения правил рыболовства в размере 4974 тыс. рублей; недополучен сбор за пользование объектами ВБР в размере 70,1 тыс. рублей;

- при осуществлении предпринимательской или иной приносящей доход деятельности бюджетными учреждениями были допущены нарушения при использовании 662362,58 тыс. рублей, в том числе средства в объеме 5242 тыс. рублей были направлены получателями на цели, не предусмотренные нормативными правовыми актами и разрешительными документами; 59156,4 тыс. рублей было получено при осуществлении деятельности, не предусмотренной учредительными документами, 597964,18 тыс. рублей использованы с иными нарушениями и недостатками;

- при использовании федерального имущества были допущены нарушения на 4376743,22 тыс. рублей, в том числе квоты на вылов ВБР, сборы по которым составили бы 1010000 тыс. рублей, не распределены между пользователями Сахалинской области; в результате браконьерского вылова только морского ежа государству нанесен ущерб в размере 2998920 тыс. рублей, государственная собственность стоимостью 2673,9 тыс. рублей не используется, а 34448,72 тыс. рублей были использованы ФГУП «Нацрыбресурсы» не по целевому назначению.

Всего с нарушением нормативных правовых актов Российской Федерации было использовано 5450786,53 тыс. рублей.

### **Предложения**

На основании вышеизложенного предлагается направить представления Министру финансов Российской Федерации А. Л. Кудрину, Министру сельского хозяйства Российской Федерации А. В. Гордееву, руководителю Федерального агентства по рыболовству С. В. Ильясову, руководителю Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору С. А. Данкверту, губернатору Сахалинской области И. П. Малахову, письма Председателю Правительства Российской Федерации М. Е. Фрадкову, директору ФСБ России Н. П. Патрушеву, руководителю Федеральной налоговой службы А. Э. Сердюкову, а также направить отчет о результатах проверки в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, Министру внутренних дел Российской Федерации Р. Г. Нургалиеву, полномочному представителю Президента Российской Федерации в Дальневосточном федеральном округе К. Ш. Исхакову, полномочному представителю Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе И. И. Клебанову, губернатору Приморского края С. М. Дарькину и губернатору Калининградской области Г. В. Боосу.

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**А. В. НАЗАРОВ**