

Аналитическая записка
«Эффективность государственного управления рыбохозяйственным комплексом Российской Федерации, в том числе контроля в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов»

Введение

Настоящая аналитическая записка подготовлена в соответствии с пунктом 2.8.3. Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2007 год.

Аналитической и информационной основой аналитической записки служат результаты контрольных мероприятий Счетной палаты Российской Федерации, проведенных в 2005-2006 годах, отдельные решения Правительства Российской Федерации по результатам контрольных мероприятий Счетной палаты Российской Федерации, проведенных в 2002-2006 годах, материалы заседаний Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Комитета Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов, рабочей группы по вопросам совершенствования механизма управления развитием рыбохозяйственного комплекса Российской Федерации Государственного совета Российской Федерации, иные материалы, имеющие отношение к рассматриваемым вопросам.

Целью подготовки аналитической записки является проведение анализа эффективности государственного управления рыбохозяйственным комплексом Российской Федерации, контроля в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов, выявление проблем в указанных сферах и разработка предложений, направленных на их решение.

Предмет аналитической записки

Система государственного управления рыбохозяйственным комплексом Российской Федерации, в том числе государственного контроля в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов; законодательные и нормативные правовые акты Российской Федерации, регулирующие правоотношения в рыболовстве.

Краткая характеристика рыбохозяйственного комплекса Российской Федерации

Россия является одним из ведущих рыбопромышленных государств, занимающая по данным ФАО (Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН) 6-8 место в мировом объеме производства рыбной продукции.

Общая площадь всех акваторий России, в которых возможен промысел водных биоресурсов (далее - ВБР), составляет около 24,7 млн. кв. км, в том числе исключительная экономическая зона Российской Федерации - 8,2 млн. кв. км. Около 50 % сырьевой базы ВБР России находится в Мировом океане и попадает в сферу действия международного права в области рыболовства. Важнейшими промысловыми районами России являются Северо-Западная часть Тихого океана и Северо-Восточная Атлантика, в которых добывается в среднем 86 % общего вылова рыбы и беспозвоночных, что составляет 2,9 млн. т. Всего в 2006 году вылов в России составил порядка 3,3 млн. т. Основная масса ВБР (62 % вылова) традиционно добывается в Дальневосточном бассейне, доля Северного бассейна составляет 25 процентов.

Отрицательное влияние на структуру рыбной отрасли оказало разрушение крупных предприятий и формирование на их основе множества мелких фирм, появление новых организационно-правовых форм хозяйствования, смещение значимости направлений развития отрасли. Численность хозяйствующих субъектов в рыбохозяйственном комплексе возросла в 2006 году по сравнению с 1991 годом в 3,9 раза и

составила порядка 5,3 тыс. единиц. При этом численность работников отрасли за этот же период сократилась более чем в 1,5 раза и составила в 2006 году 362 тыс. человек. Наибольшее сокращение численности работников наблюдалось в рыбной промышленности, где количество плавсостава сократилось более чем вдвое, а количество рыбообработчиков - на 57 %. То же произошло в судоремонтной, судостроительной и других отраслях.

Большинство организаций рыбной отрасли - это небольшие фирмы. Исчезновение крупных рыбодобывающих компаний является одной из главных причин ухода российского рыболовного флота из открытых районов Мирового океана, поскольку организация и проведение морского экспедиционного промысла под силу лишь крупным, финансово устойчивым рыболовным предприятиям. Это же явилось и одной из основных причин практически полного прекращения обновления рыбодобывающего флота, выразившейся в недостаточном объеме у компаний собственных средств и отсутствии российских кредитов на эти цели.

Численность убыточных предприятий в 2006 году составила 43,0 % от общего числа, что в сравнении с 2005 годом - 46,8 % - является некоторым их уменьшением. В негосударственном секторе функционирует 95,7 % организаций, обеспечивающих производство 98,7 % всей рыбопродукции.

Поставка на отечественный рынок пищевых рыбных товаров увеличилась в 2006 году по сравнению с 2005 годом на 4,6 % и составила 1,8 млн. т. Тем не менее среднедушевое потребление рыбной продукции в 2006 году составило 12,6 кг, или 53,2 % от уровня потребления, рекомендованного Институтом питания Российской академии медицинской наук. Это говорит о ненасыщенности данного рынка продукции (или его недоступности для основной массы населения). За последние 7 лет (2000-2006 годы) оптовые цены на мороженую рыбу увеличились в 2,8 раза, розничные - в 2,1 раза. В 2005 году было произведено 3,0 млн. т товарной пищевой рыбной продукции, в 2006 году - 2,9 млн. т, что составило, соответственно, 65,2 % и 63 % от уровня производства 1991 года.

Ежегодный прирост внешнеторгового оборота рыбопромышленного комплекса с 2000 года по 2005 год составил в среднем 15 %, достигнув в 2006 году 3,5 млрд. долл. США. С 2003 года по 2005 год темпы роста импорта рыбопродукции превышали темпы роста экспорта как в натуральном, так и в стоимостном выражении. При объеме экспорта продукции в указанный период на уровне 1,3 млн. т импорт рыбных товаров ежегодно возрастал на 15 % и в 2006 году составил 1,37 млн. т. Основу российского экспорта составляют рыбные товары низкой степени переработки (обезглавленная замороженная рыба). Так, в 2005 году мороженая рыба составила 86,6 % от объема всего экспорта пищевой рыбной продукции.

В результате по экспертной оценке цены на экспортные российские рыбные товары почти на 40 % ниже среднемирового уровня. Ориентация поставок продукции морского промысла отечественными судовладельцами на внешний рынок связана также с отсутствием собственных оборотных средств и практической недоступностью получения кредитных ресурсов у отечественных банков. Основными потребителями рыбной продукции Российской Федерации в течение последних лет являлись Китай и Республика Корея.

Импорт рыбной продукции на внутренний рынок России в 2005 году составил 1,1 млн. т на сумму 1 млрд. долл. США, или 36 % в общем объеме производства (что значительно превысило порог продовольственной зависимости, равный 20 % от общего объема производства). Это связано не только с воздействием конкуренции, но и с тем,

что отечественное производство не справляется с запросами покупателей и не может удовлетворить потребности внутреннего рынка.

Ведущими экспортёрами рыбопродукции в Российскую Федерацию в 2005 году являлись: Норвегия (38,5 %), Китай (7,1 %), Дания (5,7 %) и Мавритания (4,3 процента).

Производственные мощности рыбохозяйственного комплекса в 2005 году составляли 4,6 млн. т в год, из них на долю береговых предприятий приходилось всего 23 процента.

По состоянию на 1 января 2006 года общая численность самоходных судов составляла 5501 единицу. В период с 2000 по 2005 год увеличилась доля добывающих судов, в основном за счет ввода судов иностранной постройки, бывших в эксплуатации, при этом, соответственно, уменьшился удельный вес обрабатывающих и транспортных рефрижераторных судов. По данным Федерального агентства по рыболовству, более 60 % рыбопромысловых судов имеют превышенные нормативные сроки эксплуатации.

Морские рыбные порты с 2000 по 2006 год используются не более чем на 45 %, что составляет порядка 15 % общего грузооборота портов.

Научно-технический потенциал рыбохозяйственного комплекса составляют 26 отраслевых научно-технических организаций, 20 из которых являются федеральными государственными унитарными предприятиями. Имеется 6 учреждений высшего профессионального образования и 11 учреждений среднего профессионального образования, Дальневосточный институт повышения квалификации и центральный учебно-методический кабинет по рыбохозяйственному образованию.

Тенденции последних лет свидетельствуют о наличии серьезных ограничений развития рыбохозяйственного комплекса, обусловленных, в первую очередь, несовершенством нормативной правовой базы, низкой инвестиционной привлекательностью отрасли, отсутствием эффективных механизмов обновления основных фондов, ограниченностью финансовых ресурсов на проведение научных исследований и разработок в области рыболовства.

Особо актуальными остаются вопросы разграничения полномочий в области управления водными биоресурсами между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации, а также между органами исполнительной власти.

Приведенные показатели свидетельствуют о негативных тенденциях развития рыбохозяйственного комплекса Российской Федерации, выражающихся:

- в уменьшении общего вылова ВБР с 6,9 млн. т в 1991 году до 3,3 млн. т в 2006 году;
- в значительном сокращении работы российского добывающего флота в освоении биоресурсов открытых районов Мирового океана, конвенционных районов, а также промысла в зонах других государств (в 2006 году добыто порядка 935 тыс. т ВБР, или 28,6 % от общего вылова российских рыбаков);
- в экспортной направленности реализации морепродукции низкой стадии переработки и увеличивающимся импортом морепродуктов высокой стадии обработки;
- в неудовлетворительной обеспеченности населения России рыбной продукцией, составляющей половину от нормы, рекомендованной Институтом питания Российской академии медицинских наук;
- в значительном физическом износе и моральном старении добывающего флота, с практически полным отсутствием его пополнения новыми судами (в период с 2000 года по 2006 год крупнотоннажный добывающий флот пополнился только 1 судном);
- в неудовлетворительной организации работы морских рыбных портов, связанной с высокими тарифами портовых услуг, значительными сроками простоя судов, неоправданно большим количеством органов, осуществляющих контрольно-надзорные функции в отношении флота и рыбопродукции (до 35), значительными

сроками исполнения тестовых процедур и других, что привело к массовому уходу российских рыбаков в иностранные порты на сдачу продукции, межрейсовые отстои и проведение ремонтов.

1. Анализ структуры управления рыбохозяйственным комплексом, ее изменение в связи с проведением административной реформы в 2004-2005 годах

1.1. Преобразования структуры управления рыбохозяйственного комплекса в период экономических реформ

Основным определяющим фактором, повлиявшим на структурные преобразования в рыбохозяйственном комплексе, стали экономические реформы, проводимые в России.

Система государственного управления рыбным хозяйством страны за последние 10 лет претерпела 3 реформы своей структуры, которые сопровождались сменой органов управления и разграничением полномочий по контролю отрасли между различными службами. Так, в 1997 году был ликвидирован Комитет Российской Федерации по рыболовству (далее - Роскомрыболовство) и его функции были переданы Министерству сельского хозяйства и продовольствия Российской Федерации.

При этом функции по обеспечению охраны ВБР территориального моря, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации, а также по осуществлению государственного контроля в этой сфере были возложены на Федеральную пограничную службу.

Однако передача функций Роскомрыболовства России Минсельхозпроду России не принесла желаемых результатов, и в 1999 году был восстановлен Государственный комитет Российской Федерации по рыболовству (Госкомрыболовство России). При этом Положение о Государственном комитете Российской Федерации по рыболовству было утверждено Правительством Российской Федерации только в 2003 году, то есть спустя 4 года после принятия решения о его создании. В течение указанного срока Госкомрыболовство России, не имея утвержденного положения, не мог принимать какие-либо нормативные правовые акты, а, следовательно, и осуществлять полноценное управление рыбохозяйственным комплексом.

Отдельные функции в области рыболовства выполняли и выполняют иные федеральные органы исполнительной власти. Например, МПР России осуществляет проведение государственной экологической экспертизы, выдачу лицензий (разрешений) на экспорт рыбы, ракообразных, моллюсков и прочих водных беспозвоночных, развивающейся икры, молоки (спермы) осетровых и частиковых рыб (только живых), Минэкономразвития России в 2000-2003 годах проводило аукционы по продаже промышленных квот на добычу (вылов) ВБР. Некоторые функции выполняют также Минтранс России, Федеральная таможенная служба и другие. Параллельно в субъектах Российской Федерации были сформированы органы управления по регулированию рыбохозяйственной деятельности.

1.2. Состояние структуры управления после проведения административной реформы 2004-2005 годов

В 2004 году в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 года № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» был упразднен Государственный комитет Российской Федерации по рыболовству и образована Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору (далее - Россельхознадзор), а также Федеральное агентство по рыболовству (далее - Росрыболовство).

Было установлено, что Минсельхоз России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности, осуществляет координацию и контроль за деятельностью находящихся в его ведении федеральных служб и федеральных агентств (Россельхознадзора и Росрыболовства).

Россельхознадзор является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности. Служба не вправе осуществлять в установленной сфере деятельности нормативно-правовое регулирование, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации, а также управление государственным имуществом и оказание платных услуг.

Росрыболовство является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в установленной сфере деятельности функции по оказанию государственных услуг по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции, за исключением функций по контролю и надзору. Росрыболовство не вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование в установленной сфере и функции по контролю и надзору, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации.

Распределение функций управления рыбохозяйственным комплексом страны было детализировано и закреплено за Минсельхозом России, Россельхознадзором и Росрыболовством 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».

При новой системе управления, устанавливающей ограничения по выполнению тех или иных функций в области рыболовства отдельными федеральными органами исполнительной власти, возросла роль оперативности и эффективности взаимодействия различных министерств и ведомств. Кроме того, новая (трехзвенная) структура управления привела к необходимости передачи имущества бассейновых управлений Росрыболовства, которые больше не осуществляли контрольные и надзорные функции, вновь созданным территориальным управлениям Россельхознадзора.

Четкое разграничение полномочий в области использования ВБР между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации 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».

В результате проведенной реформы система органов рыбоохраны, функционировавшая более 70 лет, с 2004 года перестала существовать, при этом количество федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих функции по государственному управлению в области рыболовства, увеличилось.

Сравнительный анализ управленческих функций, возложенных на Минсельхоз России, Росрыболовство, Россельхознадзор и другие исполнительные органы власти, и их фактическое выполнение свидетельствуют о том, что в переходный период проведения административной реформы отрасль стала менее управляемой, система управления - сложнее.

Проведенные преобразования по ряду причин не привели к повышению эффективности государственного контроля, в том числе в сфере охраны ВБР и их сохранения.

Механизм взаимодействия Минсельхоза России, ФСБ России, МВД России с органами исполнительной власти прибрежных субъектов Российской Федерации по вопросам охраны ВБР до конца не отработан.

2. Итоги выполнения Концепции развития рыбного хозяйства Российской Федерации на период до 2020 года, одобренной распоряжением Правительства Российской Федерации от 2 сентября 2003 года № 1265-р

Концепция развития рыбного хозяйства Российской Федерации на период до 2020 года (далее - Концепция) определила основные направления формирования единой государственной политики в области рыболовства на долгосрочный период.

В ней зафиксировано, 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, сохранения и рационального использования ВБР;
- уменьшение промысловой нагрузки на ВБР, в том числе путем стимулирования передислокации рыбопромыслового флота из исключительной экономической зоны 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 установленных правил рыболовства, а также нелегального вывоза рыбной продукции за рубеж;
- развитие искусственного воспроизводства ВБР.

Кроме того, в Концепции сформулированы цели, задачи, направления и способы обеспечения интересов России в сфере эффективного использования ВБР.

Концепция определила также основные проблемы рыбного хозяйства Российской Федерации, препятствующие его эффективному развитию, а некоторые из них приобрели к 2007 году еще большие масштабы, несмотря на проводимые реформы в области государственного управления рыбохозяйственным комплексом. Оценка результатов работы органов управления в 2004-2006 годах, направленной на решение проблем, указанных в Концепции, приведена в приложении № 1 (приложения в Бюллетене не публикуются).

Результаты проведенных контрольных мероприятий в 2004-2006 годах выявили, что на первом этапе реализации Концепции (2003-2005 годы) не выполнены следующие решения:

- не созданы условия для стимулирования продажи рыбных товаров на территории Российской Федерации, в том числе связанные с организацией деятельности отечественных портов по стимулированию заходов в них российских рыбопромысловых судов для выгрузки рыбной продукции на береговые перерабатывающие предприятия, межрейсового отстоя и ремонта;
- система охраны ВБР и среды их обитания несовершенна и не приносит желаемых результатов;
- не созданы условия для возрождения экспедиционного промысла в открытой части Мирового океана, для разработки высокоэффективных проектов строительства в России промысловых судов, в том числе для развития прибрежного рыболовства;

- не разработаны меры по восстановлению и обновлению аварийно-спасательного и другого вспомогательного флота;
- не проведены работы по стимулированию развития аква- и марикультуры на индустриальной основе;
- защитные меры в отношении отечественной рыбной продукции на внутреннем и внешнем рынках в условиях подготовки к вступлению Российской Федерации во Всемирную торговую организацию не разработаны и не введены.

Таким образом, первый этап Концепции практически полностью не выполнен, что свидетельствует о неудовлетворительном государственном управлении рыбохозяйственным комплексом Российской Федерации в 2003-2006 годах.

Одной из системных проблем рыбохозяйственного комплекса остается организация промысла ВБР.

По данным ФГУП «Всероссийский научно-исследовательский и опытно-конструкторский институт экономики, информации и автоматизированных систем управления рыбного хозяйства» (ФГУП «ВНИЭРХ», с ноября 2006 года - ОАО «ВНИЭРХ»), Россия устанавливает объемы общих допустимых уловов для всех 250 добываемых видов ВБР (около 600 единиц запаса), в то время как Норвегия определяет общие допустимые уловы для 11 объектов из 75, Япония - для 15 из 700. В российских водах интенсивно изымаются и, соответственно, имеют высокий уровень освоения только 25 объектов рыболовства. В то же время такие объекты как кальмар, сайра, хамса, сайка ежегодно недоосваиваются, в том числе из-за отсутствия специализированного флота и низкой рентабельности добычи.

Проведение работы по сокращению объектов, вылов по которым не ограничен, могло бы привести не только к дополнительному вылову данных видов ВБР, что оценивается в объеме 1,5 млн. т, но и к экономии бюджетных средств, ежегодно выделяемых на проведение ресурсных исследований в целях определения общих допустимых уловов ВБР.

Остается значительный дисбаланс между объемами допустимого улова и производственными мощностями для их изъятия. Промысловые мощности российских судов, оборудованных для промысла краба, минтая, трески и других валютоемких объектов в несколько раз, а по особо ценным ВБР - в 10 раз превышают объемы ежегодно устанавливаемого допустимого вылова этих биоресурсов, что само по себе создает предпосылки для осуществления браконьерского промысла.

Долевой принцип закрепления квот, введенный в 2004 году, не принес ожидаемых результатов в части уменьшения дисбаланса между объемами допустимого улова и производственными мощностями. Кроме того, долевой принцип не учитывает факта многовидового состава улова. Так, при промысле баренцевоморской трески доля вылавливаемой пикши может составлять до 20 % всего улова, что вынуждает пользователя выбрасывать пикшу в море, если у него отсутствуют квоты на ее вылов.

Важной проблемой остается сокращение научно-исследовательского потенциала отрасли, отсутствие специализированного научно-исследовательского флота для проведения исследований и достаточных финансовых ресурсов на их проведение.

3. Основные направления совершенствования механизма управления рыбохозяйственного комплекса и их реализация

Существующая система государственного управления отраслью требует реализации комплекса мер по ее совершенствованию, основными из которых являются:

- совершенствование нормативной правовой базы в области рыбного хозяйства, обеспечивающее разграничение полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

- повышение эффективности государственной охраны, контроля и надзора в области рыболовства и сохранения ВБР, а также функционирования отраслевой системы мониторинга водных биологических ресурсов, наблюдения и контроля за деятельностью промысловых судов.

3.1. Совершенствование законодательства в области рыболовства, законодательные механизмы, предусмотренные Федеральным законом от 20 декабря 2004 года № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» и другими законами, и их влияние на управляемость рыбной отрасли, в том числе на осуществление государственного контроля в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов

В соответствии с Конституцией Российской Федерации природные ресурсы, в том числе водные биологические ресурсы, 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 федеральными законами, устанавливающими государственный контроль в территориальном море и прилегающей к нему зоне, исключительной экономической зоне, на континентальном шельфе Российской Федерации и в открытом море.

С принятием Федерального закона от 20 декабря 2004 года № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» система отношений в области рыболовства, 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 ВБР, а также среды их обитания, в рамках полномочий, определяемых Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации.

В соответствии с постановлениями Правительства Российской Федерации Россельхознадзор должен осуществлять государственный контроль в области рыболовства и сохранения ВБР, при этом такая функция как охрана рыбных запасов внутренних водоемов на данный федеральный орган исполнительной власти не возлагалась.

Россельхознадзор должен осуществлять полномочия по контролю и надзору за охраной, воспроизводством, использованием ВБР на территории Российской Федерации, в исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе Российской Федерации, а также в случаях, предусмотренных международными договорами и соглашениями, на территориях иностранных государств и в открытых районах Мирового океана. Однако Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее - КОАП) не предусматривает участия Россельхознадзора и его территориальных управлений в составлении протоколов об административных правонарушениях и рассмотрении дел об административных правонарушениях. Кодексом определено, что рассматривать дела об административных правонарушениях имеют право органы рыбоохраны, к которым Россельхознадзор и его территориальные управления не отнесены, и на которые функции охраны, воспроизводства рыбных запасов и регулирования рыболовства не возлагались.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 8 апреля 2004 года № 201 «Вопросы Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору» установлено, что Россельхознадзор выполняет функции административного органа в соответствии с Конвенцией о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения, в отношении объектов животного мира, от-

несенных к объектам охоты, и водным биологическим ресурсам. Однако Положением о Россельхознадзоре таких функций не предусмотрено.

При принятии Федерального закона от 20 декабря 2004 года № 166-ФЗ имелось в виду, что ряд специальных вопросов в области рыболовства будет решаться другими федеральными законами, над проектами которых в настоящее время ведется работа - это законы об аквакультуре, о прибрежном рыболовстве, об осетровых видах рыб. Однако их разработка неоправданно затянулась.

Это приводит к тому, что, например, в отсутствие закона «О сохранении, воспроизводстве, рациональном использовании осетровых видов рыб и регулировании оборота продукции из них», в рассматриваемом периоде действовали Правила продажи отдельных видов товаров, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 19 января 1998 года № 55, которыми процедуры обращения с конфискованной рыбой осетровых пород регулируются недостаточно эффективно. По данным Министерства внутренних дел Российской Федерации, в 2005 году МВД России и Пограничной службой ФСБ России в субъектах Российской Федерации в рамках ежегодной операции «Путина» из незаконного оборота изъято свыше 240 т рыбы и продукции из осетровых видов рыб и более 2 т черной икры браконьерского происхождения, за 9 месяцев 2006 года только в г. Москве из незаконного оборота изъято более 90 т осетровых видов рыб.

Федеральный закон от 20 декабря 2004 года № 166-ФЗ является базовым и определяет правоотношения в области рыболовства и сохранения ВБР, при этом многие его нормы не имеют прямого действия (носят отсылочный характер). Для обеспечения применения норм данного Закона в полном объеме Правительству Российской Федерации либо Минсельхозу России необходимо было разработать и принять соответствующие подзаконные акты. Информация об исполнении указанного Закона в части разработки нормативных правовых актов приведена в приложении № 2.

До настоящего времени не все предусмотренные данным Федеральным законом нормативные правовые акты приняты. Кроме того, для улучшения управляемости рыбной отрасли, повышения эффективности контроля в области рыболовства и сохранения ВБР, увеличения доходов бюджетной системы Российской Федерации требуется внесение изменений в уже действующие федеральные законы и подзаконные акты. Государственный контроль и надзор в области рыболовства в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации, в достаточной мере в 2005-2006 годах не осуществлялись.

В ходе проведения контрольных мероприятий в 2004-2006 годах было установлено следующее

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

Минсельхозом России не установлены порядки контроля за осуществлением органами государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий в области организации, регулирования и охраны водных биоресурсов, распределения между субъектами Российской Федерации промышленных квот пресноводных объектов.

2. 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 осуществлении указанной функции государственного управления в основополагающих сферах организации промысла.

3. В 2005-2006 годах Минсельхозом России не были приняты меры по утверждению норматива (методики) определения объема субвенций на осуществление государственного контроля в области рыболовства. В 2005 году бюджеты субъектов Россий-

ской Федерации не получили субвенции из федерального бюджета на указанные цели и, соответственно, полномочия не выполнялись.

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 ВБР из 95, из которых существенное промысловое значение имеют только 5 видов (густера, елец, карась, плотва, щука и рипус). Все основные объекты (осетровые, сиговые, лещ, сазан, судак, хариусные и другие) отнесены к управлению федерального уровня. В результате, например, в Тюменской области, объектами регионального управления являются только щука, елец и 2 вида карася, в Новгородской области - щука, густера и плотва.

4. Неудовлетворительное выполнение Минсельхозом России функции по обеспечению нормативного правового регулирования в рыбной отрасли, в том числе 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» в 2005-2006 годах не выполнялись:

- не были 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; перечень водных биологических ресурсов, добыча (вылов) которых осуществляется при любительском и спортивном рыболовстве на основании разрешений на добычу (вылов) ВБР;
- конкурсы на право заключения договоров пользования рыбопромысловыми участками не проводились, и договоры на их использование не оформлялись;
- порядок изъятия долей в общем объеме квот добычи (вылова) ВБР для осуществления промышленного рыболовства не принят, и изъятие долей не производилось;
- не утвержден порядок ограничений рыболовства;
- 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 вышеуказанного перечня, до настоящего времени он не утвержден.

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

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

Например, Федеральным 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 судакон 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 т. Вместе с тем пользователи ВБР Каспийского, Азово-Черноморского бассейнов и внутрен-

них водных объектов вносят плату в размере 1000 рублей за пользование 1 т судака и 150 рублей - за 1 т леща (крупного частика).

6. 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».

7. Отсутствие достаточной нормативной базы привело к фактам дублирования исполнительными органами власти функций по управлению рыбной отраслью, невыполнения ими своих функций или выполнения функций, не предусмотренных утвержденными положениями.

Так, отсутствие утвержденных биотехнических нормативов на основных этапах воспроизводства ВБР привело к тому, что Управлением Россельхознадзора по Астраханской области по указанной причине ни в 2005 году, ни в течение 9 месяцев 2006 года контроль и надзор за их соблюдением на рыбоводных заводах не проводились.

В условиях отсутствия отдельных нормативных правовых актов Россельхознадзором неправомерно утверждена форма бланков разрешений на ведение промысла ВБР.

Неправомерные нормативные акты, касающиеся организации, ведения и ограничения промысла ВБР, утверждались и территориальными управлениями Россельхознадзора.

Так, руководителем Управления Россельхознадзора по г. Москве и Московской области утверждены типовые бланки и документы для производства по делам об административных правонарушениях, форма протокола по делу об административном правонарушении, форма постановления по делу об административном правонарушении. В 2006 году изданы приказы «Об установлении частичного запрета осуществления рыбной ловли в пожароопасный период», «О запрете спортивного и любительского рыболовства на водохранилищах Московской области».

Управление Россельхознадзора по Магаданской области в 2006 году выдавало организациям разрешения на промысел минтая донными тралами, которые запрещены при промысле минтая во всех районах.

8. Система оценки общих допустимых уловов (далее - ОДУ) и распределения квот на их вылов нерациональна и не способствует эффективному осуществлению промысла.

Ежегодно объемы квот по отдельным видам ВБР, по которым устанавливаются ОДУ и 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 %. В 2004 году из выделенных промышленных квот в объеме 637 тыс. т остались невостребованными 261 тыс. т (41 %). В 2005 году из 837 тыс. т остались невостребованными 333 тыс. т (40 %), и разрешения на их освоение не выдавались. Кроме того, в 2004 и 2005 годах квоты на добычу крылатки (тюлень) в количестве 1,2 тыс. шт. и 1,3 тыс. шт., соответственно, также не распределялись по пользователям.

Только по указанным фактам в доход федерального бюджета в 2004-2005 годах недопоступило 610 млн. рублей.

Более того, по промышленным квотам на вылов ВБР, на которые в 2004-2005 годах были выданы разрешения (лицензии), в 2004 году не освоено 55 тыс. т (14,8 %), в 2005 году - 73 тыс. т (14,6 процента).

9. Принудительное прекращение промысла пользователей ВБР органами, осуществляющими контрольные и надзорные функции, в случае нарушения правил ведения их промысла в 2005-2006 годах не применялось, число нарушений пользователями правил рыболовства увеличивается. Размеры штрафов за нарушение правил рыболовства несопоставимы с размером ущерба, наносимого ВБР и среде их обитания. Все это отрицательно влияло на эффективность государственного контроля.

10. В 2004 году Правительством Российской Федерации 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. Однако до декабря 2006 года вопросы функционирования морских рыбных портов юридически урегулированы не были. В перечень находящихся в ведении Росрыболовства федеральных государственных учреждений, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 февраля 2005 года № 195-р, государственные администрации морских рыбных портов включены не были, не вошли они в 2005-2006 годах и в перечни иных федеральных органов исполнительной власти.

Порядок взимания и использования портовых сборов государственными администрациями морских рыбных портов Минсельхозом России в 2004-2005 годах разработан не был. Ставки портовых сборов в 2005 году Росрыболовством не утверждались, что привело к случаям самостоятельного установления этих ставок государственными администрациями морских рыбных портов. Федеральная служба по тарифам утвердила в установленном порядке данные ставки портовых сборов в морских рыбных портах Российской Федерации лишь в конце I полугодия 2006 года.

Решение о совершенствовании системы государственного управления морскими рыбными портами было принято в декабре 2006 года. Согласно ему полномочия в сфере государственного управления морскими рыбными портами будут осуществлять администрации морских портов.

11. Государственное управление в рыбной отрасли осложнялось и тем фактором, что осуществляющие его федеральные органы исполнительной власти не в полной мере выполняли возложенные на них функции, а также нарушали отдельные нормы, требования и правила.

Например, объемы ОДУ по Каспийскому морю на 2005 год были утверждены Минсельхозом России с задержкой на 44 дня. Меры по выполнению обязательств Российской Федерации, вытекающих из Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения, в части утверждения порядков оформления, выдачи и регистрации разрешений на экспорт и импорт осетровых видов рыб и продукции из них, включая икру, были приняты Минсельхозом России спустя 11 месяцев после выхода постановления Правительства Российской Федерации от 26 сентября 2005 года № 584 «О мерах по обеспечению выполнения обязательств Российской Федерации, вытекающих из Конвенции «О международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения» от 3 марта 1973 года, в отношении осетровых рыб», при этом формы разрешений и сертификатов не утверждены.

Ответственными органами исполнительной власти не обеспечена своевременная реализация комплекса мер по охране биоресурсов, предотвращению браконьерства на Каспийском море и незаконному обороту рыбы и рыбопродуктов, разработка которого была предусмотрена поручением Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

Принятие Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях», связанного с усиле-

нием ответственности за нарушение законодательства в области охраны и использования морских биологических ресурсов, состоялось по истечении 4 лет после выхода поручения Президента Российской Федерации.

3.2. Эффективность государственного контроля и надзора в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов, а также функционирования отраслевой системы мониторинга водных биологических ресурсов, наблюдения и контроля за деятельностью промысловых судов

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.

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

Однако в 2004-2005 годах произошло снижение эффективности государственного контроля в области рыболовства, и сопровождалось нарушениями федеральными органами исполнительной власти и их структурами действующих нормативных правовых актов в области рыболовства и сохранения ВБР.

Контроль за соблюдением правил рыболовства и сохранением водных биоресурсов

Проверка в Сахалинской области показала, что с передачей контрольных полномочий Россельхознадзору и его территориальным управлениям их результативность в 2005 году снизилась. Процент взыскания ущерба с нарушителей законодательства Российской Федерации продолжал оставаться крайне низким.

Если в 2003 году было зафиксировано 219 нарушений правил рыболовства, в 2004 году - 250, то в 2005 году Управлением Россельхознадзора по Сахалинской области зафиксировано только 114 нарушений, что в 2 раза ниже уровня 2004 года. Так, Управлением на промысле тихоокеанских лососей было выявлено нарушение правил рыболовства (перелов тихоокеанских лососей). При этом с нарушителей не взысканы ни сборы за право пользования данными объектами ВБР в сумме 5,6 млн. рублей, ни компенсация за нанесенный ущерб в размере 330,7 млн. рублей (исходя из установленной таксы).

В 2005 году Управлением Россельхознадзора по Астраханской области было вскрыто 7005 нарушений рыбоохранного законодательства, из которых незаконный лов рыбы составил 1812 нарушений (25,9 % от всех вскрытых нарушений), хранение запрещенных орудий лова - 1865 (26,6 %), загрязнение водоемов - 939 (13,3 %). Количество нарушителей составило 6336 человек, сумма наложенного штрафа - 1975 тыс. рублей, а взыскано - 390 тыс. рублей, что составляет всего 19,7 %. За 2005 год предъявлен ущерб на 1430 тыс. рублей, взыскано - 16 тыс. рублей, или 1,1 процента.

Низкий процент взыскания был обусловлен тем, что часть нарушителей не производит оплату штрафа и ущерба в добровольном порядке, и включается механизм взыскания через судебных приставов, что сказывается на сроках оплаты. К тому же часть нарушителей принадлежит к малоимущим и безработным, в результате чего не удается взыскать ущерб даже по оконченным уголовным делам.

Следственными органами Астраханской области в 2005 году рассмотрено всего 288 дел из 1129 дел (25,5 % от переданных на рассмотрение материалов), 841 дело не рассмотрено. Из 270 материалов, в которых фигурировали 315 человек, к лишению свободы осужден 21 человек (все с приостановкой исполнения приговора), осуждены условно 58 человек, к исправительно-трудовым работам приговорены 8 человек; к выплате штрафа на сумму 231,3 тыс. рублей - 21 человек; прочие - 13 человек.

Эффективному осуществлению контрольных и надзорных функций мешает и отсутствие положительного решения по вопросу обеспечения служебным оружием должностных лиц территориальных органов Россельхознадзора.

Одной из основных причин браконьерства является низкая эффективность действующей системы охраны ВБР. Несмотря на передачу в 1997 году функций по охране всех морских водных биоресурсов ФПС России (ныне - ФСБ России), проблема незаконного вылова и вывоза продукции морского промысла не решена.

По экспертной оценке из исключительной экономической зоны Российской Федерации незаконно вывозится ВБР на сумму около 1 млрд. долл. США в год, что соответствует ориентировочно 1 млн. т водных биоресурсов. По информации Посольства Российской Федерации в Японии, за I полугодие 2006 года поставки морского ежа из акватории Южных Курил в Японию на 84 % превысили объем допустимого улова, установленный на 2006 год. Среднегодовое изъятие осетровых, добытых браконьерским промыслом, в водоемах Волго-Каспийского региона по экспертной оценке составляет более 2000 т, что в 7 раз превышает общий допустимый улов этих видов рыб на 2006 год. Борьба с браконьерством осуществляется исключительно силовыми методами, преимущественно на стадии промысла, иные меры, в том числе экономические (создание благоприятных экономических условий для легального промысла и переработки ВБР на территории Российской Федерации, учет при выдаче разрешений на промысел многовидового состава уловов, создание условий для выгрузки рыбопродукции в российских портах и др.) не разработаны или не применяются.

Охрана водных биоресурсов

В настоящее время функции охраны ВБР осуществляют: Пограничная служба ФСБ России, Россельхознадзор, субъекты Российской Федерации. Причем ряд функций дублируется, а ряд полномочий, возложенных на субъекты Российской Федерации, ограничивается федеральными нормативными актами. Охрана ВБР экономической зоны, континентального шельфа и территориального моря осуществляется Пограничной службой ФСБ России, действия которой неподконтрольны Правительству Российской Федерации и федеральным органам, в ее полномочия входит осуществление контроля за охраной и соблюдением природоохранного законодательства. Охрана во внутренних водоемах осуществляется территориальными управлениями Россельхознадзора.

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.

Дублирование исполнительными органами власти функций по управлению рыбной отраслью

Принципы, определяющие полномочия органов государственного управления в части охраны ВБР, двойственны. Если в Указе 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, то Федеральным законом от 24 апреля 1995 года № 52-ФЗ «О животном мире» обеспечение охраны отнесено к компетенции федеральных органов исполнительной власти в зависимости от их вида (то есть к компетенции территориальных органов Россельхознадзора и пограничных органов ФСБ России), а также 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 2 органа - территориальное управление Россельхознадзора и орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

В Калининградской области нерешенным остался вопрос относительно охраны биоресурсов Куршского и Калининградского заливов. Берега указанных заливов являются смежными с берегами сопредельных государств - Литвы и Польши.

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, берега которых полностью принадлежат Российской Федерации.

В соответствии с Государственным водным кадастром Вислинский и Куршский заливы относятся к водоемам устьевых частей рек Преголя и Нямунас, соответственно, и включены в раздел «Поверхностные воды» тома «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. В ходе проведения контрольного мероприятия в Управлении Россельхознадзора по Калининградской области было выявлено, что суда, работающие в Вислинском и Куршском заливах, техническими средствами контроля не оборудованы, и 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. т каждого, трески - около 2,4 тыс. т. Только за 2 месяца 2006 года незаконно изъято более 1,6 тыс. т трески.

Отсутствие порядка установления ограничений в области рыболовства привело к тому, что перенос сроков промысла ВБР или их продление осуществлялись как Росрыболовством и Россельхознадзором, так и их бассейновыми и территориальными управлениями без соответствующих полномочий и обоснований.

Управлением Россельхознадзора по Приморскому краю в 2005 году введен временный порядок выдачи (продления, замены) рыболовных билетов, заверения промысловых и технологических журналов, на что прокуратурой Приморского края был вынесен протест по причине превышения полномочий. Это привело к тому, что капитаны рыбодобывающих судов имели возможность и получали 2 рыболовных билета одновременно, один из которых выдавался территориальным управлением Россельхознадзора по Приморскому краю, другой - ФГУ «Приморрыбвод».

Отраслевая система мониторинга водных биологических ресурсов

Одним из факторов, непосредственно влияющих на осуществление контрольных и надзорных функций соответствующих федеральных органов исполнительной власти, является эффективность функционирования отраслевой системы мониторинга водных биологических ресурсов (далее - ОСМ), а также взаимодействия между заинтересованными федеральными органами исполнительной власти по обмену информацией о деятельности судов, в том числе нарушителях законодательства в области рыболовства и сохранения ВБР.

Проведенные ранее проверки показали, что сегодня на федеральном уровне отсутствует эффективное взаимодействие по вопросам, касающимся передачи информации о полученных организациями квот на вылов (добычу) ВБР, их освоению, нарушениях правил промысла ВБР, наличии на судах технических средств контроля, внесении в установленный срок платы за пользование ВБР и др. Это делает невозможным оперативное принятие решений по пресечению нарушений правил рыболовства, отмене необоснованно выданных разрешений на промысел, приостановке и прекращении промысла живых ресурсов, изъятию неосваиваемых долей и принятию других мер, связанных с управлением рыболовством. Отсутствие нормативных правовых документов, регламентирующих порядок взаимодействия при использовании информации ОСМ как на федеральном, так и на региональном уровнях, предоставляет возможность коммерческим организациям, осуществляющим ведение мониторинга, по своему усмотрению распоряжаться конфиденциальной информацией ОСМ и самостоятельно решать вопрос о необходимости информирования контролирующих органов о допущенных судовладельцами нарушениях.

В 2005 году информация, направлявшаяся ФГУП «Камчатский центр связи и мониторинга» в Управление Россельхознадзора по Камчатской области, содержала сведения об ошибках исключительно маломерного флота, а по судам средне тоннажного и крупнотоннажного флота не передавалась, что не позволяло в полной мере осуществлять контроль и надзор за деятельностью судов.

Обмен информацией между ведомствами осуществлялся в 2005-2006 годах на основании разовых запросов, что приводило к ошибкам при выдаче разрешений на промысел ВБР. Например, Управление Россельхознадзора по Калининградской области выдало разрешение в районе действия Конвенции НЕАФК (Комиссия по рыболовству в Северо-Восточной Атлантике) на право ведения промысла морского окуня в море Ирмингера в объеме 7614 т, что превысило объем квоты, установленной Росрыболовством, на 1738 т. Информация о местонахождении судов, объемах уловов, находящихся на борту судов, осуществляющих промысел по межправительственным соглашениям, конвенциям и другим договоренностям, в Россельхознадзоре отсутствовала полностью.

В период функционирования ОСМ Госкомрыболовство России не обеспечило оснащение всех рыбодобывающих судов техническими средствами контроля (далее - ТСК) и работу ОСМ в полном режиме (суда, оснащенные ТСК, в 2003-2004 годах составляли около 70 % от общего количества судов, зарегистрированных в ОСМ).

Принятые в период создания ОСМ нормативные правовые акты, в том числе в части развития информационной системы «Рыболовство», не соответствуют требованиям действующей в настоящее время системы управления рыбными запасами. Кроме того, в них необходимо внести ряд изменений, связанных с проведением в 2004 году административной реформы. В первую очередь, это касается Временного положения о спутниковом позиционном контроле российских промысловых судов и Временного положения о спутниковом позиционном контроле иностранных промысловых судов, утвержденных в ноябре 1999 года приказами Госкомрыболовства России.

Данные спутникового позиционирования промысловых судов ОСМ до настоящего времени не являются доказательной базой при проведении судебного разбирательства. Отсутствуют нормативные правовые документы, регламентирующие программу, методы и способы проверки технических средств контроля на соответствие требованиям ОСМ, в том числе в процессе спутникового контроля позиций судов. Также отсутствует единый программный продукт для обработки информации ОСМ и контроля за ней, в связи с чем органы, осуществляющие охранные, контрольные и надзорные функции, создают соответствующее информационное обеспечение каждый для себя самостоятельно, при этом средства, расходуемые на эти цели, являются бюджетными.

Отсутствие правовых норм ответственности судовладельцев за бесперебойную и исправную работу ТСК оставляет безнаказанными действия капитанов судов, которые во избежание уголовной или административной ответственности за нарушения правил рыболовства, осуществляют сокрытие истинного местоположения судна путем экранирования антенны ТСК, выключения ТСК с имитацией его повреждения (как правило, береговые сервисные предприятия не подтверждают факт выхода датчиков из строя), снятие ТСК с судна и его установку на другое плавсредство, выход судов на промысел из портов (портопунктов) без включения ТСК, использование компьютерных программ, имитирующих плавание судна по определенному маршруту - согласно выданному разрешению на вылов.

Выявлено, что в ОСМ не используются радиотехнические возможности объектов Глобальной морской системы связи при бедствии и для обеспечения безопасности (далее - ГМССБ), способных временно (или параллельно), хотя и с меньшей точностью, выполнять основной объем работ по позиционированию судов. Параллельная работа этих систем, основанная на использовании разных технических средств, позволяет практически полностью выявлять все факты фальсификации данных о местоположении рыболовных судов, передаваемых в ОСМ.

Контрольные мероприятия показали, что созданная система ОСМ, призванная обеспечить экономическую безопасность в рыбной отрасли, не удовлетворяет требованиям Государственной стратегии экономической безопасности, утвержденной Указом Президента Российской Федерации, Федеральным законом от 20 февраля 1995 года № 24-ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации», постановления Правительства Российской Федерации от 3 ноября 1998 года № 1286-50 «О вводе Положения об обеспечении безопасности российских морских судов в условиях вооруженных конфликтов, непосредственной угрозы агрессии против Российской Федерации».

Защита государственной собственности на информационные ресурсы не обеспечена, предписание о применении отечественных космических и КВ-средств радиосвязи, навигации и наблюдения, а также интегрированной государственной системы конфиденциальной связи не выполнено.

Неисполнение и нарушения действующих нормативных и правовых актов в области рыболовства исполнительными органами власти при осуществлении своей деятельности

При исполнении контрольных и надзорных функций контролирующие органы нарушали отдельные нормы Федерального закона от 20 декабря 2004 года № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов».

Так, Управление Россельхознадзора по Астраханской области, уведомляя Пограничную службу ФСБ России о выданных разрешениях на добычу (вылов) ВБР, не направляло их копии.

Разрешения на право добычи ВБР для любительского и спортивного рыболовства выдавались Управлением Россельхознадзора по Астраханской области без указания

конкретного водоема или участка, без учета договоров на предоставление пользователю права пользования промысловым участком, а также без учета периодов запрета, установленных правилами рыболовства.

При проведении контрольных мероприятий было выявлено, что специализированные морские инспекции МПР России в нарушение распоряжения Правительства Российской Федерации от 17 марта 2005 года № 288-р не были своевременно ликвидированы. Финансирование указанных инспекций было прекращено с 1 июля 2005 года, однако на 1 апреля 2006 года специалисты указанных подразделений продолжали выполнять свои функциональные обязанности по надзору и контролю. Задолженность по выплате заработной платы сотрудникам 19 спецморинспекций России составила около 21 млн. рублей.

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.

До настоящего времени Минсельхозом России не приняты нормативные правовые акты по утверждению норм (переводных коэффициентов) расхода сырья при производстве продукции, что приводит к отсутствию контроля за количеством изъятых из среды обитания ВБР.

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. По оперативным данным, на отдельных судах Дальневосточного бассейна в 2005 году средний выход икры минтая составлял около 10 %, при этом реальный выход данного продукта (по данным отраслевой науки) не превышает 4,5-5 %. Это свидетельствует о том, что в обработку направлялась и, соответственно, учитывалась исключительно икраяная рыба. Остальной улов уничтожался и не учитывался.

В I квартале 2006 года было выловлено 120,9 тыс. т минтая и произведено 8,2 тыс. т икры. Средний выход икры минтая в целом по Приморскому краю составил порядка 7 %. Согласно экспертной оценке превышение норм производства икры минтая составило 3 тыс. т, или более трети произведенной продукции, что оценивается более чем в 21 млн. долл. США. Несмотря на то, что информация о сверхнормативном выходе икры минтая направлялась администрацией Приморского края в Минсельхоз России и в Россельхознадзор, меры регулирования не были приняты, в результате запасам минтая нанесен значительный ущерб.

Одной из функций, которую должно выполнять Росрыболовство, является изъятие долей в общем объеме квот добычи (вылова) ВБР в случае прекращения права пользования водными биологическими ресурсами. Основными условиями расторжения и прекращения договоров для пользователей долей в общем объеме квот на вылов (добычу) ВБР в исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе Российской Федерации являлись: причинение пользователями ущерба ВБР на сумму более 1,8 млн. рублей; нарушение условий международных договоров Российской Федерации в области сохранения и использования ВБР; вылов ВБР в течение 2 лет подряд в объеме менее 50 % выделенных квот, установленных пользователю, и иными нарушениями.

В соответствии с Федеральным законом от 20 декабря 2004 года № 166-ФЗ изъятые доли в общем объеме квот добычи (вылова) для осуществления промышленного рыболовства должны быть проданы на аукционе с поступлением доходов в федеральный бюджет.

В течение 2005 года Росрыболовство осуществляло переписку с Пограничной службой ФСБ России о нарушениях действующего законодательства рядом компаний

(ООО «Марин-Бей», ОАО «Южморрыбфлот», ООО «Навигатор», ООО «Корвет Прим», Р/к «Тихий океан», ЗАО «Компания Кильватер», ЗАО «Сафил», ЗАО «Интермарин», ООО «Зевс» и другими), связанных с причинением ущерба водным биоресурсам на сумму более 1,8 млн. рублей, неподчинением законным требованиям должностных лиц об остановке судна в море для проверки и воспрепятствованием выполнению этими должностными лицами своих обязанностей и др. Тем не менее ни Росрыболовством, ни администрациями прибрежных субъектов Российской Федерации по указанным условиям с организациями - нарушителями законодательства Российской Федерации - договоры на закрепление долей в общем объеме квот расторгнуты не были, и они продолжали промысел.

Управлением Россельхознадзора по Приморскому краю выявлено, что 73 организации в течение 2 лет осваивали квоты менее чем на 50 %. Из 38 организаций, получавших квоты на прибрежное рыболовство, за 2 года освоили менее 50 % выделенных им квот 32 организации. По Сахалинской области выявлено 185 подобных предприятий, не осваивающих квоты по объектам промысла прибрежного рыболовства, 113 предприятий - по объектам промысла промышленного рыболовства.

Неосваиваемые ресурсы на аукцион не выставлялись, доходы в федеральный бюджет от их продажи не перечислялись. Отсутствие мер воздействия к нарушителям правил рыболовства, предусмотренных законодательством и договорами, делает государственный контроль и надзор формальным.

Задания по администрированию данных доходов Росрыболовству как администратору доходов, полученных от применения рыночного механизма оборота долей, в 2005-2006 годах федеральными законами о федеральном бюджете на 2005 и 2006 годы не устанавливались, порядок изъятия долей Минсельхозом России не определен, что также не способствовало проведению Росрыболовством работ по расторжению договоров. Таким образом, процедура оборота долей, предусмотренная законодательством Российской Федерации, не функционирует.

Данная ситуация привела к тому, что повсеместно распространилась практика скрытой продажи квот путем использования договоров простого товарищества, что дает возможность пользователям ВБР, не имеющим собственного добывающего флота, осваивать квоты, а тем, кто флот имеет и не имеет (или имеет в недостаточном количестве) ресурсы, задействовать не обеспеченные квотами суда на промысле.

Установленные Федеральным законом от 20 декабря 2004 года № 166-ФЗ ограничения в рыболовстве в 2005-2006 годах в ряде случаев не выполнялись, что приводило к нерациональному использованию биоресурсов.

Такие ограничения, как прекращение рыболовства в определенных районах промысла или в отношении отдельных видов ВБР, на практике практически не применялись, контроль за минимальным объемом вылова на одно промысловое судно территориальными управлениями Россельхознадзора при выдаче разрешений в отношении всех судов и пользователей не производился.

4. Оценка государственного финансирования и государственной собственности, используемых для осуществления государственного контроля и надзора в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов, эффективность использования выделяемых для этой цели бюджетных средств

Контрольные мероприятия показали, что оценки государственного финансирования и государственной собственности, используемые для осуществления государственного контроля и надзора в области рыболовства, затруднены. Это связано с тем, что федеральные органы исполнительной власти выполняют и другие функции, не связанные с рыболовством. Например, Россельхознадзор и его территориальные управления осуще-

ствляют функции по контролю и надзору в сфере ветеринарии, карантина и защиты растений, функции по защите населения от болезней, общих для человека и животных, и другие. При этом в ряде случаев невозможно точно определить объем средств, направленных на осуществление контрольных и надзорных функций в области рыболовства, а также объекты государственной собственности, используемые для этих целей. По данной причине при проведении контрольных мероприятий имели место случаи отказа проверяемых организаций в предоставлении необходимых документов.

Выявлены многочисленные факты неэффективного и нецелевого использования средств федерального бюджета организациями, осуществляющими контрольные и надзорные функции в области рыболовства и сохранения ВБР.

Так, в 2004-2005 годах при использовании средств, выделенных на осуществление государственного контроля и сохранение ВБР, было допущено более 150 нарушений нормативных правовых актов Российской Федерации. Не по целевому назначению использовано 1,5 млн. рублей бюджетных средств, в том числе Управлением Россельхознадзора по Сахалинской области - 1377,4 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.

Кроме того, средства федерального бюджета в объеме 339,4 млн. рублей были израсходованы получателями средств федерального бюджета с нарушениями требований бюджетного законодательства и других нормативных правовых актов. Из них с нарушениями при осуществлении закупок товаров, работ и услуг бюджетными учреждениями на конкурсной основе были израсходованы 84,3 млн. рублей. Расходы на сумму 255,1 млн. рублей признаны неэффективным использованием средств федерального бюджета.

В доходную часть консолидированного бюджета Российской Федерации недопоступило 70,8 млн. рублей. Из них федеральным бюджетом недополучено 70,77 млн. рублей, в том числе при использовании ФГУП «Нацрыбресурсы» федерального имущества - 53,22 млн. рублей и информационного ресурса федеральной формы собственности - 12,5 млн. рублей. Были выявлены факты непредъявления пользователям ВБР санкций за нарушения правил рыболовства в размере 4,97 млн. рублей.

При использовании государственной собственности, в том числе и ВБР, находящихся в федеральной собственности, были допущены нарушения на сумму 4376,7 млн. рублей. В результате браконьерского вылова в Дальневосточном регионе только морского ежа государству нанесен ущерб в размере 2998,9 млн. рублей.

При осуществлении предпринимательской или иной приносящей доход деятельности бюджетными учреждениями с нарушениями были использованы средства в объеме 662,4 млн. рублей. Из них 5,2 млн. рублей были направлены получателями на цели, не предусмотренные нормативными правовыми актами и разрешительными документами, 59,2 млн. рублей были получены при осуществлении деятельности, не предусмотренной учредительными документами, 598,0 млн. рублей использованы с иными нарушениями и недостатками.

Всего с нарушениями нормативных правовых актов Российской Федерации было использовано 5450,8 млн. рублей.

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

Вследствие неполной реализации квот иностранным пользователям в 2004-2005 годах в доход федерального бюджета не поступили средства на сумму 3,8 млн. долл. США.

В 2004 году поступления за пользование водными биоресурсами в доход федерального бюджета составили 874,0 млн. рублей, или 97,1 % от предусмотренных объемов (недопоступление - 26,0 млн. рублей), в 2005 году - 797,6 млн. рублей, или 88,6 % (недопоступление - 124,5 млн. рублей).

Следует отметить противоречия, существующие между нормативными правовыми актами, определяющими направление средств, получаемых по межправительственным соглашениям. В 2004-2005 годах администрации Северо-Курильского, Курильского и Южно-Курильского районов Сахалинской области не получали средства от продажи квот на вылов ВБР иностранным пользователям в соответствии с межправительственными соглашениями в области рыболовства, предназначенных для финансирования 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», поскольку в соответствии с федеральными законами о федеральных бюджетах на 2004 и 2005 годы все средства, полученные по межправительственным соглашениям, направлялись в доход федерального бюджета.

При проведении параллельной проверки Счетной палаты Российской Федерации, Счетной палаты Азербайджанской Республики и Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета Республики Казахстан эффективности использования водных биологических ресурсов Каспийского моря, а также средств, направляемых на защиту, сохранение, восстановление и рациональное использование осетровых видов рыб, было выявлено, что система реализации конфискованного имущества, обращенного в собственность государства, несовершенна.

По данным, представленным в 2006 году Управлением Россельхознадзора по Астраханской области, на хранении в рыбохозяйственных организациях находилась нереализованная рыбопродукция в объеме 29,11 т (95,4 % от продукции, сданной на хранение в 2005 году), из которой 5 т составляет рыба осетровых пород, 38,65 кг - икра осетровых. На момент проведения контрольного мероприятия рыба и икра, находившиеся на хранении с 2005 года, были пригодны только для переработки на рыбную муку. По экспертной оценке стоимость нереализованной продукции по рыночным ценам на момент изъятия составляла 1,5 млн. рублей, а в бюджет Российской Федерации с учетом возмещения организациям затрат на хранение и обработку рыбы, оценку и другие расходы в 2005 году не перечислено около 900 млн. рублей.

В условиях запрета промышленной добычи осетровых видов рыб разрешительная система переработки и реализации рыбопродукции из конфискованного сырья является возможностью для легализации браконьерской продукции и ее поставок на рынок. Реализация конфиската через систему Российского фонда федерального имущества оказалась неэффективной. В 2005 и 2006 годах не реализован 41 % продукции, переданной в Российский фонд федерального имущества. По экспертной оценке стоимость нереализованной в 2005 году продукции составила не менее 2,5 млн. рублей.

Федеральным законом от 20 апреля 2007 года № 57-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» внесено изменение в Федеральный закон от 20 декабря 2004 года № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов», согласно которому безвозмездно изъятые или конфискованные водные биологические ресурсы, относящиеся к осетровым, лососевым видам рыб, крабам, включая крабоиды, морским гребешкам, трепангам, морским ежам, подлежат возвращению в среду обитания. В случае, если их состояние не позволяет это сделать, указанные водные биологические ресурсы, а также продукты их переработки, в том числе икра, должны быть уничтожены. Таким образом, объем средств, посту-

пающий в федеральный бюджет от реализации собственности, обращенной в доход государства в 2007 году, будет сокращен за счет непоступления средств от реализации конфискованных и безвозмездно изъятых ценных промысловых видов рыб и продуктов их переработки. Однако данное недопоступление может компенсироваться за счет улучшения ситуации с сырьевыми запасами этих объектов, которая прогнозируется с введением данной нормы в действие (снижение браконьерского промысла, восстановление запасов ценных объектов промысла).

Из-за недостаточного уровня контроля Управлением Россельхознадзора по Астраханской области за производством работ на водных объектах, имеющих рыбохозяйственное значение, 10 организациями, осуществлявшими указанные работы в 2005 году, было перечислено 376,23 тыс. рублей, или 40,4 % от общего объема средств, которые должны были быть перечислены в качестве добровольной компенсации за ущерб, наносимый водным биологическим ресурсам. Всего на момент проверки по мероприятиям, согласованным в 2005 году, на счет ФГУ «Севкаспрыбвод» организациями на проведение компенсационных мероприятий было перечислено 638,2 тыс. рублей, что составляет 10,7 % от запланированных к перечислению средств.

В 2006 году на момент проведения контрольного мероприятия в Управлении Россельхознадзора по Астраханской области по 13 согласованным объектам работы завершены или находятся в стадии проведения. На осуществление компенсационных мероприятий по данным объектам необходимо 3600 тыс. рублей. По состоянию на 1 октября 2006 года компенсационные средства организациями не были перечислены.

Функции головной организации, ответственной за создание и функционирование ГМССБ в Российской Федерации, постановлением Правительства Российской Федерации от 3 июля 1997 года № 813 «О создании и функционировании Глобальной морской системы связи при бедствии и для обеспечения безопасности» возложены на Минтранс России.

Приказом Госкомрыболовства России в 2000 году пункт объекта ГМССБ был закреплен за ОАО «Мурманский траловый флот».

Финансирование объектов ГМССБ составило в 2003 году 44819 тыс. рублей, в 2004 году - 66000 тыс. рублей, в 2005 году - 69000 тыс. рублей, в 2006 году - 118500 тыс. рублей, в 2007 году - 118500 тыс. рублей.

Отраслевая система мониторинга состоит из 2 региональных центров: ФГУП «Камчатский центр связи и мониторинга» и Мурманский региональный центр отраслевой системы мониторинга и Национального центра системы мониторинга рыболовства и связи ФГУП «Нацрыбресурсы».

Для функционирования ОСМ из федерального бюджета было выделено в 2003 году 111000 тыс. рублей, в 2004 году - 111000 тыс. рублей, в 2005 году - 118500 тыс. рублей, в 2006 году - 118500 тыс. рублей, в 2007 году - 118500 тыс. рублей.

За указанный период в организации деятельности ОСМ были выявлены нарушения, связанные с закупками и постановкой на баланс организаций основных средств, распоряжением федеральным имуществом, использованием бюджетных средств на цели, не предусмотренные сметами расходов, заключением контрактов на оказание услуг и поставку без проведения конкурсов, коммерческим использованием данных ОСМ, созданных за счет федерального бюджета и др.

В нарушение Бюджетного кодекса Российской Федерации Госкомрыболовство России (после его упразднения - Росрыболовство) не обеспечило эффективного использования бюджетных средств, выделенных на ведение ОСМ и функционирование ГМССБ, и контроль за исполнением утвержденных смет расходов.

Проверка деятельности предприятий в 2003-2004 годах выявила, что из выделенных бюджетных средств на ведение ОСМ (222,0 млн. рублей) непосредственно на данные цели было использовано 193,2 млн. рублей. Средства в объеме 28,8 млн. рублей были использованы неэффективно. Так, часть средств в объеме 14,2 млн. рублей, выделенных для ОСМ, ФГУП «Нацрыбресурсы» в период 2003-2004 годов была израсходована на выполнение работ, не относящихся к его деятельности, а именно: на оплату арендных платежей за помещения, занимаемые ФГУП «Нацрыбресурсы», охранные услуги, оплату административно-управленческого персонала и др.

В 2005 году за счет средств, предусмотренных на ОСМ, ФГУП «Нацрыбресурсы» были оплачены услуги международной связи на сумму 86,1 тыс. рублей, не имевшие отношения к деятельности ОСМ.

ФГУП «Камчатский центр связи и мониторинга» не введено в действие и числится в незавершенном строительстве оборудование, приобретенное Госкомрыболовством России за счет бюджетных средств, на сумму 36,7 млн. рублей.

По контрактам, заключенным ФГУП «Камчатский центр связи и мониторинга» на обслуживание технических средств контроля «Аргос», в 2002-2003 годах было переплачено за не функционирующие в системе ОСМ трансмиттеры 731 тыс. рублей. За счет распоряжения имуществом, которое не было поставлено на баланс предприятия в 2003-2004 годах, был получен доход в сумме 1192 тыс. рублей.

В нарушение требований Федерального закона от 20 февраля 1995 года № 24-ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации» ФГУП «Камчатский центр связи и мониторинга» без согласия Госкомрыболовства России заключало договоры на информационное обслуживание российских и иностранных рыбохозяйственных организаций.

С 2003 по 2004 год только с российскими организациями было заключено 859 договоров. За выполнение указанных договоров было получено 20,2 млн. рублей, которые направлялись на нужды организации. При этом в отдельных договорах предусматривалось, что ФГУП «Камчатский центр связи и мониторинга» обрабатывает ежедневные промысловые отчеты с помощью специальных компьютерных программ, обеспечивает контроль за качеством и передает отчеты в контрольные органы, то есть фактически принимает на себя обязательства по исправлению предоставляемой пользователем ВБР информации.

Данная деятельность при использовании ОСМ для обеспечения контроля и надзора за работой судов является неприемлемой.

Сметы расходов по заключенным Мурманским региональным центром мониторинга договорам с провайдером систем «Инмарсат», «Аргос» и береговыми телекоммуникационными сетями оказались выше реальных затрат. В 2003 году разница по фактическому расходу составила 3,3 млн. рублей, в 2004 году - 2,3 млн. рублей, в 2005 году - 2,2 млн. рублей. Всего за этот период разница составила 7,8 млн. рублей. Неиспользованные средства, выделенные из федерального бюджета, были засчитаны Мурманским региональным центром мониторинга в свою прибыль, которая не предусматривалась сметами доходов.

Данные факты свидетельствуют об отсутствии контроля за деятельностью ОСМ со стороны Росрыболовства и Минсельхоза России.

В ходе контрольного мероприятия установлено, что Росрыболовство не в полной мере осуществляет финансирование расходов ОАО «Мурманский траловый флот» по ГМССБ. Финансированием не были предусмотрены расходы на арендную плату за землю, включая антенные поля для работы системы, материальные затраты на ремонт и замену используемого радиооборудования, оплату надбавок персоналу, за работу в

районах Крайнего Севера, районных коэффициентов, надбавок за работу в выходные и праздничные дни, а также надбавок за работу в ночное время.

Неблагополучно обстоит дело и с использованием субвенций, выделенных в 2006 году бюджетам 77 субъектов Российской Федерации на осуществление полномочий в области организации, регулирования и охраны ВБР, в объеме 46,1 млн. рублей.

Размер субвенций на 2006 год был рассчитан Росрыболовством еще в 2004 году исходя из сложившихся удельных затрат на текущее содержание одного инспектора. Расчеты являлись ориентировочными и не в полной мере учитывали основные критерии, установленные Федеральным законом от 24 апреля 1995 года № 52-ФЗ «О животном мире». Объемы фактически выделенных средств не совпадают с реальной потребностью субъектов Российской Федерации на осуществление возложенных на них полномочий.

Правила предоставления субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации в 2006 году на реализацию полномочий в области организации, регулирования и охраны ВБР были утверждены Правительством Российской Федерации 13 июня 2006 года. Позднее утверждение Правил и доведение Росрыболовством уведомлений о бюджетных ассигнованиях (12 сентября 2005 года), длительность процедуры подписания соглашений между Росрыболовством и получателями указанных средств привели к тому, что бюджетные средства были перечислены только в IV квартале 2006 года. Эти факторы, а также недостатки в правовом регулировании привели к тому, что 37,5 млн. рублей (81,4 % выделенных средств) не были использованы субъектами Российской Федерации на реализацию предоставленных им полномочий.

Важными задачами государственного управления в области рыболовства являются улучшение состояния сырьевых запасов ВБР и оценка допустимых уловов, зависящая от качества проводимых научных исследований, осуществляемых отраслевыми научно-исследовательскими организациями.

Находящиеся в ведении Росрыболовства научно-исследовательские организации в основном являются федеральными государственными унитарными предприятиями.

Ежегодно на проведение научных исследований и обеспечение деятельности научных организаций из федерального бюджета Росрыболовству выделяется около 1 млрд. рублей (2003 год - 904,8 млн. рублей, 2004 год - 904,8 млн. рублей, 2005 год - 998,0 млн. рублей, 2006 год - 1002,4 млн. рублей и 2007 год - 1048,0 млн. рублей). По данным Росрыболовства, потребность в бюджетных средствах на проведение научных исследований и обеспечение деятельности подведомственных организаций составляет около 6 млрд. рублей. Таким образом, ежегодно выделяемые бюджетные средства покрывают менее 20 % потребностей институтов. Основная часть расходов финансируется за счет внебюджетных источников, преимущественно за счет прибыли от реализации ВБР.

Принятый порядок финансирования науки за счет реализации водных биоресурсов имеет ряд существенных недостатков. В их числе - переориентация институтов на осуществление коммерческой деятельности (по сути, организация промышленного рыболовства и реализации ресурсов или продукции, добытой в процессе исследований), сокращение и снижение качества исследований в районах, где величина уловов не обеспечивает получения достаточных доходов на содержание собственных или арендованных судов, выделение научным организациям дополнительных объемов водных биоресурсов в целях обеспечения их безубыточной деятельности. Результаты финансово-хозяйственной деятельности научных организаций за 2003-2005 годы приведены в таблице:

(млн. руб.)

Направление расходов	Бюджетные средства	Доля в расходах, %	Внебюджетные средства	Доля в расходах, %	Итого
Средства, направленные на НИОКР и обеспечение деятельности научных организаций за 3 года	2940,1	27,6	7725,2	72,4	10665,3
2003 г.	971,5	22,6	3317,8	77,4	4289,3
2004 г.	960,5	33,0	1946,5	67,0	2907,0
2005 г.	1008,1	29,1	2460,9	70,9	3469,0
в том числе расходы на проведение морских и пресноводных экспедиционных исследований за 3 года	985,3	16,7	4903,9	83,3	5889,2
2003 г.	354,1	16,0	1864,9	84,0	2219,0
2004 г.	331,1	20,5	1280,3	79,5	1611,4
2005 г.	300,1	14,5	1758,7	85,5	2058,8
на содержание собственного флота	267,2	36,9	456,9	63,1	724,1
2003 г.	159,7	79,2	41,8	20,7	201,5
2004 г.	51,0	21,8	183,1	78,2	234,1
2005 г.	56,5	19,6	232,0	80,4	288,5

В 2003-2005 годах за счет средств федерального бюджета было профинансировано 27,6 % расходов институтов на проведение научно-исследовательских работ. В США на деятельность научно-исследовательских рыболовных центров выделяется 180-400 млн. долл. США, что составляет около 6 % стоимости улова. В Норвегии расходы на рыбохозяйственные исследования в 2005 году составили 810,3 млн. норвежских крон.

В отрасли недофинансируются и практически не проводятся исследования по разработке современных технологий переработки ВБР, проектированию новых судов и орудий лова. Из-за недостаточного финансирования федеральное государственное унитарное предприятие «Полярный научно-исследовательский институт морского рыбного хозяйства и океанографии им. Н. М. Книповича» (далее - ФГУП «ПИНРО») не выполняет ежегодные Программы совместных российско-норвежских исследований морских живых ресурсов, утверждаемые на сессиях Смешанной Российско-Норвежской комиссии по рыболовству.

Недофинансирование научных исследований снижает качество и достоверность получаемой информации, что приводит к несоответствию прогнозируемых объемов общих допустимых уловов фактическим объемам ВБР, ошибкам планирования хозяйственной деятельности по их освоению, а также вызывает экономические, социальные и экологические проблемы развития приморских регионов.

Система финансирования воспроизводства ВБР не стимулировала проведение данных работ, так как результаты деятельности рыболовных заводов (перевыполнение или невыполнение планов по выпуску молоди ценных видов рыб) не были связаны и не зависели от объемов их финансирования.

Например, осетровыми рыболовными заводами ФГУ «Севкаспрыбвод» в 2005-2006 годах задания по выпуску белуги и севрюги выполнены всего на 10 % и 30 %, соответственно.

На лососевых рыболовных заводах ФГУ «Охотскрыбвод» в 2005 году план по выращиванию молоди лососевых рыб выполнен на 20,6 %, в 2006 году заложено икры на инкубацию 9,3 % от плановой мощности.

При этом объемы финансирования предприятий из года в год остаются примерно на одном уровне и даже несколько растут.

Аналогичная ситуация в большей или меньшей степени наблюдается и на других рыболовных заводах.

5. Исполнение представлений Счетной палаты Российской Федерации, направленных Правительству Российской Федерации по результатам контрольных мероприятий, проведенных по проблемам рыболовства в 2002-2006 годах

По результатам контрольных мероприятий, проводившихся Счетной палатой Российской Федерации в 2002-2006 годах, по вопросам рыбохозяйственной деятельности федеральных и региональных органов исполнительной власти, администраций регионов, организаций и коммерческих структур, связанных или подведомственных Росрыболовству, и выявленным проблемам рыбной отрасли (рыболовства) было направлено в Правительство Российской Федерации 10 информационных писем (по 5 из которых были даны рекомендации по исправлению вскрытых нарушений) и 2 представления.

Направлявшаяся информация о нарушениях и представления касались вопросов международного сотрудничества, нормативно-правового обеспечения рыболовства, сохранения ВБР (в том числе осетровых видов рыб), деятельности организаций рыбохозяйственного комплекса, государственного контроля в области охраны, воспроизводства и использования ВБР.

Следует отметить, что не по всем проблемам и выявленным нарушениям, представленным Счетной палатой Российской Федерации, Правительством Российской Федерации были приняты меры по их устранению или исправлению.

Результаты рассмотрения и исполнения Правительством Российской Федерации представлений и информационных писем Счетной палаты, направленных по результатам контрольных мероприятий, проведенных по проблемам рыболовства в 2002-2006 годах, приведены в приложении № 3.

Выводы

1. Первый этап Концепции развития рыбного хозяйства Российской Федерации на период до 2020 года не выполнен по большинству позиций, что свидетельствует о неудовлетворительном государственном управлении рыбохозяйственным комплексом Российской Федерации в 2003-2006 годах.

2. В структуре экспорта рыбопродукции возрастает вывоз рыбопродукции низкой степени переработки, т. е. практически сырья для иностранных производителей рыбной продукции в виде мороженой обезглавленной рыбы, удельный вес которой в общем объеме экспорта в 2005 году превысил 80 %. Совершенно противоположно складывается тенденция с импортом рыбопродукции. В 2005 году удельный вес импорта в общем объеме производства доведен до 36 % (превысил порог продовольственной зависимости в 20 процентов).

3. Разрушение крупных рыбодобывающих предприятий и формирование на их основе множества мелких фирм, является одной из главных причин ухода российского рыболовного флота из открытых районов Мирового океана. Недостаточный объем собственных оборотных средств у организаций рыбной отрасли и отсутствие льготного кредитования строительства судов привели к практически полному прекращению обновления рыбодобывающего флота.

Отсутствие современных судов, уход российского рыболовного флота из районов промысла Мирового океана, малые объемы предоставляемых организациям ресурсов, при которых их освоение становится нерентабельным, являются основными причинами резкого падения объема добычи водных биологических ресурсов.

4. Постоянные трансформация системы государственного управления рыбной отраслью и изменения основных принципов регулирования при несовершенстве законодательного обеспечения рыбной отрасли привели к дезорганизации процессов госу-

дарственного управления, выразившейся в дублировании одних функций управления у различных органов, например, контроль, охрана, нормотворчество и др., с одновременным отсутствием действенного регулирования других - мониторинг, распределение квот вылова и т. д.

Отсутствие необходимых нормативных правовых актов не позволяет в полной мере задействовать механизмы государственного регулирования рыболовства, а также государственного контроля в данной области. Разработка и принятие законов об аквакультуре, о прибрежном рыболовстве, об осетровых видах рыб и других нормативных правовых актов, которые должны решить ряд специальных вопросов в области рыболовства, неоправданно затянулись.

Экономические меры по обеспечению привлекательности отечественного рынка рыбопродукции для поставок отечественных производителей на государственном уровне не принимаются.

5. Система оценки ОДУ и распределения квот на их вылов нерациональна и не способствует эффективному осуществлению промысла. Водные биологические ресурсы, выделяемые в промышленных целях, используются неэффективно.

В настоящее время Россия оценивает запасы по 250 видам биоресурсов, однако согласно официальной статистике более чем на 50 % осваиваются только порядка 25 объектов промысла.

6. Долевой принцип закрепления квот, введенный в 2004 году, не принес ожидаемых результатов в части уменьшения дисбаланса между объемами допустимого улова и производственными мощностями. Кроме того, долевой принцип не учитывает факта многовидового состава улова.

Оборот долей, предусмотренный действующим законодательством Российской Федерации, не функционирует, средства в федеральный бюджет не перечисляются. Значительные масштабы в последние годы приобрел теневой оборот долей (квот) на вылов водных биологических ресурсов, имеющий значительную коррупционную составляющую.

Минимальные объемы вылова водных биоресурсов на судно установлены намного ниже мощности рыбопромысловых судов, что в условиях возможного объединения квот по договорам простого товарищества приводит к нерегулируемому и нерегистрируемому промыслу. Использование договоров простого товарищества фактически является скрытой формой продажи квот, и дает возможность пользователям, не имеющим собственных судов, полностью осваивать квоты.

7. Действующий в стране организационно-экономический механизм, регламентирующий заходы рыбопромыслового флота в отечественные порты, неконкурентоспособен в сравнении с механизмом, используемым в иных государствах (Республика Корея, Япония, Норвегия и др.), где российский рыбопромысловый флот вынужден обслуживаться.

Деятельность государственных органов по надзору за производственной деятельностью рыбодобывающих организаций является избыточной и дублирует функции друг друга, при этом применяется неясная тарифная политика и неоправданно высокая стоимость услуг.

8. Распределение управленческих функций в рыбной отрасли между Минсельхозом России, Росрыболовством, Россельхознадзором, другими исполнительными органами власти не дало ожидаемых результатов, и при условии неудовлетворительного фактического выполнения возложенных обязанностей привело к тому, что система управления стала сложнее, а отрасль - менее управляемой.

9. В 2005 году произошло снижение эффективности государственного контроля в области рыболовства, которое сопровождалось нарушениями федеральными органами

исполнительной власти и их структурами действующих нормативных правовых актов в области рыболовства и сохранения ВБР.

Механизм взаимодействия Минсельхоза России, ФСБ России, МВД России с органами исполнительной власти прибрежных субъектов Российской Федерации по вопросам охраны ВБР до конца не отработан.

Существующие масштабы браконьерского лова, сохраняющиеся несмотря на принятые меры по ужесточению санкций за незаконный промысел, требуют принятия срочных мер по изменению сложившейся системы охраны водных биоресурсов.

10. На федеральном уровне отсутствует эффективное взаимодействие между заинтересованными федеральными органами исполнительной власти по обмену информацией о деятельности судов, в том числе о нарушителях законодательства в области рыболовства и сохранения ВБР.

Это делает невозможным оперативное принятие решений по пресечению нарушений, необоснованной выдаче разрешений на промысел живых ресурсов, приостановке и прекращению промысла, изъятию неосваиваемых долей и другим мерам, связанным с управлением рыболовством.

11. Отсутствие правовых норм ответственности за бесперебойную и исправную работу технических средств контроля оставляет безнаказанными действия капитанов судов, которые осуществляют сокрытие истинного местоположения судна путем препятствования нормальной работе ТСК.

В отраслевой системе мониторинга не используются радиотехнические возможности объектов ГМССБ, способные временно (или параллельно) выполнять работы по позиционированию судов, а при параллельной работе этих систем практически полностью выявлять все факты фальсификации данных о местоположении рыболовных судов.

12. Данные спутникового позиционирования промысловых судов отраслевой системы мониторинга до настоящего времени не являются доказательной базой при проведении судебного разбирательства. Отсутствует единый программный продукт для обработки информации отраслевой системы мониторинга и контроля за ней, в связи с чем органы, осуществляющие охранные, контрольные и надзорные функции, вынуждены за счет бюджетных средств создавать соответствующее информационное обеспечение для собственных нужд самостоятельно.

13. Выявлены факты нарушения правил рыболовства в 2005 году, связанные с предоставлением рыбаками информации с завышенными показателями выхода икры минтая, что свидетельствует о направлении в переработку и, соответственно, учете исключительно икряной рыбы (самок), а остальной улов уничтожался и не учитывался.

Несмотря на то, что информация о сверхнормативном выходе икры минтая направлялась администрацией Приморского края в Минсельхоз России и в Россельхознадзор, меры регулирования приняты не были, в результате чего запасам минтая нанесен значительный ущерб, который экспертно оценивается более чем в 21 млн. долл. США.

14. Росрыболовством не выполняются функции изъятия долей в общем объеме квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов в случае прекращения права пользования водными биологическими ресурсами или нарушения пользователями условий договоров на выделение долей в общем объеме квот вылова ВБР.

Ни один договор с нарушителями законодательства Российской Федерации и организациями, не осваивающими квоты, Росрыболовством и администрациями прибрежных субъектов Российской Федерации за рассматриваемый период не был расторгнут, неосваиваемые ресурсы на аукцион не выставались, доход в федеральный бюджет от их продажи не получен, что делает государственный контроль и надзор в этой области формальными.

15. Исполнительными органами власти практически перестали применяться такие ограничения, как прекращение рыболовства в определенных районах промысла или в отношении отдельных видов ВБР. При выдаче разрешений на промысел ВБР минимальный объем вылова на одно промысловое судно в ряде случаев не контролировался, что приводило к нерациональному использованию биоресурсов.

16. Выявлены многочисленные факты неэффективного и нецелевого использования средств федерального бюджета организациями, осуществляющими контрольные и надзорные функции в области рыболовства и сохранения ВБР.

Так, в 2004-2005 годах при использовании средств, выделенных на осуществление государственного контроля и сохранение ВБР, в ходе контрольного мероприятия было выявлено более 150 нарушений нормативных правовых актов Российской Федерации, с нарушениями использовано 5450,8 млн. рублей.

17. В условиях запрета промышленной добычи осетровых и других ценных видов рыб разрешительная система переработки и реализации рыбопродукции из конфискованного сырья являлась возможностью для легализации браконьерской продукции и ее поставок на рынок.

Реализация конфискованной рыбопродукции через систему Российского фонда федерального имущества в существующих условиях оказалась неэффективной.

18. Недостаточный уровень контроля со стороны управлений Россельхознадзора за перечислениями, производимыми организациями в качестве добровольной компенсации за ущерб, наносимый ВБР при проведении работ на водных объектах, имеющих рыбохозяйственное значение, приводит к значительному недополучению запланированных к перечислению средств и невыполнению необходимых мероприятий.

19. Объемы субвенций, выделенных в 2006 году на реализацию полномочий в области организации, регулирования и охраны водных биологических ресурсов, не совпадают с реальной потребностью субъектов Российской Федерации на осуществление возложенных на них полномочий, поскольку были рассчитаны Росрыболовством еще в 2004 году, являлись ориентировочными и не в полной мере учитывали основные критерии, установленные Федеральным законом от 24 апреля 1995 года № 52-ФЗ «О животном мире».

Позднее утверждение Правительством Российской Федерации Правил предоставления в 2006 году из федерального бюджета субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию полномочий в области организации, регулирования и охраны водных биологических ресурсов и доведение Росрыболовством уведомлений о бюджетных ассигнованиях, длительность процедуры подписания соглашений между Росрыболовством и получателями указанных средств привели к тому, что 37,5 млн. рублей (81,3 %) субъектами Российской Федерации в 2006 году не были использованы.

20. По данным Росрыболовства, потребность в бюджетных средствах на проведение научных исследований и обеспечение деятельности подведомственных организаций составляет около 6 млрд. рублей, при этом ежегодно из федерального бюджета выделяется 1 млрд. рублей.

Основная часть расходов финансируется за счет внебюджетных источников, преимущественно за счет реализации водных биологических ресурсов, что привело к переориентации институтов на осуществление коммерческой деятельности, сокращению проводимых научных работ, снижению их качества и достоверности получаемой информации. В результате прогнозируемые объемы общих допустимых уловов не соответствуют фактическим объемам ВБР, что приводит к ошибкам планирования хозяйственной деятельности по их освоению, а также вызывает экономические, социальные и экологические проблемы развития приморских регионов.

21. Существующая система финансирования воспроизводства ВБР не стимулирует проведение данных работ, так как результаты деятельности рыболовных заводов не связаны и не зависят от объемов их финансирования.

22. Не по всем проблемам и нарушениям, выявленным Счетной палатой Российской Федерации в результате проведения контрольных мероприятий по вопросам рыбохозяйственной деятельности в период 2002-2006 годов и направленным в Правительство Российской Федерации, были приняты меры по их устранению или исправлению.

Предложения

Анализ эффективности государственного управления рыбохозяйственным комплексом Российской Федерации, контроля в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов, выявление проблем в указанных сферах позволили выработать предложения, реализация которых должна повысить управляемость рыбной отраслью, качество проведения контрольных и надзорных функций в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов, а также рациональность использования водных биологических ресурсов.

1. Правительству Российской Федерации:

- рассмотреть итоги реализации первого этапа Концепции развития рыбного хозяйства на период до 2020 года и организовать работу по внесению в нее необходимых изменений и дополнений, связанных с изменением законодательства Российской Федерации в области рыболовства и сохранения ВБР, а также действием иных факторов, оказывающих влияние на развитие рыбного хозяйства Российской Федерации в современных условиях, либо организовать разработку иного документа, определяющего основные принципы и направления, обеспечивающие эффективное развитие рыбохозяйственного комплекса;

- ускорить разработку и принятие нормативных правовых актов, предусмотренных действующим законодательством Российской Федерации и регулирующих отношения в области рыболовства и сохранения ВБР;

- внести в установленном порядке предложения по изменению действующего законодательства Российской Федерации в части использования данных отраслевой системы мониторинга ВБР, наблюдения и контроля за деятельностью промысловых судов в качестве доказательной базы правонарушений в сфере рыболовства;

- определить федеральный орган исполнительной власти в области рыболовства и привести положения федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих функции в области рыболовства и сохранения ВБР, в соответствие с действующим законодательством Российской Федерации;

- обеспечить принятие постановления, предусматривающего вывоз продуктов переработки ВБР исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации российскими и иностранными судами через российские морские рыбные порты. Принятие данного документа позволит дополнительно перечислять в бюджет Российской Федерации средства от взимания таможенных сборов и будет способствовать увеличению поставок рыбопродукции на внутренний рынок;

- дать поручение соответствующим федеральным органам исполнительной власти упростить процедуру захода рыбопромысловых судов и оформления продукции в российских морских портах, сделав ее сопоставимой по затратам времени и финансам с заходом и оформлением судов в портах Норвегии, Республики Корея, Японии и Китая (на сегодняшний день - основные иностранные порты поставки российской рыбопродукции, стоянки и межрейсового ремонта российских рыбодобывающих судов),

исключив при этом дублирование функций соответствующими контрольными и надзорными органами на федеральном и региональном уровнях;

- сократить до необходимого минимума деятельность государственных органов по надзору за производственной деятельностью рыбодобывающих судов, в том числе за счет отмены дублирующих функций;

- используя опыт Норвегии, Канады, США по организации охраны водных биологических ресурсов, целесообразно рассмотреть вопрос о совершенствовании организационной структуры управления рыбохозяйственным комплексом и системы охраны ВБР, а в перспективе - вопрос о создании на базе подразделений существующих федеральных органов исполнительной власти и их территориальных управлений единой федеральной службы по охране водных биоресурсов, контролю и надзору за их использованием, осуществляющей свои полномочия в отношении всех водных биоресурсов во внутренних водах (в том числе морских), в территориальном море, исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе Российской Федерации, а также охрану ВБР в соответствии с международными договорами Российской Федерации в области рыболовства;

- рассмотреть вопрос о закреплении за органом, осуществляющим контроль и надзор в рыбной отрасли, организацию обеспечения функционирования отраслевой системы мониторинга ВБР и наблюдения за деятельностью рыбопромысловых судов.

2. Минсельхозу России:

- завершить работу по принятию нормативных правовых актов, предусмотренных действующим законодательством Российской Федерации в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов, обеспечивающих эффективное управление рыбной отраслью, проведение государственного контроля и сохранение ВБР;

- провести ревизию нормативных правовых актов, принятых Россельхознадзором, его территориальными управлениями, Росрыболовством, и в случае несоответствия их действующему законодательству Российской Федерации принять меры по их отмене;

- рассмотреть вопрос о целесообразности реорганизации научно-исследовательских организаций рыбной отрасли и создании единой структуры с головной организацией в г. Москве, а также порядка проведения научно-исследовательских работ, учитывая опыт Министерства рыбного хозяйства СССР, осуществлявшего проведение исследований, в том числе в открытых районах Мирового океана, через государственные структуры «промышленные рыбные разведки», организованные по бассейновому принципу, сосредоточив в них существующий научно-исследовательский флот;

- разработать меры государственной поддержки отечественного судостроения и технического перевооружения рыбопромыслового, вспомогательного и аварийно-спасательного флота (в том числе имеющего стратегическое (оборонное) значение для государства), способствующие его обновлению, в том числе механизмы кредитования рыбодобывающих и рыбоперерабатывающих предприятий;

- рассмотреть вопрос о возможности внесения дополнений в законодательство Российской Федерации, ограничивающих использование на промысле судов, для которых истекли нормативные сроки эксплуатации, а также ужесточить ответственность лиц за бесперебойную и исправную работу технических средств контроля за деятельностью судов;

- дать поручение Росрыболовству организовать комиссию (комиссии) с участием органов исполнительной власти (их территориальных управлений), осуществляющих охрану, контроль и надзор в области рыболовства и сохранения ВБР, для рассмотрения выполнения условий договоров о наделении долями пользователей ВБР и в необходимых случаях принять меры по их расторжению с последующей продажей изъятых долей на аукционах.

3. Минсельхозу России, ФСБ России с участием иных заинтересованных федеральных органов исполнительной власти разработать и внести в Правительство Российской Федерации законопроект, предусматривающий внесение изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части ужесточения ответственности за совершенные преступления (правонарушения) в области рыболовства и торговли продукцией рыбного промысла.

4. ФСБ России, Россельхознадзору обеспечить безусловное исполнение Правил реализации и уничтожения безвозмездно изъятых или конфискованных водных биологических ресурсов, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 31 мая 2007 года № 367 «О мерах по реализации статьи 54 Федерального закона «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов».

5. Росрыболовству:

- обеспечить финансирование работ по воспроизводству рыбных запасов с учетом выполнения установленных показателей;

- провести инвентаризацию научно-исследовательского флота, оценить потребность рыбохозяйственной науки в специализированных научных судах и подготовить обоснования объемов бюджетных средств, необходимых для проведения научно-исследовательских работ в рыбной отрасли, обеспечивающих ее функционирование, используя при этом реальные объемы ресурсного обеспечения;

- обеспечить реализацию решений Правительства Российской Федерации по созданию единой государственной системы информационного обеспечения рыболовства и поручений в части осуществления реорганизации рыбохозяйственных научно-исследовательских институтов.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

М. В. ОДИНЦОВ