

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 6 декабря 2013 года № 50К (941) «О результатах контрольного мероприятия «Проверка законности проведенных Росрыболовством в 2010-2012 годах аукционов по продаже права на заключение договоров о закреплении долей квот добычи (вылова) крабов для осуществления прибрежного рыболовства в подзоне Приморье» (совместно с Федеральной службой безопасности Российской Федерации и Контрольно-счетной палатой Приморского края):

Утвердить отчет о результатах контрольного мероприятия.

Направить представление Счетной палаты Российской Федерации Федеральному агентству по рыболовству.

Направить обращение Счетной палаты Российской Федерации в Следственный комитет Российской Федерации.

Направить информационные письма в Министерство сельского хозяйства Российской Федерации и Министерство финансов Российской Федерации.

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

Направить отчет о результатах контрольного мероприятия в Контрольно-счетную палату Приморского края.

Направить копии актов контрольного мероприятия, проведенного в Приморском территориальном управлении Федерального агентства по рыболовству, федеральном государственном унитарном предприятии «Тихоокеанский научно-исследовательский рыбохозяйственный центр», администрации Приморского края, Федеральном агентстве по рыболовству, и отчет о результатах контрольного мероприятия в Федеральную службу безопасности Российской Федерации.

Направить информационное письмо Президенту Российской Федерации.

ОТЧЕТ

о результатах контрольного мероприятия «Проверка законности проведенных Росрыболовством в 2010-2012 годах аукционов по продаже права на заключение договоров о закреплении долей квот добычи (вылова) крабов для осуществления прибрежного рыболовства в подзоне Приморье (совместно с Федеральной службой безопасности Российской Федерации и Контрольно-счетной палатой Приморского края)»

Основание для проведения контрольного мероприятия: пункт 2.2.10.5 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2013 год.

Предмет контрольного мероприятия

Соблюдение требований законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, ведомственных и локальных актов при организации и про-

ведении Росрыболовством в 2010-2012 годах аукционов по продаже права на заключение договоров о закреплении долей квот добычи (вылова) крабов для осуществления прибрежного рыболовства в подзоне Приморье.

Объекты контрольного мероприятия

Федеральное агентство по рыболовству (г. Москва), Приморское территориальное управление Федерального агентства по рыболовству (далее - Приморское территориальное управление) (Приморский край, г. Владивосток), федеральное государственное унитарное предприятие «Тихоокеанский научно-исследовательский рыбохозяйственный центр» (далее - ФГУП «ТИНРО-Центр») (Приморский край, г. Владивосток), администрация Приморского края (Приморский край, г. Владивосток), федеральное государственное унитарное предприятие «Всероссийский научно-исследовательский институт рыбного хозяйства и океанографии» (далее - ФГУП «ВНИРО») (г. Москва) (по запросу).

Срок проведения контрольного мероприятия: с 16 сентября по 1 ноября 2013 года.

Цели контрольного мероприятия

Цель 1. Проверить полноту формирования и поступления доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации по результатам проведенных Росрыболовством в 2010-2012 годах аукционов по продаже права на заключение договоров о закреплении долей квот добычи (вылова) крабов для осуществления прибрежного рыболовства в подзоне Приморье.

Цель 2. Проверить законность проведенных Росрыболовством в 2010-2012 годах аукционов по продаже права на заключение договоров о закреплении долей квот добычи (вылова) крабов для осуществления прибрежного рыболовства в подзоне Приморье.

Проверяемый период деятельности: 2010-2012 годы (при необходимости более ранние периоды).

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

Федеральное агентство по рыболовству в соответствии с Положением, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 11 июня 2008 года № 444, является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции: по федеральному государственному контролю (надзору) в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов во внутренних водах Российской Федерации, за исключением внутренних морских вод Российской Федерации, а также Каспийского и Азовского морей до определения их статуса, государственному надзору за торговым мореплаванием в части обеспечения безопасности плавания судов рыбопромыслового флота в рай-

онах промысла при осуществлении рыболовства; по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом в сфере рыбохозяйственной деятельности, охраны, рационального использования, изучения, сохранения, воспроизводства водных биологических ресурсов и среды их обитания, а также рыболовства (аквакультуры), товарного рыболовства, производства рыбной и иной продукции из водных биологических ресурсов, обеспечения безопасности плавания судов рыбопромыслового флота и аварийно-спасательных работ в районах промысла при осуществлении рыболовства, а также в сфере производственной деятельности на судах рыбопромыслового флота и в морских портах в отношении морских терминалов, предназначенных для комплексного обслуживания судов рыбопромыслового флота.

Росрыболовство осуществляет свои полномочия в установленных законодательством Российской Федерации случаях на территории Российской Федерации, в исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе Российской Федерации, а также в случаях, предусмотренных международными договорами Российской Федерации, на территориях иностранных государств и в открытых районах Мирового океана.

Росрыболовство находится в ведении Министерства сельского хозяйства Российской Федерации.

В проверяемом периоде деятельности (до 17 июля 2012 года) Росрыболовство обладало функциями по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере рыбного хозяйства.

Свою деятельность Росрыболовство осуществляет непосредственно, а также через свои территориальные органы, представительства и представителей за рубежом и подведомственные организации.

Росрыболовство осуществляет организацию аукционов по продаже права на заключение договора о закреплении долей, договора пользования водными биоресурсами для осуществления промышленного рыболовства, а также для осуществления прибрежного рыболовства в отношении анадромных, катадромных и трансграничных видов рыб, а Приморское территориальное управление Росрыболовства является организатором аукционов по продаже права на заключение договора о закреплении долей и договора пользования водными биологическими ресурсами для осуществления прибрежного рыболовства, за исключением анадромных, катадромных и трансграничных видов рыб.

В соответствии с пунктами 10.10 и 10.11 постановления Правительства Российской Федерации от 11 июня 2008 года № 444 руководитель Росрыболовства дает поручения территориальным органам и контролирует их исполнение, а также отменяет противоречащие законодательству Российской Федерации решения территориальных органов Росрыболовства, если иной порядок отмены решений не установлен федеральным законом.

ФГУП «ВНИРО» и ФГУП «ТИНРО-Центр» в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 25 июня 2009 года № 531 «Об определении и утверждении общего допустимого улова водных биологических ресурсов и его изменении» осуществляют морские ресурсные исследования, подготовку материалов, обосновывающих общий допустимый улов (далее - ОДУ), и материалов корректировки ОДУ, а также сбор данных о запасах водных биологических ресурсов, необходимых для подготовки указанных материалов. Согласованные материалы Росрыболовством направляются на государственную экологическую экспертизу в Росприроднадзор (до 2011 года - Ростехнадзор).

Результаты контрольного мероприятия

Цель 1. Проверить полноту формирования и поступления доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации по результатам проведенных Росрыболовством в 2010-2012 годах аукционов по продаже права на заключение договоров о закреплении долей квот добычи (вылова) крабов для осуществления прибрежного рыболовства в подзоне Приморье

Частью 1 статьи 38 Федерального закона от 20 декабря 2004 года № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» (далее - Федеральный закон от 20 декабря 2004 года № 166-ФЗ) предусмотрено, что договор о закреплении долей квот добычи (вылова) водных биоресурсов может заключаться по результатам аукционов в случаях, предусмотренных пунктами 2-4 части 1 и частью 2 статьи 13, статьей 29 и частью 3 статьи 32 Федерального закона от 20 декабря 2004 года № 166-ФЗ.

Часть 4 статьи 29 Федерального закона от 20 декабря 2004 года № 166-ФЗ предусматривает по решению Росрыболовства продажу права на заключение договора о закреплении долей квоты добычи (вылова) водных биоресурсов, в отношении которых ранее не осуществлялись промышленное и (или) прибрежное рыболовство или добыча (вылов) которых осуществляется в новых районах добычи (вылова) водных биоресурсов, на аукционе.

В подзоне Приморье (южнее м. Золотой) промысел краба-стригуна опилио, крабов камчатского, синего и волосатого четырехугольного был запрещен с 2002 года.

Росрыболовство приказом от 30 августа 2010 года № 719 «О внесении изменений в Правила рыболовства для Дальневосточного рыбохозяйственного бассейна, утвержденные приказом Росрыболовства от 27 октября 2008 года № 272» (пункт 6 приложения) сняло запрет на осуществление добычи (вылова) краба-стригуна опилио в подзоне Приморье (южнее м. Золотой, к югу от параллели 47°20' северной широты). В настоящее время пунктами 13.12 и 36.17 Правил рыболовства для Дальневосточного рыбохозяйственного бас-

сейна, утвержденных приказом Росрыболовства от 6 июля 2011 года № 671, запрет на добычу краба-стригуна опилио в подзоне Приморье установлен только на период с 1 июля по 1 октября.

Приказом Росрыболовства от 29 сентября 2010 года № 818 «О внесении изменений в приказ Росрыболовства от 26 ноября 2009 года № 1061 «О распределении общих допустимых уловов водных биологических ресурсов Дальневосточного рыбохозяйственного бассейна применительно к видам квот их добычи (вылова) на 2010 год» установлен объем квоты добычи (вылова) краба-стригуна опилио в подзоне Приморье (южнее м. Золотой) для прибрежного рыболовства на 2010 год в размере 1022 тонны.

На 2012 год для осуществления прибрежного рыболовства в подзоне Приморье (южнее м. Золотой) приказами Росрыболовства от 21 августа 2012 года № 695 и от 27 августа 2012 года № 708 установлены квоты добычи (вылова) краба камчатского в объеме 465 тонн, краба синего - 355 тонн, краба волосатого четырехугольного - 224 тонны. При этом запрет на промысел крабов камчатского, синего и волосатого четырехугольного в указанном районе промысла снят только 22 ноября 2013 года приказом Росрыболовства от 21 октября 2013 года № 758.

В связи с тем, что доли квот добычи (вылова) указанных видов краба за пользователями не закреплялись, в 2010 и 2012 годах закрепление за пользователями долей квот было осуществлено на аукционах.

Приказом Росрыболовства от 19 марта 2010 года № 217 утвержден Административный регламент Федерального агентства по рыболовству по исполнению государственной функции по организации проведения аукционов по продаже права на заключение договора о закреплении долей квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов и (или) договора пользования водными биологическими ресурсами, отнесенными к объектам рыболовства, пунктом 21.2 которого определено, что начальная цена выставляемого на продажу лота устанавливается организатором аукциона исходя из ставок сбора за пользование объектами водных биоресурсов, установленных главой 25¹ Налогового кодекса Российской Федерации (часть вторая), с учетом объемов квот добычи (вылова) водных биоресурсов на текущий год по соответствующему виду квот.

Вместе с тем, пунктом 31 Правил проведения аукционов по продаже права на заключение договора о закреплении долей квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов и (или) договора пользования водными биологическими ресурсами, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 12 августа 2008 года № 602 (далее - Правила проведения аукционов), определено, что начальная цена выставляемого на продажу права на заключение договора о закреплении долей устанавливается организатором аукциона исходя из ставок сбора за пользование объектами водных биоресур-

сов, установленных главой 25¹ части второй Налогового кодекса Российской Федерации, без ссылки на объем квот и временной интервал.

Организатором аукционов по продаже права на заключение договора о закреплении долей квот добычи краба-стригуна опилио, а также крабов камчатского, синего и волосатого четырехугольного для прибрежного рыболовства в соответствии с подпунктом «б» пункта 4 Правил проведения аукционов являлось Приморское территориальное управление Федерального агентства по рыболовству (г. Владивосток).

Приморское территориальное управление неоднократно обращалось в Росрыболовство за разъяснениями конкретных вопросов проведения аукциона, в том числе по методологии формирования начальной цены. Однако Росрыболовство оставило без ответов обращения Приморского территориального управления в части формирования начальной цены.

Вместо этого Росрыболовство письмом направило Приморскому территориальному управлению неутвержденные методические рекомендации по проведению аукциона по продаже права на заключение договора о закреплении долей квот добычи (вылова) краба-стригуна опилио в подзоне Приморье (южнее м. Золотой) для осуществления прибрежного рыболовства, которые указаний в части порядка формирования начальной (стартовой) цены лотов не содержали.

Вместе с тем Приморскому территориальному управлению предлагалось руководствоваться проведенным Росрыболовством в марте 2010 года аукционом по продаже долей квот тихоокеанских лососей в исключительной экономической зоне Российской Федерации.

Приказами Приморского территориального управления от 15 октября 2010 года № 318-П и от 28 октября 2010 года № 335-П была утверждена документация об аукционе, которая содержала начальную цену лотов, выставленных на аукцион.

Согласно утвержденной документации на аукцион выставлено 4 лота по 25 % доли, что соответствует 255,5 тонны. Начальная цена каждого лота определена произведением объема квоты 255,5 тонны и ставки сбора за пользование крабом-стригуном опилио (часть 4 статьи 333.3 Налогового кодекса Российской Федерации), равной 35 тыс. рублей за тонну, и составила 8942,5 тыс. рублей.

В соответствии со статьей 30 Федерального закона от 20 декабря 2004 года № 166-ФЗ квоты добычи (вылова) утверждаются приказами Росрыболовства ежегодно. Между пользователями квоты распределяются в соответствии с закрепленными долями (в процентах).

Частью 1 статьи 31 Федерального закона от 20 декабря 2004 года № 166-ФЗ предусмотрено заключение договоров о закреплении долей квот добычи (вылова) водных биоресурсов сроком на десять лет. Таким образом, при расчете начальной (стартовой) цены должны учитываться не только объем квоты и ставка сбора, но

и период заключения договоров (10 лет). Вместе с тем Приморским территориальным управлением при формировании начальной цены расчет был осуществлен исходя из объема квоты на 1 год.

Исходя из десятилетнего срока закрепления долей квот добычи краба-стригуна опилио и ставок сбора за пользование водными биологическими ресурсами, начальная цена одного лота должна была составить 89425 тыс. рублей, а начальная цена 100 % доли - 357700 тыс. рублей.

Аукцион по продаже права на заключение договора о закреплении долей квот добычи (вылова) краба-стригуна опилио в подзоне Приморье (южнее м. Золотой) состоялся 24 ноября 2010 года. По результатам проведенного аукциона Департамент рыбного хозяйства и водных биологических ресурсов Приморского края заключил договоры с победителем ООО «Акваресурс-ДВ», оплатившим стоимость лотов в размере 37156,1 тыс. рублей.

Таким образом, неправильный расчет Приморского территориального управления начальной (стартовой) цены аукциона привел к ущербу бюджетной системе Российской Федерации в размере 320543,9 тыс. рублей.

В соответствии с Правилами разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 16 мая 2011 года № 373, Административный регламент по исполнению государственной функции по организации проведения аукционов по продаже права на заключение договора о закреплении долей квот, утвержденный приказом Росрыболовства от 19 марта 2010 года № 217, должен содержать состав, последовательность и сроки выполнения административных процедур (действий), требования к порядку их выполнения (пункт 12), а также должно раскрываться содержание каждого административного действия, входящего в состав административной процедуры (подпункт «б» пункта 20).

Проверкой установлено, что Росрыболовство направляло на согласование в заинтересованные органы исполнительной власти проект постановления Правительства Российской Федерации о внесении изменений в Правила проведения аукционов, которые уже содержали норму, предусматривающую при формировании начальной цены умножение на количество лет, на которое планируется заключить договор о закреплении долей. До настоящего времени проект не согласован и не внесен в Правительство Российской Федерации.

В 2012 году Приморским территориальным управлением были проведены три аукциона по продаже права на заключение договоров о закреплении долей квот добычи в подзоне Приморье (южнее м. Золотой): два - в отношении крабов камчатского и синего 9 ноября 2012 года, краба волосатого четырехугольного - 12 ноября 2012 года. Документация о проведении указанных аукционов утверждена приказами Приморского территориального управления от 26 сентября 2012 года № 312-П, № 313-П, № 314-П.

Проверкой установлено, что расчет начальной (стартовой) цены лотов в 2012 году производился уже с учетом 10-летнего срока закрепления долей. Это позволило в условиях продажи долей квот практически по начальной цене значительно увеличить поступление доходов в федеральный бюджет.

Так, 100 % доли квот добычи краба камчатского в подзоне Приморье (южнее м. Золотой) в режиме прибрежного рыболовства были выставлены на аукцион по начальной цене, рассчитанной как произведение ставки сбора за пользование водными биоресурсами (35 тыс. рублей за 1 тонну), объема, выделяемого на 2012 год (465 тонн), и десятилетнего периода закрепления доли, составившей 162750 тыс. рублей.

В 2012 году средства в объеме 371186,8 тыс. рублей по итогам проведенных Приморским территориальным управлением аукционов перечислены в федеральный бюджет по коду 1 12 07010 01 0000 120 «Доходы, полученные от продажи на аукционе права на заключение договора о закреплении долей квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов и (или) договора пользования водными биологическими ресурсами, находящимися в федеральной собственности».

Сравнение трех аукционов 2012 года по крабам камчатскому, синему и волосатому четырехугольному с аукционом 2010 года по крабу-стригуну опилио показывает, что при сопоставимых объемах водных биоресурсов (1044 тонны и 1022 тонны) и одинаковой ставке сбора начальная цена различается более чем в 10 раз: в 2012 году - 365400 тыс. рублей, а в 2010 году - 35770 тыс. рублей.

Кроме того, по экспертной оценке (письмо ФСБ России от 27 ноября 2013 года № 8/Т/2-3071), экологический ущерб Российской Федерации за 2010-2013 годы в результате необоснованного увеличения ОДУ краба-стригуна опилио с 1022 тонн до 4500 тонн и исходя из установленных постановлением Правительства Российской Федерации от 25 мая 1994 года № 515 такс для исчисления размера взыскания за ущерб, причиненный уничтожением, незаконным выловом или добычей водных биологических ресурсов (для краба-стригуна опилио 580 рублей за 1 особь), составил 3240,7 млн. рублей.

В 2010 и 2012 годах действовали различные механизмы распределения доходов от продажи права на закрепление долей квот между федеральным и региональными бюджетами, определенные федеральными законами о федеральном бюджете на очередной год и на плановый период. Так, в 2010 году распределение осуществлялось в зависимости от вида рыболовства (промышленное или прибрежное), а в 2012 году - от принадлежности водных биоресурсов (федеральная собственность или собственность субъектов Российской Федерации).

В соответствии с Правилами проведения аукционов средства, полученные от продажи права на заключение договора о закреплении долей, перечисляются

в федеральный бюджет или бюджет субъекта Российской Федерации в зависимости от вида рыболовства: в отношении промышленного рыболовства, а также для осуществления прибрежного рыболовства анадромных, катадромных и трансграничных видов рыб - в федеральный бюджет, в отношении прибрежного рыболовства (за исключением анадромных, катадромных и трансграничных видов рыб) - в региональный бюджет. Федеральным законом от 2 декабря 2009 года № 308-ФЗ «О федеральном бюджете на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов» предусмотрено поступление доходов, полученных от применения рыночного механизма оборота долей, определяемых органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, в общем объеме квот на вылов (добычу) водных биологических ресурсов, в региональные бюджеты.

Вместе с тем Минфин России сообщил, что предоставление права на добычу (вылов) водных биоресурсов по результатам аукциона по продаже права на заключение договора о закреплении долей квот добычи (вылова) водных биоресурсов является реализацией имущества, соответственно, Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в зависимости от права собственности на водные биоресурсы (письмо от 17 февраля 2011 года № 09-05-05/04-39).

Федеральными законами от 30 ноября 2011 года № 371-ФЗ «О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов» и от 3 декабря 2012 года № 216-ФЗ «О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов» предусмотрено разделение поступлений доходов от продажи на аукционе права на заключение договора о закреплении долей квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов в зависимости от их принадлежности: по водным биологическим ресурсам, находящимся в федеральной собственности, - в федеральный бюджет, по водным биоресурсам, находящимся в собственности субъектов Российской Федерации, - в региональные бюджеты.

В настоящее время изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 12 августа 2008 года № 602 в части направления средств, полученных от продажи права на заключение договора о закреплении долей в зависимости от вида собственности на водные биологические ресурсы, в соответствующий бюджет не внесены.

Цель 2. Проверить законность проведенных Росрыболовством в 2010-2012 годах аукционов по продаже права на заключение договоров о закреплении долей квот добычи (вылова) крабов для осуществления прибрежного рыболовства в подзоне Приморье

Статья 57 Федерального закона от 20 декабря 2004 года № 166-ФЗ регламентирует возникновение права на добычу (вылов) водных биоресурсов у лиц, осуществлявших рыболовство до 31 декабря 2008 года, в случаях, когда был

установлен запрет рыболовства в определенных районах и в отношении отдельных видов водных биоресурсов, когда доли квот добычи (вылова) остались не востребованными.

При этом частью 4 указанной статьи особо установлено, что заключение договоров о закреплении долей квот добычи (вылова) водных биоресурсов, в том числе анадромных видов рыб, в исключительной экономической зоне Российской Федерации лицами, добывающими (вылавливающими) водные биоресурсы на основании договоров, заключенных с научными организациями, осуществляется по результатам аукционов, проводимых в соответствии со статьей 38 Федерального закона от 20 декабря 2004 года № 166-ФЗ.

Пунктом 3 протокола совещания у заместителя руководителя Росрыболовства (В.И. Соколов) от 27 сентября 2010 года № 162 определено, что, учитывая отсутствие закрепленных долей квот добычи (вылова) краба-стригуна опилио в подзоне Приморье (южнее м. Золотой) для осуществления промышленного рыболовства и осуществление в этом районе добычи (вылова) только при проведении ресурсных исследований, Росрыболовство рекомендовало провести организацию аукциона в соответствии с частью 4 статьи 57 Федерального закона от 20 декабря 2004 года № 166-ФЗ.

Таким образом, к участию в аукционе должны были допускаться лица, добывавшие водные биоресурсы по договорам, заключенным с научными организациями до 31 декабря 2008 года.

Приказом Приморского территориального управления от 15 октября 2010 года № 317-П создана Комиссия по организации и проведению аукционов по продаже права на заключение договора о закреплении долей квот и (или) договора пользования водными биоресурсами, отнесенными к объектам рыболовства, для осуществления прибрежного рыболовства, за исключением анадромных, катадромных и трансграничных видов рыб (далее - Комиссия по организации и проведению аукционов).

В соответствии с пунктом 8 Правил проведения аукционов в состав Комиссии по организации и проведению аукционов входили представители Приморского территориального управления, администрации Приморского края и Управления ФАС по Приморскому краю.

Приказом Приморского территориального управления от 28 октября 2010 года № 335-П утверждена измененная документация об аукционе по продаже права на заключение договора о закреплении долей квот добычи краба-стригуна опилио в подзоне Приморье (южнее м. Золотой) для осуществления прибрежного рыболовства лицами, добывавшими до 31 декабря 2008 года краба-стригуна опилио в подзоне Приморье (южнее м. Золотой) на основании договоров, заключенных с научными организациями (далее - документация).

Однако при утверждении документации об аукционах по продаже права на заключение договоров о закреплении долей квот в отношении краба-

стригуна опилию, крабов камчатского, синего и волосатого четырехугольного Приморское территориальное управление в отношении договоров, заключенных с научными организациями до 31 декабря 2008 года, добавило слово «действовавших».

Предусмотрев в документации вышеуказанное требование, Приморское территориальное управление отказывало в допуске к аукциону организациям, предоставившим в заявке сведения о реквизитах договоров, заключенных с научными организациями и действовавших в 2002-2007 годах.

Это привело к тому, что к участию в аукционах были допущены лишь две организации (ООО «Акваресурс-ДВ» и ООО «Приморская рыболовная корпорация»), осуществлявшие добычу краба-стригуна опилию на основании договоров с научной организацией (ФГУП «ТИНРО-Центр») в 2008 году.

Согласно протоколу заседания Комиссии по организации и проведению аукционов от 23 ноября 2010 года № 2 на рассмотрение было представлено 11 заявок от 8 предприятий.

Заявителями были представлены сведения о реквизитах договоров, заключенных с научными организациями и действовавших до 31 декабря 2008 года: ЗАО «Восток-Джапан» - договоры с ФГУП «ТИНРО-Центр» от 3 сентября 2003 года № 55-В/03 и от 28 апреля 2005 года № 10-В-05, ООО «Зарубинская база флота» - договор от 9 февраля 2006 года № А-21-06, ОАО «Преображенская база тралового флота» - договор от 3 мая 2001 года № Т-25/01 с ФГУП «Нацрыбресурс» и ФГУП «ТИНРО-Центр». Однако Комиссия по организации и проведению аукционов приняла решение отказать в допуске к участию в аукционе указанным заявителям как не представившим сведения о реквизитах договоров, заключенных с научными организациями и действовавших до 31 декабря 2008 года.

Все остальные требования согласно утвержденной документации вышеуказанными заявителями были выполнены.

Комиссией по организации и проведению аукционов были допущены к участию в аукционе по 4 лотам 2 организации - ООО «Акваресурс-ДВ» и ООО «Приморская рыболовная корпорация». Как показала проверка, указанные организации не осуществляли добычу (вылов) краба-стригуна опилию в подзоне Приморье (южнее м. Золотой) до 31 декабря 2008 года на основании договоров, заключенных с научными организациями и действовавших до 31 декабря 2008 года, и не соответствовали условиям допуска к участию в аукционе, установленным в документации.

ООО «Акваресурс-ДВ» подало заявку на участие в аукционе, в которой указало реквизиты договора с научной организацией, действовавшего до 31 декабря 2008 года, и на основании которого добывался краб-стригун опилию в подзоне Приморье (южнее м. Золотой). К заявке была приложена копия договора аренды (фрахтования) судна для проведения научно-исследовательских

работ (тайм-чартер) от 12 июля 2007 года № А-49-07 между ООО «Акваресурс-ДВ» (арендодатель) и ФГУП «ТИНРО-Центр» (арендатор).

При этом дополнительным соглашением от 22 октября 2008 года № 3 к указанному договору аренды стороны договорились прекратить его действие с 22 октября 2008 года в связи с невозможностью выхода в море судна «Акваресурс» и перераспределением объемов ресурсного обеспечения, закрепленных за этим судном. Таким образом, права на добычу (вылов) краба-стригуна опилио у ООО «Акваресурс-ДВ» были прекращены 22 октября 2008 года.

ООО «Приморская рыболовная корпорация» менее чем за месяц до проведения аукционов заключило два договора аренды на рыболовные суда, погасило задолженность и внесло задатки по 4 лотам (14400 тыс. рублей)

При этом решением Арбитражного суда Приморского края 25 августа 2010 года ООО «Приморская рыболовная корпорация» признано несостоятельным (банкротом), в его отношении открыто конкурсное производство сроком на шесть месяцев и утвержден конкурсный управляющий, так как ООО «Приморская рыболовная корпорация» имело задолженность перед ФГУП «ТИНРО-Центр» в размере 4400,4 тыс. рублей.

Как показала проверка ФГУП «ТИНРО-Центр», Арбитражный суд Приморского края 14 октября 2010 года (за пять дней до начала приема заявок на участие в аукционе) вынес определение об утверждении мирового соглашения, заключенного между ООО «Приморская рыболовная корпорация», ФГУП «ТИНРО-Центр» (кредитор) и ООО «Рыбный остров» (третье лицо), по которому последнее в течение двух недель с даты утверждения данного соглашения предоставляет средства в размере 4400,4 тыс. рублей, а ООО «Приморская рыболовная корпорация» обязуется погасить задолженность ФГУП «ТИНРО-Центр» в срок до 1 мая 2011 года. Производство по делу о несостоятельности (банкротстве) ООО «Приморская рыболовная корпорация» было прекращено, что позволило ему участвовать в аукционе.

На момент проверки ООО «Приморская рыболовная корпорация» указанная задолженность ФГУП «ТИНРО-Центр» не была погашена, что свидетельствует о невыполнении обязательств.

ООО «Приморская рыболовная корпорация» к заявке на аукцион была приложена копия договора аренды (фрахтования) судна для проведения научно-исследовательских работ (тайм-чартер) от 23 января 2008 года № А-14-08 с ФГУП «ТИНРО-Центр». Договор вступил в силу с момента подписания и действует до окончания выполнения работ в соответствии с программами научно-исследовательских работ и возврата арендатором имущества арендодателю, но не позднее 31 декабря 2008 года. Однако согласно приложению 5 акта приема-передачи судна СТР «Сарань» от 19 декабря 2008 года судно закончило добычу (вылов) крабов по программе научно-исследовательских работ, и осуществлен его возврат судовладельцу 19 декабря 2008 года.

В соответствии с протоколом от 24 ноября 2010 года по итогам проведения аукциона Комиссией по организации и проведению аукционов победителем было признано ООО «Акваресурс-ДВ», которое стало владельцем 100 % долей квот на вылов краба-стригуна опилио в подзоне Приморье (южнее м. Золотой) для осуществления прибрежного рыболовства, на основании заключенных с ним договоров о закреплении долей квот, действующих до 2020 года.

Как показала проверка, все права на вылов 100 % краба-стригуна опилио в подзоне Приморье (южнее м. Золотой) с 2 декабря 2010 года по 1 января 2020 года ООО «Акваресурс-ДВ» через 2,5 месяца после проведенного аукциона переданы ООО «ДВ Акваресурс», реорганизованного путем выделения нового юридического лица.

При проведении в 2012 году аукционов по крабам камчатскому, синему и волосатому четырехугольному Росрыболовство письмом от 22 октября 2012 года № 5541-НШ/У09 дало разъяснение Приморскому территориальному управлению о неправомерности применения части 4 статьи 57 Федерального закона от 20 декабря 2004 года № 166-ФЗ в отношении крабов синего и волосатого четырехугольного, так как в 2008 году в подзоне Приморье (южнее м. Золотой) ресурсные исследования краба синего и краба волосатого четырехугольного не проводились. Указанным письмом даны разъяснения сферы действия законодательной нормы в части сроков действия договоров с научными организациями (с 9 по 31 декабря 2008 года).

Анализ документов Приморского территориального управления и Росрыболовства (письма от 29 октября 2012 года № 06-09/4486 и от 2 ноября 2012 года № 5786-НШ/У09) показал, что Приморским территориальным управлением было самостоятельно принято решение о применении части 4 статьи 57 Федерального закона от 20 декабря 2004 года № 166-ФЗ в отношении аукционов по крабу синему и крабу волосатому четырехугольному, а также о расширении потенциальных участников аукциона за счет лиц, проводивших ресурсные исследования в подзоне Приморья (севернее м. Золотой).

При этом следует отметить различные подходы при проведении аукционов в 2010 и 2012 годах. Так, в 2010 году при продаже права на заключение договоров о закреплении долей квот добычи краба-стригуна опилио в подзоне Приморье (южнее м. Золотой) к участию в аукционе допускались лица, работавшие по договорам с научной организацией в том же промысловом районе. А в 2012 году к аукционам были допущены лица, работавшие по договорам с научными организациями в подзоне Приморье (южнее м. Золотой и севернее м. Золотой).

В ходе проведения аукционов в 2012 году и рассмотрения поступивших на аукцион заявок Комиссия по проведению аукциона использовала те же подходы к рассмотрению сведений о реквизитах договоров с научными организациями, что и в 2010 году. Так, Комиссия по организации и проведению аукционов

(протокол № 1 от 30 октября 2012 года) отказала в допуске к участию в аукционе ЗАО «Восток-Джапан» и ОАО «Преображенская база тралового флота».

В результате к аукциону по крабу камчатскому по всем лотам были допущены только два заявителя (ООО «Акваресурс-ДВ» и ООО «Тайфун»), а по одному лоту был допущен еще один заявитель - ООО «Комета».

Комиссия по организации и проведению аукционов не воспользовалась правом проверки предоставленных участниками аукционов сведений об имевшихся договорах с научными организациями и сведений о фактической добыче (вылове) водных биоресурсов (сверка информации с ФГУП «ТИНРО-Центр», ФГБУ «ЦСМС»).

В результате Комиссией по организации и проведению аукционов принято решение о допуске к аукциону ООО «Акваресурс-ДВ», фактически не имевшего действовавшего на 31 декабря 2008 года договора с научной организацией: договор аренды (фрахтования) судна для проведения научно-исследовательских работ (тайм-чартер) от 12 июля 2007 года № А-49-07 прекратил свое действие 22 октября 2008 года.

Согласно протоколу от 9 ноября 2012 года № 3 Комиссия по организации и проведению аукционов признала победителями аукциона по крабу камчатскому в подзоне Приморье (южнее м. Золотой) для осуществления прибрежного рыболовства ООО «Акваресурс-ДВ» и ООО «Тайфун» с долей квот 75 % и 25 %, соответственно.

На аукцион по продаже права на заключение договора о закреплении долей квот добычи краба синего в подзоне Приморье (южнее м. Золотой) для осуществления прибрежного рыболовства в Комиссию по организации и проведению аукционов поступили 2 заявки от ООО «Акваресурс-ДВ» и ООО «Тайфун», которые были допущены к участию в аукционе.

Согласно протоколу от 9 ноября 2012 года № 3 Комиссия по организации и проведению аукционов признала победителями аукциона по крабу синему ООО «Акваресурс-ДВ» и ООО «Тайфун» с долей квот 48 % и 52 %, соответственно.

Для участия в аукционе по продаже права на заключение договора о закреплении долей квот добычи краба волосатого четырехугольного в подзоне Приморье (южнее м. Золотой) для осуществления прибрежного рыболовства в Комиссию по организации и проведению аукционов поступили 3 заявки: ООО «Тайфун», ООО «Акваресурс-ДВ», ОАО «Преображенская база тралового флота». Комиссия по организации и проведению аукционов (протокол от 30 октября 2012 года № 1) отказала в допуске к участию в аукционе ОАО «Преображенская база тралового флота».

По итогам проведенного аукциона Комиссия по организации и проведению аукционов признала победителями участников аукциона по крабу волосатому четырехугольному в подзоне Приморье (южнее м. Золотой) ООО «Акваресурс-ДВ», доля квот которого составила 72 %, и ООО «Тайфун» - 28 процентов.

Анализ результатов проведенных аукционов показал, что право добычи (вылова) водных биологических ресурсов в подзоне Приморье (южнее м. Золотой) для осуществления прибрежного рыболовства в течение 10 лет получили ООО «Акваресурс-ДВ» и ООО «Тайфун», которые являются аффилированными лицами.

На дату проведения аукциона по крабу-стригуну опилю, проходившего 24 ноября 2010 года, учредителем ООО «Акваресурс-ДВ» являлось ООО «Геликон» (99 % долей), владельцем которого являлось ООО «Гунчар», 99 % долей которого, в свою очередь, принадлежали гражданину Д.В. Дремлюге, который одновременно являлся единственным учредителем ООО «Тайфун» (100 % долей).

Кроме того, проверка показала, что бенефициарным владельцем юридических лиц - участников аукциона являлось одно лицо, что привело к отсутствию состязательности в ходе аукциона, минимальному превышению цены над стартовой (занижению доходов бюджета), получению заведомо управляемого результата и в итоге - к монополизации добычи крабов в подзоне Приморье (южнее м. Золотой).

По результатам проведенных в 2010 и в 2012 годах аукционов Департамент рыбного хозяйства и водных биологических ресурсов Приморского края заключил с победителями ООО «Акваресурс-ДВ» и ООО «Тайфун» договоры без номера от 2 декабря 2010 года и от 19 ноября 2012 года о закреплении долей квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов краба камчатского, краба синего и краба волосатого четырехугольного для осуществления прибрежного рыболовства в подзоне Приморье (южнее м. Золотой).

Доля квоты по каждому договору распределена в соответствии с итогами проведенных аукционов, срок действия каждого договора - 10 лет.

Аукционы в 2012 году в отношении крабов камчатского, синего и волосатого четырехугольного были проведены без снятия запрета на их промышленное освоение. На момент проверки Росрыболовством не были внесены изменения в Правила рыболовства в части снятия запрета на осуществление добычи указанных крабов в подзоне Приморье (южнее м. Золотой), но при этом квоты для осуществления прибрежного рыболовства на 2012-2013 годы распределены в объеме 1905,87 тонны.

Данное положение может привести к возникновению требований к Российской Федерации со стороны предприятий, с которыми заключены договоры о закреплении долей по результатам аукционов, о реализации их права на вылов водных биоресурсов согласно договорам о закреплении долей и приказам о распределении квот.

В связи с запретом на добычу крабов в подзоне Приморье (южнее м. Золотой) для осуществления прибрежного рыболовства в бюджетную систему Российской Федерации не поступили средства в размере 33,5 млн. рублей

в виде сбора за пользование водными биоресурсами (при условии освоения 100 % квот).

После проведенных аукционов в судебные органы поступали многочисленные обращения от заявителей, не допущенных к участию в проведенных в 2010 и 2012 годах аукционах. Арбитражными судами различных инстанций принимались различные решения.

Определением Конституционного Суда Российской Федерации от 4 июня 2013 года № 881-О отмечено, что правоприменительную практику по делам об обжаловании проведения аукционов и в части применения частей 1 и 4 статьи 57 Федерального закона от 20 декабря 2004 года № 166-ФЗ нельзя признать сложившейся.

Так, при рассмотрении иска ООО «Пилигрим» о признании недействительными требований документации об аукционе об указании сведений о реквизитах договоров заявителя, добывавшего (вылавливавшего) краба-стригуна опилио в подзоне Приморье (южнее м. Золотой) до 31 декабря 2008 года на основании договоров, заключенных с научными организациями и действовавших до 31 декабря 2008 года, Арбитражный суд принял решение об отказе в удовлетворении иска.

При этом ФАС России при проведении проверки соблюдения антимонопольного законодательства Российской Федерации в ходе проведения аукционов Приморским территориальным управлением по продаже квот на вылов крабов (решение от 6 августа 2013 года № КА/30566/13) признала в действиях Приморского территориального управления, выразившихся в проведении аукционов согласно части 4 статьи 57 Федерального закона от 20 декабря 2004 года № 166-ФЗ, нарушение части 1 статьи 15 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции», так как при проведении аукционов были установлены не предусмотренные законодательством требования к хозяйствующим субъектам, ограничивающие допуск на аукцион лиц, не осуществляющих рыболовство на основании договоров, заключенных с научными организациями и действовавших до 31 декабря 2008 года, которые привели к сокращению хозяйствующих субъектов, имевших возможность побороться на аукционе за право на осуществление деятельности на рынке добычи (вылова) водных биоресурсов.

Возражения или замечания руководителей объектов контрольного мероприятия на результаты контрольного мероприятия

На возражения и замечания руководителей объектов контрольного мероприятия на результаты контрольного мероприятия подготовлены соответствующие заключения, которые являются приложением к отчету (приложения в Бюллетене не публикуются).

Выводы

1. Недостаточность нормативного регулирования привела к различным подходам при проведении аукционов в 2010 и 2012 годах.

В части определения начальной (стартовой) цены аукциона:

так, в соответствии с Правилами проведения аукционов, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 12 августа 2008 года № 602, определено, что начальная цена выставляемого на продажу права на заключение договора о закреплении долей устанавливается исходя из ставок сбора за пользование объектами водных биоресурсов, установленных главой 25¹ части второй Налогового кодекса Российской Федерации. Ставки сбора за пользование объектами водных биологических ресурсов установлены статьей 333.3 Налогового кодекса Российской Федерации в рублях за тонну. Квоты утверждаются приказами Росрыболовства ежегодно. Между пользователями квоты распределяются в соответствии с закрепленными долями (в процентах). Договоры о закреплении долей заключаются на 10 лет.

В 2010 году Приморское территориальное управление при определении начальной цены аукциона расчет осуществило исходя из объема квоты на 1 год, а в 2012 году при проведении трех аукционов был использован другой подход при расчете начальной цены - уже с учетом десятилетнего срока закрепления долей. При этом в Правила проведения аукционов и Административный регламент Росрыболовства, утвержденный приказом от 19 марта 2010 года № 217, в период 2010-2012 годов никакие изменения не вносились.

В части установления различных требований к участникам аукционов:

так, в 2010 году при продаже права на заключение договоров о закреплении долей квот добычи краба-стригуна опилио в подзоне Приморье (южнее м. Золотой) к участию в аукционе допускались лица, работавшие по договорам с научной организацией в том же промысловом районе. А в 2012 году к аукционам были допущены лица, работавшие по договорам с научными организациями в подзоне Приморье (южнее м. Золотой и севернее м. Золотой).

2. В 2010 и 2012 годах действовали различные подходы к распределению доходов от продажи права на закрепление долей квот между различными уровнями бюджетной системы. Так, в 2010 году распределение осуществлялось в зависимости от вида рыболовства (промышленное или прибрежное), а в 2012 году - от принадлежности водных биоресурсов (федеральная собственность или собственность субъектов Российской Федерации). До настоящего времени изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 12 августа 2008 года № 602 в части направления в соответствующий бюджет средств, полученных от продажи права на заключение договора о закреплении долей, в зависимости от вида собственности на водные биологические ресурсы не внесены.

3. Неправильный расчет Приморского территориального управления начальной (стартовой) цены аукциона привел к тому, что ущерб бюджетной системе Российской Федерации составил 320543,9 тыс. рублей.

4. Росрыболовство не обеспечило надлежащий контроль за деятельностью Приморского территориального управления в нарушение пункта 6.3 постановления Правительства Российской Федерации от 11 июня 2008 года № 444 «О Федеральном агентстве по рыболовству».

5. Комиссия по организации и проведению аукционов не воспользовалась правом проверки информации заявителей в части проверки сведений об имеющихся договорах с научными организациями и сведений о фактической добыче (вылове) водных биоресурсов.

6. На момент проверки Росрыболовством не были внесены изменения в Правила рыболовства в части снятия запрета на осуществление добычи крабов камчатского, синего и волосатого четырехугольного в подзоне Приморье (южнее м. Золотой), но при этом квоты для осуществления прибрежного рыболовства на 2012-2013 годы распределены в объеме 1905,87 тонны, что создает потенциальные риски возникновения требований к Российской Федерации со стороны предприятий, с которыми заключены договоры о закреплении долей по результатам аукционов, о реализации их права на вылов водных биоресурсов согласно договорам о закреплении долей и приказам о распределении квот.

7. Бенефициарным владельцем обществ - участников аукциона являлось одно лицо, что привело к отсутствию состязательности в ходе аукциона, минимальному превышению цены над стартовой и получению заведомо управляемого результата. Кроме того, проверка показала, что в результате проведенных аукционов доли квот по всем крабам и крабоидам в подзоне Приморье (южнее м. Золотой) для осуществления прибрежного рыболовства фактически принадлежат одному лицу, что приводит к монополизации добычи крабов в подзоне Приморье.

Предложения

1. Направить представление Счетной палаты Российской Федерации руководителю Федерального агентства по рыболовству А.А. Крайнему с предложениями:

осуществлять должный контроль за деятельностью территориальных органов и анализ принимаемых ими решений на соответствие требованиям законодательства и при необходимости принимать решения об отмене неправомерных действий территориальных органов;

внести изменения в пункт 21.2 Административного регламента по исполнению государственной функции по организации проведения аукционов по продаже права на заключение договора о закреплении долей квот, утвержденного

приказом Росрыболовства от 19 марта 2010 года № 217, в части учета срока заключения договоров о закреплении долей квот добычи (вылова) водных биоресурсов при формировании начальной цены.

2. Направить обращение Председателю Следственного комитета Российской Федерации А.И. Бастрыкину.

3. Направить информационное письмо Счетной палаты Российской Федерации в Министерство сельского хозяйства Российской Федерации.

4. Направить информационное письмо Счетной палаты Российской Федерации в Министерство финансов Российской Федерации.

5. Направить отчет о результатах контрольного мероприятия Председателю Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации В.И. Матвиенко, Председателю Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации С.Е. Нарышкину, Председателю Контрольно-счетной палаты Приморского края Д.А. Виноградову.

6. Направить копии актов контрольного мероприятия, проводимого в Приморском территориальном управлении Федерального агентства по рыболовству, федеральном государственном унитарном предприятии «Тихоокеанский научно-исследовательский рыбохозяйственный центр», администрации Приморского края, Федеральном агентстве по рыболовству, и отчет о результатах контрольного мероприятия в Федеральную службу безопасности Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

Б.-Ж. ЖАМБАЛНИМБУЕВ

**Заместитель руководителя службы -
начальник управления «Т»
СЭБ ФСБ России**

И.Р. ТЯМУШКИН

**Председатель Контрольно-
счетной палаты
Приморского края**

Д.А. ВИНОГРАДОВ