

*Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 2 июля 2010 года № 34К (736) «О результатах контрольного мероприятия «Параллельная проверка использования государственных средств, выделенных в 2008 году на регулирование, охрану, изучение и воспроизводство водных биологических ресурсов и обеспечение экологической безопасности в Азово-Черноморском рыбопромысловом бассейне, совместно со Счетной палатой Украины и контрольно-счетными палатами Краснодарского края и Ростовской области»:*

*Утвердить отчет о результатах контрольного мероприятия.*

*Направить представление Счетной палаты Федеральному агентству по рыболовству.*

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

*Направить копии отчета о результатах контрольного мероприятия в контрольно-счетные органы и законодательные собрания Краснодарского края и Ростовской области.*

*На основе отчета о результатах контрольного мероприятия «Параллельная проверка использования государственных средств, выделенных в 2008 году на регулирование, охрану, изучение и воспроизводство водных биологических ресурсов и обеспечение экологической безопасности в Азово-Черноморском рыбопромысловом бассейне, совместно со Счетной палатой Украины и контрольно-счетными палатами Краснодарского края и Ростовской области» аудитор Счетной палаты М. В. Одинцову совместно с контрольно-счетными палатами Краснодарского края и Ростовской области подготовить национальный отчет и направить в Счетную палату Украины.*

*Аудитору Счетной палаты М. В. Одинцову подготовить меморандум о результатах контрольного мероприятия «Параллельная проверка использования государственных средств, выделенных в 2008 году на регулирование, охрану, изучение и воспроизводство водных биологических ресурсов и обеспечение экологической безопасности в Азово-Черноморском рыбопромысловом бассейне, совместно со Счетной палатой Украины и контрольно-счетными палатами Краснодарского края и Ростовской области» в соответствии со статьей 6 Решения о проведении Счетной палатой Российской Федерации и Счетной палатой Украины параллельной проверки от 28 декабря 2009 года.*

## **ОТЧЕТ**

### **о результатах контрольного мероприятия «Параллельная проверка использования государственных средств, выделенных в 2008 году на регулирование, охрану, изучение и воспроизводство водных биологических ресурсов и обеспечение экологической безопасности в Азово-Черноморском рыбопромысловом бассейне, совместно со Счетной палатой Украины и контрольно-счетными палатами Краснодарского края и Ростовской области»**

**Основание для проведения контрольного мероприятия:** пункт 3.8.13 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2010 год.

#### **Предмет контрольного мероприятия**

Учредительные, распорядительные, бухгалтерские, отчетные, информационные и иные документы, подтверждающие законность и эффективность использования средств федерального бюджета, выделяемых на осуществление государственного контроля и надзора в области охраны, воспроизводства и использования рыбных запасов, а также обеспечение экологической безопасности; состояние водных биологических ресурсов Азово-Черноморского бассейна; данные соглашений между Правительством Российской Федерации и Правительством Украины о сотрудничестве в области рыбо-

го хозяйства от 24 сентября 1992 года, о сотрудничестве в области охраны окружающей природной среды от 26 июля 1995 года, по выполнению Соглашения о совместном использовании и охране трансграничных водных объектов от 19 октября 1992 года; решения Федерального агентства по рыболовству по выполнению решений Российско-Украинской комиссии по вопросам рыболовства в Азовском море.

### **Объекты контрольного мероприятия**

Федеральное агентство по рыболовству (по запросу); федеральное государственное унитарное предприятие «Всероссийский научно-исследовательский институт рыбного хозяйства и океанографии» (по запросу); Азово-Черноморское территориальное управление Федерального агентства по рыболовству; федеральное государственное учреждение «Азово-Черноморское бассейновое управление по сохранению, воспроизводству водных биоресурсов и организации рыболовства» (далее - ФГУ «Азчеррыбвод»); федеральное государственное унитарное предприятие «Аксайско-Донской рыболовный завод»; федеральное государственное унитарное предприятие «Бейсугское нерестово-выростное хозяйство»; Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации (по запросу); Пограничная служба Федеральной службы безопасности Российской Федерации (по запросу); Министерство иностранных дел Российской Федерации (по запросу); Российская академия наук (по запросу); прокуратура Краснодарского края (по запросу); прокуратура Ростовской области (по запросу).

### **Цель контрольного мероприятия**

Определить эффективность использования государственных средств, направленных на регулирование, охрану, изучение и воспроизводство водных биологических ресурсов, а также обеспечение экологической безопасности Азово-Черноморского рыбопромыслового бассейна.

**Проверяемый период деятельности:** 2008 год.

**Срок проведения контрольного мероприятия:** с сентября 2009 года по июнь 2010 года.

### **Результаты контрольного мероприятия**

**1. Соблюдение законодательных и нормативных актов, регламентирующих функции по контролю и надзору за водными биологическими ресурсами и средой их обитания, рациональному использованию, охране, изучению, сохранению и воспроизводству водных биологических ресурсов и среды их обитания, а также обеспечению экологической безопасности, в том числе решений Российско-Украинской комиссии по вопросам рыболовства в Азовском море**

Правоотношения в сфере обеспечения экологической безопасности, охраны, изучения и воспроизводства водных биологических ресурсов Азово-Черноморского бассейна регулируются общепринятыми нормами и положениями международного права, а также национальным законодательством прибрежных государств.

Правовой основой международного сотрудничества в области охраны морской среды Черноморского бассейна является межгосударственное соглашение - Конвенция о защите Черного моря от загрязнения, принятая в г. Бухаресте 21 апреля 1992 года и ратифицированная Болгарией, Грузией, Румынией, Российской Федерацией, Турцией и Украиной (далее - Бухарестская конвенция), согласно которой государства-участники договорились принимать все необходимые меры для предотвращения, сокращения и сохранения под контролем загрязнения Черного моря. Положения Бухарестской конвенции гармонизированы с отдельными нормами других международных соглашений,

в том числе Международной конвенции по предотвращению загрязнения с судов, Международной конвенции по обеспечению готовности на случай загрязнения нефтью, борьбы с ним и сотрудничеству, Конвенции о международных правилах предупреждения столкновения судов в море, Международной конвенции о гражданской ответственности за ущерб от загрязнения нефтью.

Законодательные нормы Российской Федерации в целом соответствуют положениям Бухарестской конвенции, а по вопросам охраны водных ресурсов являются более жесткими по отношению к установленным международным требованиям. Так, Протоколом о защите морской среды Черного моря от загрязнения, вызываемого захоронением, прилагаемым к Бухарестской конвенции, предусмотрено, что захоронение в Черном море отходов или иных материалов, содержащих ядовитые вещества, требует в каждом случае специального разрешения компетентных национальных органов. Между тем российским природоохранным законодательством захоронения опасных отходов в морской среде запрещены и не производились.

В системе межгосударственного регулирования проблем охраны Черного моря не предусмотрен эффективный механизм предотвращения загрязнения с судов нечерноморских государств за пределами территориальных вод участников Бухарестской конвенции. Это обусловлено ограничением применения ее положений только территориальным морем и исключением экономических (морских) зон каждой из договаривающихся сторон из сферы действия конвенции.

Двустороннее сотрудничество с Украиной в сфере охраны, изучения и воспроизводства водных биологических ресурсов и обеспечения экологической безопасности в Азово-Черноморском рыбопромысловом бассейне регулируется следующими международными договорами: Договором между Украиной и Российской Федерацией о сотрудничестве в использовании Азовского моря и Керченского пролива от 24 декабря 2003 года, Соглашением между Правительством Российской Федерации и Правительством Украины о сотрудничестве в области рыбного хозяйства от 24 сентября 1992 года, Соглашением между Правительством Российской Федерации и Кабинетом Министров Украины по вопросам обеспечения экологической безопасности мест базирования Черноморского флота Российской Федерации на территории Украины от 18 декабря 2008 года.

Одним из примеров российско-украинского сотрудничества в области обеспечения экологической безопасности является совместная работа по ликвидации последствий чрезвычайной ситуации в Керченском проливе, когда вследствие сильнейшего шторма в ноябре 2007 года затонули 4 судна. В результате аварий в акваторию Керченского пролива попало около 6,8 тыс. т технической серы, произошла утечка свыше 3,0 тыс. т мазута.

Координацией работ по ликвидации последствий аварии занималась специально созданная российско-украинская рабочая группа. В целом в результате предпринятых усилий удалось стабилизировать экологическую обстановку, минимизировать ущерб от попадания нефтепродуктов и серы в море. Вместе с тем авария в Керченском проливе показала, что в дальнейшем уточнении и правовом оформлении нуждаются вопросы разделения сфер ответственности сторон за экологический ущерб, компенсации за него и произведенные работы.

Примером эффективного двустороннего сотрудничества на региональном уровне является взаимодействие Ростовской области с Донецкой и Луганской областями Украины по охране и использованию бассейна реки Северский Донец, расположенного на территории 5 областей: Ростовской и Белгородской (Россия) и Луганской, Харьковской и Донецкой (Украина).

В бассейне реки функционирует большое количество водоемких и экологически небезопасных предприятий. Ростовская область, располагаясь в нижнем течении реки,

принимает воды, подвергшиеся воздействию хозяйственных комплексов всех расположенных выше по течению областей. При этом в межрегиональной экологической программе по охране и использованию вод реки Северский Донец показано, что доля загрязненных вод от общего водоотведения для Ростовской области составляет 18,7 %, а для граничащей с ней Луганской - 77,7 процента.

В целях решения проблем реки Северский Донец в 2003 году совместными усилиями природоохранных государственных органов и научных учреждений России и Украины была разработана межрегиональная экологическая программа по охране и использованию вод реки Северский Донец. В 2007 году в рамках программы ТАСИС Европейского союза был разработан проект управления трансграничным речным бассейном реки Северский Донец.

Администрацией Ростовской области заключены соглашения с Донецкой и Луганской областями Украины, составной частью которых являются договоренности о выполнении мероприятий по охране и использованию вод реки Северский Донец. Вместе с тем в целях повышения эффективности природоохранных мероприятий необходима координация предпринимаемых усилий на межправительственном уровне.

В сфере регулирования и сохранения водных биоресурсов российско-украинское сотрудничество в Черном море развития не получило в связи с проблемой делимитации территориальных вод и исключительной экономической зоны двух стран. При этом особое значение приобрело взаимодействие в сфере регулирования и сохранения водных биоресурсов Азовского моря, поскольку Азов является внутренним морем двух государств, совместно эксплуатирующих его ресурсы.

На основании межправительственного соглашения от 24 сентября 1992 года заключено межведомственное соглашение между Комитетом Российской Федерации по рыболовству и Государственным комитетом Украины по рыбному хозяйству и рыбной промышленности по вопросам рыболовства в Азовском море от 14 сентября 1993 года (далее - межведомственное соглашение), целью которого является установление совместного пользования живыми ресурсами бассейна Азовского моря.

Для реализации межведомственного соглашения учреждена Российско-Украинская комиссия по вопросам рыболовства в Азовском море (далее - Комиссия), в рамках которой решаются вопросы, связанные с оценкой состояния запасов основных промысловых рыб и определением общего допустимого улова. На основании взаимной договоренности определяются национальные квоты вылова основных промысловых рыб, анализируется ход промысла, разрабатываются рекомендации по режиму рыболовства и регулированию изъятия промысловых рыб. Особое внимание уделяется воспроизводству рыбных запасов, а также разработке и совершенствованию мер регулирования промышленного рыболовства в бассейне Азовского моря. Анализируются результаты ежегодных научно-исследовательских и научно-промысловых работ, разрабатываются рекомендации на проведение этих исследований в последующие годы. Осуществляется координация взаимодействия сторон в области охраны рыбных запасов и регулирования рыболовства в Азовском море и Керченском проливе.

В целом деятельность Комиссии способствует эффективному взаимодействию двух государств по регулированию вопросов рыболовства в Азовском море. Однако в ряде случаев рекомендации Комиссии противоречат законодательству Российской Федерации. Так, решением XIX сессии Комиссии, состоявшейся 17 октября 2007 года, подтверждены рекомендации относительно запрета промыслового лова осетровых рыб в бассейне Азовского моря. Особи осетровых, прилавливаемых ставными неводами, каравками и речными закидными неводами, должны передаваться на рыбоводные

предприятия в счет квот, выделенных для воспроизводства. Прилов осетровых (взрослых и молоди) при всех других видах промысла азовских рыб выпускается в водоем.

Указанные рекомендации прямо противоречат действующему на тот момент законодательству Российской Федерации. Правилами рыболовства для Азово-Черноморского рыбохозяйственного бассейна, утвержденными приказом Минсельхоза России от 20 июня 2007 года № 328, определено, что прилов осетровых видов рыб (любого размера) учитывается поштучно и во всех случаях независимо от их состояния должен выпускаться в естественную среду обитания с наименьшими повреждениями, а не передаваться на рыболовные предприятия в счет квот, выделенных для воспроизводства.

При ловле пиленгаса кольцевыми и кошельковыми неводами в соответствии с рекомендациями Комиссии лов прекращается в случае прилова осетровых рыб промыслового размера более 2 штук на 5 т улова. При этом в соответствии с приказом Минсельхоза России от 20 июня 2007 года № 328 добыча (вылов) водных биоресурсов запрещается в случае, если прилов осетровых рыб превышает 1 экземпляр на 1 т улова при использовании волокуш, кошельковых и закидных неводов.

Принятые Комиссией рекомендации относительно прилова осетровых также противоречат правилам рыболовства для Азово-Черноморского рыбохозяйственного бассейна, утвержденным приказом Росрыболовства от 8 сентября 2008 года № 149. В соответствии с указанными правилами запрещается добыча (вылов) водных биоресурсов, если прилов осетровых превышает 1 экземпляр на 5 т улова при добыче (вылове) хамсы и тюльки кошельковыми неводами. При этом максимальный допустимый прилов осетровых рыб промысловых размеров при промысле тюльки кошельковыми неводами, определенный Комиссией, составляет 1 экземпляр на 1 т улова.

Кроме того, не урегулирован вопрос, касающийся применения рыбохозяйственными организациями Украины при промысле водных биоресурсов крупнотоннажных рыбопромысловых траулеров типа СРТМ (средний рыболовный траулер морозильный), конструкция которых не позволяет вести добычу разрешенными в Азовском море неводами. Траулеры используются в качестве поисковых судов на промысле тюльки, хамсы и пиленгаса с применением разноглубинных тралов. Учитывая высокую скорость движения во время траления (8-9 узлов) и большую осадку (более 6 м), их работа оказывает отрицательное воздействие на экологию мелководного Азовского моря (средние глубины 9-11 м), уничтожая молодь рыб. Кроме того, данные суда имеют морозильные мощности, что позволяет вести массовую скупку рыбы в районах промысла. Ввиду отсутствия на украинских судах промысловых журналов строгой отчетности создаются предпосылки для сокрытия уловов, бесконтрольного перегруза рыбы в море и контрабанды.

Спорным вопросом регулирования рыболовства является порядок учета рыбы, добытой в море в ходе судового промысла. Российской стороной для этого используются промысловые журналы, в которых фиксируют район лова, виды и количество добытых биоресурсов непосредственно на водоеме после их добычи и загрузки в трюм. Украинская сторона вносит в промышленный журнал количество добытой рыбы только после ее выгрузки на берег, что не позволяет четко отследить, сколько биоресурсов находится на украинских рыбопромысловых судах в момент их нахождения в море.

Несмотря на то, что Азовское море эксплуатируется двумя государствами - Российской Федерацией и Украиной - совместный контроль за промысловой деятельностью не осуществляется, обмен информацией о передвижении судов отсутствует.

На эффективности использования биоресурсов Азово-Черноморского бассейна негативно отражается несовершенство нормативных правовых актов Российской Федерации, регламентирующих деятельность по контролю и надзору, рациональному использованию, охране и сохранению водных биоресурсов.

В соответствии со статьей 72 Конституции Российской Федерации вопросы владения, пользования и распоряжения природными ресурсами находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

На основании статьи 6 Федерального закона от 24 апреля 1995 года № 52-ФЗ «О животном мире» субъектам Российской Федерации переданы полномочия в области охраны и использования водных биоресурсов, полномочия по охране водных биоресурсов на внутренних водных объектах, за исключением особо охраняемых природных территорий федерального значения и пограничных зон, а также водных биологических ресурсов внутренних вод, занесенных в Красную книгу, анадромных и катадромных видов рыб, трансграничных видов рыб и других водных животных, перечни которых утверждаются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в указанной сфере.

Приказом Минсельхоза России от 18 мая 2005 года № 85 утвержден перечень водных биологических ресурсов, организация и регулирование промышленного, любительского и спортивного рыболовства, а также охрана которых органами государственной власти субъектов Российской Федерации не осуществляется. Согласно указанному перечню субъекты Российской Федерации лишены возможности осуществлять полномочия по регулированию и охране практически всех видов водных биологических ресурсов, обитающих в Азово-Черноморском бассейне.

Кроме того, Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (далее - КоАП) должностные лица органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющие полномочия в сфере охраны водных биоресурсов, не наделены полномочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях, а также рассмотрению административных дел. В связи с этим государственные полномочия по охране водных биологических ресурсов, переданные субъектам Российской Федерации, не могут быть в полной мере реализованы.

Отсутствие четкого разграничения полномочий Российской Федерации и субъектов Российской Федерации при использовании и распоряжении водными биоресурсами привело к тому, что на одном пресноводном водоеме часть договоров о закреплении долей квот добычи (вылова) водных биоресурсов заключается субъектом Российской Федерации (на основании постановления Правительства Российской Федерации от 12 августа 2008 года № 602), а часть - Росрыболовством (на основании статьи 31 Федерального закона от 20 декабря 2004 года № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов»), что отрицательно сказывается на государственном регулировании рыболовства.

Проверка показала несовершенство нормативных правовых актов, регулирующих полномочия федеральных органов исполнительной власти по управлению, контролю и надзору за водными биоресурсами.

Несмотря на принятие постановления Правительства Российской Федерации от 18 августа 2008 года № 625 «Об установлении размера ущерба, который причинен водным биологическим ресурсам и который следует считать крупным» вопрос установления размера крупного ущерба, причиненного водным биоресурсам физическими лицами, остается неурегулированным. Указанное постановление не применяется к видам водных биоресурсов, занесенным в Красную книгу.

В нарушение распоряжения Правительства Российской Федерации от 28 июня 2008 года № 947-р Росимуществом и федеральными органами исполнительной власти, уполномоченными принимать решения об изъятии имущества в собственность государства, не принят (на момент проведения контрольного мероприятия) порядок взаимодей-

ствия по вопросам реализации конфискованного, движимого бесхозного, изъятого и иного имущества, обращенного в собственность государства. В связи с этим в 2008 году изъятые Росрыболовством у правонарушителей водные биоресурсы в установленном порядке не реализовывались, средства от их реализации в федеральный бюджет не перечислялись.

Проверка в Азово-Черноморском территориальном управлении Росрыболовства (далее - Управление) показала несовершенство порядка сдачи для реализации изъятых рыбы, определенного постановлениями Правительства Российской Федерации от 19 ноября 2003 года № 694 «Об утверждении положения о сдаче для реализации или уничтожения изъятых вещей, явившихся орудиями совершения или предметами административного правонарушения, подвергающихся быстрой порче» и от 31 мая 2007 года № 367 «О мерах по реализации статьи 54 Федерального закона «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов». В связи с удаленностью водоемов, находящихся в зоне обслуживания Управления, и отсутствием уполномоченных на прием рыбы организаций затраты на доставку, экспертизу и оценку изъятых рыбы в несколько раз превышают ее стоимость, так как объемы водных биоресурсов, изымаемые у нарушителей, незначительны (от 3 до 5 килограммов).

В связи с отсутствием соответствующего нормативного правового акта Росрыболовство не наделено полномочиями по администрированию штрафов, поступающих в бюджетную систему Российской Федерации от применения мер административного воздействия вследствие невыполнения законных требований должностного лица, осуществляющего производство по делу об административном правонарушении (статья 17.7 КоАП), дачи заведомо ложных показаний (статья 17.9 КоАП), невыполнения в срок законного решения должностного лица, осуществляющего государственный контроль (статья 19.5 КоАП), непринятия мер по устранению причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения (статья 19.6 КоАП). Данное обстоятельство не позволяет на практике применять меры государственного принуждения при выявлении соответствующих правонарушений.

Перечни должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, утвержденные приказами Госкомрыболовства России от 20 декабря 2007 года № 67 и Росрыболовства от 29 декабря 2008 года № 491 «О реализации отдельных положений Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в сфере рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов», являются открытыми (содержат формулировку «а также другие должностные лица»), что позволяет составлять протоколы должностным лицам, не поименованным в приказах и не имеющим соответствующей квалификации.

Кроме того, указание Госкомрыболовства России по вопросу перечня должностных лиц, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, (письмо от 12 марта 2008 года № 02-52/708) противоречит статье 23.27 КоАП, согласно которой рассматривать дела об административных правонарушениях могут руководители структурных подразделений федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов, их заместители, а также районные государственные инспекторы органов рыбоохраны, старшие государственные инспекторы органов рыбоохраны. Согласно указаниям Госкомрыболовства России рассматривать дела об административных правонарушениях помимо руководителей территориальных органов и их заместителей могут начальники отделов и их заместители, иные должностные лица, осуществляющие функции надзора и контроля, в пределах своей компетенции.

В постановлении Правительства Российской Федерации от 2 февраля 1998 года № 133 «О мерах по обеспечению служебным оружием и специальными средствами

должностных лиц, выполняющих задачи по охране объектов животного мира» не внесены соответствующие изменения, позволяющие законодательно закрепить право сотрудников территориальных управлений Росрыболовства на хранение, ношение и применение служебного оружия при исполнении ими служебных обязанностей, а также нормы обеспечения служебным огнестрельным оружием.

В ходе проверки деятельности Азово-Черноморского территориального управления Росрыболовства и ФГУ «Азчеррыбвод» по проверке соблюдения рыбоохранного законодательства установлено следующее.

В 2008 году сотрудниками управления выявлено 2904 нарушения рыбоохранного законодательства, что составляет в среднем 25 правонарушений на 1 инспектора. Количество лиц, привлеченных к административной ответственности, составило 2187 человек. В правоохранительные органы передано 347 материалов, по которым усматриваются признаки преступления, из них 215 дел (251 человек) направлено правоохранительными органами в суды, по 18 делам (26 человек) отказано в возбуждении уголовных дел, в том числе возвращено для рассмотрения в административном порядке 16 дел (17 человек), 98 дел (114 человек) - не рассмотрено. Наложено штрафов на сумму 2661,4 тыс. рублей, из них взыскано 1776,8 тыс. рублей, или 66,8 %. Изъято 16,4 т рыбы, 3139 единиц орудий лова, 172 единицы транспортных средств.

В 2008 году компенсационные средства, рассчитанные за ущерб рыбохозяйственным водоемам Азовского и Черного морей, составили 41419,0 тыс. рублей. Субъектами хозяйственной деятельности была возмещена часть компенсационных средств в сумме 2045,5 тыс. рублей, или 4,9 % от общей суммы ущерба, путем перевода их на счет ФГУ «Азчеррыбвод» (977,8 тыс. рублей) и управления Россельхознадзора по Ростовской области (1067,7 тыс. рублей).

Вместе с тем, по данным контролирующих органов, количество правонарушений в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов не снижается, а в некоторых регионах имеет тенденцию к увеличению. По данным прокуратуры Краснодарского края, в 2008 году возбуждено 661 уголовное дело, в 2009 году количество возбужденных уголовных дел составило 670. Многие пользователи водных биоресурсов превышают объемы освоения квот, установленные разрешениями на право их добычи, используя различные формы и методы сокрытия фактических объемов путем бесконтрольной выгрузки на берег в неустановленных местах. Криминальные структуры, занимающиеся браконьерством, хорошо оснащены технически, ими организована система получения информации о передвижениях сил контролирующих органов.

Следует отметить, что частое реформирование федеральных органов исполнительной власти, сопровождающееся сокращением численности инспекторского состава, негативно сказывается на эффективности государственного контроля за изъятием водных биологических ресурсов.

Фактическая численность государственных инспекторов Управления на 31 декабря 2008 года составляла 116 человек, при этом на 1 инспектора приходилось 3,46 тыс. кв. км обслуживаемой территории, 422,1 км протяженности речной сети и 7,4 тыс. га озер, водохранилищ и лиманов. На момент проверки штатная численность инспекторов Управления составляла 197 человек, или 56,3 % от установленных нормативов численности государственных инспекторов рыбоохраны.

При выполнении возложенных на Азово-Черноморское территориальное управление Росрыболовства полномочий им допускались нарушения законодательства Российской Федерации, в том числе:

- в отсутствие нормативного правового акта, определяющего порядок оформления и выдачи лицензии, в нарушение статей 36, 37 Федерального закона от 20 декабря



2004 года № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» Управление утвердило Временную инструкцию о порядке оформления, выдачи, регистрации, приостановления действия и аннулирования разрешений на добычу (вылов) водных биологических ресурсов, а также внесения изменений в указанные разрешения (приказ от 10 сентября 2008 года № 150);

- бланки разрешений на добычу водных биологических ресурсов применялись Управлением на основании рекомендаций Государственного комитета Российской Федерации по рыболовству, направленных по Интернету и не утвержденных в установленном порядке;

- изъятие у нарушителей незаконно добытых (выловленных) водных биоресурсов и продуктов их переработки, а также орудий лова, их реализация и уничтожение осуществлялись с нарушением постановлений Правительства Российской Федерации от 19 ноября 2003 года № 694 и от 31 мая 2007 года № 367;

- в нарушение статьи 29.10 КоАП сотрудники Управления самостоятельно принимали решения об уничтожении путем сжигания изъятых орудий лова.

## **2. Оценка состояния водных биологических ресурсов Азово-Черноморского бассейна**

Антропогенные преобразования экосистемы Азовского моря, произошедшие во второй половине XX века, стали неблагоприятным фактором для всех гидробиологических комплексов, населяющих водоем, в связи с чем отмечены существенные, в том числе и катастрофические, изменения условий обитания, воспроизводства популяций, продукционных процессов, запасов и уловов азовских рыб. Бассейн Азовского моря, особенно его часть, относящаяся к нижнему Дону, нижней Кубани и Донбассу и являющаяся одним из наиболее продуктивных аграрно-индустриальных регионов России и Украины, подвержен мощному антропогенному воздействию, что привело к существенному изменению его геосистемы.

В результате интенсивного изъятия природных запасов рыбы, нарушения воспроизводства в лиманах, а также строительства крупных гидросооружений на Дону и других реках бассейна рыбным запасам был нанесен значительный ущерб. Такие виды рыб, как сом, сазан, сельдь, тарань, рыбец, шемая и другие, утратили свое промысловое значение. В настоящее время промышленный лов осетровых не ведется, осуществляется только заготовка производителей для искусственного воспроизводства молоди. При этом увеличилось за счет хорошей приживаемости и размножения в естественных условиях количество рыб-акклиматизантов и рыб-вселенцев (толстолобик, пиленгас, белый амур, карп) как более неприхотливых. Число вселенцев в Азовское море, попавших с балластными водами и в результате обрастания днищ судов, как непосредственно, так и с черноморскими водами, превысило 10 видов. Однако наиболее ощутимое негативное воздействие на экосистему имело вселение в 1989 году планктонного хищника гребневика, сопровождавшееся резким сокращением запасов и уловов азово-черноморского анчоуса (хамсы) и других ценных видов рыб.

Основными факторами, повлиявшими на снижение биопродуктивности Азовского моря, являются:

- сильный «антропогенный стресс», связанный с интенсивной хозяйственной деятельностью как в акватории, так и на водосборных территориях нижнего Дона, Кубани и Приазовья, а также Таганрогского залива;

- техногенные воздействия в пределах акватории, обусловленные судоходством, добычей полезных ископаемых, дампингом грунтов из подходных каналов на подводные свалки, а также атмосферными выпадениями частиц техногенного происхождения;

- поступление в реки неочищенных или недостаточно очищенных стоков промышленных, сельскохозяйственных и коммунально-бытовых предприятий;

- негативное воздействие судоходства, проявляющееся в результате зарегулирования русел рек гидротехническими сооружениями, строительства и эксплуатации портовых комплексов, механического воздействия водного транспорта на берега, дно и гидробионтов, химического и биологического загрязнения воды судами.

Изучение водоемов Азово-Черноморского рыбопромыслового бассейна и подготовку материалов, обосновывающих общие допустимые уловы водных биологических ресурсов (далее - ОДУ), осуществляет ФГУП «АзНИИРХ».

В 2008 году институтом были выполнены научные исследования по следующим направлениям:

- комплексные исследования по оценке состояния биологических ресурсов Азово-Черноморского бассейна, мониторинг их состояния в целях научного обоснования объемов общих допустимых уловов и рекомендуемых объемов вылова, разработка рекомендаций по их рациональному использованию;

- разработка научно-обоснованных мер по повышению эффективности воспроизводства полупроходных рыб в Азовском бассейне.

Работы проводились в соответствии с календарным планом и планом ресурсных исследований и государственного мониторинга водных биологических ресурсов на 2008 год в зоне ответственности, закрепленной за ФГУП «АзНИИРХ» в Азовском и Черном морях.

По материалам исследований ФГУП «АзНИИРХ» получена оценка состояния экосистем, биологической продуктивности водоемов Азово-Черноморского бассейна, в том числе среды обитания, кормовой базы, состояния и динамики популяций промысловых гидробионтов, определены величины запасов и подготовлены прогнозы ОДУ различной заблаговременности и возможного вылова водных биологических ресурсов, осуществлены мониторинг промысла и его регулирование. С целью расширения сырьевой базы бассейна проведены работы по изучению малоизученных и малоиспользуемых объектов (моллюски, рапаны, макрофиты, понтогаммарусы), по поиску и применению новых орудий лова. Дана оценка масштабов и эффективности естественного и промышленного воспроизводства промысловых объектов, обобщены материалы по функционированию рыбохозяйственного комплекса Азово-Черноморского бассейна.

По результатам комплексных исследований 2008 года с учетом преобразований экосистем и состояния биологических ресурсов Азовского и Черного морей дан прогноз использования промысловых биоресурсов на 2010 год по видам: пиленгас, проходные рыбы (осетр, шемая, рыбец, сельдь), полупроходные рыбы (судак, лещ, тарань), морские (хамса, тюлька, бычок-кругляк, камбала-калкан) - Азовское море; шпрот, мерланг, камбала-калкан, барабуля, ставрида, кефаль азово-черноморская, акула-катран, скаты, рапана, макрофиты - Черное море; промысловые объекты пресноводного комплекса.

Согласно наблюдениям ФГУП «АзНИИРХ» за естественным воспроизводством промысловых рыб в 2008 году в Азово-Донском и Азово-Кубанском районах весенний сток реки Дон существенно ниже среднеголетних показателей. В связи с этим на нижнем Дону сложились крайне неблагоприятные условия как для нерестовых миграций, так и для нереста проходных и полупроходных рыб.

Весенний нерестовый ход осетровых рыб характеризовался исключительно низкой интенсивностью. В реке Дон для воспроизводственных целей было выловлено всего 2 осетра, белуга и севрюга в уловах отсутствовали. В условиях маловодья и при крайне низкой численности производителей результаты естественного нереста проходных осетровых рыб обнаружены не были. Поколение рыба 2008 года оценивается как низкоурожайное.

Естественные нерестилища Азово-Кубанского района в пополнении запасов ценных полупроходных рыб (судака и тарани) Азовского моря занимают ведущее место. Однако масштабы воспроизводства этих рыб недостаточны. Кризисное состояние в прошлом богатейших природных водоемов Кубани в современный период вызвано не только длительным отрицательным антропогенным воздействием, но в значительной степени их нерациональной эксплуатацией.

Общий объем воспроизводства судака на естественных кубанских нерестилищах в 2008 году оценивается в 0,32 млрд. штук. Эти показатели значительно ниже, чем в высокоурожайные годы (3-5 млрд. штук молоди).

Объем воспроизводства молоди тарани в 2008 году оценен в 0,24 млрд. штук, что в 20 раз ниже, чем в середине 1990-х годов.

В Азовском море промысловые запасы пиленгаса, хамсы, тюльки и бычка находятся на стабильном уровне, что позволяет увеличить их вылов путем соответствующей организации промысла, развития приемно-перерабатывающих баз и углубления рыбопереработки с использованием современных технологий. Значительный резерв сохраняется в отношении освоения запасов рыб Черного моря, в первую очередь, шпрот, ставриды, азово-черноморской кефали. В то же время в Азовском море продолжает сохраняться депрессивное состояние популяций основных проходных и полупроходных рыб. По ряду видов (осетровые, лещ, чехонь, донская тарань и донской судак) состояние популяций близко к катастрофическому.

В 2008 году азовская хамса сформировала низкоурожайное поколение порядка 10 млрд. экземпляров. В настоящее время азовская хамса имеет хорошие товарные качества (размер, масса, жирность), что делает ее одним из наиболее важных и экономически привлекательных объектов рыболовства. Решением XX сессии Российско-Украинской комиссии по вопросам рыболовства в Азовском море промысел азовской хамсы в 2009 году также, как тюльки и азовской камбалы-калкан, будет осуществляться сторонами в счет общеквотных лимитов без деления на национальные квоты.

Запас тюльки стабилен и находится на уровне 300-450 тыс. т. Квота Российской Федерации устанавливается на постоянном уровне 40 тыс. т, однако осваивается лишь весной в Таганрогском заливе пассивными орудиями лова, интенсивность этого промысла близка к предельным величинам. Восстановление интереса к более полному освоению квоты (резерв - более 30 тыс. т) возможно при внедрении современных способов переработки тюльки (автоматическая сортировка, мелкая фасовка с использованием вакуумной упаковки, белковая экстракция, вытяжка липидного концентрата и т. д.) и увеличении потребностей отечественного животноводства и рыболовства в дешевых и массовых источниках белка.

В современных экологических условиях и низкой солености моря запас азовских бычков достаточно стабилен - на уровне 30 тыс. т. Квота Российской Федерации в объеме 3600 т отечественной рыбной промышленностью осваивается менее чем наполовину, в то время как организации Украины полностью осваивают квоту (5400 т) и дополнительно изымают до 1500 т бычка в заморные периоды. Существующая отечественная нормативная база не позволяет проводить отлов бычка в заморный период. Освоение запаса сдерживается отсутствием инфраструктуры для современных методов переработки бычка (замороженные обезглавленные и потрошенные тушки, филе для жарки, другие полуфабрикаты). Имеется значительный резерв для освоения запаса бычка в прибрежной 5-мильной зоне моря, лиманах, Керченском проливе и Таганрогском заливе.

Запас судака в Азовском море неуклонно снижается и в 2010 году не превысит 1500 т. Это минимальное количество, необходимое для сохранения стабильного уровня естественного воспроизводства судака.

Запас тарани находится на стабильно невысоком уровне. Численность донской популяции сохраняется на весьма низком уровне при преобладании рыб младшевозрастного состава. В Азово-Кубанском районе запас тарани находится в более благополучном состоянии.

Запас камбалы-калкан черноморской имеет умеренную тенденцию к увеличению, в настоящее время находится на уровне 1,1 тыс. т, а в 2010 году прогнозируется на уровне 1,2 тыс. тонн.

Запас азовской камбалы-калкан находится в депрессивном состоянии и сохранится на низком уровне в обозримой перспективе.

Состояние запаса барабули достаточно стабильное, что позволяет установить возможную долю изъятия этого ценного и экономически привлекательного объекта прибрежного рыболовства в объеме 250 т, что находится в пределах возможной величины эксплуатации запаса этого короткоциклического вида (до 30 % от запаса).

Запас ставриды за последние 6 лет существенно вырос и стабилизировался на уровне 8-9 тыс. т. Предлагаемая квота изъятия в размере 2,5 тыс. т находится в пределах возможной величины эксплуатации запаса этого короткоциклического вида (до 30 %), но осваивается отечественной рыбной промышленностью неэффективно. Это связано с крайне низким технологическим уровнем отечественной рыбопереработки в Азово-Черноморском бассейне - отсутствием современных высокопроизводительных рыбо-разделочных автоматов, ускоренной микроволновой вялки и сушки, мелкой вакуумной упаковки, скороморозильных мощностей и т. д.

Запас азово-черноморской кефали находится на стабильном уровне 3,5-4,2 тыс. т. Общий допустимый улов в объеме 500-600 т прибрежным рыболовством ежегодно недоосваивается. Перспективы развития промысла кефали видятся в освоении новых способов активного и пассивного лова с использованием современных технических средств и новаций.

Запасы акулы-катран, скатов имеют тенденцию к снижению. Уровень освоения общего допустимого улова акулы является низким, что связано с невысоким потребительским спросом на пищевую продукцию из этих видов. Увеличение спроса возможно на отдельные компоненты состава тела с высокой биологической активностью после глубокой наукоемкой переработки сырья.

Общий запас рапаны в 2008 году составил 292,2 тыс. т. На 2009-2010 годы прогнозируется 280 тыс. т, из них 27,2 тыс. т кондиционной, используемой в пищевой промышленности. Активная добыча рапаны российскими рыбаками не ведется по причине нерентабельности.

Запас цистозир в 2008 году определен в 327 тыс. т сырой массы. Заросли макрофитов являются биологическим фильтром, а район произрастания приурочен к курортной зоне, несущей в летний сезон повышенную антропогенную нагрузку. Поэтому, учитывая особые условия ведения хозяйственной деятельности в прибрежной зоне курортов федерального и краевого значения, а также отсутствие промысла макрофитов в российских территориальных водах, к добыче рекомендовано не более 10 тыс. т в сырой массе. В 2010 году запасы цистозир в Черном море при стабильной экологической обстановке прогнозируются на уровне 327 тыс. т, к добыче рекомендуется не более 10 тыс. тонн.

Промысловый запас кубанского рака в водоемах Азово-Донского района в 2008 году составил 115,2 т, общий допустимый улов - 26,2 т, включая Миусский лиман. В 2009 году запас составит 132,85 т, в 2010 году - 140,2 т. Общий рекомендованный допустимый улов, соответственно, - 31,6 и 33,8 т с учетом Миусского лимана.

Общий допустимый улов водных биологических ресурсов на 2008 год по Черному морю (сельдь азово-черноморская, русский осетр, севрюга, камбала-калкан, шпрот, ба-

рабуля, мерланг, скаты, акула-катран, пиленгас, кефаль, ставрида, прочие морские) и Азовскому морю (барбуля, кефаль, ставрида, чехонь, прочие морские, прочие пресноводные) Росрыболовство утвердило на 27 дней позже срока, установленного пунктом 7 Положения об определении и утверждении общих допустимых уловов водных биологических ресурсов, а также о внесении в них изменений, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 26 сентября 2005 года № 583 (приказ Росрыболовства от 28 ноября 2007 года № 27).

На XIX сессии Комиссии (протокол от 19 октября 2007 года) были установлены промысловые запасы и общий допустимый улов основных промысловых рыб Азовского моря на 2008 год. В целях выполнения решений Комиссии Росрыболовство издало приказ от 19 мая 2008 года № 441 «О мерах по выполнению решений XIX сессии Российско-Украинской комиссии по вопросам рыболовства в Азовском море», которым утвердило общий допустимый улов водных биологических ресурсов Азовского моря в 2008 году позже на 6 месяцев, чем предусмотрено постановлением Правительства Российской Федерации от 26 сентября 2005 года № 583.

Так, общий допустимый улов на 2008 год установлен: по осетру - 14,2 т, севрюге - 2,62 т, судаку - 450,0 т, пиленгасу - 15000,0 т, камбале-калкан азовской - 160,0 т, бычку - 9000,0 т, тарани - 300,0 т, лещу - 90,0 т, рыбцу - 8,0 т, хамсе азовской - 25000,0 т, тюльке - 80000,0 т, сельди - 205,0 т, чехони - 12,0 тонны.

Промысловый запас на 2008 год по судаку составил 3000,0 т, пиленгасу - 50000,0 т, камбале-калкан азовской - 650,0 т, бычку - 30000,0 т, тарани - 1200,0 т, лещу - 530,0 т, рыбцу - 83,0 т, хамсе азовской - 100000,0 т, тюльке - 400000,0 т, сельди - 830,0 т, чехони - 60,0 тонны.

Общий допустимый улов и промысловый запас бычка для изъятия в открытой части акватории Азовского моря установлен без учета запаса и ОДУ в лиманах и в прибрежной зоне заливов украинского и российского побережий.

Осетровые виды рыб должны изыматься только для целей воспроизводства и выполнения научно-исследовательских работ.

### **3. Распределение и освоение квот на вылов водных биологических ресурсов, выделенных в 2008 году для осуществления промышленного рыболовства, в научно-исследовательских и контрольных целях, в целях рыболовства, воспроизводства и акклиматизации водных биоресурсов**

Протоколом XIX сессии Комиссии от 19 октября 2007 года были определены ОДУ и распределены квоты вылова основных промысловых рыб Азовского моря на 2008 год между Российской Федерацией и Украиной, которые приведены ниже:

(тонн)

Виды рыб	ОДУ по бассейну	Распределение квот	
		Российская Федерация	Украина
Хамса азовская	25000,0	15000,0	10000,0
Тюлька	80000,0	40000,0	40000,0
Сельдь	205,0	143,0	62,0
Осетр	14,2	10,2	4,0
Севрюга	2,62	1,62	1,0
Пиленгас	15000,0	5250,0	9750,0
Судак	450,0	292,5	157,5
Бычки	9000,0	3600,0	5400,0
Камбала-калкан азовская	160,0	прилов не лимитируется	160,0
Лещ	90,0	90,0	прилов не лимитируется
Тарань	300,0	300,0	прилов не лимитируется
Рыбец	8,0	8,0	прилов не лимитируется
Чехонь	12,0	12,0	прилов не лимитируется
Итого	130241,82	64707,32	65534,5

Квоты добычи (вылова) водных биологических ресурсов в Азовском море Российской Федерации на 2008 год составили 64707,32 т, или 49,7 %, а Украины - 65534,5 т, или 50,3 процента.

Госкомрыболовство России приказом от 28 ноября 2007 года № 29 «О распределении общих допустимых уловов водных биологических ресурсов в Азово-Черноморском бассейне применительно к видам квот на 2008 год» (с изменениями) и приказом от 19 декабря 2007 года № 84 «О распределении общих допустимых уловов водных биологических ресурсов во внутренних водах Российской Федерации, за исключением внутренних морских вод Российской Федерации, применительно к видам квот на 2008 год» (с изменениями) утвердило квоты добычи (вылова) водных биологических ресурсов для осуществления рыболовства в соответствии с действующим законодательством.

Так, квоты добычи (вылова) водных биологических ресурсов в научно-исследовательских и контрольных целях составили по Азовскому морю 3127,01 т, по Черному морю - 2319,78 т; в целях рыбоводства, воспроизводства и акклиматизации водных биологических ресурсов по Азовскому морю - 91,33 т, для прибрежного рыболовства по Азовскому морю - 63403,79 т, по Черному морю - 35910,12 т (данные приведены с учетом квот, выделяемых для организации любительского и спортивного рыболовства и для осуществления рыболовства в учебных и культурно-просветительских целях).

Квоты добычи (вылова) водных биологических ресурсов по Цимлянскому водохранилищу составили 11017,914 т, в том числе: в научных целях - 190,86 т, в целях воспроизводства и акклиматизации водных биологических ресурсов - 40,0 т, для прибрежного рыболовства - 10727,54 т, для любительского и спортивного рыболовства - 59,514 тонны.

В целях организации и проведения комплексного изучения водных биологических ресурсов в 2008 году, оценки состояния их запасов и определения общих допустимых уловов водных биоресурсов в соответствии с объемами научных квот, установленных для осуществления рыболовства в научно-исследовательских и контрольных целях (приказ Госкомрыболовства России от 28 ноября 2007 года № 29), приказами Госкомрыболовства России от 13 февраля 2008 года № 121, от 28 мая 2008 года № 473 и от 28 мая 2008 года № 474 распределены научные квоты Черного и Азовского морей на 2008 год в размере 5446,79 т, из них: 4676,01 т - ФГУП «АзНИИРХ», 769,63 т - ФГУ «Азчеррыбвод», 1,15 т - ГУ ММБИ КНЦ РАН.

При этом Госкомрыболовство России нарушило пункт 9 Положения о распределении общих допустимых уловов водных биологических ресурсов применительно к видам квот их добычи (вылова), утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 15 декабря 2005 года № 760, распределив квоты добычи (вылова) водных биологических ресурсов для осуществления рыболовства в научно-исследовательских и контрольных целях ФГУП «АзНИИРХ» спустя 35 дней от утвержденного ОДУ. До ФГУ «Азчеррыбвод» и ГУ ММБИ КНЦ РАН квоты были доведены с опозданием на 5 месяцев.

В 2008 году пополнение Азовского моря молодью ценных промысловых рыб осуществлялось за счет искусственного воспроизводства. В последние годы обеспеченность осетровых рыбозаводов производителями осетровых видов рыб и нерестово-выростных хозяйств производителями полупроходных рыб неуклонно снижается, что влечет, наряду с устаревшей материально-технической базой предприятий, снижение плана выпуска молоди.

Федеральной целевой программой «Повышение эффективности использования и развитие ресурсного потенциала рыбохозяйственного комплекса в 2009-2013 годах» предусмотрена государственная поддержка промышленного воспроизводства проходных и полупроходных рыб в современных условиях, что является одним из основных способов восстановления статуса Азовского моря как рыбохозяйственного водоема ценных промысловых рыб.

В счет квот, выделенных России по протоколу XIX сессии Комиссии, Госкомрыболовство России приказом от 17 марта 2008 года № 235 распределило ФГУ «Азчеррыбвод» квоты добычи (вылова) водных биологических ресурсов в Азово-Черноморском бассейне для осуществления рыболовства в целях рыбоводства, воспроизводства и акклиматизации водных биологических ресурсов на 2008 год в размере 2,83 т, в том числе русский осетр - 2,75 т и севрюга - 0,08 тонны.

Кроме того, во исполнение приказа Госкомрыболовства России от 11 февраля 2008 года № 90 «О размещении заказа на выполнение работ по воспроизводству водных биологических ресурсов в 2008 году для государственных нужд», а также государственных контрактов, заключенных в соответствии с законодательством о государственных закупках, Госкомрыболовство России приказом от 21 апреля 2008 года № 334 утвердило распределение между пользователями квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов в Азово-Черноморском бассейне для осуществления рыболовства в целях рыбоводства, воспроизводства и акклиматизации водных биологических ресурсов на 2008 год в размере 38,48 т, в том числе:

- ФГУП «Гривенский осетровый рыбоводный завод» - 0,41 т (осетр - 0,3 т, севрюга - 0,11 т);
- ФГУП «Темрюкский осетровый рыбоводный завод» - 0,3 т (осетр);
- ФГУП «Рогожский рыбоводный завод» - 7,8 т (лещ - 7,0 т, судак - 0,3 т, тарань - 0,1 т, прочие пресноводные - 0,4 т);
- ФГУП «Аксайско-Донской завод» - 3,75 т (лещ - 0,2 т, судак - 0,1 т, тарань - 0,05 т, рыбец - 3,02 т, прочие пресноводные - 0,2 т);
- ФГУП «Рыбоводный завод «Взморье» - 6,6 т (лещ - 5,5 т, судак - 0,3 т, тарань - 0,2 т, прочие пресноводные - 0,6 т);
- ОАО «Кулешовское рыбоводное хозяйство» - 19,8 т (лещ - 19,15 т, тарань - 0,05 т, карась серебряный - 0,2 т, прочие пресноводные - 0,4 тонны).

Фактический выпуск молоди ценных промысловых видов рыб в естественные водоемы и водохранилища в 2008 году увеличился по сравнению с 2007 годом на 8,7 % и составил 4860,41 млн. штук, или 107,3 % от установленного задания (за счет перевыполнения установленного задания по частичковому на 7,4 %). По выпуску осетровых видов рыб задание 2008 года невыполнено на 28,2 %, растительноядных - на 1,6 %. В 2007 году задание по выпуску осетровых невыполнено всего на 3,1 %, а по частичковым и растительноядным видам рыб перевыполнено на 6,5 % и 3,5 %, соответственно.

Приказом Госкомрыболовства России от 12 мая 2008 года № 410 распределены квоты добычи (вылова) водных биологических ресурсов для осуществления рыболовства в учебных и культурно-просветительских целях между пользователями на 2008 год в размере 6,03 т, в том числе в счет квот, выделенных России по решению Комиссии - 3,35 т. Указанные квоты были распределены по организациям: ГОУ ВПО МГУТУ - 1,4 т (хамса азовская - 0,2 т, тюлька - 0,2 т, судак - 0,5 т, пиленгас - 0,5 т); ГУ ЮНЦ РАН - 2,23 т (сельдь азовская - 0,1 т, хамса азовская - 0,5 т, бычок - 0,15 т, тарань - 0,15 т, рыбец - 0,1 т, лещ - 0,15 т, судак - 0,2 т, пиленгас - 0,5 т, чехонь - 0,1 т, карась серебряный - 0,1 т, прочие пресноводные - 0,18 т); ГУ ЮНЦ РАН - 2,4 т (шпрот - 0,5 т, мерланг - 0,5 т, камбала-калкан - 0,25 т, ставрида - 0,15 т, барабуля - 0,15 т, акула-картан - 0,25 т, скаты - 0,5 т, рапана - 0,1 тонны).

В соответствии со статьей 30 Федерального закона от 20 декабря 2004 года № 166-ФЗ и приказом Госкомрыболовства России от 28 ноября 2007 года № 29, решениями межведомственной комиссии по определению долей, закрепляемых за заявителями на вылов (добычу) водных биологических ресурсов для прибрежного рыболовства, и заключенными договорами Госкомрыболовство России приказами от 13 декабря 2007 года № 57 «О распределении квот добычи (вылова) водных биоресурсов для осуществления

прибрежного рыболовства в Черном и Азовском морях на 2008 год пользователям Краснодарского края» и от 13 декабря 2007 года № 58 «О распределении квот добычи (вылова) водных биоресурсов для осуществления прибрежного рыболовства в Черном и Азовском морях на 2008 год пользователям Ростовской области» распределило квоты добычи (вылова) водных биологических ресурсов для прибрежного рыболовства на 2008 год: в Черном море - 50 пользователям Краснодарского края и 16 пользователям Ростовской области; в Азовском море - 84 пользователям Краснодарского края и 30 пользователям Ростовской области.

Квоты на вылов водных биологических ресурсов в Черном море, полученные Российской Федерацией в 2008 году по всем видам рыболовства, были освоены лишь на 30,1 %. В 2008 году были недоосвоены квоты по вылову: хамсы азовской - 5813,22 т, или 38,8 % от выделенной квоты, тюльки - 33135,18 т, или 82,8 %, сельди - 130,06 т, или 91,0 %, пиленгаса - 3645,13 т, или 69,4 %, судака - 203,62 т, или 69,6 %, бычка - 2033,4 т, или 56,5 %, леща - 82,38 т, или 91,5 %, тарани - 185,43 т, или 61,8 %, рыба - 7,48 т, или 93,5 %, чехони - 10,17 т, или 84,7 %, осетра русского - 9,75 т, или 95,6 %. Недоосвоение квоты вылова севрюги составило 100 процентов.

Значительно недоосваивались квоты на вылов водных биологических ресурсов Азовского моря, предоставленные для проведения научно-исследовательских работ и контрольного лова. Так, в 2008 году квоты добычи (вылова) водных биологических ресурсов для осуществления рыболовства в научно-исследовательских и контрольных целях были освоены лишь на 37,8 %, только по хамсе азовской освоение составило 78,1 %, а по остальным видам квот от 53,5 до 3,5 процента.

Квоты добычи (вылова) водных биологических ресурсов для осуществления рыболовства в целях рыбоводства, воспроизводства и акклиматизации водных биологических ресурсов на 2008 год Российской Федерацией были освоены всего на 3,7 %. Квоты на вылов севрюги, судака, тарани и рыба не осваивались.

Одной из причин неосвоения квот явилось несвоевременное распределение Госкомрыболовством России квоты между пользователями для осуществления рыболовства в целях рыбоводства, воспроизводства и акклиматизации водных биологических ресурсов на 2008 год (приказы Госкомрыболовства России от 17 марта 2008 года № 235, от 21 апреля 2008 года № 334). Так, вылов рыба осуществляется до марта каждого года, а квоты на добычу (вылов) водных биоресурсов для осуществления рыболовства в целях рыбоводства распределены позднее.

Неосвоение квот привело к затруднению выполнения задания по выпуску молоди ценных промысловых видов рыб.

Для организации любительского и спортивного рыболовства, а также рыболовства в учебных и культурно-просветительских целях в 2008 году были выделены квоты в размере 3,35 т, которые освоены не были.

В течение ряда последних лет низкий уровень освоения квот, выделенных для прибрежного рыболовства в Азовском море по таким видам рыб, как хамса, тюлька, пиленгас, бычок, связан с отсутствием рыбоприемных и рыбоперерабатывающих баз на побережье.

В целом квоты по Азово-Черноморскому бассейну на 2008 год составили 118167,3 т, а вылов 39342,28 т, или 33,3 % от выделенной квоты, в том числе:

- квоты добычи (вылова) водных биологических ресурсов для осуществления рыболовства в научно-исследовательских и контрольных целях - 6236,8 т, вылов - 2238,52 т, или 35,9 %;

- в целях рыбоводства, воспроизводства и акклиматизации водных биологических ресурсов - 614,43 т, вылов - 141,11 т, или 23,0 %;

- для организации любительского и спортивного рыболовства - 440,94 т, вылов - 25,92 т, или 5,6 %;



- в учебных и культурно-просветительских целях - 6,03 т, вылов не осуществлялся;
- для прибрежного рыболовства - 110869,1 т, вылов - 36936,73 т, или 33,3 процента.

В 2008 году Госкомрыболовством России не были распределены между пользователями квоты добычи (вылова) водных биологических ресурсов для осуществления прибрежного рыболовства в Азовском и Черном морях в размере 13397,68 т и квоты, выделенные для рыболовства в целях рыбоводства, воспроизводства и акклиматизации, - 49,52 тонны.

В настоящее время в Азово-Черноморском рыбопромысловом бассейне сложилась крайне неблагоприятная ситуация с освоением квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов. Так, в последние годы запасы ценных видов рыб в Азово-Черноморском бассейне неуклонно сокращаются, в 2008 году вылов водных биологических ресурсов организациями и предприятиями России и Украины составил 70,1 тыс. т, что на 24,4 % ниже уровня 2007 года и на 37,7 % ниже уровня 2000 года. Промысел осетровых в промышленных целях был закрыт с 2000 года, а уловы тарани, леща, судака сократились, соответственно, в 2,9, 13 и 22 раза по сравнению с уровнем 2000 года.

За последние 5 лет уловы в морях сократились до 9-10 тыс. т, при этом уловы ценных видов рыб составляют всего 1,6-1,7 тыс. т и представлены практически на 90 % пиленгасом. Основными факторами, влияющими на вылов водных биологических ресурсов, являются:

- низкий уровень естественного воспроизводства, вызванный отсутствием водопусков в весенний период из Цимлянского водохранилища и, как следствие, незалитие нерестовых площадей;

- недостаточные мероприятия по искусственному воспроизводству (небольшое количество выпускаемой молоди осетровых, низкая эффективность размножения на нерестово-вырастных хозяйствах, морально устаревшие мощности рыбообразовных заводов);

- ухудшение условий обитания в низовьях впадающих в Азовское море рек Дон и Кубань;

- недостаточное количество рыбопромыслового флота для вылова массовых видов водных биологических ресурсов, таких как тюлька, хамса, шпрот, бычок. Кроме того, рыбопромысловый флот имеет износ корпусов и судовых механизмов - 70 %;

- недостаток в крупнотоннажных, приемотранспортных, рыбодобывающих и рыбообработывающих судах;

- высокая цена на горюче-смазочные материалы негативно влияет на показатели промысла массовых, но малоценных видов водных биологических ресурсов;

- отсутствие рыбоперерабатывающих предприятий, осуществляющих глубокую переработку рыбы-сырца на всем российском побережье Азовского и Черного морей (ОАО «Ахтарский рыбокомбинат» является единственным предприятием, которое физически не может удовлетворить потребности по приему всего объема вылавливаемых видов водных биологических ресурсов);

- отсутствие специализированных мест для приема уловов водных биологических ресурсов (причальных стенок для судов).

По состоянию на 1 января 2009 года организации Краснодарского края и Ростовской области имеют 44 судна, в том числе: малый рыболовный сейнер типа СЧС - 15 единиц, приемно-транспортный рефрижератор типа ПТР - 14 единиц, рыболовный сейнер - 2 единицы, зверобойно-рыболовное судно типа «Тюлень» - 1 единица, малый рыболовный сейнер-траулер - 2 единицы, маломерный рыболовный траулер рефрижераторный - 3 единицы, бот промысловый малый БПМ - 6 единиц, буксирный катер БК - 1 единица.

В 2008 году на промысле водных биологических ресурсов в Черном и Азовском морях находилось 31 судно, в том числе принадлежащие предприятиям Краснодарского края -

22 единицы и Ростовской области - 9 единиц. Предприятия Краснодарского края имеют суда, которые эксплуатировались от 9 до 29 лет, а Ростовской области - от 11 до 30 лет.

Сокращение рыбных запасов имеет не только экономический, но и социальный аспект - сокращение рабочих мест, ухудшение условий жизни прибрежных поселений, снижение реальных доходов сельского населения и падение объемов обеспечения населения рыбной продукцией.

В 2008 году улов рыбы и добыча других морепродуктов предприятиями Ростовской области составили 20309,0 т, или на 10,3 % ниже уровня 2007 года. Предприятиями области было произведено в 2008 году товарно-пищевой рыбной продукции, включая рыбные консервы, в размере 27978,0 т, что на 5,4 % ниже уровня 2007 года и на 3,7 % ниже уровня 2000 года. Выпуск консервов сокращен на 398 т по сравнению с 2007 годом. Среднесписочная численность работников в рыбной отрасли в 2008 году составила 2283 человека, или уменьшилась почти в 2 раза по сравнению с 2000 годом. Среднемесячная заработная плата в рыбной отрасли в 2008 году составила 7,8 тыс. рублей, или возросла на 17,2 % по сравнению с 2007 годом.

#### **4. Эффективность деятельности государственных органов управления по выполнению Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Украины о сотрудничестве в области рыбного хозяйства от 24 сентября 1992 года, в том числе в рамках Российско-Украинской комиссии по вопросам рыболовства в Азовском море**

Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Украины о сотрудничестве в области рыбного хозяйства от 24 сентября 1992 года является рамочным и устанавливает лишь общие направления двустороннего сотрудничества. Практическая деятельность по совместной эксплуатации запасов Азовского моря и разработке согласованных мер по сохранению, оптимальному использованию, изучению биоресурсов осуществляется Российско-Украинской комиссией по вопросам рыболовства, основными задачами которой являются: координация деятельности российской и украинской сторон по сохранению, воспроизводству и рациональному использованию водных биоресурсов, а также по сохранению среды их обитания; мониторинг состояния запасов и ежегодное определение общих допустимых уловов промысловых видов водных биоресурсов, а также национальных квот вылова с учетом вклада каждой из сторон в их воспроизводство, охрану и изучение; согласование мер регулирования и контроля промысла; рассмотрение и согласование научно-исследовательской деятельности в области рыбного хозяйства в Азовском море.

Основной формой работы Комиссии являются сессии, которые проводятся не реже 1 раза в год, поочередно на территории каждой из стран. За 17-летний период деятельности Комиссии состоялось 20 очередных сессий и 1 внеочередная. Для сбора, обобщения, систематизации необходимой информации и подготовки документов и материалов к сессиям в рамках Комиссии созданы рабочие группы (группы экспертов).

С 1997 года действует информационно-методический семинар, основными задачами которого являются унификация методик сбора и обработки материалов по оценке запасов основных промысловых рыб Азовского моря, подготовка перечня первичных данных, предлагаемых для обмена, разработка и согласование методик расчета запаса, общего допустимого улова, унификация форм представления соответствующей информации. Семинары проводятся ежегодно на базе ФГУП «АзНИИРХ» и ФГУП «ЮгНИРО».

В целях координации двустороннего сотрудничества по сохранению, воспроизводству и рациональному использованию водных биологических ресурсов Комиссия решает вопросы оперативного регулирования промысла судами азовской хамсы, тюльки,

пиленгаса и бычка; осуществляет организацию взаимодействия в чрезвычайных ситуациях; разрабатывает предложения по совместным нормативным актам, схемам развития бассейна и отраслевым проектам.

В ходе мониторинга состояния запасов биоресурсов Азовского моря производится обмен информацией о результатах выполнения научными организациями России и Украины научно-исследовательских и научно-промысловых работ. По результатам рассмотрения материалов научных организаций по запасам водных биологических (живых) ресурсов определяются общие допустимые уловы промысловых видов водных биоресурсов, а также национальные квоты вылова с учетом вклада каждой из сторон в их воспроизводство, охрану и изучение.

В рамках Комиссии осуществляется согласование мер регулирования и контроля промысла в районе Азовского моря. В 2008 году Комиссия рекомендовала сторонам осуществлять промысел в соответствии с согласованными ею ранее мерами регулирования.

Осенняя заготовка производителей осетровых видов рыб осуществлялась в соответствии с решением Комиссии с 1 сентября по 30 ноября с использованием российской стороной 370 ставных неводов (Ростовская область - 85 единиц, Краснодарский край - 285 единиц) и украинской стороной - 90 ставных неводов. Приловы судака и частичковых рыб при проведении осенней заготовки осетровых учитывались в счет промышленных квот.

Азово-Черноморским территориальным управлением в 2008 году было выдано 38 разрешений сторонним предприятиям, 4 разрешения - воспроизводственным предприятиям. Заготовлено 34 штуки (весом 518 кг) производителей осетровых видов рыб, из них в осеннюю заготовку - 22 штуки (весом 309 килограммов).

Правила регулирования промысла в лиманах и реках, а также в прибрежной зоне Азовского моря и Керченского пролива (если при таком промысле не используются совместно эксплуатируемые запасы и при его ведении не может быть нанесен ущерб совместно эксплуатируемым запасам) каждая сторона принимает самостоятельно. Новые правила рыболовства для Азово-Черноморского рыбохозяйственного бассейна утверждены приказом Росрыболовства от 8 сентября 2008 года № 149.

В ходе осуществления научно-исследовательской деятельности в области рыбного хозяйства в Азовском море Комиссией рассматриваются предложения научных организаций по проведению экспедиционных исследований в Азовском море; согласовываются графики научно-исследовательских рейсов с указанием типов используемых судов, согласовываются программы, проводимые в целях учета водных биологических (живых) ресурсов и океанологического мониторинга Азовского моря; определяется общее количество тралений донными разноглубинными тралами на акватории Азовского моря при выполнении научно-исследовательских программ; обосновываются предельные характеристики судов, орудий лова, разрешенных для проведения научно-исследовательских программ и траловых съемок в Азовском море.

На XIX сессии Комиссии, состоявшейся в период с 17 по 19 октября 2007 года в г. Анапе, были рассмотрены предложения научно-исследовательских институтов России и Украины по проведению совместных экспедиционных исследований в Азовском море и одобрен перечень научно-исследовательских и научно-промысловых работ данных организаций. Из запланированных 11 научно-исследовательских работ выполнено 7, не выполнено 3, частично выполнена 1. Научно-промысловая работа, одобренная Комиссией, выполнена частично.

Основными причинами невыполнения работ, указанных в перечне XIX сессии Комиссии, являются отсутствие у институтов специализированных научно-исследовательских судов и отказ привлекаемых организаций от участия в добыче (вылове) водных биологических ресурсов в научно-исследовательских целях, обусловленный несовершенством российского законодательства.

В соответствии со статьей 21 Федерального закона от 20 декабря 2004 года № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» добытые при осуществлении рыболовства в научных целях водные биологические ресурсы должны использоваться только для проведения работ в вышеуказанных целях и подлежат возвращению в среду обитания после проведения этих работ. При этом, если физическое состояние таких водных биоресурсов не позволяет вернуть их в среду обитания, они подлежат уничтожению, что приводит к дополнительным затратам. Практика научно-исследовательских работ свидетельствует, что незначительную часть водных биологических ресурсов возможно вернуть в среду обитания после их добычи и использования в научно-исследовательских целях. Однако основная часть водных биоресурсов должна быть уничтожена, при этом денежные средства на их уничтожение не выделяются.

Проверка показала, что межведомственный статус Комиссии существенно осложняет реализацию ее решений, которые не могут быть выполнены в случае несоответствия законодательству одной из сторон.

На территории Российской Федерации исполнение решений Комиссии обеспечивается приказами Росрыболовства, сфера действия которых не распространяется на иные органы исполнительной власти, осуществляющие полномочия в сфере рыболовства. Так, Комиссией утвержден порядок осуществления контроля за изъятием промысловыми и иными судами водных биологических (живых) ресурсов в Азовском море и Керченском проливе на 2008 год, согласно которому контроль за изъятием водных биоресурсов и его оперативное регулирование осуществляется с российской стороны Госкомрыболовством России (территориальными управлениями) и ФСБ России (Черноморско-Азовское пограничное управление береговой охраны ФСБ России). Однако полномочия по государственному контролю и надзору за водными биоресурсами в Азовском море осуществляют только пограничные управления береговой охраны ФСБ России.

В целом следует отметить, что межправительственное соглашение от 24 сентября 1992 года в значительной мере устарело и нуждается в доработке. В коренном изменении нуждается статья 7 межправительственного соглашения в плане расширения полномочий Российско-Украинской комиссии по вопросам рыболовства в Азовском море. Существенным недостатком соглашения является то, что в нем не предусмотрено учреждение механизма по обеспечению выполнения его положений.

В настоящее время разрабатывается проект соглашения о сотрудничестве в области использования, охраны и управления водными живыми ресурсами Черного и Азовского морей и Керченского пролива (ответственное ведомство - Росрыболовство).

#### **5. Эффективность использования государственных средств, выделяемых на регулирование, охрану, изучение и воспроизводство водных биологических ресурсов и обеспечение экологической безопасности в Азово-Черноморском рыбопромысловом бассейне**

В ходе проверки установлено, что бюджетные учреждения (Азово-Черноморское территориальное управление Росрыболовства и ФГУ «Азчеррыбвод») осуществляли расходование бюджетных средств в соответствии с бюджетными сметами, утвержденными Госкомрыболовством России 21 января 2008 года.

В течение года в бюджетные сметы вносились изменения, в результате чего:

- бюджетные ассигнования, утвержденные Управлению, увеличились в 3 раза и составили 66148,5 тыс. рублей по разделу 0400 «Национальная экономика», подразделу 0412 «Другие вопросы в области национальной экономики», целевой статье 0011500 «Территориальные органы», виду расходов 012 «Выполнение функций государственными органами»;

- бюджетные ассигнования, утвержденные ФГУ «Азчеррыбвод», увеличились в 1,4 раза и составили 108013,6 тыс. рублей по разделу 0400 «Национальная экономика», подразделу 0405 «Сельское хозяйство», целевым статьям 2710000 «Учреждения, обеспечивающие предоставление услуг в сфере рыбохозяйственной деятельности» и 1020000 «Непрограммные инвестиции в основные фонды», видам расходов 001 «Выполнение функций бюджетными учреждениями» и 003 «Бюджетные инвестиции».

По состоянию на 1 января 2009 года на лицевые счета бюджетных учреждений поступили средства федерального бюджета в объеме 66148,5 тыс. рублей и 108013,6 тыс. рублей, соответственно, что составляет 100 % от суммы доведенных ассигнований и лимитов.

Кассовые расходы Управления составили 66020,2 тыс. рублей, или 99,8 % к объему поступивших средств. Общий остаток неиспользованных средств составил 128,3 тыс. рублей и сформировался в основном по статье КОСГУ 224 «Арендная плата за пользование имуществом» - 106,8 тыс. рублей.

Кассовые расходы ФГУ «Азчеррыбвод» составили 108013,5 тыс. рублей, или 99,9 % к объему поступивших средств.

Проверка показала, что средства федерального бюджета, предусмотренные в 2008 году на регулирование, охрану, изучение и воспроизводство водных биоресурсов, использованы с нарушениями бюджетного законодательства Российской Федерации:

- допущены нарушения кассовой дисциплины, в том числе: по Управлению - на сумму 1768,8 тыс. рублей (принятие к учету авансовых отчетов, составленных не по форме; несоблюдение сроков при предоставлении денежных средств под отчет), по ФГУ «Азчеррыбвод» - на сумму 344,7 тыс. рублей (принятие к учету авансовых отчетов, составленных не по форме);

- в нарушение постановления Правительства Российской Федерации от 12 октября 2002 года № 729 «О размерах возмещения расходов, связанных со служебными командировками на территории Российской Федерации, работникам организаций, финансируемых за счет средств федерального бюджета» ФГУ «Азчеррыбвод» осуществило расходы в размере 4,5 тыс. рублей;

- в нарушение постановления Госкомстата России от 5 января 2004 года № 1 «Об утверждении унифицированных форм первичной учетной документации по учету труда и его оплаты» по командировочным удостоверениям, составленным без соответствующих отметок о прибытии и убытии, ФГУ «Азчеррыбвод» оплатило командировочные расходы в размере 35,9 тыс. рублей;

- в нарушение Инструкции по бюджетному учету, утвержденной приказом Минфина России от 10 февраля 2006 года № 25н, ФГУ «Азчеррыбвод» осуществило списание денежных средств в размере 6,0 тыс. рублей без оправдательных документов, а также Управление не приняло к учету и не отразило в бюджетной отчетности затраты на сумму 3,3 тыс. рублей;

- в нарушение Указа Президента Российской Федерации от 29 марта 2008 года № 421 «О повышении оклада месячного денежного содержания лиц, замещающих должности федеральной государственной гражданской службы» размеры месячных окладов государственных служащих были повышены Управлением на 2 месяца позже установленного срока, при этом сумма недоплат составила 7,8 тыс. рублей;

- за исполнение обязанностей временно отсутствующего работника, осуществленное с нарушением статьи 151 Трудового кодекса Российской Федерации, Управлением произведены выплаты в размере 7,9 тыс. рублей;

- в нарушение статьи 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации на лицевом счете Управления находились более 6 месяцев денежные средства в размере 14084,3 тыс. рублей, или 21,3 % от объема полученных бюджетных средств;

- в нарушение статьи 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации кредиторская задолженность ФГУ «Азчеррыбвод» на 1 января 2009 года составила 2392,5 тыс. рублей. Кроме того, учреждением не эксплуатировалось федеральное имущество остаточной балансовой стоимостью 8361,0 тыс. рублей, что является неэффективным использованием средств федерального бюджета.

Также бюджетными учреждениями были допущены нарушения законодательства Российской Федерации о размещении заказов для государственных и муниципальных нужд.

Так, в нарушение статьи 55 Федерального закона от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» Управление разместило заказы у единственного поставщика на общую сумму 521,7 тыс. рублей, в том числе: по договору с ЗАО «Мегафон-Кавказ» от 1 марта 2008 года № 17445556 на оказание услуг сотовой связи - на сумму 226,0 тыс. рублей, по договору с Дмитровским филиалом ФГОУВПО «АГТУ» от 13 ноября 2008 года № 4 на оказание услуг по повышению квалификации - на сумму 121,0 тыс. рублей, по договору с ООО «Южная телекоммуникационная компания» от 1 августа 2007 года (без номера) на оказание услуг международной и междугородней связи - на сумму 174,7 тыс. рублей.

В нарушение статьи 73 Бюджетного кодекса Российской Федерации ФГУ «Азчеррыбвод» не вело реестр закупок, осуществленных без заключения государственных контрактов. В ряде таких договоров отсутствовало наименование и количество поставляемого товара, а также его стоимость, что является нарушением статьи 455 Гражданского кодекса Российской Федерации.

Кроме того, ФГУ «Азчеррыбвод» допустило нарушения Федерального закона от 21 ноября 1996 года № 129-ФЗ «О бухгалтерском учете» при исполнении договоров, заключенных с рыбодобывающими организациями в рамках программы ресурсных исследований и государственного мониторинга (акты приемки-сдачи водных биоресурсов не составлялись, квитанции на сдачу рыбы не выдавались).

При расходовании средств федерального бюджета, выделенных в 2008 году на регулирование, охрану, изучение и воспроизводство водных биологических ресурсов, установлены отдельные нарушения, допущенные Азово-Черноморским территориальным управлением Росрыболовства и ФГУ «Азчеррыбвод». Они составили 16393,8 тыс. рублей и 11144,6 тыс. рублей, соответственно.

#### **6. Эффективность и целевое использование бюджетных средств, выделенных из региональных бюджетов на финансирование природоохранных мероприятий и мероприятий в области воспроизводства и сохранения водных биологических ресурсов**

В 2008 году средства из регионального бюджета на финансирование мероприятий в области воспроизводства и сохранения водных биологических ресурсов Управлению не выделялись. Законодательные нормы Российской Федерации в целом соответствуют положениям Бухарестской конвенции, а по вопросам охраны водных ресурсов являются более жесткими по отношению к установленным международным требованиям.

Возражения и замечания руководителей объектов контрольного мероприятия на результаты контрольного мероприятия отсутствуют.

#### **Выводы**

**1.** Международные договоренности, существующие в сфере обеспечения экологической безопасности и рационального использования биоресурсов Азово-Черноморского рыбопромыслового бассейна, создают прочную основу для совместной деятельности

в области защиты и сохранения природной среды Азовского и Черного морей и содействуют взаимовыгодному сотрудничеству прибрежных государств.

Между тем проверка показала, что существует ряд вопросов, в том числе в рамках двустороннего сотрудничества с Украиной, нуждающихся в урегулировании.

**1.1.** В системе межгосударственного регулирования проблем охраны Черного моря не предусмотрен эффективный механизм предотвращения загрязнения с судов нечерноморских государств за пределами территориальных вод прибрежных государств.

**1.2.** Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Украины о сотрудничестве в области рыбного хозяйства от 24 сентября 1992 года в значительной мере устарело и нуждается в доработке. Существенным недостатком соглашения является то, что в нем не предусмотрен механизм по обеспечению выполнения его положений.

**1.3.** Деятельность Российско-Украинской комиссии по вопросам рыболовства в Азовском море способствует эффективному взаимодействию двух государств по регулированию вопросов рыболовства в Азовском море.

Однако межведомственный статус Комиссии существенно осложняет реализацию ее решений, которые не могут быть выполнены в случае несоответствия законодательству одной из сторон. Так, исполнение решений Комиссии на территории Российской Федерации обеспечивается приказами Росрыболовства, сфера действия которых не распространяется на иные органы исполнительной власти, осуществляющие полномочия в сфере рыболовства.

До настоящего времени не урегулирован вопрос, касающийся применения рыбохозяйственными организациями Украины при промысле водных биоресурсов крупнотоннажных рыбопромысловых траулеров типа СРТМ, конструкция которых не позволяет вести добычу разрешенными в Азовском море неводами.

Спорным вопросом регулирования рыболовства является порядок учета рыбы, добытой в море в ходе судового промысла. Украинская сторона вносит в промжурнал количество добытой рыбы только после ее выгрузки на берег, что не позволяет четко отследить, сколько биоресурсов находится на украинских рыбопромысловых судах в момент их нахождения в море.

Несмотря на то, что Азовское море эксплуатируется двумя государствами - Российской Федерацией и Украиной - совместный контроль за промысловой деятельностью не осуществляется, обмен информацией о передвижении судов отсутствует.

**2.** Количество правонарушений в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов Азово-Черноморского бассейна не снижается, а в некоторых регионах имеет тенденцию к увеличению. Многие пользователи водных биоресурсов превышают объемы освоения квот, установленных разрешениями на право их добычи, используя различные формы и методы сокрытия фактических объемов путем бесконтрольной выгрузки на берег в неустановленных местах.

**2.1.** На эффективности использования биоресурсов негативно отражается несовершенство нормативных правовых актов Российской Федерации, регламентирующих деятельность по контролю и надзору, рациональному использованию, охране и сохранению водных биоресурсов:

- отсутствует четкое разграничение полномочий Российской Федерации и субъектов Российской Федерации при использовании и распоряжении водными биоресурсами;
- не установлен размер крупного ущерба, причиненного водным биоресурсам физическими лицами;

- не принят порядок взаимодействия по вопросам реализации конфискованного, движимого бесхозного, изъятого и иного имущества, обращенного в собственность государства;

- Росрыболовство не наделено полномочиями по администрированию штрафов, поступающих в бюджетную систему Российской Федерации от применения мер административного воздействия вследствие невыполнения законных требований должностного лица, осуществляющего производство по делу об административном правонарушении, дачи заведомо ложных показаний и т. д., что не позволяет на практике применять меры государственного принуждения при выявлении соответствующих правонарушений;

- перечни должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, утвержденные приказами Госкомрыболовства России от 20 декабря 2007 года № 67 и Росрыболовства от 29 декабря 2008 года № 491, являются открытыми, что позволяет составлять протоколы должностным лицам, не поименованным в приказах и не имеющим соответствующей квалификации;

- не закреплено право сотрудников территориальных управлений Росрыболовства на хранение, ношение и применение служебного оружия при исполнении ими служебных обязанностей.

**2.2.** На эффективности государственного контроля за изъятием водных биологических ресурсов негативно сказалось частое реформирование федеральных органов исполнительной власти, сопровождающееся сокращением численности инспекторского состава.

**3.** Антропогенные преобразования экосистемы Азовского моря, произошедшие во второй половине XX века, стали неблагоприятным фактором для всех гидробиологических комплексов, населяющих водоем, в связи с чем отмечены существенные изменения условий обитания, воспроизводства популяций, продукционных процессов, запасов и уловов азовских рыб.

Основными факторами, повлиявшими на снижение биопродуктивности Азовского моря, являются сильный «антропогенный стресс», связанный с интенсивной хозяйственной деятельностью; техногенные воздействия в пределах акватории; поступление в реки неочищенных или недостаточно очищенных стоков; отсутствие рыбохозяйственных водопусков из водохранилищ.

**4.** В 2008 году Росрыболовство неэффективно осуществляло функции по государственному регулированию в сфере рыболовства.

Общий допустимый улов водных биологических ресурсов Азовского моря в 2008 году утвержден на 6 месяцев позже, чем предусмотрено постановлением Правительства Российской Федерации от 26 сентября 2005 года № 583.

Квоты добычи (вылова) водных биологических ресурсов для осуществления рыболовства в научно-исследовательских и контрольных целях доведены до ФГУП «АзНИИРХ» на 35 дней позже срока, установленного постановлением Правительства Российской Федерации от 15 декабря 2005 года № 760, до ФГУ «Азчеррыбвод» и ГУ ММБИ КНЦ РАН - с опозданием на 5 месяцев.

**5.** На 2008 год квоты добычи (вылова) водных биологических ресурсов в Азовском море распределены Российской Федерации в объеме 64707,32 т, или 49,7 %, Украине - в объеме 65534,5 т, или 50,3 процента.

Квоты на вылов водных биологических ресурсов по всем видам рыболовства, выделенные Российской Федерации, освоены на 30,1 процента.

За последние 5 лет уловы сократились до 9-10 тыс. т, при этом уловы ценных видов рыб составляют всего 1,6-1,7 тыс. т и представлены на 90 % пиленгасом.

Основными факторами, влияющими на вылов водных биологических ресурсов, являются низкий уровень естественного воспроизводства, недостаточные мероприятия по искусственному воспроизводству, ухудшение условий обитания в низовьях впадающих



в Азовское море рек Дон и Кубань, недостаточное количество рыбопромыслового флота для вылова массовых видов водных биоресурсов, недостаток в крупнотоннажных, приемотранспортных, рыбодобывающих и рыбообработывающих судах, отсутствие крупных рыбоперерабатывающих предприятий и специализированных мест для приема уловов, несвоевременное распределение Росрыболовством квот добычи (вылова) водных биоресурсов.

**6.** Рыбодобывающий флот характеризуется значительным, зачастую критическим, износом - предприятия Краснодарского края имеют суда, которые эксплуатировались от 9 до 29 лет, а Ростовской области - от 11 до 30 лет. В 2008 году на промысле водных биологических ресурсов в Черном и Азовском морях находилось 31 судно, в том числе принадлежащие предприятиям Краснодарского края - 22 единицы и Ростовской области - 9 единиц.

Сокращение рыбных запасов имеет не только экономический, но и социальный аспект - сокращение рабочих мест, ухудшение условий жизни прибрежных поселений, снижение реальных доходов сельского населения и падение объемов обеспечения населения рыбной продукцией.

**7.** В 2008 году пополнение Азовского моря молодь ценных промысловых рыб осуществлялось за счет искусственного воспроизводства. В последние годы обеспеченность осетровых рыбоводных заводов производителями осетровых видов рыб и нерестово-выростных хозяйств производителями полупроходных рыб неуклонно снижается, что влечет, наряду с устаревшей материально-технической базой предприятий, снижение плана выпуска молоди.

Фактический выпуск молоди ценных промысловых видов рыб в естественные водоемы и водохранилища в 2008 году увеличился по сравнению с 2007 годом на 8,7 % и составил 4860,41 млн. штук, или 107,3 % от установленного задания (за счет перевыполнения установленного задания по частиковым на 7,4 %). Вместе с тем по выпуску осетровых видов рыб задание 2008 года невыполнено на 28,2 %, растительноядных - на 1,6 %. В 2007 году задание по выпуску осетровых невыполнено всего на 3,1 %, а по частиковым и растительноядным видам рыб перевыполнено на 6,5 % и 3,5 %, соответственно.

**8.** Из 11 научно-исследовательских работ, одобренных Российско-Украинской комиссией, выполнено всего 7 работ. Основными причинами невыполнения работ являются отсутствие у научных институтов специализированных научно-исследовательских судов и отказ привлекаемых организаций от участия в добыче (вылове) водных биологических ресурсов в научно-исследовательских целях в связи с ее нерентабельностью. В соответствии с российским законодательством добытые в научных целях водные биоресурсы подлежат возвращению в среду обитания после проведения научно-исследовательских работ или уничтожению.

**9.** При расходовании средств федерального бюджета, выделенных в 2008 году на регулирование, охрану, изучение и воспроизводство водных биологических ресурсов, установлены отдельные нарушения ведения бухгалтерского и бюджетного учета на общую сумму 16393,8 тыс. рублей по Азово-Черноморскому территориальному управлению Росрыболовства и 11144,6 тыс. рублей - по ФГУ «Азчеррыбвод».

### **Предложения**

**1.** В целях интенсификации международного сотрудничества, направленного на повышение эффективности использования водных биологических ресурсов Азово-Черноморского бассейна, необходимо актуализировать международные правовые договоренности.

Для выполнения обязательств, вытекающих из международных и двусторонних соглашений с Украиной, необходимо: создать единую российско-украинскую систему мониторинга природных ресурсов и экологической безопасности в отношении хозяйственной деятельности, ведущейся в Азовском море и Керченском проливе; разработать и утвердить на межправительственном уровне единые для рыбохозяйственных организаций Российской Федерации и Украины правила рыболовства в Азовском море с учетом его замкнутости и мелководности.

Прибрежным странам необходимо объединить усилия в проведении научных исследований, направленных на защиту и сохранение природной среды Азово-Черноморского бассейна. Такое сотрудничество должно включать в себя осуществление совместных исследований и исследовательских проектов, обмен научными данными и информацией.

**2.** В целях сохранения морских рыбных ресурсов в Азово-Черноморском бассейне, их рационального использования необходимо в ближайшей и среднесрочной перспективе решить следующие задачи:

- усовершенствовать систему комплексного рыбохозяйственного мониторинга водоемов для оценки запасов промысловых объектов и разработки действенных мер по регулированию рыболовства;

- интенсифицировать промысел традиционных для Азово-Черноморского бассейна объектов лова (тюлька, бычок, шпрот, хамса, камбала-калкан);

- осуществить модернизацию рыбохозяйственного комплекса, включая реконструкцию старого и строительство нового современного рыбодобывающего флота, приобретение приемно-перерабатывающих плавбаз, открытие дополнительных и расширение существующих рыболовных портов, увеличение мощности перерабатывающих предприятий и совершенствование технологий переработки сырья;

- учитывая, что активное развитие курортного бизнеса на территории Азово-Черноморского бассейна, строительство новых гостиниц и здравниц, особенно в г. Сочи, оказывает негативное воздействие на местную биофлору, рекомендовать органам исполнительной власти Краснодарского края принять необходимые меры по снижению экологического ущерба, наносимого деятельностью строительных фирм в рекреационных зонах, а также предусмотреть в государственных контрактах, заключаемых на строительство новых объектов, ответственность исполнителей за несоблюдение норм законодательства в сфере санитарной и экологической безопасности.

**3.** Рассмотреть вопрос о реорганизации ряда предприятий, занятых воспроизводством водных биологических ресурсов, в государственные учреждения, что позволит им избежать банкротства и сохранить занимаемые земельные участки, предусмотренные для воспроизводства рыбы и сосредоточенные, в основном, в прибрежной зоне Азово-Черноморского бассейна.

**4.** Совершенствование нормативно-правового обеспечения функционирования рыболовства и рыбопереработки в бассейне Черного и Азовского морей должно осуществляться из принципа своевременного и полного обеспечения выполнения необходимых мероприятий по сохранению и восстановлению запасов водных биологических ресурсов.

**5.** В целях повышения эффективности расходования средств федерального бюджета, предусмотренных на регулирование, охрану, изучение и воспроизводство водных биологических ресурсов, принять меры по обеспечению действенного контроля за получателями бюджетных средств, находящимися в ведении Росрыболовства.

**6.** Внести предложенные Росрыболовством изменения в федеральную целевую программу «Повышение эффективности использования и развитие ресурсного потенциала рыбохозяйственного комплекса в 2009-2013 годах», что позволит на территории Рос-

товской области за счет средств федерального бюджета и внебюджетных источников реализовать 5 мероприятий в сфере воспроизводства водных биологических ресурсов общей стоимостью более 1 млрд. рублей (строительство 2-й очереди Донского осетрового завода, обходного канала Кочетовского гидроузла, комплекса аквакультуры ФГУП «АзНИИРХ»; реконструкция ФГУП «Рогожкинский рыбопроизводный завод», ФГУП «Аксаиско-Донской рыбозавод»).

**7.** Внести изменения в Водный кодекс Российской Федерации в части восстановления положения о бесплатном заборе воды в целях рыбозаводства и воспроизводства водных биологических ресурсов (положение прекратило действие с 1 января 2007 года). Это позволит только в Ростовской области сохранить около 2 тыс. рабочих мест и предотвратить потерю производства 16 тыс. т рыбной продукции в год.

**8.** Предусмотреть при разработке схемы комплексного использования и охраны р. Дон и правил эксплуатации Цимлянского водохранилища осуществление рыбохозяйственных водопусков с целью обводнения нерестилищ нижнего Дона. Эта проблема отмечена в протоколе заседания Правительственной комиссии от 25 мая 2010 года. Данная мера позволит восстановить добычу судака, леща и осетровых в промышленном масштабе в Азово-Донском бассейне.

**9.** Предусмотреть выделение средств федерального бюджета на проведение научных исследований по определению комплексного негативного влияния всех видов воздействия судоходства на водные биоресурсы Азово-Донского района и разработку методики оценки наносимого ущерба. Реализация этого мероприятия позволит оценить величину наносимого ущерба и предъявить его к взысканию.

**10.** Рассмотреть вопрос о выделении Цимлянскому и Медведицкому (Волгоградская область) федеральным рыбозаводам дополнительных средств федерального бюджета для выпуска необходимых 30 млн. штук молоди белого толстолобика в Цимлянское водохранилище. Эта мера позволит снизить развитие сине-зеленых водорослей, которые ухудшают качество воды и приводят к гибели рыб.

**11.** По результатам контрольного мероприятия предлагается направить представление Счетной палаты Российской Федерации руководителю Федерального агентства по рыболовству А. А. Крайнему.

Отчет о результатах контрольного мероприятия направить Председателю Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации С. М. Миронову, Председателю Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Б. В. Грызлову.

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**М. В. ОДИНЦОВ**

**Председатель Контрольно-счетной  
палаты Ростовской области**

**В. И. ХРИПУН**

**Председатель Контрольно-счетной  
палаты Краснодарского края**

**Н. И. ПАНЧЕНКО**