

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 29 ноября 2013 года № 49К (940) «О результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ использования средств федерального бюджета, направленных в 2012 году на реализацию Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008-2012 годы, а также оценка достижения ее целевых показателей»:

Утвердить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия.

Направить информационное письмо Заместителю Председателя Правительства Российской Федерации А.В. Дворковичу.

Направить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации и в Министерство сельского хозяйства Российской Федерации.

ОТЧЕТ

о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ использования средств федерального бюджета, направленных в 2012 году на реализацию Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008-2012 годы, а также оценка достижения ее целевых показателей»

Основание для проведения экспертно-аналитического мероприятия:
пункт 2.3.4.2 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2013 год, обращение Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 4 октября 2012 года № 73/2-14д-12.

Предмет экспертно-аналитического мероприятия

Федеральные и иные ресурсы, выделенные на реализацию Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008-2012 годы, ее целевые показатели (индикаторы).

Цели экспертно-аналитического мероприятия

Цель 1. Оценка качества формирования и реализации Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008-2012 годы (далее - Государственная программа, Госпрограмма).

Цель 2. Оценка результативности достижения стратегических целей социально-экономического развития Российской Федерации в ходе реализации Государственной программы.

Объекты экспертно-аналитического мероприятия

Министерство сельского хозяйства Российской Федерации (далее - Минсельхоз России); открытое акционерное общество «Российский сельскохозяйственный банк» (далее - ОАО «Россельхозбанк»); Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору (далее - Россельхознадзор); Российская академия сельскохозяйственных наук (далее - Россельхозакадемия); департамент сельского хозяйства Брянской области; департамент агропромышленного комплекса Костромской области; департамент сельского хозяйства, продовольственных ресурсов и торговли Вологодской области; департамент сельского хозяйства и продовольствия Новгородской области; министерство сельского хозяйства Ульяновской области; Министерство сельского хозяйства и продовольствия Республики Мордовия; министерство сельского хозяйства Волгоградской области; Министерство сельского хозяйства Республики Калмыкия; Министерство сельского хозяйства и продовольствия Республики Северная Осетия - Алания; департамент сельского хозяйства и перерабатывающей промышленности Курганской области; министерство агропромышленного комплекса и продовольствия Свердловской области; департамент сельского хозяйства и перерабатывающей промышленности Кемеровской области; Министерство сельского хозяйства и продовольствия Республики Бурятия; министерство сельского хозяйства Амурской области; управление сельского хозяйства правительства Еврейской автономной области.

Проверяемый период деятельности: 2008-2012 годы.

Срок проведения экспертно-аналитического мероприятия: с июля по ноябрь 2013 года.

Результаты экспертно-аналитического мероприятия

Цель 1. Оценка качества формирования и реализации Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008-2012 годы

Основные показатели АПК на момент принятия Госпрограммы

АПК является важнейшей составной частью экономики России, определяющей уровень продовольственной безопасности государства и во многом характеризующей социально-экономическое состояние общества.

Необходимостью разработки Госпрограммы явилось замедление темпов развития сельского хозяйства, их отставание от темпов развития экономики в целом, наметившееся с 2002 года, по сравнению с экономическим ростом сельского хозяйства в посткризисные 1999-2005 годы.

Сложившаяся к 2005 году ситуация в АПК диктовала необходимость принятия неотложных мер для приоритетного развития сельского хозяйства и включения его в состав национальных проектов, реализация которых осуществлялась в 2006-2007 годах.

По данным Росстата, по сравнению с 2005 годом производство продукции сельского хозяйства в хозяйствах всех категорий в 2007 году составило 103,3 % (растениеводство - 102 %, животноводство - 104,8 процента).

В данный период активизировался инвестиционный процесс, что обусловлено кредитной политикой. В 2007 году общий объем привлеченных в АПК кредитов составил более 600 млрд. рублей, что в 3 раза больше, чем в 2005 году. При этом объем инвестиционных кредитов увеличился с 25,6 млрд. до 252,3 млрд. рублей, или почти в 10 раз.

Улучшилось также техническое переоснащение сельского хозяйства. По сравнению с 2005 годом сельхозпроизводители в 2007 году приобрели почти в 2 раза больше тракторов и в 1,5 раза - комбайнов. Однако это не повлияло на уровень технического обновления парка сельхозтехники.

Низкие темпы обновления технического потенциала сельского хозяйства сохранились, поскольку выбытие техники опережало ее поступление. По данным Минсельхоза России, на начало 2008 года количество тракторов составляло 518,7 тыс. единиц, зерноуборочных комбайнов - 138,1 тыс. единиц, кормоуборочных - 32,9 тыс. единиц, свеклоуборочных - 6,1 тыс. единиц, картофелеуборочных - 3,4 тыс. единиц.

Коэффициент обновления сельхозтехники в 2007 году по тракторам составлял 3,3 %, по зерно- и кормоуборочным комбайнам - 5,3 и 5,9 %, соответственно. Энергообеспеченность в 2007 году составляла 179,5 л. с. на 100 га посевной площади.

Располагаемые ресурсы домохозяйств в сельской местности на 1 члена хозяйства в месяц возросли с 3604,7 рубля в 2005 году до 5871,1 рубля в 2007 году, или на 62,9 процента.

По темпам роста заработная плата сельского хозяйства, начиная с 2006 года, стала превышать другие отрасли экономики. Так, в 2007 году среднемесячная заработная плата в сельском хозяйстве выросла на 32 % (рост в среднем по экономике составил 26,3 %). При этом в абсолютном выражении она оставалась низкой - 6 тыс. рублей, при среднем значении по стране - более 13 тыс. рублей.

Положительные результаты в деятельности сельхозорганизаций всех форм собственности в 2007 году являлись следствием реализации ПНП «Развитие АПК» (2006-2007 годы). В то же время Национальный проект не затронул целый ряд важнейших проблем, решение которых способствуют повышению уровня и качества жизни населения страны. Например, такие мероприятия, как повышение финансовой устойчивости малых форм

хозяйствования на селе, обеспечение жильем молодых семей и молодых специалистов, проживающих в сельской местности. Одним из дестабилизирующих факторов роста отечественного сельхозпроизводства являлась высокая доля импортной продукции, в которой основной статьёй расходов среди других ввозимых импортных продовольственных товаров является мясная продукция.

Задача принятия Госпрограммы была обусловлена и иными причинами. В первую очередь необходимостью повышения привлекательности сельхозпроизводства для инвесторов.

Инвестиции в основной капитал АПК представлены в таблице:

	2005 г.	2006 г.	2007 г.	(млрд. руб.)	
				2007 г. к 2005 г. %	+ / -
Инвестиции в основной капитал, всего	171,3	252,9	368,9	215,4	197,6
в том числе:					
средства предприятий и организаций	101,5	123,1	175,2	172,6	73,3
привлеченные средства	58,2	128,0	193,7	332,8	135,5
из них средства федерального бюджета	3,7	3,8	4,8	129,7	1,1
бюджеты субъектов Федерации и местные бюджеты	5,7	6,5	7,4	129,8	1,7
Из общего объема инвестиций в основной капитал инвестиции из-за рубежа	4,4	10,9	7,5	170,5	3,1

Как видно из таблицы, общий объем инвестиций в основной капитал сельского хозяйства за 2005-2007 годы составил 793,1 млрд. рублей.

Основные экономические показатели финансово-хозяйственной деятельности сельхозорганизаций в 2005-2007 годах представлены в таблице:

	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2007 г. к 2005 г.	
				%	+ / -
Численность постоянного сельского населения на конец года, млн. чел.	38,6	38,4	38,2	98,9	- 0,4
Число организаций, ед.	26579	25273	23969	90,2	- 2610
Удельный вес к общему числу, %					
прибыльных	58	65	75	17 п.п.	
убыточных	42	35	25	- 17 п.п.	
Прибыль (убыток) до налогообложения (с учетом субсидий), млн. руб.	34778	50146	105781	304,2	71003
Субсидии из бюджетов всех уровней, млн. руб.	25523	36785	56042	219,6	30519
Прибыль (убыток) до налогообложения (без субсидии), млн. руб.	9255	13361	49739	537,4	40484
Уровень рентабельности по всей деятельности, включая субсидии, %	7,8	9,9	11,8	4 п.п.	
Уровень рентабельности по всей деятельности без субсидий, %	2,1	2,6	8,1	6 п.п.	
Выручка от продажи товаров, продукции, работ, услуг в действующих ценах, млрд. руб.	492,0	566,2	733,9	149,2	241,9
Выплачено всего субсидий сельхозорганизациям (включая субсидии на содержание объектов социальной структуры села), млрд. руб.	25,5	36,8	56,0	219,6	30,5
Кредиторская задолженность (включая кредиты банков и другие заемные средства), всего, млрд. руб.	438,2	599,3	827,4	188,8	389,2
Дебиторская задолженность, всего, млрд. руб.	95,5	145,0	199,8	209,2	104,3
Кредиторская задолженность к выручке от продажи товаров, работ, услуг, %	89,1	105,8	112,7	126,5	23,6

Согласно данным таблицы, численность постоянного сельского населения имела тенденцию к сокращению, также как и число организаций, занимающихся сельхозпроизводством. При этом в связи с реализацией ПНП «Развитие АПК» удельный вес прибыльных организаций за период с 2005 по 2007 год увеличился на 17 процентных пунктов.

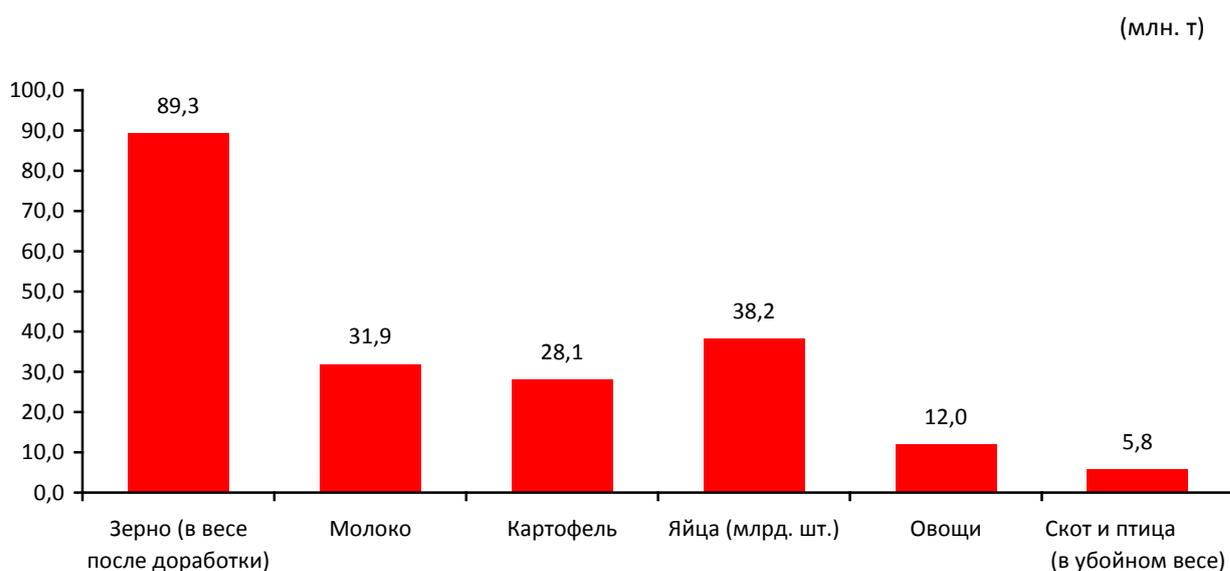
К началу 2008 года в АПК России функционировало 23 тыс. сельхозорганизаций (90,9 % к уровню 2006 года), из них в форме: обществ (товариществ) с ограниченной ответственностью (ООО) - 41,9 %, сельскохозяйственных кооперативов - 32,3 %, закрытых акционерных обществ (ЗАО) - 7,9 %, открытых акционерных обществ (ОАО) - 6,5 %, иных форм, занимающихся сельхозпроизводством, - 11,4 процента.

Индекс производительности труда в сельском хозяйстве в 2007 году составлял 105 %, или вырос по сравнению с 2005 годом на 3,2 процентного пункта.

Под сельхозугодиями к моменту принятия Госпрограммы было занято 190,5 млн. га (99,4 % к уровню 2006 года), из которых к пашне относилось 115,4 млн. га. Посевная площадь составляла 74,6 млн. гектаров.

По данным Минсельхоза России, в 2007 году было введено 2102 тыс. кв. м жилых домов (127,2 % к уровню 2005 года); общеобразовательных учреждений - 8592 единицы (52 %); учреждений культурно-досуговой деятельности - 550 единиц (в 13 раз меньше, чем в 2005 году); распределительные газовые сети - 4824 км (67 %); локальные водопроводы - 1400 км (163,6 процента).

Среднегодовой объем производства основной продукции сельского хозяйства в 2005-2007 годах представлен на графике:



К началу 2008 года производство зерна на душу населения составляло 574 кг, или 104,2 % к уровню 2005 года, картофеля - 192 кг (96,5 %), молока - 226 кг (102,3 %), мясопродуктов - 40 кг (111 процентов).

При этом потребление овощей, мясопродуктов и молока превосходило их производство на 35,8 %, 52,5 % и 7,0 %, соответственно, что обусловлено долей импортной продукции на рынках мяса и молока.

По сравнению с 2005 годом уровень самообеспечения мясом в 2007 году составлял 65,5 % (возрос на 2,9 процентного пункта); молока - 83,1 % (сократился на 0,6 процентного пункта); картофелем - 96,7 % (ниже на 3,1 процентного пункта); овощей - 80,2 % (меньше на 4,7 процентного пункта).

Сложившаяся к началу 2007 года ситуация в аграрном секторе экономики страны диктовала необходимость принятия мер для развития сельского хозяйства, в том числе посредством разработки государственных программ для реализации в 2008-2012 годах.

Таким образом, постановлением Правительства Российской Федерации от 14 июля 2007 года № 446 была утверждена Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008-2012 годы.

Государственным заказчиком Госпрограммы являлся Минсельхоз России, основными исполнителями - Минсельхоз России и органы, уполномоченные высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Вопрос 1. Соответствие хода реализации Государственной программы графикам выполнения отдельных ее этапов, предусмотренных нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации

Предшественником Госпрограммы являлся ПНП «Развитие АПК», финансирование которого в 2006-2007 годах составило 50600,0 млн. рублей. Его структура и система целевых показателей включала в себя 3 направления и 12 индикаторов достижения целей, из которых 10 индикаторов были выполнены. В то же время цели ПНП «Развитие АПК» по самым главным показателям не были достигнуты, так как не удалось стабилизировать поголовье крупного рогатого скота (далее - КРС), не был выполнен показатель по увеличению производства молока.

Госпрограмма разработана в целях реализации Федерального закона «О развитии сельского хозяйства». Анализ ее структуры показал, что она соответствовала требованиям методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации, утвержденных приказом Минэкономразвития России от 22 декабря 2010 года № 670,

и, соответственно, не требовала внесения изменений в части основных ее положений.

Целями Госпрограммы являлись: устойчивое развитие сельских территорий, повышение занятости и уровня жизни сельского населения; повышение конкурентоспособности российской сельхозпродукции на основе финансовой устойчивости и модернизации сельского хозяйства, а также на основе ускоренного развития приоритетных подотраслей сельского хозяйства; сохранение и воспроизводство используемых в сельхозпроизводстве земельных и других природных ресурсов. Указанные цели планировалось достигнуть через реализацию 14 основных мероприятий, указанных в приложении № 2 к Госпрограмме по 5 направлениям (подпрограммам).

Структура Госпрограммы в разрезе направлений и мероприятий представлена в таблице:

Направления и мероприятия Госпрограммы
I. Устойчивое развитие сельских территорий, в том числе:
- повышение уровня развития социальной инфраструктуры и инженерного обустройства сельских поселений
- поддержка комплексной компактной застройки и благоустройства сельских поселений в рамках пилотных проектов
II. Создание общих условий функционирования сельского хозяйства, в том числе:
- поддержание почвенного плодородия
- создание системы государственного информационного обеспечения в сфере сельского хозяйства
- развитие консультационной помощи сельскохозяйственным товаропроизводителям и переподготовка специалистов для сельского хозяйства
- участие союзов (ассоциаций) сельхозпроизводителей в формировании государственной аграрной политики
III. Развитие приоритетных подотраслей сельского хозяйства, в том числе:
- приоритетное развитие животноводства
- развитие отраслей растениеводства
- поддержка экономически значимых региональных программ
IV. Достижение финансовой устойчивости сельского хозяйства, в том числе:
- повышение доступности кредитов
- повышение финансовой устойчивости малых форм хозяйствования на селе
- техническая и технологическая модернизация сельского хозяйства
- снижение рисков в сельском хозяйстве
V. Регулирование рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, в том числе:
- проведение закупочных и товарных интервенций зерна и других значимых продуктов

Мероприятия по повышению уровня развития социальной инфраструктуры и инженерного обустройства сельских поселений направления «Устойчи-

вое развитие сельских территорий» реализовывались в рамках ФЦП «Село до 2013 года», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2002 года № 858 (с изменениями).

Основное мероприятие «Поддержание почвенного плодородия» направления «Создание общих условий функционирования сельского хозяйства» реализовывалось в рамках ФЦП «Плодородие до 2013 года», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 20 февраля 2006 года № 99 (с изменениями).

Остальные 12 основных мероприятий выполнялись в рамках Госпрограммы. Госпрограммой были определены 49 основных целевых индикаторов ее реализации, а также динамика и прогноз развития сельского хозяйства на 2008-2012 годы по 9 базовым показателям на пятилетний период.

Для оценки эффективности реализации Госпрограммы в Минсельхозе России работал совет по ее экспертному сопровождению, который осуществлял подготовку экспертных заключений о ходе выполнения комплекса мер, реализуемых в рамках Госпрограммы (оценка результатов реализации и эффективности по каждой подпрограмме (направлению), степень достижения целей государственной аграрной политики, рекомендации об изменении таких подпрограмм (направлений) с изданием ежегодного отчета о ходе реализации Госпрограммы).

На период реализации Госпрограммы Минсельхоз России заключил с соответствующими органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации соглашения о сотрудничестве при выполнении мероприятий Госпрограммы. По условиям соглашений соответствующие органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации принимали на себя выполнение следующих основных обязательств: утверждение региональных программ развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия (далее - региональные программы); обеспечение достижения целевых индикаторов реализации Госпрограммы и показателей развития сельского хозяйства региона; представление отчетности о порядке, по формам и в сроки, установленные Минсельхозом России; разработка плана основных мероприятий по реализации мероприятий Госпрограммы на 5 лет и сетевых графиков работы на очередной год.

На основании приказа Минсельхоза России от 6 февраля 2008 года № 33 «О порядке реализации мероприятий, предусмотренных Государственной программой» Министром сельского хозяйства Российской Федерации утверждался сетевой график ее реализации на соответствующий год, согласно которому в разрезе мероприятий определялись сроки их выполнения, объемы финансирования, ответственные исполнители.

В соответствии с сетевыми графиками между Минсельхозом России и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации ежегодно (не раньше II квартала финансового года) оформлялись соглашения о порядке и условиях предоставления субсидий из федерального бюджета на финансирование мероприятий Госпрограммы.

В рамках Госпрограммы финансировались мероприятия по переподготовке и повышению квалификации руководителей, специалистов и консультантов сельского хозяйства, государственные контракты на проведение НИОКР, соглашения, предусматривающие выделение субсидий на оказание консультационной помощи.

Результаты контрольных мероприятий Счетной палаты Российской Федерации показали, что запоздалое принятие нормативных правовых актов, касающихся выделения средств господдержки, особенно со стороны субъектов Российской Федерации, значительно снижало эффективность использования указанных средств.

При принятии региональных программ субъекты Российской Федерации осуществляли формально анализ их соответствия подписанным с Минсельхозом России соглашениям.

Например, в региональных программах Краснодарского края и Саратовской области значения базовых показателей (индикаторов) не соответствовали указанным показателям в соглашениях по производству продукции животноводства и растениеводства.

Все это свидетельствует о формальном подходе отдельных исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации к формированию политики развития сельского хозяйства региона. При утверждении региональных программ, предусмотренных соглашениями с Минсельхозом России, субъектами Российской Федерации не в достаточной степени применялись методы экономического анализа состояния АПК своего региона, не учитывались взаимосвязи развития его подотраслей, финансово-экономическое состояние сельхозпроизводителей, бюджетная обеспеченность, риски при реализации региональных программ.

Всего с 2008 по 2012 год постановлениями Правительства Российской Федерации в Госпрограмму были внесены 4 изменения в части дополнения и конкретизации отдельных ее текстовых положений. При этом соответствующие изменения в объемы ресурсного обеспечения и базовые показатели (индикаторы) по направлениям Госпрограммы Минсельхозом России как государственным заказчиком внесены не были. Соответственно, не были пересмотрены принятые субъектами Российской Федерации обязательства по выполнению целевых показателей (индикаторов) при реализации мероприятий Госпрограммы.

Вопрос 2. Анализ сформированной системы взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов власти субъектов Российской Федерации по реализации целей и задач Государственной программы

Реализация Госпрограммы в соответствии с ее целями и задачами осуществлялась на основании соглашений, заключенных Минсельхозом России в 2008 году с соответствующими органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, которыми устанавливались объемы господдержки из федерального и региональных бюджетов, а также обязательства субъектов Российской Федерации по достижению целевых показателей (индикаторов). Срок действия этих соглашений был установлен до 31 декабря 2012 года. Одновременно с этим в 2008 году Минсельхоз России заключил с субъектами Российской Федерации соглашения о выполнении мероприятий федеральных целевых программ со сроком их действия до 31 декабря 2012 года. В указанных соглашениях были обозначены объемы финансирования и значения целевых индикаторов, которые не корреспондировались с соглашениями по реализации мероприятий Госпрограммы. В течение действия этих соглашений изменения в них не вносились.

Также для решения поставленных Госпрограммой целей и задач Минсельхоз России заключил соглашения по взаимодействию с 55 союзами (ассоциациями) товаропроизводителей АПК. Однако влияние союзов (ассоциаций) на реализацию Госпрограммы сводилось лишь к отдельным рекомендациям, а сами соглашения имели формальный характер.

В соответствии с целями и задачами Госпрограммы Минсельхоз России и субъекты Российской Федерации осуществляли взаимодействие с ОАО «Росагролизинг», ОАО «Россельхозбанк», ОАО «Сбербанк России», ОАО «Банк ВТБ», Внешэкономбанком и Россельхозакадемией. Кроме того, Минсельхозом России проводилась работа по созданию отраслевых объединений.

В соответствии со статьей 10 Федерального закона «О развитии сельского хозяйства» мониторинг Госпрограммы предусматривал направление в Правительство Российской Федерации и Федеральное Собрание Российской Федерации ежегодного Национального доклада, заслушивание информации Правительства Российской Федерации о Национальном докладе на заседаниях Государственной Думы Российской Федерации, а также его публикацию в средствах массовой информации.

Ежегодные национальные доклады утверждались распоряжениями Правительства Российской Федерации: за 2008 год - от 15 июля 2009 года № 945-р, за 2009 год - от 19 мая 2010 года № 790-р, за 2010 год - от 6 мая 2011 года № 772-р, за 2011 год - от 1 июня 2012 года № 881-р, за 2012 год - от 8 мая 2013 года № 753-р.

Несмотря на то, что созданная в 2008-2012 годах система взаимодействия Минсельхоза России с органами государственной власти субъектов Российской Федерации и иными участниками Госпрограммы была достаточной для решения задач, предусмотренных ее целями, Минсельхозом России не осуществлялся в 2009-2011 годах анализ принимаемых субъектами Российской Федерации обязательств по реализации Госпрограммы, а также соответствия установленных в соглашениях показателей и индикаторов финансовым возможностям регионов, их бюджетной обеспеченности. Вместе с тем отсутствовало экономическое обоснование тех или иных показателей и их соотношение с действующей организационно-управленческой структурой субъекта Российской Федерации.

Вопрос 3. Анализ обоснованности ресурсного обеспечения Госпрограммы и эффективность использования федеральных и иных ресурсов, выделенных на реализацию направлений и мероприятий Госпрограммы

Анализ обоснованности ресурсного обеспечения Госпрограммы

Согласно паспорту Госпрограммы, для достижения ее целей ресурсное обеспечение (далее - ресурсное обеспечение) было предусмотрено в объеме 1406595,6 млн. рублей, в том числе: за счет средств федерального бюджета - 551295,6 млн. рублей, за счет средств субъектов Российской Федерации - 544300,0 млн. рублей, из внебюджетных источников - 311000,0 млн. рублей.

Ресурсное обеспечение Госпрограммы за счет средств федерального бюджета в разрезе подпрограмм представлено на диаграммах:





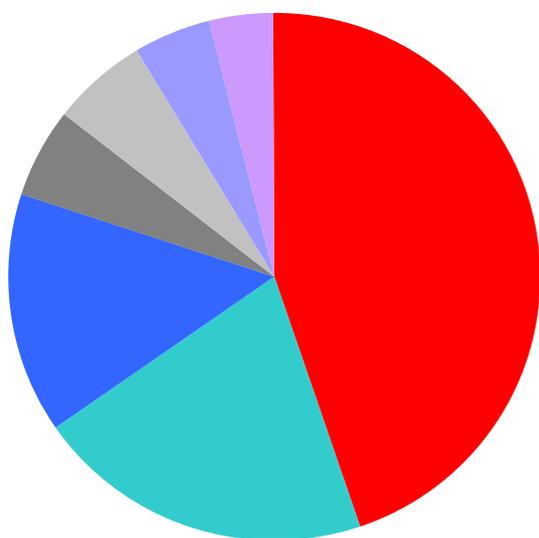
Отсутствие взаимоувязки объемов финансирования направлений и показателей Госпрограммы привело к тому, что расходы по направлению «Устойчивое развитие сельских территорий» были осуществлены в объеме немногим более 30 % от его планового ресурсного обеспечения, а фактическое финансирование направления «Регулирование рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия» - в 4,4 раза больше запланированного объема.

Основное несоответствие фактического исполнения установлено по направлению «Достижение финансовой устойчивости сельского хозяйства», по которому расходование средств федерального бюджета было на 131161,5 млн. рублей (44,8 %) больше предусмотренного Госпрограммой ресурсного обеспечения.

Анализ ресурсного обеспечения Госпрограммы в разрезе ее мероприятий показывает, что основные объемы средств федерального бюджета планировалось направить на реализацию 4 мероприятий: субсидирование процентных ставок - 246771,3 млн. рублей (44,8 % к общему объему ресурсного обеспечения); субсидирование части затрат, произведенных сельхозпроизводителями на приобретение материальных ресурсов и при производстве продукции растениеводства и животноводства, - 81136,6 млн. рублей (14,7 %); мероприятия по развитию инфраструктуры - 112367,9 млн. рублей (20,4 %); капитальные вложения (в том числе в рамках ФАИП) - 31945,0 млн. рублей (5,8 процента).

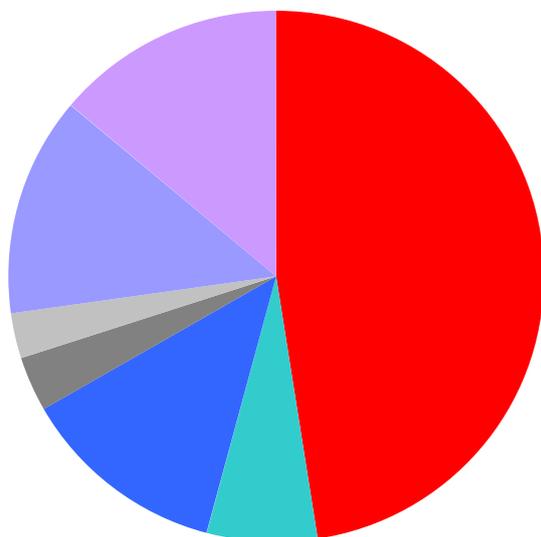
Ресурсное обеспечение Госпрограммы за счет средств федерального бюджета в разрезе мероприятий представлено на диаграммах:

По паспорту



- Субсидирование процентных ставок, 246771,3 млн. руб. (45 %)
- Мероприятия по развитию инфраструктуры, 112367,9 млн. руб. (20 %)
- Субсидии на господдержку, 81136,7 млн. руб. (15 %)
- Капитальные вложения, в том числе в рамках ФАИП, 31945 млн. руб. (6 %)
- Страхование сельхозпроизводителей, 31600 млн. руб. (6 %)
- Прочие мероприятия, 25774,8 млн. руб. (4 %)
- Взносы в уставные капиталы ОАО "Росагролизинг" и ОАО "Россельхозбанк", 21700 млн. руб. (4 %)

Фактически



- Субсидирование процентных ставок, 310101,9 млн. руб. (48 %)
- Мероприятия по развитию инфраструктуры, 43529,2 млн. руб. (7 %)
- Субсидии на господдержку, 80994,8 млн. руб. (12 %)
- Капитальные вложения, в том числе в рамках ФАИП, 22107,6 млн. руб. (3 %)
- Страхование сельхозпроизводителей, 18939,8 млн. руб. (3 %)
- Прочие мероприятия, 85983,3 млн. руб. (13 %)
- Взносы в уставные капиталы ОАО "Росагролизинг" и ОАО "Россельхозбанк", 91320 млн. руб. (14 %)

Субсидирование процентных ставок и части затрат сельхозпроизводителей являлись основными ресурсоемкими мероприятиями Госпрограммы и составляли на этапе ее планирования 59,5 % всех средств федерального бюджета. Расходы на мероприятия по развитию инфраструктуры и капитальные вложения составляли 26,2 % планируемых затрат федерального бюджета.

Кроме того, ресурсным обеспечением Госпрограммы предусматривалось выделение средств федерального бюджета на такие меры господдержки, как страхование урожая сельхозпроизводителей - 31600,0 млн. рублей (5,7 % к объему ресурсного обеспечения); взносы в уставные капиталы ОАО «Россельхозбанк» и ОАО «Росагролизинг» - 21700,0 млн. рублей (3,9 процента).

Основное несоответствие фактического исполнения Госпрограммы ее ресурсному обеспечению приходится на мероприятия по развитию инфраструктуры, взносы в уставные капиталы ОАО «Россельхозбанк» и ОАО «Росагролизинг», а также на прочие мероприятия.

Увеличение фактического финансирования прочих мероприятий по сравнению с их ресурсным обеспечением обусловлено в основном возрастанием расходов: на закупочные товарные интервенции - в 4,4 раза (предусмотрено - 7014,3 млн. рублей, выделено - 30861,4 млн. рублей); на поддержку экономически значимых региональных программ - в 8,3 раза (предусмотрено - 4000,0 млн. рублей, выделено - 33087,15 млн. рублей).

Основное увеличение бюджетных ассигнований на сумму 131,2 млрд. рублей, с 292,7 млрд. рублей до 423,9 млрд. рублей (на 44,8 %), осуществлено по направлению «Достижение финансовой устойчивости сельского хозяйства». При этом в рамках данного направления бюджетные ассигнования на взнос в уставный капитал ОАО «Россельхозбанк» были увеличены на 69,6 млрд. рублей (при плановом показателе 9,7 млрд. рублей направлено 79,3 млрд. рублей) и на взнос в уставный капитал ОАО «Росагролизинг» - на 6,0 млрд. рублей (при плановом показателе 6,0 млрд. рублей направлено 12,0 млрд. рублей).

Кроме того, в ходе реализации Госпрограммы в соответствии с ее целями в уставный капитал ОАО «Россельхозбанк» из федерального бюджета было дополнительно направлено 81,0 млрд. рублей и в уставный капитал ОАО «Росагролизинг» - 31,5 млрд. рублей, которые в расходах федерального бюджета на Госпрограмму не отражены.

Столь значительное превышение фактически выделенных средств федерального бюджета ОАО «Россельхозбанк» и ОАО «Росагролизинг» в 2008-2012 годах свидетельствует фактически об отсутствии планирования ресурсов, необходимых данным институтам развития АПК для реализации мер господдержки в рамках Госпрограммы.

В результате реализации Госпрограммы базовые показатели социально-экономического развития сельского хозяйства должны были существенно улучшиться.

Показатели развития сельского хозяйства страны в 2008-2012 годах представлены в таблице:

План / факт		Единица измерения	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2012 г. к 2008 г.
План	Индекс производства продукции сельского хозяйства в хозяйствах всех категорий (в сопоставимых ценах)	% к предыдущему году	103,8	103,9	104,1	104,1	104,1	121,7
Факт			110,8	101,4	88,7	123,0	95,3	116,8
План	Индекс производства продукции животноводства в хозяйствах всех категорий (в сопоставимых ценах)	% к предыдущему году	104,8	105,1	105,1	105,0	105,1	127,7
Факт			103,0	104,6	100,9	102,3	103,3	114,9
План	Индекс производства продукции растениеводства в хозяйствах всех категорий (в сопоставимых ценах)	% к предыдущему году	102,9	102,8	103,1	103,1	103,1	115,9
Факт			118,0	98,6	76,2	146,9	88,0	114,6
План	Индекс физического объема инвестиций в основной капитал сельского хозяйства (в постоянных ценах)	% к предыдущему году	115,0	110,6	110,2	108,5	107,1	162,9
Факт			93,6	80,4	97,8	116,7	93,0	79,9
План	Располагаемые ресурсы домашних хозяйств в сельской местности	руб. на члена хозяйства в месяц	7085	8928	10388	11121	11821	4736
Факт			7787	8417	10129	11746	13320	5533
Доля российского производства в формировании ресурсов								
План	Мясо и мясопродукты	%	61,1	63,5	65,7	68,1	69,6	8,5
Факт			61,2	64,7	66,2	68,2	69,5	8,3
План	Молоко и молокопродукты	%	78,3	79,2	79,9	80,4	81,1	2,8
Факт			77,8	78,2	76,1	76,3	75,9	-1,9
Коэффициент обновления основных видов сельскохозяйственной техники в сельскохозяйственных организациях								
План	Трактора	%	5,2	6,6	8,0	9,2	10,3	145,9
Факт			3,8	2,0	2,3	3,4	3,4	115,8
План	Комбайны зерноуборочные	%	7,4	8,6	10,4	11,5	13,0	162,2
Факт			6,9	4,3	3,5	5,3	4,8	127,3
План	Комбайны кормоуборочные	%	11,8	12,8	12,4	12,0	11,6	177,2
Факт			7,1	3,5	4,1	6,4	4,8	128,7
План	Энергообеспеченность сельхозорганизаций на 100 га посевной площади (суммарная номинальная мощность двигателей тракторов, комбайнов и самоходных машин)	лошадиные силы	134	145	152	161	168	34
Факт			143	149	148	148	152	9
План	Индекс производительности труда в хозяйствах всех категорий	% к предыдущему году	104,8	104,9	105,2	105,2	105,2	128,0
Факт			110,0	104,6	88,3	115,1	98,1	114,7

Как видно из приведенных выше данных, за период 2008-2012 годов из 9 базовых показателей реализации Госпрограммы выполнен только один - «Располагаемые ресурсы домашних хозяйств в сельской местности». Из 49 установленных основных целевых индикаторов 27 не выполнены. Таким

образом, в период реализации Госпрограммы 2008-2012 годов было достигнуто 60 % от установленных паспортом Госпрограммы показателей и индикаторов.

Эффективность использования федеральных и иных ресурсов, выделенных на реализацию направлений и мероприятий Госпрограммы

1. Устойчивое развитие сельских территорий

Анализ состояния социальной сферы сельского хозяйства Российской Федерации к началу 2008 года показал, что основная часть сельского жилищного фонда не имела элементарных коммунальных удобств. Водопроводом было оборудовано 42 % сельского жилищного фонда, центральным отоплением - 44 %, канализацией - 32 %, горячим водоснабжением - 20 % площади сельских жилых помещений.

На 10 тыс. человек в сельской местности приходилось 55 больничных коек, тогда как в городской - 133 койки, обеспеченность амбулаторно-поликлиническими учреждениями в расчете на 10 тыс. жителей была на селе в 2,3 раза ниже, чем в городе. Основная масса сельского населения находилась в условиях ограниченного информационного поля.

Комплекс накопившихся производственных и социальных проблем вызвал интенсивный отток сельскохозяйственных работников. В результате недостаток профессиональных кадров в АПК составлял около 120 тыс. человек.

Все это стало объективной необходимостью включения в Госпрограмму направления «Устойчивое развитие сельских территорий», целью которого явилось повышение уровня и качества жизни сельского населения. Оно включало в себя следующие мероприятия: повышение уровня развития социальной инфраструктуры и инженерного обустройства сельских поселений; поддержку комплексной компактной застройки и благоустройства сельских поселений в рамках пилотных проектов.

Для достижения поставленных в Госпрограмме целей по направлению «Устойчивое развитие сельских территорий» предусмотрено решение следующих основных задач: обеспечение к 2012 году жилищных условий в сельской местности (увеличение ввода и приобретение жилья в 3,7 раза по сравнению с 2006 годом); повышение обеспеченности сельского населения питьевой водой до 66 %, а уровня газификации домов природным газом - до 60 % за счет восстановления и наращивания потенциала социальной и инженерной инфраструктуры села, улучшения кадрового и информационного обеспечения отрасли АПК.

В связи с произведенными в 2009 и 2010 годах сокращениями расходов на финансирование ФЦП «Село до 2012 года» постановлением Правительства Российской Федерации от 28 апреля 2011 года № 336 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от

3 декабря 2002 года № 858» срок ее действия был продлен до 2013 года и основные целевые индикаторы и показатели программы изменены в сторону уменьшения. При этом в паспорт Госпрограммы соответствующие корректировки не вносились.

Реализация мероприятий по развитию социальной инфраструктуры и инженерного обустройства села осуществлялась на основе механизма софинансирования расходов федерального бюджета по договорам, ежегодно заключаемым между государственными заказчиками программы и уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Финансовое обеспечение инвестиционных мероприятий ФЦП «Село до 2013 года», государственным заказчиком-координатором которой был определен Минсельхоз России, осуществлялось по следующим приоритетным направлениям: в сфере АПК - улучшение жилищных условий граждан, в том числе обеспечение жильем молодых семей и молодых специалистов на селе; развитие газификации, водоснабжения; в сфере здравоохранения - развитие сети учреждений первичной медико-санитарной помощи, физической культуры и спорта; в сфере образования - развитие сети общеобразовательных учреждений; в сфере культуры - развитие культурно-досуговой деятельности.

Фактическое финансирование мероприятий ФЦП «Село до 2013 года» в рамках Госпрограммы за счет всех источников по Минсельхозу России как государственному заказчику за 2008-2012 годы сложилось в размере 188022,2 млн. рублей, или 129 % к утвержденному (скорректированному) объему, в том числе: из федерального бюджета - 41713,1 млн. рублей (99,99 % к предусмотренному объему); из консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации - 70973,3 млн. рублей (116,9 %); из внебюджетных источников - 75335,8 млн. рублей (173,9 процента).

Из общего объема средств расходы на капитальные вложения за 2008-2012 годы составили 83450,2 млн. рублей (132,9 % к объему, предусмотренному Госпрограммой), НИОКР - 30,8 млн. рублей (96,2 %), прочие нужды - 104541,2 млн. рублей (126 процентов).

Финансовые обязательства за счет всех источников финансирования на цели социального развития села в 2008-2012 годах выполнялись в полном объеме, за исключением средств, выделенных в 2008 и 2011 годах из федерального бюджета на НИОКР, и средств, выделенных в 2009, 2010 и 2012 годах из консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на мероприятия по улучшению жилищных условий граждан, проживающих в сельской местности, в том числе обеспечению жильем молодых семей и молодых специалистов на селе.

В общем объеме финансирования ФЦП «Село до 2013 года» в рамках Госпрограммы доля средств федерального бюджета за 2008-2012 годы составляла 22,2 %, средств из консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации - 37,7 %, средств из внебюджетных источников - 40,1 процента.

На каждый рубль средств федерального бюджета, выделенных в 2008-2012 годах на реализацию мероприятий программы, в среднем было привлечено 3,5 рубля средств консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и внебюджетных источников. При этом следует отметить, что при увеличении в 2012 году по сравнению с 2011 годом финансового обеспечения мероприятий ФЦП «Село до 2013 года» из федерального бюджета почти на 30 % на каждый рубль средств федерального бюджета было привлечено 3,14 рубля средств бюджетов субъектов Российской Федерации и внебюджетных источников, или на 0,46 рубля меньше, чем в 2011 году.

По разделу Госпрограммы «Устойчивое развитие сельских территорий» основные индикаторы и показатели выполнены в 2008-2012 годах следующим образом:

- по вводу и приобретению жилья для граждан, проживающих в сельской местности, молодых семей и молодых специалистов - от 118,2 % в 2008 году до 32,5 % в 2012 году;

- по уровню обеспеченности сельского населения питьевой водой - от 104,6 % в 2008 году до 87,5 % в 2012 году;

- по уровню газификации домов (квартир) сетевым газом - от 112,8 % в 2008 году до 92,2 % в 2012 году.

Таким образом, Минсельхозу России не удалось достичь к 2012 году установленных в Госпрограмме показателей, в том числе: по уровню обеспеченности сельского населения питьевой водой до 66 % (фактически - 58 %) и уровню газификации домов природным газом до 60 % (фактически - 55,2 %) за счет восстановления и наращивания потенциала социальной и инженерной инфраструктуры села, улучшения кадрового и информационного обеспечения отрасли АПК.

Несмотря на то, что в 2008 году строительство и приобретение жилых домов и квартир позволили улучшить жилищные условия 30,1 тыс. сельских семей, в том числе 16 тыс. молодых семей и молодых специалистов, 23 субъекта Российской Федерации не обеспечили выполнение взятых на себя обязательств по строительству и приобретению жилья на селе. Наименьшие объемы ввода жилья отмечены в Калужской, Тульской, Ленинградской, Самарской, Сахалинской областях, Республике Ингушетия, Хабаровском и Красноярском краях, Ненецком и Ханты-Мансийском автономных округах.

В 2012 году строительство и приобретение жилых домов и квартир позволили улучшить жилищные условия 16,4 тыс. сельских семей, в том числе

8,7 тыс. молодых семей и молодых специалистов. По выполнению плана строительства жилья в числе лучших субъектов Российской Федерации были такие регионы, как: Оренбургская, Костромская, Пензенская, Омская и Курганская области, Республика Тыва - перевыполнение составило от 1,5 до 2,3 раза. Худшими, где план был невыполнен на 2,2-16,4 %, стали Псковская, Самарская, Томская, Амурская области и Республика Карелия.

В 2012 году выполнение показателей по доле семей, улучшивших свои жилищные условия, и обеспеченности жильем молодых семей и молодых специалистов на селе составило 7,9 % и 8,7 %, что, соответственно, на 0,3 и 1,3 процентного пункта ниже установленных базовых показателей.

Следует отметить, что положительная динамика выполнения целевых индикаторов и показателей была обусловлена включением данных по вводу объектов инфраструктуры и инженерного обустройства сельских территорий в счет плана прошлых лет.

Так, в 2012 году в рамках ФЦП «Село до 2013 года» за счет всех источников финансирования было построено (приобретено) 1343,21 тыс. кв. м жилья (в том числе в счет плана прошлых лет - 388,4 тыс. кв. м), из них для молодых семей и молодых специалистов на селе - 681,75 тыс. кв. м (в том числе в счет плана прошлых лет - 192,2 тыс. кв. м). Таким образом, выполнение планового показателя по вводу и приобретению жилых домов (квартир) в сельской местности в 2012 году составило 954,81 тыс. кв. м, или 85,7 % к плановому показателю (1114 тыс. кв. м), в том числе для молодых семей и молодых специалистов - 489,55 тыс. кв. м, или 73,1 процента.

С целью выполнения мероприятий Госпрограммы Минсельхозом России в 2012 году осуществлялся ежемесячный мониторинг реализации программных мероприятий на основании отчетов, поступающих из субъектов Российской Федерации.

Анализ этих данных показал, что по состоянию на 1 января 2013 года стоимость введенных в действие объектов строительства (реконструкции) оценивалась почти в 39896,3 млн. рублей, включая объекты для граждан - получателей федеральной господдержки на строительство и приобретение жилых домов - 23056 млн. рублей (57,8 %), из них для молодых семей и молодых специалистов на селе - 13283,3 млн. рублей.

В счет плана прошлых лет стоимость введенных в действие объектов строительства (реконструкции) составила 7742,4 млн. рублей, в том числе для граждан - получателей федеральной господдержки на строительство и приобретение жилых домов - 6778,6 млн. рублей (87,6 %), из них для молодых семей и молодых специалистов на селе - 3520,6 млн. рублей.

Необходимо отметить, что объем незавершенного строительства объектов по ФЦП «Село до 2013 года» в рамках Госпрограммы на 1 января 2013 года составил 9302,6 млн. рублей, что больше общего объема финансирования

направления «Устойчивое развитие сельских территорий» в первый год реализации новой Госпрограммы на 2013-2020 годы (9012,3 млн. рублей).

Кроме того, по состоянию на 1 января 2013 года на счетах субъектов Российской Федерации остатки неиспользованных субсидий составили 1177,4 млн. рублей, или 11,8 % к выделенному объему.

Основной причиной их образования являлось запоздалое перечисление Минсельхозом России (середина декабря 2012 года) средств в субъекты Российской Федерации на финансовое обеспечение инвестиционных мероприятий ФЦП «Село до 2013 года».

Реализация мероприятий Госпрограммы по развитию сельских территорий оказала положительное влияние на состояние сельского рынка, уровень и качество жизни сельского населения, демографические процессы на селе.

По данным Росстата, на 1 января 2013 года в сельской местности насчитывалось 37228,8 тыс. человек. За 2008-2012 годы численность жителей села сократилась на 653,6 тыс. человек.

В среднем за 2012 год по сравнению с 2011 годом численность сельских безработных уменьшилась на 213 тыс. человек (на 12,2 %), уровень общей безработицы снизился с 9,6 до 8,5 процента.

За счет осуществления мероприятий по развитию социальной инфраструктуры и инженерного обустройства сельских территорий в 2008 году было создано около 49 тыс. рабочих мест, в 2009 году - 18 тыс. рабочих мест, в 2010 году - 15 тыс. рабочих мест, в 2011 году - 14 тыс. рабочих мест.

С 2008 по 2012 год сельский жилищный фонд увеличился с 851 до 930 млн. кв. м, или на 9,3 %, из которых в соответствии с мероприятиями Госпрограммы построено и приобретено для граждан 7,024 млн. кв. м, что составило 8,9 % от общего увеличения площади жилого фонда в сельской местности. При этом общая площадь жилых помещений, приходящаяся на 1 жителя сельской местности, возросла с 22,9 до 24,8 кв. м, или на 8,3 процента.

При общем сокращении численности сельского населения с 2008 по 2012 год одновременно шел процесс омоложения населения села, что является результатом действия с 2007 года дополнительных мер господдержки семей, имеющих детей. Так, при ежегодном сокращении сельского населения в 2008-2012 годах на 140 тыс. человек, число детей в возрасте до 9 лет возрастало ежегодно на 102,4 тыс. человек.

В то же время следует иметь в виду, что изменение структуры сельского населения страны потребует в скором времени большего количества детских дошкольных и средних образовательных учреждений в сельской местности. И это особенно актуально в связи с тем, что в рамках реализации мероприятий Госпрограммы с 2008 по 2012 год были введены в действие общеобразовательные учреждения на 27,7 тыс. мест. Однако, по данным Росстата, за 2008-2012 годы количество сельских дошкольных учреждений сократилось с

19,1 тыс. до 17,8 тыс. учреждений (на 6,8 %), а численность сельских детей в дошкольных образовательных учреждениях возросла с 1000,7 тыс. до 1232,2 тыс. человек. Число государственных и муниципальных общеобразовательных учреждений на селе сократилось на четверть, с 36,3 тыс. до 27,4 тыс. учреждений.

Таким образом, количество введенных в действие общеобразовательных учреждений в сельской местности в рамках реализации мероприятий Госпрограммы в 2008-2012 годах не смогло компенсировать общее сокращение сельских школ и детских садов.

Выполнение данного индикатора Госпрограммы составило 140,8 %, что является, с одной стороны, результатом снижения данного показателя с 36,3 тыс. до 19,7 тыс. мест (меньше в 1,8 раза), с другой стороны, свидетельствует об отсутствии планирования Минсельхозом России реальной потребности села в дошкольных и школьных образовательных учреждениях.

Число введенных в действие районных и участковых сельских больниц в рамках реализации Госпрограммы в 2008-2012 годах составило 0,51 тыс. коек. Данный индикатор Госпрограммы выполнен на 102 %. Однако, согласно данным Росстата, ежегодное снижение количества районных и участковых больниц в период реализации Госпрограммы составляет 47 учреждений при снижении количества коек в них на 2,2 тыс. в год. Плановый индикатор «Введение в действие коек в районных и участковых городских больницах» в количестве 0,5 тыс. коек меньше ежегодного снижения данного показателя в 4,4 раза, что также не отражает реальной потребности сельских жителей в стационарном медицинском обслуживании.

В рамках Госпрограммы по разделу «Устойчивое развитие сельских территорий» по пилотным проектам реализовывались мероприятия по поддержке комплексной компактной застройки и благоустройства сельских территорий.

Целью реализации этих мероприятий являлось создание современной социально-инженерной инфраструктуры для компактного жилищного строительства вблизи объектов агропромышленного производства.

Госпрограммой предусматривалось ежегодно, начиная с 2009 года, осуществлять финансирование пилотных проектов, которые включали в себя мероприятия по инженерной подготовке площадки под жилищную застройку, строительство (реконструкцию) объектов социально-культурной сферы, создание объектов благоустройства территории комплексной застройки. В целом на финансирование пилотных проектов в рамках Госпрограммы были заложены средства федерального бюджета в объеме 4772,3 млн. рублей.

Реализация пилотных проектов показала достаточную эффективность комплексного подхода к застройке сельских поселений, позволяющего в условиях компактной застройки обеспечить все необходимые для жизнедеятельности сельских граждан условия и социальный комфорт.

В 2008 году Минсельхозом России проводилась работа по подготовке необходимых для этого мероприятия нормативных правовых актов, методологических и инструктивных документов. Так, были разработаны и постановлением Правительства Российской Федерации от 10 декабря 2008 года № 949 утверждены Правила предоставления из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации субсидий на поддержку комплексной компактной застройки и благоустройства сельских территорий в рамках пилотных проектов, изданы приказы Минсельхоза России от 20 января 2009 года № 20 «О реализации постановления Правительства Российской Федерации от 10 декабря 2008 года № 949» и от 16 января 2012 года № 64, которыми утверждены перечни требований и критериев к пилотным проектам комплексной компактной застройки и благоустройства сельских поселений, предельные значения количества и стоимости для расчета субсидий.

В 2009 году с учетом корректировки расходов федерального бюджета объем субсидий на реализацию пилотных проектов, перечисленных в 22 субъекта Российской Федерации на софинансирование 31 проекта, составил 846,8 млн. рублей, или 76 % к объему, установленному в Госпрограмме.

На условиях софинансирования субъектами Российской Федерации для реализации пилотных проектов в 2009 году было привлечено средств региональных бюджетов в объеме 625,4 млн. рублей, из внебюджетных источников - только 18,6 млн. рублей.

Всего в 2009 году на реализацию пилотных проектов было направлено 1490,8 млн. рублей. Доля средств федерального бюджета в общем объеме финансирования этих проектов составила 56,8 %, средств консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации - 42 %, средств из внебюджетных источников - 1,2 %. В расчете на 1 рубль средств федерального бюджета было привлечено 0,76 рубля из региональных и внебюджетных источников.

В рамках пилотных проектов в 2009 году введено 55,0 км сетей газоснабжения, приняты в эксплуатацию 58,3 км сетей водоснабжения, построены 69,3 км линий электропередач и 18,0 км канализации, благоустроено 136,3 тыс. кв. м территорий комплексной застройки.

Введена в эксплуатацию школа на 100 ученических мест, построены детские сады на 80 мест, социальный центр на 100 мест, обустроены спортивные площадки площадью 15,4 тыс. кв. метров.

Наиболее успешно осуществлялась реализация пилотных проектов в Рязанской, Курской, Кировской и Амурской областях, Чувашской Республике и Республике Мордовия. В 2009 году были завершены 8 пилотных проектов.

В 2012 году финансирование мероприятий по поддержке комплексной компактной застройки и благоустройства сельских территорий из федераль-

ного бюджета составило 1000,0 млн. рублей, или 100 % к объему средств, предусмотренному Федеральным законом от 30 ноября 2011 года № 371-ФЗ.

На условиях софинансирования на выполнение этих мероприятий субъектами Российской Федерации было привлечено 608,1 млн. рублей, или 64,5 % к объему средств, предусмотренному соглашениями с Минсельхозом России на 2012 год, в том числе: из консолидированных бюджетов регионов - 473,6 млн. рублей (67,5 %), из внебюджетных источников - 134,5 млн. рублей (55,6 процента).

В 2012 году пилотные проекты по поддержке комплексной компактной застройки и благоустройства сельских территорий реализовывались в 18 субъектах Российской Федерации.

Не выполнили свои обязательства по объемам финансирования мероприятий по поддержке комплексной компактной застройки и благоустройства сельских поселений, установленным в соглашениях с Минсельхозом России, 9 субъектов Российской Федерации (50 % к общему количеству). Такие регионы, как Ленинградская, Тульская, Пензенская, Томская, Кировская и Тамбовская области, выполнили свои обязательства от 8,4 до 88,8 %, Республика Марий Эл, Республика Мордовия и Чувашская Республика - от 53,6 до 77,4 процента.

Из предусмотренных к реализации в 2012 году 25 проектов комплексной компактной застройки и благоустройства сельских поселений завершено только 15 проектов, в том числе: 3 - в Рязанской области; по 2 - в Кировской области и Республике Татарстан; по 1 - в республиках Башкортостан, Алтай и Саха (Якутия), Удмуртской Республике, Алтайском крае, Омской, Амурской и Томской областях. Не реализованы пилотные проекты в Тамбовской, Тульской, Ленинградской и Пензенской областях, республиках Марий Эл, Мордовия и Чувашия.

Причинами отставания в завершении в полном объеме 10 пилотных проектов по поддержке комплексной компактной застройки и благоустройства сельских территорий являются: уточнение проектной документации и повторное проведение экспертизы в соответствии с современными требованиями по газопроводу, водоподготовке, пожарной и охранной сигнализации, электрическому освещению и оборудованию; затягивание сроков начала выполнения работ в связи с неоднократным проведением аукционов на право заключения муниципальных контрактов (из-за отмены Федеральной антимонопольной службой результатов ранее проведенных аукционов); невозможностью проведения некоторых видов работ в холодное время.

В 2012 году в рамках пилотных проектов введено в эксплуатацию: 18 км сетей газоснабжения, 28,5 км сетей водоснабжения, 46,6 км линий электропередач, 3,4 км канализации, школа на 90 ученических мест, 2 детских сада

на 210 мест, фельдшерско-акушерских пунктов на 25 мест, 3 дома культуры на 660 мест, благоустроено 881,8 тыс. кв. м территории.

2. Создание общих условий функционирования сельского хозяйства

Одним из основных направлений государственной экономической политики в сфере обеспечения продовольственной безопасности Российской Федерации в области производства сельхозпродукции является повышение почвенного плодородия почв и урожайности сельхозкультур.

Доктриной продовольственной безопасности Российской Федерации (далее - Доктрина) определено, что удельный вес отечественной сельхозпродукции в сфере растениеводства должен составлять не менее 95 % по зерну, 80 % по сахару, 80 % по растительному маслу, 95 % по картофелю.

Для выполнения определенных Доктриной ориентиров по производству отечественной сельхозпродукции необходимо постоянно улучшать состояние плодородия почв земель сельхозназначения, от которого зависит урожайность сельхозкультур и качество продукции.

Реформирование АПК страны привело к значительным негативным изменениям: сокращены площади сельхозугодий, в том числе площади с орошаемыми и осушаемыми землями, ухудшилось их состояние и использование, соответственно, снизились плодородие почв, урожайность сельхозкультур.

В настоящее время мелиоративный фонд страны включает 9,0 млн. га, которые находятся в неудовлетворительном состоянии со значительной, до 70 %, степенью износа основных фондов. Из указанного количества мелиорированных сельхозугодий 2,7 млн. га вообще не эксплуатируются в связи с отсутствием собственника.

Мелиоративными системами, находящимися в федеральной собственности, обслуживаются 3,4 млн. га, в собственности субъектов Российской Федерации - 0,4 млн. га, сельхозпроизводителями - 5,6 млн. гектаров.

К федеральной собственности относятся более 60 тыс. гидротехнических сооружений (далее - ГТС), общая балансовая стоимость которых составляет 140000,0 млн. рублей, а степень их износа - от 60 до 80 %. В составе ГТС насчитываются: 232 водохранилища, более 2 тыс. регулирующих гидроузлов, 134 плотины, 1,7 тыс. подающих и откачивающих воду стационарных насосных станций, более 40 тыс. км водопроводящих и сбросных каналов, свыше 3 тыс. км защитных валов и дамб и другие объекты.

К собственности субъектов Российской Федерации относятся: передвижные электрифицированные и дизельные насосные станции, внутривладельческие каналы, поливная техника, мелиоративная сеть площадью 390 тыс. гектаров.

Комплекс мер по поддержанию почвенного плодородия со стороны государства реализуется через ФЦП «Плодородие до 2013 года» в рамках Госпрограммы.

Для достижения поставленных в Госпрограмме целей по поддержанию почвенного плодородия в рамках направления «Создание общих условий функционирования сельского хозяйства» предусмотрено решение следующих основных задач: систематическое воспроизводство и повышение природного плодородия почв земель сельхозназначения; защита земель от затопления и подтопления, водной эрозии и воздействия других негативных техногенных факторов; сохранение и поддержание агроландшафтов в системе сельхозпроизводства, охрана сельхозугодий от ветровой эрозии и опустынивания; внесение минеральных удобрений; организация мониторинга плодородия почв земель сельхозназначения и формирование информационной базы данных по плодородию почв.

Комплекс мер по поддержанию почвенного плодородия предусматривает как прямое выделение государственных инвестиций на строительство и реконструкцию объектов мелиорации и проведение НИОКР, так и оказание господдержки в отношении отдельных мероприятий программы, включая финансирование мелиоративных мероприятий, культуртехнической и химической мелиорации земель.

Согласно ресурсному обеспечению ФЦП «Плодородие до 2013 года» в рамках Госпрограммы в соответствии с федеральными законами от 16 июля 1998 года № 101-ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» и от 10 января 1996 года № 4-ФЗ «О мелиорации земель» финансирование программных мероприятий предусмотрено осуществлять за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и средств внебюджетных источников.

За счет средств федерального бюджета осуществляется финансирование строительства и реконструкции крупных водохозяйственных объектов, имеющих межрегиональное значение, межхозяйственных мелиоративных систем и противоэрозионных гидротехнических сооружений, которые находятся в государственной собственности Российской Федерации и включаются в перечень строек и объектов для федеральных государственных нужд, финансируемых за счет государственных капитальных вложений (ФАИП).

Объемы средств консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и внебюджетных источников, направляемых на финансирование мероприятий ФЦП «Плодородие до 2013 года» в рамках Госпрограммы, определяются в региональных программах и соглашениях (договорах), заключаемых Минсельхозом России с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Как было отмечено в ходе контрольных мероприятий, проведенных Счетной палатой Российской Федерации в отдельных субъектах Российской Федерации (Республика Башкортостан, Краснодарский край, Тамбовская и Саратовская области), принятые региональные программы в развитие ФЦП «Плодородие до 2013 года» не соответствовали установленным требованиям.

Например, в программе «Плодородие» Республики Башкортостан до 2011 года не были определены важнейшие для республики целевые индикаторы и показатели.

Общим для всех принятых в Краснодарском крае, Тамбовской и Саратовской областях региональных программ является включение в них выполнения, соответственно, 3-х, 2-х и 5-ти показателей, определенных в Госпрограмме, тогда как в ФЦП «Плодородие до 2013 года» заложены 13 целевых индикаторов и показателей, конкретизирующих и отражающих основные цели и задачи этой программы не только с экономической точки зрения, но и социально-экологической. Кроме того, под принятые в указанных программах показатели отсутствуют экономически обоснованные расчеты, отражающие потребность указанных регионов как в финансовых ресурсах, так и в объемных показателях по вводу мощностей в эксплуатацию, проведению различных программных мероприятий, а также отсутствуют риски реализации программ и расчеты по экономической, экологической, бюджетной эффективности.

В соответствии со статьей 3.1 Федерального закона от 16 июля 1998 года № 101-ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» осуществление мероприятий в области обеспечения плодородия земель сельхозназначения является расходным полномочием субъектов Российской Федерации. Такие мероприятия, как известкование кислых почв, фосфоритование, гипсование солонцовых земель, должны выполняться за счет бюджетов субъектов Российской Федерации и внебюджетных источников. Однако в связи с систематическим сокращением средств бюджетов Российской Федерации на проведение этих работ и отсутствием финансовых возможностей у сельхозпроизводителей данные мероприятия выполняются в незначительных объемах, крайне недостаточных для восстановления плодородия почв.

По Госпрограмме федеральные субсидии предоставляются бюджетам субъектов Российской Федерации на приобретение минеральных удобрений сельхозпроизводителям (кроме личных подсобных хозяйств) при условии долевого финансирования за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации в размере не менее 30 % объема средств, предоставляемых на эти цели из федерального бюджета.

В 2009 году в связи с оптимизацией расходов Правительством Российской Федерации произведено сокращение финансирования из федерально-

го бюджета на выполнение мероприятий ФЦП «Плодородие до 2013 года» в рамках Госпрограммы на сумму 2800,1 млн. рублей. Соответствующие изменения отражены в Федеральном законе от 3 октября 2009 года № 230-ФЗ, внесены в паспорт ФЦП «Плодородие до 2013 года» и утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 21 апреля 2010 года № 270. Однако в паспорт Госпрограммы необходимые изменения внесены не были.

Фактические расходы на выполнение мероприятий ФЦП «Плодородие до 2013 года» в рамках Госпрограммы по всем государственным заказчикам (Минсельхоз России, Росводресурсы и Россельхозакадемия) и за счет всех источников финансирования за 2008-2012 годы составили 426385,22 млн. рублей, в том числе: за счет средств федерального бюджета - 64047,88 млн. рублей, или 99,95 % к объему средств, предусмотренному в паспорте программы; из бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов - 49322,88 млн. рублей (103,9 %); из внебюджетных источников - 313014,46 млн. рублей (166,7 процента).

Контрольные мероприятия Счетной палаты Российской Федерации по исполнению бюджета за очередной финансовый год неоднократно показывали слабое освоение государственных инвестиций, постоянные задержки ввода объектов мелиорации в срок.

Так, в 2009 году количество строек и объектов, включенных в ФЦП «Плодородие до 2013 года», по которым был предусмотрен лимит государственных капитальных вложений, составляло 222 объекта, из них 156 объектов с готовностью от 5 до 95 %. При этом срок окончания строительства по этим объектам в соответствии с проектно-сметной документацией был определен в 2010-2012 годах. В результате продолжительных сроков проектирования и строительства объектов стоимость работ значительно превышала сметную (в ценах утвержденной документации). Всего по 12 объектам со сроком ввода в эксплуатацию в 2009 году превышение стоимости работ от проектных документов за счет средств федерального бюджета составило 104,7 млн. рублей.

В 2010 году в ФАИП было включено строительство (реконструкция) 98 мелиоративных объектов и гидротехнических сооружений (43 - переходящих с 2008 года и 55 - вновь начинаемых объектов) с объемом бюджетных инвестиций в размере 2700,0 млн. рублей. Введено в эксплуатацию 40 мелиоративных объектов, или 93 % от общего количества строек, подлежащих вводу в 2010 году. По 13 объектам, включенным в ФАИП и подлежащим к вводу в 2010 году, техническая готовность составляла менее 50 %, по 3 объектам - 0 %. При выделенных лимитах бюджетных инвестиций не введены в эксплуатацию 3 объекта реконструкции в Московской

области. На 1 января 2011 года их техническая готовность составляла 11,45 %, 0 % и 0 %, соответственно.

В 2011 году ФАИП предусматривалось финансирование 86 мелиоративных объектов и гидротехнических сооружений с объемом бюджетных инвестиций в размере 4000,0 млн. рублей. Из 50 мелиоративных объектов введено в эксплуатацию 47 объектов, или 94 % от общего количества строек, подлежащих вводу.

В 2012 году субъектами Российской Федерации финансовые обязательства, предусмотренные соглашениями с Минсельхозом России, по направлениям «капитальные вложения» и «агрохимические мероприятия» были выполнены только на 86 % (план - 10800,0 млн. рублей, факт - 9295,7 млн. рублей), что обусловлено низкой бюджетной обеспеченностью регионов. Невыполнение ими финансовых обязательств по агрохимическим мероприятиям связано с высокой стоимостью гипсо- и фосфоросодержащих веществ (аммофоска, фосфоритная мука, фосфат кальция и другие фосфориты) и высокими тарифами по их транспортировке.

На софинансирование строительства и реконструкции мелиоративных объектов и гидротехнических сооружений из бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов было привлечено только 556,6 млн. рублей, из внебюджетных источников - 5047,2 млн. рублей, или, соответственно, 15,3 % и 83,5 % к объему средств, установленному в паспорте Госпрограммы на 2012 год. Недофинансирование строительства и реконструкции мелиоративных объектов и гидротехнических сооружений из указанных источников в 2012 году составило 3087,2 млн. рублей (84,7 %) и 1000,9 млн. рублей (16,5 процента).

В рамках ФЦП «Плодородие до 2013 года» введено в эксплуатацию 38 мелиоративных объектов, или 95 % к их количеству, подлежащих вводу в 2012 году. При выделенных лимитах бюджетных инвестиций не введены в эксплуатацию 2 объекта (в Калининградской и Саратовской областях).

Проверки, проведенные в ряде регионов Российской Федерации (Республика Башкортостан, Краснодарский край, Тамбовская и Саратовская области), показали, что финансирование мелиоративных объектов капитального строительства, противопоаводковых и агролесомелиоративных мероприятий в рамках ФЦП «Плодородие до 2013 года» со стороны федерального бюджета в 2009-2011 годах составляло 100 %, тогда как средства субъектов Российской Федерации на эти цели практически не направлялись, то есть субъектами Российской Федерации были нарушены обязательства по софинансированию расходных обязательств.

В результате при увеличении объемов бюджетных инвестиций из федерального бюджета до 40 % процент технической готовности отдельных объектов строительства (реконструкции) ежегодно увеличивался лишь на 2 %.

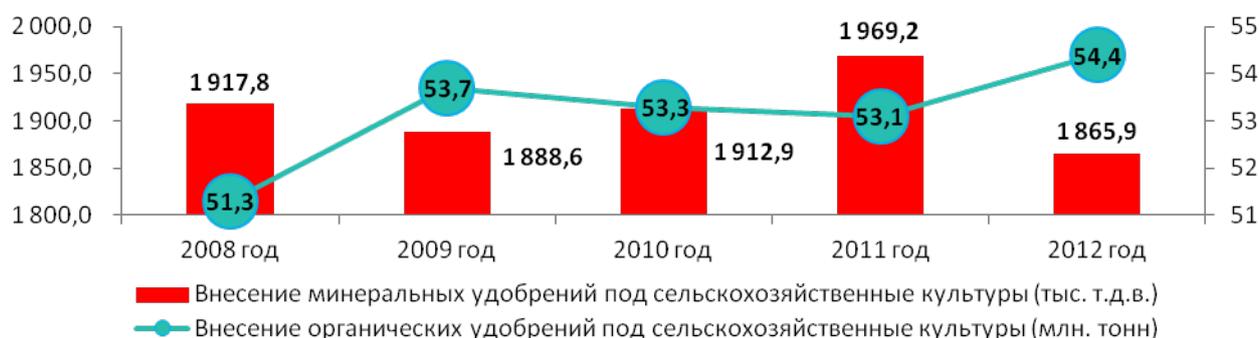
Например, в Саратовской области для ввода строящихся объектов мелиорации в эксплуатацию потребуются вложения дополнительных бюджетных инвестиций и от 5 до 27 лет для окончания их строительства.

В 2008-2012 годах из ежегодно установленных 13 основных целевых индикаторов и показателей программы не в полном объеме выполнены задания по уменьшению степени кислотности почв путем проведения фосфоритования (2009 год), гипсования солонцов (2008-2012 годы), мелиоративной обработки солонцов (2009-2012 годы), внесению минеральных удобрений (2009 и 2012 годы), сохранению существующих и созданию новых рабочих мест (2008 и 2011 годы).

С 2003 года господдержка агрохимических мероприятий на федеральном уровне не осуществляется, хотя для предотвращения дальнейшей деградации почвенного плодородия на землях сельхозназначения эти мероприятия (известкование, фосфоритование, мелиоративная обработка солонцов) необходимо проводить регулярно. Основными причинами невыполнения указанных показателей являются значительное увеличение цен на гипсосодержащие и фосфоросодержащие вещества и высокие тарифы по их транспортировке.

Важнейшим фактором повышения почвенного плодородия является внесение минеральных удобрений. Эффект от их применения достаточно высок, и в зависимости от почвенно-климатических условий субъектов Российской Федерации соотношение цен на продукцию/удобрения может изменяться от 7 до 50 %. Вместе с тем в целом удобряется менее половины пашни, дозы низки и не обеспечивают компенсацию выброса элементов минерального питания растениями.

Внесение минеральных и органических удобрений в 2008-2012 годах представлено на графике:



Минсельхозу России в 2009 и 2012 годах не удалось выполнить установленный показатель по внесению в почву минеральных удобрений.

Создание системы государственного информационного обеспечения в сфере сельского хозяйства

Система государственного информационного обеспечения в сфере сельского хозяйства (далее - СГИО СХ) была направлена на обеспечение сельхозпроизводителей, а также других участников агропродовольственного рынка актуальной информацией об объемах производства и реализации сельхозпродукции, сырья и продовольствия, спросе и предложении, ценах и тенденциях их изменения.

Мероприятия по созданию СГИО СХ планировались как неразрывный процесс создания комплексной распределенной информационной системы, включающий все этапы ее разработки (концепция создания, проектирование, опытно-конструкторские работы, внедрение).

Финансирование мероприятий по созданию СГИО СХ в 2008-2012 годах составило 2814,7 млн. рублей, или 62,3 % к объему ресурсного обеспечения, установленному паспортом Госпрограммы. В условиях изменения объемов финансирования выполнялись лишь отдельные этапы, что не позволило получить все предполагаемые результаты от ее внедрения.

За период с 2008 по 2012 год количество государственных услуг, предоставленных пользователям, увеличилось с 26,4 тыс. услуг в 2008 году до 33,4 тыс. услуг в 2012 году, из них в электронном виде - с 0,6 до 7 %. Вместе с тем задание Госпрограммы по предоставлению государственных услуг сельхозпроизводителям в электронном виде было выполнено на 47 процентов.

Реализация мероприятий Государственной программы позволила сформировать на федеральном и региональном уровнях отдельные элементы автоматизированной системы информационного обеспечения в сфере сельского хозяйства, что свидетельствует о неэффективном использовании средств федерального бюджета.

Например, по данным Министерства сельского хозяйства и перерабатывающей промышленности Краснодарского края, работа единого центра дистанционного спутникового мониторинга Кубани осуществляется только в тестовом режиме.

Оказание консультационной помощи сельхозпроизводителям и подготовка специалистов для сельского хозяйства

В 2012 году в субъектах Российской Федерации функционировали 64 региональных и 680 муниципальных (районных) центров сельскохозяйственного консультирования, которыми были оказаны более 917 тыс. консультационных услуг, что на 20 % больше, чем в 2011 году, на 2 % - к установленному заданию.

Вместе тем в ходе реализации Госпрограммы ряд целевых показателей данного мероприятия был не выполнен, в том числе по количеству региональных центров оказания консультационной помощи (план - 70, факт - 64), консультантов в этих центрах (план - 4900, факт - 3607).

Фактическое финансирование мероприятий по оказанию консультационной помощи сельхозпроизводителям и подготовке специалистов для сельского хозяйства за 2008-2012 годы составило 1890,4 млн. рублей, или 37,1 % к объему ресурсного обеспечения, установленному паспортом Госпрограммы.

Недостаточное внимание к этому мероприятию со стороны региональных органов управления АПК привело к тому, что в 2012 году средства федерального бюджета смогли получить лишь 9 субъектов Российской Федерации. Во многих регионах не были своевременно приняты нормативные правовые акты, предусматривающие порядок предоставления субсидий, имел место факт отказа их получения из федерального бюджета из-за необеспечения софинансирования за счет региональных средств.

Недостаточная эффективность работы консультационных служб связана с тем, что в СГИО СХ отсутствуют информационные ресурсы для обеспечения сельхозпроизводителей результатами инновационной деятельности научных и образовательных учреждений АПК.

Участие союзов (ассоциаций) товаропроизводителей АПК в формировании государственной аграрной политики

В ходе реализации Госпрограммы Минсельхоз России на основе соглашений о взаимодействии в целях разработки и реализации государственной аграрной политики, выполнения задач по осуществлению положений Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации, мероприятий, намеченных Госпрограммой, адаптации функционирования отрасли в условиях вступления страны в ВТО и участия в Едином экономическом пространстве Республики Беларусь, Республики Казахстан, Российской Федерации привлекал к этой работе союзы (ассоциации) сельхозпроизводителей. В 2012 году Минсельхоз России заключил соглашения о взаимодействии с 55 союзами. Целевой показатель выполнен на 125 процентов.

3. Развитие приоритетных подотраслей сельского хозяйства

Расходы федерального бюджета по данному направлению Госпрограммы за 2008-2012 годы составили 85790,1 млн. рублей (128,7 % к объему ресурсного обеспечения).

Информация о целях Госпрограммы по развитию приоритетных подотраслей сельского хозяйства представлена в таблице:

Приоритетное развитие животноводства		Развитие приоритетных отраслей растениеводства	
мероприятие	цель	мероприятие	цель
Поддержка племенного животноводства	Формирование племенной базы, обеспечивающей потребность отечественных сельхозпроизводителей	Поддержка элитного семеноводства	Повышение эффективности производства сельхозкультур на основе

Приоритетное развитие животноводства		Развитие приоритетных отраслей растениеводства	
мероприятие	цель	мероприятие	цель
	в племенной продукции		обеспечения сельхозпроизводителей высококачественными семенами
Развитие северного оленеводства и табунного коневодства	Сохранение традиционного уклада жизни и занятости народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, эффективное использование обширных кормовых ресурсов пастбищ, непригодных для других видов сельхозживотных, а также увеличение производства продукции коневодства и оленеводства	Поддержка сельхозпроизводителей в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях	1. Увеличение площади посева в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях. 2. Обеспечение потребности в семенах в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях
Развитие овцеводства и козоводства	Сохранение традиционного уклада жизни и поддержание занятости и доходности сельхозорганизаций, КФХ, ЛПХ, специализирующихся на овцеводстве и козоводстве	Развитие производства льна	Создание отечественной конкурентоспособной сырьевой базы
Проведение противоэпизоотических мероприятий	Предупреждение болезней сельхозживотных и их лечение, выпуск полноценных и безопасных в ветеринарном отношении продуктов животноводства и защита населения от болезней, общих для человека и животных	Производство рапса	Увеличение производства рапса в целях обеспечения потребности населения в растительном масле и отрасли животноводства в кормовом белке
		Закладка многолетних насаждений	Обеспечение населения свежей продукцией и перерабатывающей промышленности - сырьем, а также создание условий для развития виноградарства и садоводства

Приоритетное развитие животноводства

Несмотря на определенное улучшение экономических условий развития сельского хозяйства по итогам реализации в 2006-2007 годах Национального проекта, значительного улучшения его состояния не произошло.

К началу 2008 года по отношению к 2005 году поголовье КРС (в том числе коров) уменьшилось на 41 тыс. голов (на 1,9 %), а увеличение производ-

ства молока составило только 3,3 % при плановом значении 4,5 %. При этом поголовье КРС на 1 января 2008 года в хозяйствах всех категорий составляло 21,3 млн. голов, что на 0,7 % меньше соответствующего уровня 2007 года, в том числе коров - 9,3 млн. голов (на 1,1 % меньше).

В рамках данного направления Госпрограммы господдержка была направлена на развитие производств, которые имеют потенциальные преимущества на внутреннем и внешнем рынках за счет стабилизации поголовья основных видов животных, а также увеличения поголовья в таких подотраслях, как оленеводство, табунное коневодство, овцеводство и козоводство.

За 2008-2012 годы расходы федерального бюджета на мероприятия по приоритетному развитию животноводства осуществлены в объеме 39666,3 млн. рублей, что составляет 95,5 % от объема ресурсного обеспечения, предусмотренного паспортом Госпрограммы.

Финансирование из федерального бюджета мероприятий по приоритетному развитию животноводства представлено на графике:



Сведения о достижении целевых показателей (индикаторов) по развитию животноводства представлены в таблице:

Наименование мероприятия	Целевой показатель		
	наименование	установленное значение	уровень выполнения
Поддержка племенного животноводства	1. Обеспечить ежегодный прирост реализации племенного молодняка к предыдущему году.	Обеспечить ежегодный прирост реализации племенного молодняка к предыдущему году на уровне 15 %.	Не выполнен в 2012 г. (13 % при плане 15 %).
	2. Обеспечить увеличение удельного веса племенного скота в общем	Увеличение удельного веса племенного скота в общем	Выполнено

Наименование мероприятия	Целевой показатель		
	наименование	установленное значение	уровень выполнения
	поголовье. 3. Осуществить поставки через ОАО «Росагролизинг» племенного скота. 4. Осуществить поставки через ОАО «Росагролизинг» современного оборудования для животноводческих комплексов и ферм	поголовье с 8,3 % в 2008 г. до 13,1 % в 2012 г. Поставка в количестве не менее 50 тыс. голов в 2008 г. и ежегодно в количестве не менее 30 тыс. голов в 2009-2012 гг. Ежегодное оборудование не менее 65 тыс. скотомест	Выполнено Выполнено
Развитие северного оленеводства и табунного коневодства	1. Увеличение поголовья северных оленей. 2. Увеличение поголовья маралов. 3. Увеличение поголовья мясных табунных лошадей	С 940,0 тыс. голов в 2008 г. до 1052 тыс. голов в 2012 г. С 70 тыс. голов до 80 тыс. голов. С 130,0 тыс. голов до 145,0 тыс. голов	Выполнено Выполнено Выполнено
Развитие овцеводства и козоводства	Увеличения маточного поголовья овец и коз	С 6210 тыс. голов в 2008 г. до 6700 тыс. голов в 2012 г.	Выполнено
Проведение противоэпизоотических мероприятий	1. Уменьшение уровня заболеваемости животных гиподерматозом. 2. Увеличение количества субъектов Российской Федерации, использующих методы ранней диагностики заболевания	С 25,5 % в 2008 г. до нулевого показателя в 2012 г. С 5 % в 2008 г. до 85 % в 2012 г.	Выполнено Выполнено

Из 10 целевых показателей (индикаторов) по развитию животноводства ежегодно выполнялись 8 показателей (80 процентов).

К уровню 2008 года определенный Госпрограммой рост производства продукции животноводства в 2012 году прогнозировался в размере 27,4 %, а его среднегодовой темп - на уровне 5,5 %. Фактически эти пока-

затели были выполнены на 24,5 % (-2,9 процентного пункта) и 4,9 % (-0,6 процентного пункта).

Не удалось изменить сложившуюся тенденцию по уменьшению поголовья КРС, которое сократилось в 2012 году по сравнению с 2008 годом с 21022,5 тыс. голов до 19981 тыс. голов (на 10 %), в том числе коров - с 9120,8 тыс. голов до 8883,0 тыс. голов (2,6 процента).

За весь период реализации Госпрограммы так и не был выполнен показатель «Производство молока», а в 2010 и 2012 годах не выполнялся показатель «Прирост реализации племенного молодняка к предыдущему году».

Так, валовой надой молока в хозяйствах всех категорий в 2012 году составил 31830,9 тыс. т при плановом задании 37000,0 тыс. тонн.

Результаты проверок Счетной палаты Российской Федерации показали, что в ходе реализации Госпрограммы не удалось изменить сложившиеся тенденции, негативно влияющие на развитие животноводства:

- слабый уровень селекционно-племенной работы в субъектах Российской Федерации и отсутствие крупных зональных генетических центров по разведению различных видов племенных животных;

- низкая рентабельность отрасли молочного животноводства и, как следствие, сокращение поголовья дойных коров. В настоящее время срок окупаемости проектов по строительству и реконструкции объектов животноводства составляет более 12 лет, что не стимулирует сельхозпроизводителей к занятию молочным животноводством;

- слабая техническая и технологическая база, а также отсутствие отечественных разработок новейших автоматизированных и роботизированных технологий содержания и выращивания племенных животных;

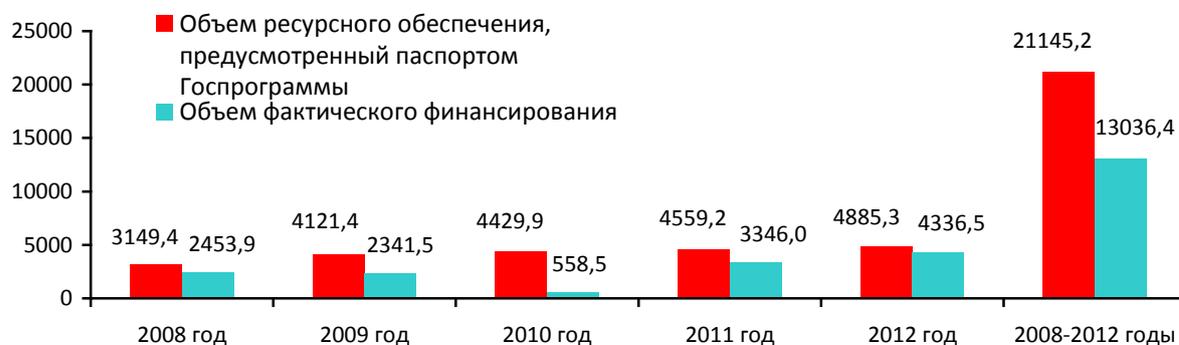
- сохранение нерегулируемых тарифов на электроэнергию, высокая стоимость подключения производственных объектов к энергетическим мощностям.

Развитие приоритетных отраслей растениеводства

Несмотря на то, что растениеводство является основой устойчивого функционирования национального агропродовольственного сектора экономики, носит системообразующий характер для всего сельского хозяйства и определяет уровень продовольственной безопасности Российской Федерации, в 2008-2012 годах расходы федерального бюджета на мероприятия по развитию растениеводства были незначительны и составили лишь 13036,3 млн. рублей, или 61,7 % к объему ресурсного обеспечения, предусмотренному паспортом Госпрограммы, и менее 2 % от фактических расходов на Госпрограмму.

Финансирование из федерального бюджета мероприятий по приоритетному развитию растениеводства представлено на графике:

(млн. руб.)



По итогам реализации Госпрограммы индекс производства продукции растениеводства в хозяйствах всех категорий к предыдущему году не выполнен. При плановом значении 115,9 % к уровню 2007 года его фактическое значение в 2012 году составило 114,6 процента.

Сведения о достижении целевых показателей (индикаторов) по развитию приоритетных отраслей растениеводства приведены в таблице:

Наименование мероприятия	Целевой показатель		
	наименование	установленное значение	уровень выполнения
Поддержка элитного семеноводства	Обеспечить увеличение удельного веса площади, засеваемой элитными семенами, в общей площади посевов	С 8 % в 2008 г. до 15 % в 2012 г.	Выполнено
Поддержка сельхозпроизводителей в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях	1. Обеспечить увеличение площади посева в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях.	С 217 тыс. га в 2008 г. до 444 тыс. га в 2012 г.	Не выполнено (17,5 % от плана).
	2. Обеспечить потребность в семенах в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях	С 45,5 тыс. т в 2008 г. до 93,3 тыс. т в 2012 г.	Не выполнено (16,1 % от плана)
Развитие производства льна	1. Обеспечить увеличение валового сбора семян льна-долгунца.	С 27,5 тыс. т в 2008 г. до 45 тыс. т в 2012 г.	Не выполнено (16,9 % от плана).
	2. Обеспечить увеличение валового сбора семян льна-	С 77 тыс. т до 120 тыс. т	Не выполнено (38,3 % от

Наименование мероприятия	Целевой показатель		
	наименование	установленное значение	уровень выполнения
	долгунца. 3. Обеспечить повышение урожайности льна-долгунца (волокна)	С 7 ц/га с в 2008 г. до 9,2 ц/га в 2012 г.	плана). Выполнено
Производство рапса	1. Обеспечить увеличение посевной площади рапса озимого и ярового в хозяйствах всех категорий.	С 800 тыс. га в 2008 г. до 2000 тыс. га в 2012 г.	Не выполнено (59,5 % от плана).
	2. Увеличение валового сбора семян рапса озимого и ярового в хозяйствах всех категорий.	С 960 тыс. т в 2008 г. до 3000 тыс. т в 2012 г.	Не выполнено (34,5 % от плана).
	3. Увеличение урожайности рапса озимого и ярового	С 12 ц/га в 2008 г. до 15 ц/га в 2012 г.	Не выполнено (70,7 % от плана)
Закладка многолетних насаждений	1. Ежегодная закладка многолетних насаждений.	За 5 лет на площади 47,2 тыс. га.	Не выполнено (86,8 % от плана).
	2. Ежегодная закладка виноградников	За 5 лет на площади 47,5 тыс. га	Не выполнено (41,3 % от плана)

Из 5 основных мероприятий по развитию растениеводства 3 мероприятия были недофинансированы, в том числе: по поддержке сельхозпроизводителей в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях - на 2787,4 млн. рублей (63,4 %), поддержке производства льна и конопли - на 682,5 млн. рублей (45,1 %), производству рапса - на 1829,6 млн. рублей (68,9 %). Практически не финансировались НИОКР в области растениеводства.

Расходы федерального бюджета на 2 мероприятия (поддержку элитного семеноводства, закладку и уход за многолетними насаждениями) были увеличены на 211,2 млн. рублей, или на 57,9 % по сравнению с плановыми объемами Госпрограммы.

Несмотря на значительное изменение расходов федерального бюджета на мероприятия по развитию растениеводства по сравнению с запланированными, целевые показатели (индикаторы) по их реализации скорректированы не были.

При значительном увеличении объемов бюджетных ассигнований на закладку и уход за многолетними насаждениями целевой показатель «Площадь

закладки многолетних насаждений и под виноградники» ежегодно не выполнялся. За 5 лет многолетние насаждения были заложены на площади 41 тыс. га, что составляет 86,8 % от планового показателя, виноградники - на 19,6 тыс. га (41,3 процента).

Из 11 целевых показателей (индикаторов) по развитию растениеводства ежегодно достигались только показатели «Урожайность льна-долгунца (волокна)» и «Удельный вес площади, засеваемой элитными семенами, в общей площади посевов».

Низкий уровень достижения целевых показателей (индикаторов) по развитию растениеводства свидетельствует о множестве системных проблем в этой подотрасли сельского хозяйства.

Современная структура посевных площадей отражает конъюнктуру рынка, однако, как показали результаты проверок Счетной палаты Российской Федерации, не может быть признана оптимальной исходя из требований рационального севооборота. Так, доля посевов пшеницы выросла за последние 10 лет с 51 до 60 %, кукурузы - до 3,9 %, в то время как доля посевных площадей ржи за этот период снизилась до 4 %. В это же время происходил неконтролируемый процесс производства технических культур. Например, в Краснодарском крае в 2009 году площадь посевов сахарной свеклы составляла 117 тыс. га, а в 2011 году она увеличилась до 212,5 тыс. га, или почти в 2 раза.

Селекция и семеноводство сельхозкультур в Российской Федерации играют решающую роль в устойчивом и конкурентоспособном производстве сельхозпродукции.

В экономически развитых странах семеноводство является рентабельным бизнесом и важным элементом повышения эффективности сельского хозяйства. Общий объем мирового рынка семян в 2011 году составлял около 50 млрд. долл. США. В России ежегодно высевается семян на 100-130 млрд. рублей, что позволяет считать внутренний рынок семян одним из крупнейших в мире и, следовательно, привлекательным для селекционно-семеноводческих фирм других стран.

Минсельхоз России недостаточно выполняет регулятивную функцию по внедрению отечественных научно обоснованных методов и технологий возделывания сельхозкультур. Это приводит к тому, что растениеводство, как подотрасль сельского хозяйства, находится на этапе экстенсивного развития, его технологический уровень во многих отношениях, в том числе по использованию семенного материала, очень низок. Около 30 % посевов всех основных сельхозкультур осуществляется некондиционными семенами, что позволяет сорту реализовать свою урожайность только на 15-30 процентов.

В настоящее время производством элитных семян сельхозкультур может заниматься любая организация, так как лицензирование данной деятельности отменено. Значительную часть рынка занимает незаконный оборот семян неизвестного происхождения, с непонятными посевными качествами, так называемый контрафакт. Материально-техническая база селекционных центров и семеноводческих хозяйств устарела настолько, что даже имеющиеся достижения в области селекции невозможно реализовать на рынке - трудно добиться необходимой сортовой чистоты, что влияет на продуктивность семян и снижает рыночный спрос. По ряду культур рынок на 50-80 % принадлежит иностранным компаниям, местные сорта и гибриды стремительно теряют свою долю на отечественном рынке. Так, если в 2007 году доля отечественных гибридов в посевах сахарной свеклы в Краснодарском крае составляла 13 %, то в 2011 году этот показатель составил только 1 %, по овощным культурам доля отечественных сортов и гибридов за указанный период снизилась с 10 до 3 процентов.

Несмотря на то, что мировой спрос на растениеводческую продукцию ежегодно растет Минсельхоз России не проводит стратегический анализ развития экспортоориентированных подотраслей растениеводства, не осуществляет их нормативно-правовое регулирование.

Например, за последние 4 года объем экспортируемого Российской Федерацией риса вырос более чем в 3 раза: с 108,2 тыс. т в 2009 году до 333,8 тыс. т в 2012 году. В стоимостном выражении экспорт данной сельхозкультуры в 2012 году превысил импорт в 1,5 раза и составил 4,3 млрд. рублей. При этом следует иметь в виду, что по таким главным показателям качества риса, как влажность, белок и сорность, качество российского риса превышает показатели основных стран-производителей - Индии, Таиланда и Вьетнама.

Увеличению резервов валовых сборов риса и, соответственно, развитию экспортного потенциала препятствует отсутствие разработанной Минсельхозом России программы развития отечественного рисоводства, которая предусматривала бы использование посевных площадей под посев риса в пределах научно обоснованных норм, регулировала бы вопросы реконструкции и модернизации рисовых оросительных систем, а при наличии угрозы для отечественной отрасли (рисоводства) определяла бы механизм применения специальных защитных мер.

Следует отметить, что в современном мировом растениеводстве основной упор делается на производство высококачественной, экологически чистой продукции. В то же время единый научно обоснованный подход Минсельхоза России к распространению и внедрению достижений биотехнологий, технологий, адаптированных к глобальным изменениям климата, не определен, существующий опыт в субъектах Российской Федерации федеральными органами исполнительной власти не применяется.

Поддержка экономически значимых программ развития сельского хозяйства субъектов Российской Федерации

Целью осуществления мероприятий по поддержке экономически значимых программ развития сельского хозяйства субъектов Российской Федерации являлось социально-экономическое развитие сельских территорий за счет реализации региональных программ, имеющих экономическое значение с учетом особенностей региона.

Госпрограммой на реализацию мероприятий по поддержке экономически значимых программ развития сельского хозяйства, начиная с 2009 года, предусматривалось направить 4000,0 млн. рублей.

За период с 2009 по 2012 год расходы федерального бюджета на указанные мероприятия составили 33087,5 млн. рублей и превысили плановые в 8,3 раза.

К 2012 году в реализации мероприятий по поддержке экономически значимых программ развития сельского хозяйства участвовали 68 субъектов Российской Федерации, в том числе:

- по развитию мясного скотоводства - 42 субъекта Российской Федерации;
- по развитию молочного скотоводства - 38 субъектов Российской Федерации;
- по развитию традиционной для субъекта Российской Федерации подотрасли сельского хозяйства - 19 субъектов Российской Федерации;
- по развитию производства (сельскохозяйственного, перерабатывающего и снабженческо-сбытового) - 36 субъектов Российской Федерации;
- по возмещению до 50 % затрат сельхозпроизводителей на строительство, реконструкцию и техническое перевооружение мелиоративных систем общего и индивидуального пользования и отдельно расположенных ГТС - 22 субъекта Российской Федерации.

В 2012 году для оказания финансовой поддержки исполнения расходных обязательств субъектов Российской Федерации по финансированию региональных программ бюджетам субъектов Российской Федерации Минсельхозом России были перечислены субсидии из федерального бюджета в размере 14360,9 млн. рублей, в том числе на:

- развитие мясного скотоводства - 2000,1 млн. рублей (13,9 %);
- развитие молочного скотоводства - 1530,1 млн. рублей (10,6 %);
- развитие традиционной для субъекта Российской Федерации подотрасли сельского хозяйства - 1500,1 млн. рублей (10,4 %);
- развитие производства (сельскохозяйственного, перерабатывающего и снабженческо-сбытового) - 8090,5 млн. рублей (56,2 %);
- возмещение до 50 % затрат сельхозпроизводителей на строительство, реконструкцию и техническое перевооружение мелиоративных систем общего и индивидуального пользования и отдельно расположенных ГТС, при-

надлежащих им на праве собственности или переданных им в пользование в установленном порядке, - 1270,1 млн. рублей (8,8 процента).

В Национальном докладе за 2012 год Минсельхозом России представлены сведения об эффективности реализации в 2009-2012 годах экономически значимых региональных программ по развитию молочного скотоводства, из которых следует, что в 2009 году из 55 регионов, получивших субсидии на развитие молочного скотоводства, 24 региона не обеспечили предусмотренный прирост производства молока, в 2010 году эти показатели составляли 55 и 32, в 2011 году - 66 и 26, в 2012 году - 68 и 21, соответственно.

Исходя из того, что в Минсельхозе России отсутствует обоснованность увеличения более чем в 8 раз объемов бюджетных ассигнований по данному направлению господдержки и не осуществляется анализ эффективности реализации экономически значимых региональных программ, дать общую оценку результативности использования средств федерального бюджета, направленных на их реализацию, не представляется возможным.

Также следует отметить, что целевые показатели (индикаторы) в рамках мероприятий по поддержке экономически значимых программ развития сельского хозяйства субъектов Российской Федерации в паспорт Госпрограммы не включены.

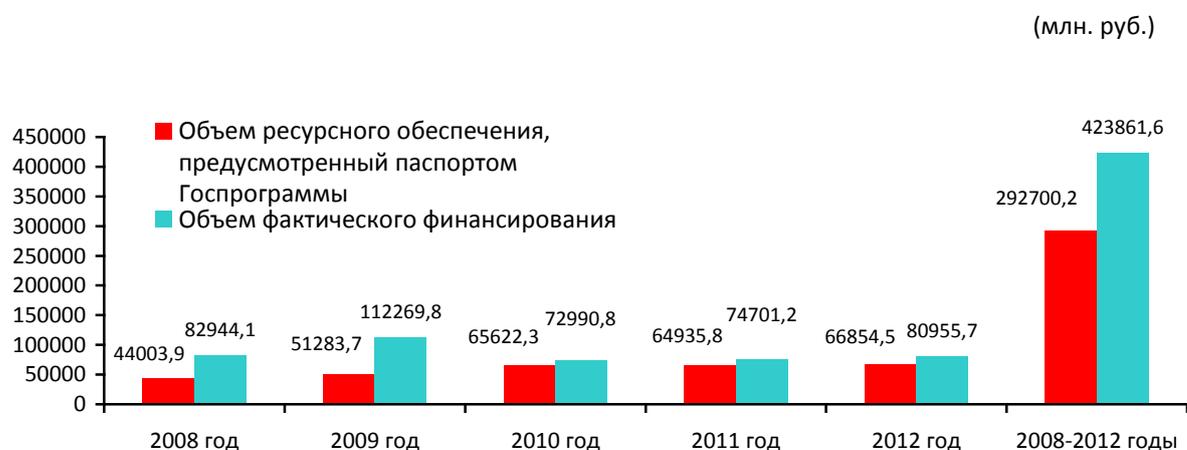
4. Достижение финансовой устойчивости сельского хозяйства

В 2008-2012 годах расходы федерального бюджета на мероприятия указанного направления составили 423861,7 млн. рублей, или 144,8 % к объему ресурсного обеспечения, утвержденному паспортом Госпрограммы, 76,9 % к объему ресурсного обеспечения всей Госпрограммы и 64,9 % всех расходов, осуществленных на ее реализацию.

В целях достижения финансовой устойчивости сельского хозяйства Госпрограммой предусматривалась необходимость сохранения льготного режима налогообложения, проведение финансового оздоровления сельхозпроизводителей и совершенствование законодательства в этой сфере, развитие земельной ипотеки, обеспечение стабилизации финансового положения в сельском хозяйстве, поддержание средней рентабельности на уровне 10 %, доли убыточных хозяйств - не более 30 процентов.

По данным Минсельхоза России, уровень рентабельности сельхозорганизаций (с учетом субсидий) в ходе реализации Госпрограммы имел неустойчивую тенденцию. Если в 2009 году он составлял 9,4 % (на 5,4 процентного пункта ниже, чем в 2008 году), в 2010 году - 8,3 %, в 2011 году - 11,8 %, то в 2012 году - 12,1 %. Без учета субсидий этот показатель с 2009 по 2012 год имел отрицательное значение и составлял в 2009 году 0,2 %, в 2010 году - 5,4 % и в 2011 году - 0,4 %, что свидетельствует о значительном влиянии субсидий на уровень рентабельности.

Плановое и фактическое ресурсное обеспечение мероприятия «Достижение финансовой устойчивости в 2008-2012 годах» представлены на графике:

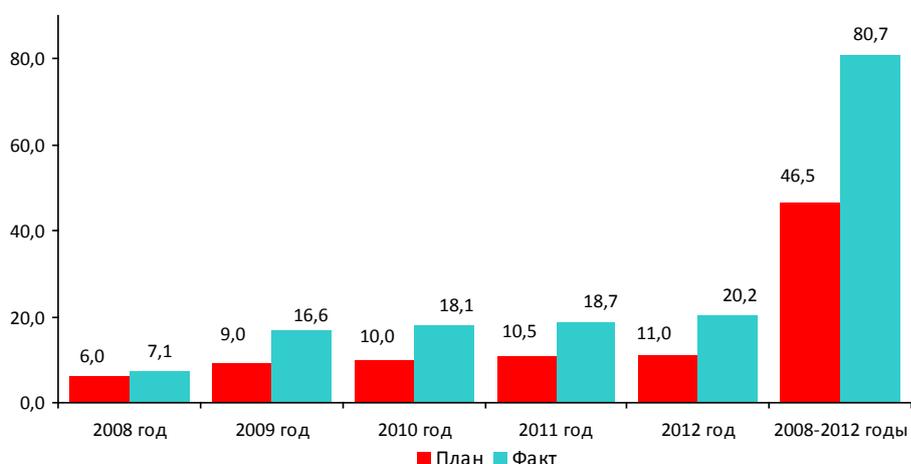


Повышение доступности кредитов

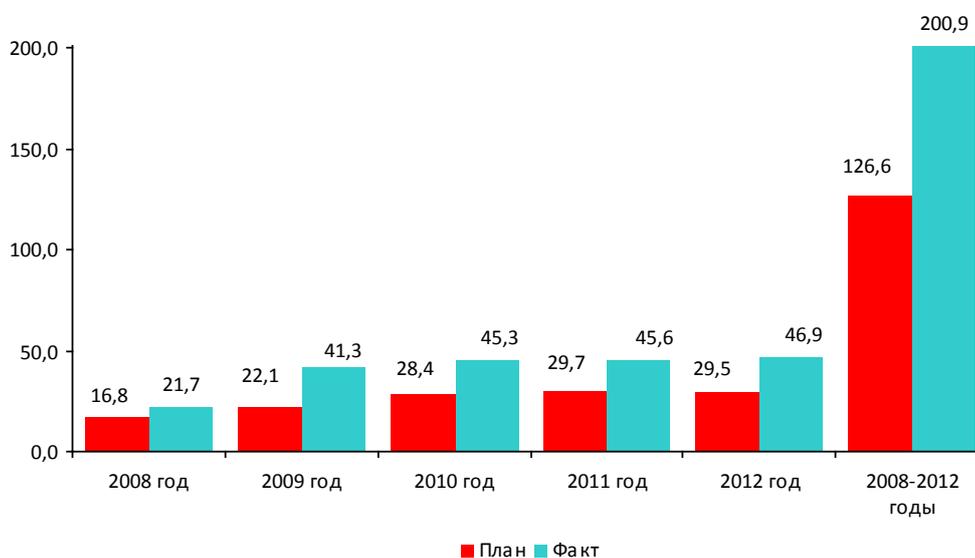
На субсидирование процентных ставок по краткосрочным и инвестиционным кредитам в 2008-2012 годах использовано 281652,9 млн. рублей бюджетных средств (43,1 % к объему средств федерального бюджета на реализацию Госпрограммы), в том числе: на краткосрочные - 80726,2 млн. рублей (173,5 % к плановому показателю), на инвестиционные - 200926,7 млн. рублей (158,7 процента).

Информация об объемах субсидирования процентных ставок по краткосрочным и инвестиционным кредитам в 2008-2012 годах представлена на графиках:

Краткосрочные кредиты (до 1 года), млрд. руб.



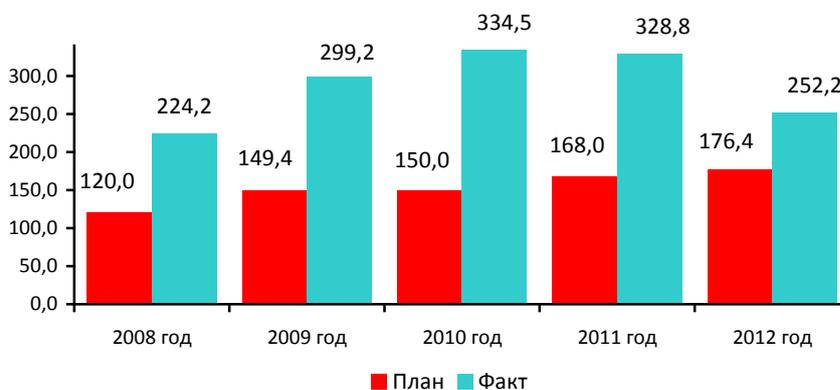
Инвестиционные кредиты (от 2 до 10 лет), млрд. руб.



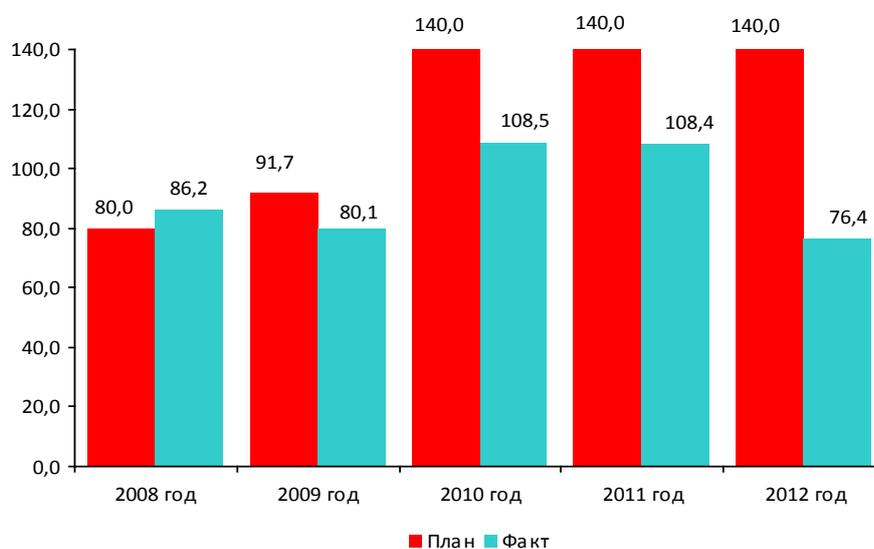
Как видно на графике, ресурсное обеспечение мероприятия «Повышение доступности кредитов» превысило плановое в 1,6 раза. Для преодоления финансового кризиса и сохранения доступности кредитов размер возмещения из федерального бюджета был повышен с 2/3 до 80 % ставки рефинансирования, установленной Банком России. Доля расходов из бюджетов субъектов Российской Федерации снизилась с 24 % в 2008 году до 14,6 % в 2012 году, что позволило большинству субъектов Российской Федерации выполнить свои обязательства по финансированию. Несмотря на значительные ресурсы, выделенные на кредитование АПК, целевые индикаторы, установленные Госпрограммой по инвестиционным кредитам, выполнены не были.

Данные об объемах субсидируемых кредитов (займов) в 2008-2012 годах представлены на графиках:

Краткосрочные кредиты (до 1 года), млрд. руб.



Инвестиционные кредиты (до 8 лет), млрд. руб.



В 2012 году отмечалось уменьшение привлеченных краткосрочных кредитов (на 33,3 %), вызванное снижением производства растениеводческой продукции, сокращением залоговой базы у сельхозпроизводителей, имеющих пролонгированные кредиты. В то же время даже с учетом снижения их объем в 1,4 раза превышал целевой показатель, что свидетельствует о том, что в настоящий период у сельхозпроизводителей нет иной возможности привлечения необходимых объемов оборотных средств на проведение весенних полевых и уборочных работ.

Повышение финансовой устойчивости малых форм хозяйствования на селе

По данному направлению Госпрограммы расходы федерального бюджета за 2008-2012 годы составили 111269,0 млн. рублей (253,7 % к плановому значению).

Значительное превышение расходов федерального бюджета на мероприятия по повышению финансовой устойчивости малых форм хозяйствования на селе сложилось за счет увеличения вноса Российской Федерации в уставный капитал ОАО «Россельхозбанк» в размере 79320,0 млн. рублей (в 8,7 раза больше планового показателя).

Целевым показателем Госпрограммы по повышению финансовой устойчивости малых форм хозяйствования был определен объем субсидируемых кредитов, привлеченных ими. В 2012 году его значение превысило задание Госпрограммы в 2,2 раза и составило 76300 млн. рублей. Вместе с тем удельный вес кредитов, приходящихся на КФХ, ЛПХ и СПК, в ходе реализации Госпрограммы оставался незначительным.

По сравнению с 2011 годом размер субсидируемых кредитов и займов малых форм хозяйствования на селе в 2012 году сократился на 16 % и составил 100600,0 млн. рублей.

В 2012 году из федерального бюджета на поддержку начинающих фермеров было выделено 2000,0 млн. рублей, на развитие семейных животноводческих ферм - 1500,0 млн. рублей, для оформления в собственность КФХ и ЛПХ используемых земельных участков из земель сельхозназначения - 44,4 млн. рублей. Указанные бюджетные ассигнования и целевые показатели по направлениям использования не были включены Минсельхозом России в паспорт Госпрограммы.

Поддержка начинающих фермеров и развития семейных животноводческих ферм осуществлялась Минсельхозом России в рамках ведомственных целевых программ «Поддержка начинающих фермеров на период 2012-2014 годов» и «Развитие семейных животноводческих ферм на базе крестьянских (фермерских) хозяйств на 2012-2014 годы». Основными целями программ являлись: стимулирование развития КФХ для увеличения производства сельхозпродукции; обеспечение условий для создания, расширения и модернизации производственной базы КФХ; обеспечение доступности для КФХ к финансовым ресурсам; стимулирование ЛПХ к созданию КФХ; увеличение доходов сельского населения для начинающих фермерских хозяйств; создание условий для устойчивого развития сельских территорий. Указанные программы содержали новый вид господдержки - предоставление грантов на создание и развитие КФХ и единовременной помощи на бытовое обустройство начинающих фермеров, грантов на развитие семейных животноводческих ферм.

Согласно указанным программам грант на создание и развитие КФХ и семейной животноводческой фермы - это средства, передаваемые из бюджета субъекта Российской Федерации или местного бюджета на счет главы вновь созданного КФХ, открытый в кредитной организации, для софинансирования его затрат, не возмещаемых в рамках иных направлений господдержки в соответствии с Госпрограммой, гранты получали как начинающие фермеры, так и действующие КФХ.

Максимальный размер грантов и единовременной помощи определялся субъектом Российской Федерации. Гранты предоставлялись на условиях их софинансирования за счет собственных средств фермеров. Доля софинансирования за счет собственных средств КФХ составляла: по поддержке начинающих фермеров - не менее 10 % от суммы предоставляемого гранта, по развитию семейных животноводческих ферм - не менее 40 % от суммы предоставляемого гранта.

В реализации целевых программ Минсельхоза России по предоставлению грантов на создание и развитие КФХ и единовременной помощи на бытовое обустройство участвовал 71 субъект Российской Федерации, а также по пре-

доставлению грантов на развитие семейных животноводческих ферм - 65 субъектов Российской Федерации.

В 2012 году из бюджетов всех уровней на реализацию мероприятий ведомственных целевых программ было направлено 5600,0 млн. рублей, в том числе: на поддержку начинающих фермеров - 2900,0 млн. рублей, на развитие семейных животноводческих ферм - 2700,0 млн. рублей.

Средний размер предоставленного гранта составлял: на поддержку начинающих фермеров - 0,96 млн. рублей, на развитие семейных животноводческих ферм - 3,4 млн. рублей.

По данным Минсельхоза России, занимаются животноводством 80 % начинающих фермеров, растениеводством - 20 процентов.

При реализации данных мероприятий целевые показатели в 2012 году были перевыполнены. Господдержку получили 3013 начинающих фермеров (177,2 % к установленному количеству), в том числе 998 молодых людей в возрасте до 35 лет. При плане 150 единиц господдержка в строительстве, модернизации и реконструкции семейных животноводческих ферм была оказана 788 КФХ.

На указанных фермах было создано 367 тыс. скотомест, в том числе: 59,9 тыс. скотомест - для КРС, 19,9 тыс. скотомест - для овец, 14,0 тыс. скотомест - для свиней, 269,0 тыс. мест - для птицы.

Реализация мероприятий ведомственных целевых программ в сельской местности позволила дополнительно создать свыше 11 тыс. рабочих мест.

Влияние института развития на формирование национальной кредитно-финансовой системы обслуживания товаропроизводителей в сфере АПК

Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 года № 1662-р, к финансовым институтам развития отнесено ОАО «Россельхозбанк», созданное для формирования на его базе национальной кредитно-финансовой системы обслуживания товаропроизводителей в сфере АПК.

Кредитной политикой ОАО «Россельхозбанк» на 2008-2012 годы в число его приоритетных задач включена задача повышения доступности и улучшения условий кредитования хозяйствующих субъектов в сфере АПК, ЛПХ и граждан, проживающих преимущественно в сельской местности. В целях повышения доступности кредитования сельхозпроизводителей банк в 2008-2012 годах увеличил количество подразделений на 18,2 % и довел их численность до 1582.

За время реализации Госпрограммы количество кредитных договоров, заключенных ОАО «Россельхозбанк» с предприятиями АПК и сельхозпроизводителями (включая ЛПХ), возросло с 159,8 тыс. в 2008 году до 175,8 тыс. в 2012 году (на 10 %), а объем выданных кредитов увеличился с

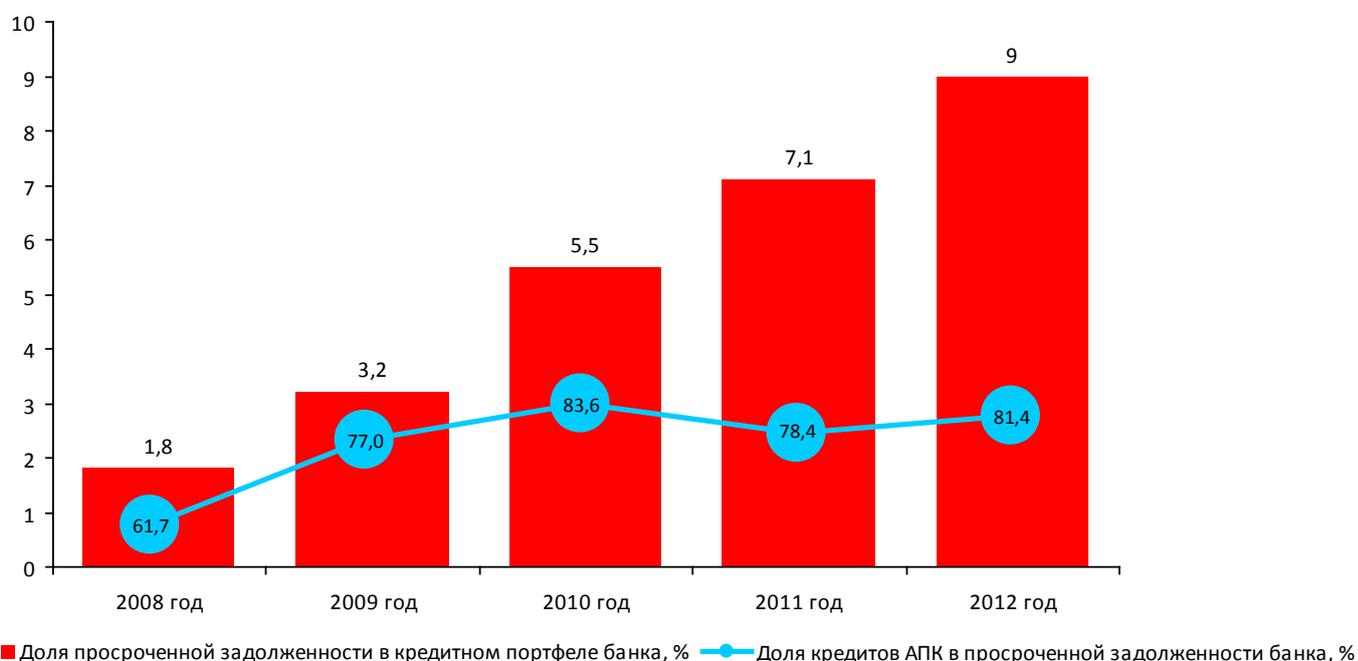
255512,0 млн. рублей до 385354,5 млн. рублей, или в 1,5 раза; линейка кредитных продуктов возросла с 16 до 29 видов кредитов, предлагаемых ОАО «Россельхозбанк» предприятиям АПК¹.

Доля кредитных вложений ОАО «Россельхозбанк» в АПК страны за период реализации Госпрограммы снизилась с 80 % в 2008 году до 73 % в 2012 году. В то же время уровень кредитов АПК в просроченной задолженности ОАО «Россельхозбанк» возрос с 61,7 до 81,4 %, что отражает сложившуюся ситуацию за кредитованности сельхозпроизводителей.

Несмотря на значительные ресурсы, выделенные на кредитование АПК, целевые индикаторы, установленные Госпрограммой по инвестиционным кредитам, выполнены не были.

Всего объем кредитного портфеля АПК возрос более чем в 2 раза (с 373369,2 млн. рублей в 2008 году до 806122,9 млн. рублей в 2012 году), а доля просроченной задолженности возросла в 5 раз (с 1,8 до 9,0 %), что свидетельствует о значительном росте выданных банком кредитов на погашение предыдущих и неспособности сельхозпроизводителей обслуживать ранее взятые кредиты по причине их за кредитованности.

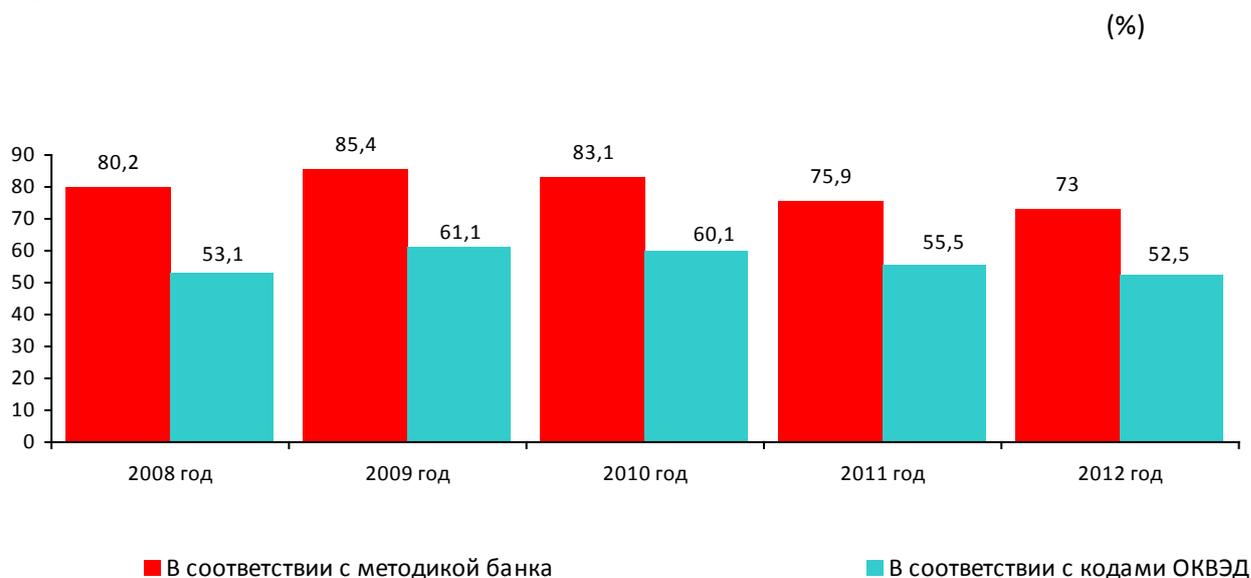
Динамика просроченной задолженности ОАО «Россельхозбанк» и доля кредитов АПК в просроченной задолженности представлены на графике:



¹ Информация о кредитовании ОАО «Россельхозбанк» предприятий АПК за период реализации Госпрограммы приведена в приложении № 3 (приложения в Бюллетене не публикуются).

Доля кредитного портфеля АПК (по направлениям: сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство; производство пищевых продуктов, включая производство напитков и табака, т.е. предприятия АПК)² на 1 января 2013 года составляла 52,5 % к общей сумме кредитного портфеля ОАО «Россельхозбанк», что ниже показателя, представленного банком, в 1,4 раза.

Объем кредитных вложений в АПК в соответствии с методикой банка и кодами видов экономической деятельности заемщиков представлен на графике:



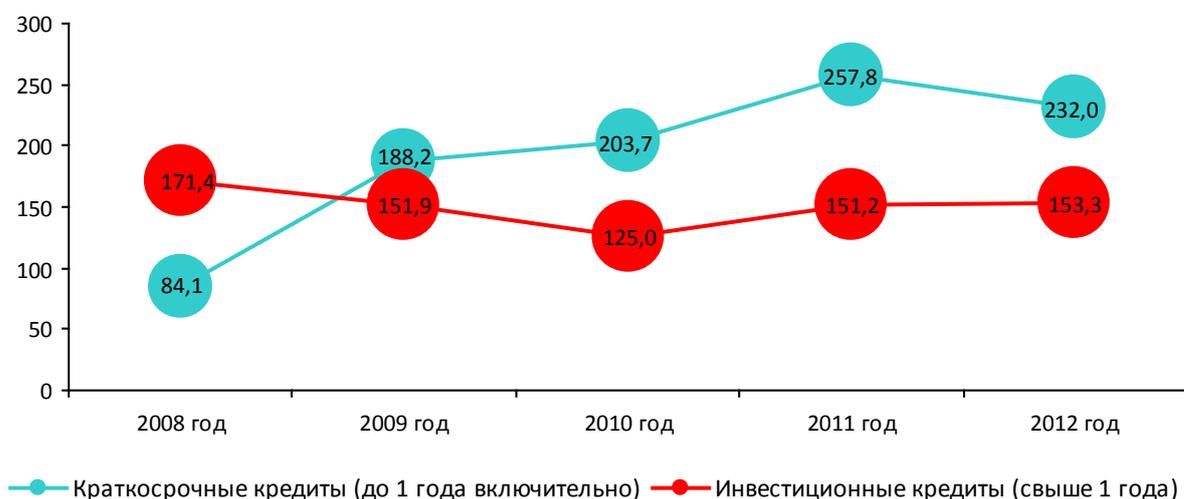
За период реализации Госпрограммы структура выданных кредитов в разрезе подотраслей практически не изменилась: половина кредитов АПК по-прежнему выдается предприятиям, осуществляющим свою деятельность в области растениеводства и животноводства.

В разрезе срочности структура выданных кредитов изменилась кардинально. Если в 2008 году 66 % кредитов АПК в рамках Госпрограммы выдавалась на срок более 1 года, то по итогам 2012 года 66 % выданных кредитов оказались краткосрочными на срок до 1 года. Причем основной перелом в разрезе срочности выданных кредитов произошел уже в 2009 году, когда доля краткосрочных кредитов увеличилась до 55 % и в дальнейшем только возрастала.

Объем кредитования ОАО «Россельхозбанк» АПК в период реализации Госпрограммы в разрезе срочности выданных кредитов представлен на графике:

² В настоящее время критерии, четко определяющие экономические отрасли, относимые к АПК, на законодательном уровне отсутствуют. Это позволило ОАО «Россельхозбанк» самостоятельно определить понятие АПК как «совокупность отраслей экономики, связанных с развитием сельского хозяйства, обслуживанием его производства и доведением сельхозпродукции до потребителя» и относить максимальное количество выданных кредитов к АПК.

(млрд. руб.)

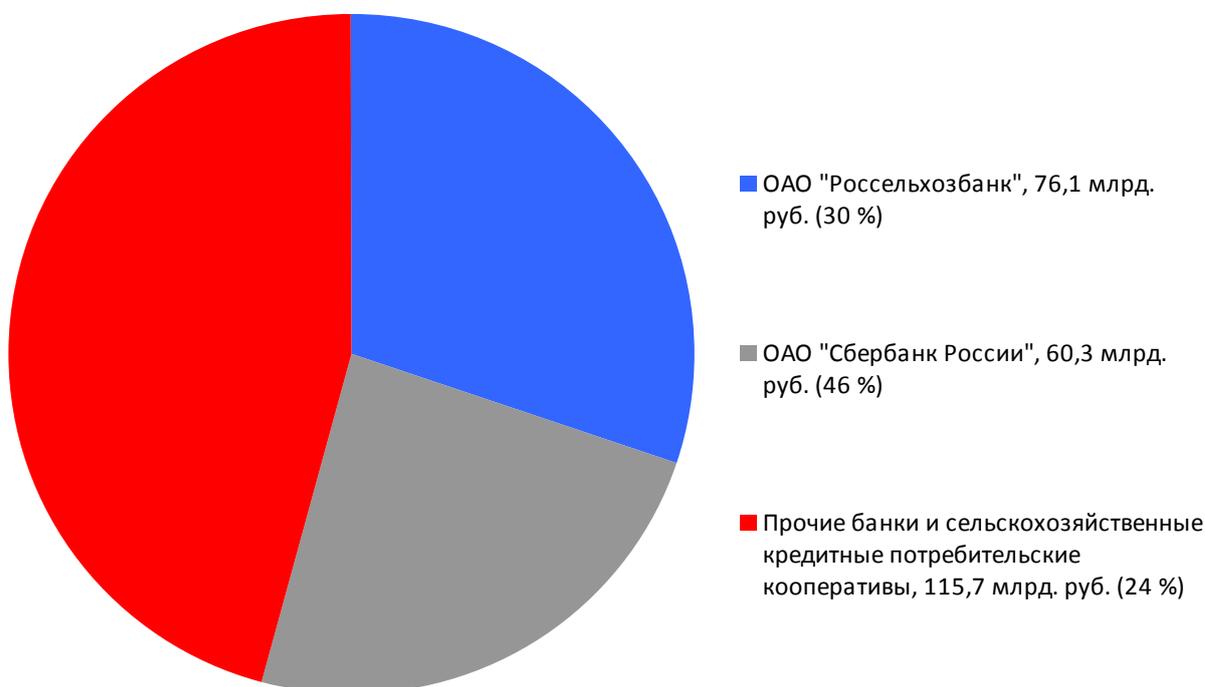


Согласно данным ОАО «Россельхозбанк», среднегодовой уровень процентных ставок по ссудам и кредитам, предоставленным предприятиям АПК, превышал в 2008, 2011-2012 годах среднегодовой уровень процентных ставок по ссудам и кредитам предприятиям, не относящимся к АПК, и только в 2009-2010 годах наблюдалась обратная тенденция. Так, в рамках Госпрограммы объем выданных субсидируемых кредитов предприятиям АПК за 2010-2012 годы составлял 702996,0 млн. рублей, в том числе: в 2010 году - 211545,0 млн. рублей, в 2011 году - 255833,2 млн. рублей, в 2012 году - 235617,8 млн. рублей.

Разница среднегодовых процентных ставок банка по субсидируемым и несубсидируемым кредитам АПК составила: в 2010 году - 2,2 %, в 2011 году - 1,3 %, в 2012 году - 1 процент.

Анализ показал, что основной объем кредитных ресурсов был предоставлен сельхозпроизводителям ОАО «Сбербанк России» и ОАО «Россельхозбанк». В 2012 году доля выданных ими кредитов в общем объеме привлеченных в отрасль кредитных средств составила 78,2 процента.

Объемы краткосрочных и инвестиционных кредитов, выданных в 2012 году на условиях субсидирования процентной ставки в разрезе кредитных организаций, представлены на графике:



По данным Минсельхоза России, лидером по кредитованию сезонных полевых работ является ОАО «Россельхозбанк» - 140400,0 млн. рублей (76,2 %). Самым крупным кредитором малых форм хозяйствования также по-прежнему остается ОАО «Россельхозбанк». Его доля в общем объеме выданных кредитов (займов) возросла с 69,5 % в 2008 году до 73,7 % в 2012 году.

Однако по сравнению с 2008 годом доля ОАО «Россельхозбанк» в общем объеме кредитования АПК уменьшилась с 34 до 30 %, а доля ОАО «Сбербанк России» возросла с 44 до 46 %. Данный факт свидетельствует о том, что завышение процентных ставок ОАО «Россельхозбанк» по субсидируемым кредитам стимулирует сельхозпроизводителей заключать кредитные договоры в других кредитных организациях. В то же время, по данным органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, процентные ставки по субсидируемым кредитам завышает не только ОАО «Россельхозбанк».

Так, согласно данным управления сельского хозяйства правительства Еврейской автономной области, процентные ставки кредитных организаций по субсидируемым кредитам сельхозпроизводителей достигают 20,5 %, что превышает ставку рефинансирования в 2,5 раза. Кроме того,

господдержка в виде предоставления бюджетных субсидий на возмещение части затрат по уплате процентов по кредитам (займам) регулируется многочисленными нормативными правовыми актами и сопряжена с дополнительным отвлечением сельхозпроизводителей на подготовку большого количества документов.

Техническая и технологическая модернизация сельского хозяйства

Целью осуществления мероприятия является техническое и технологическое обновление парка сельхозтехники. Для этого бюджетам субъектов Российской Федерации предоставлялись субсидии на возмещение части затрат на уплату процентов по инвестиционным кредитам, полученным сельхозпроизводителями в целях приобретения сельхозтехники.

За 2008-2012 годы сельхозпроизводителями на эти цели было привлечено 226200,0 млн. рублей кредитных средств. Однако объемы обновления сельхозтехники оказались значительно ниже объемов, заложенных в Госпрограмме.

К концу реализации Госпрограммы по сравнению с уровнем 2008 года парк основных сельхозмашин должен был увеличиться на 176 тыс. тракторов и свыше 55 тыс. зерноуборочных комбайнов. За пять лет реализации Госпрограммы было приобретено 100,3 тыс. тракторов (57 % к установленному показателю), 35,2 тыс. зерноуборочных комбайнов (64 %) и 10,1 тыс. кормоуборочных комбайнов (59 процентов).

Коэффициент обновления основных видов сельхозтехники (тракторы, зерноуборочные и кормоуборочные комбайны) не был выполнен. Так, в 2012 году при среднем значении планового коэффициента обновления основных видов сельхозтехники в размере 11,6 % этот показатель составил только 7,3 процента.

Энергообеспеченность сельхозорганизаций на 100 га посевной площади (суммарная номинальная мощность двигателей тракторов, комбайнов и самоходных машин) в 2012 году составляла 151,5 л.с. при плановом значении 168 л.с.

Индикатор Госпрограммы по индексу физического объема инвестиций в основной капитал сельского хозяйства практически ежегодно не выполнялся. Суммарно за годы реализации Госпрограммы при плане 163 % он был выполнен лишь на 76 % (в 2,1 раза меньше).

Снижение рисков в сельском хозяйстве

Основной целью мероприятия по снижению рисков в сельском хозяйстве является сокращение потерь доходов сельхозпроизводителей при неблаго-

приятных погодных условиях и ценовых колебаниях на промышленную и сельскохозяйственную продукцию.

В 2008-2010 годах происходило снижение количества организаций, заключивших договоры страхования, подлежащих субсидированию, и, соответственно, удельного веса посевной площади застрахованных площадей.

В 2011 году из федерального бюджета на цели мероприятия было выделено 6000,0 млн. рублей. Однако в связи с неостребованностью средств федерального бюджета в указанном объеме фактический объем субсидий снизился до 4540,0 млн. рублей. Доля бюджетов субъектов Российской Федерации в общем объеме поддержки страхования составила 15,7 % против 15,3 % в 2011 году, что значительно ниже, чем в 2008-2010 годах.

Работающие в данной сфере объединения страховщиков - некоммерческие организации (страховщики) применяют различные правила (стандарты) страхования. Имеющаяся правовая неопределенность в трактовке правил страхования, их отступление от методологических требований, установленных Минсельхозом России, создают условия для недобросовестных действий страховщиков, включая манипулирование условиями заключенных договоров страхования и коррупционные риски.

Установленный целевой индикатор реализации Госпрограммы - увеличение удельного веса застрахованных посевных площадей в общей посевной площади - носил декларативный характер и не связан с ресурсным обеспечением Госпрограммы.

В Госпрограмме на 2008-2012 годы был установлен целевой индикатор «Удельный вес застрахованных посевных (посадочных) площадей в общей посевной площади».

Год	Посевная площадь, млн. га	Плановый показатель ГП по страхованию, %	Фактически застраховано, %	% выполнения показателя	Предусмотренный ГП объем финансирования, млрд. руб.	Кассовые расходы, млрд. руб.	%
2008	73,4	25	25,4	101,6	3,4	3,4	100
2009	64,7	29	18,2	62,8	5,5	2,5	45,5
2010	67	32	13	40,6	10,7	3,5	32,7
2011	70,8	35	20,1	57,4	6	5	83
2012	69,7	40	18,5	46,3	6	4,5	75

Следует отметить, что в Госпрограмме 2013-2020 годов отсутствует указанный показатель. Поддержка сельхозстрахования будет осуществляться в рамках основного мероприятия «Управление рисками в подотраслях растениеводства» подпрограммы «Развитие подотрасли растениеводства, переработки и реализации продукции растениеводства».

Вступление в силу с 1 января 2012 года нового правового механизма, установленного Федеральным законом «О господдержке в сфере сельско-

хозяйственного страхования», не позволило в полной мере обеспечить эффективную страховую защиту сельхозпроизводства. Практика реализации его положений свидетельствует о сохраняющихся пробелах правового регулирования в данной сфере. Нормативные правовые акты, обеспечивающие реализацию положений и требований указанного Федерального закона, разработаны не в полном объеме.

Основным недостатком новой системы господдержки сельхозстрахования является высокий уровень критерия утраты (гибели) урожая, при котором производятся страховые возмещения (30 %). Если сельхозпроизводители страховали урожай по минимальному тарифу (с франшизой 20 %), то выплата страхового возмещения с учетом этой франшизы будет возможна при потере не менее 50 % урожая.

5. Регулирование рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия

Целями данных мероприятий являются стабилизация рынков сельхозпродукции и повышение их конкурентоспособности на мировом рынке путем решения следующих задач: сглаживания сезонных колебаний цен на зерно и продукты его переработки для производителей и потребителей зерна; увеличения доходов сельхозпроизводителей; стимулирования движения зерна из удаленных регионов Российской Федерации в регионы потребления.

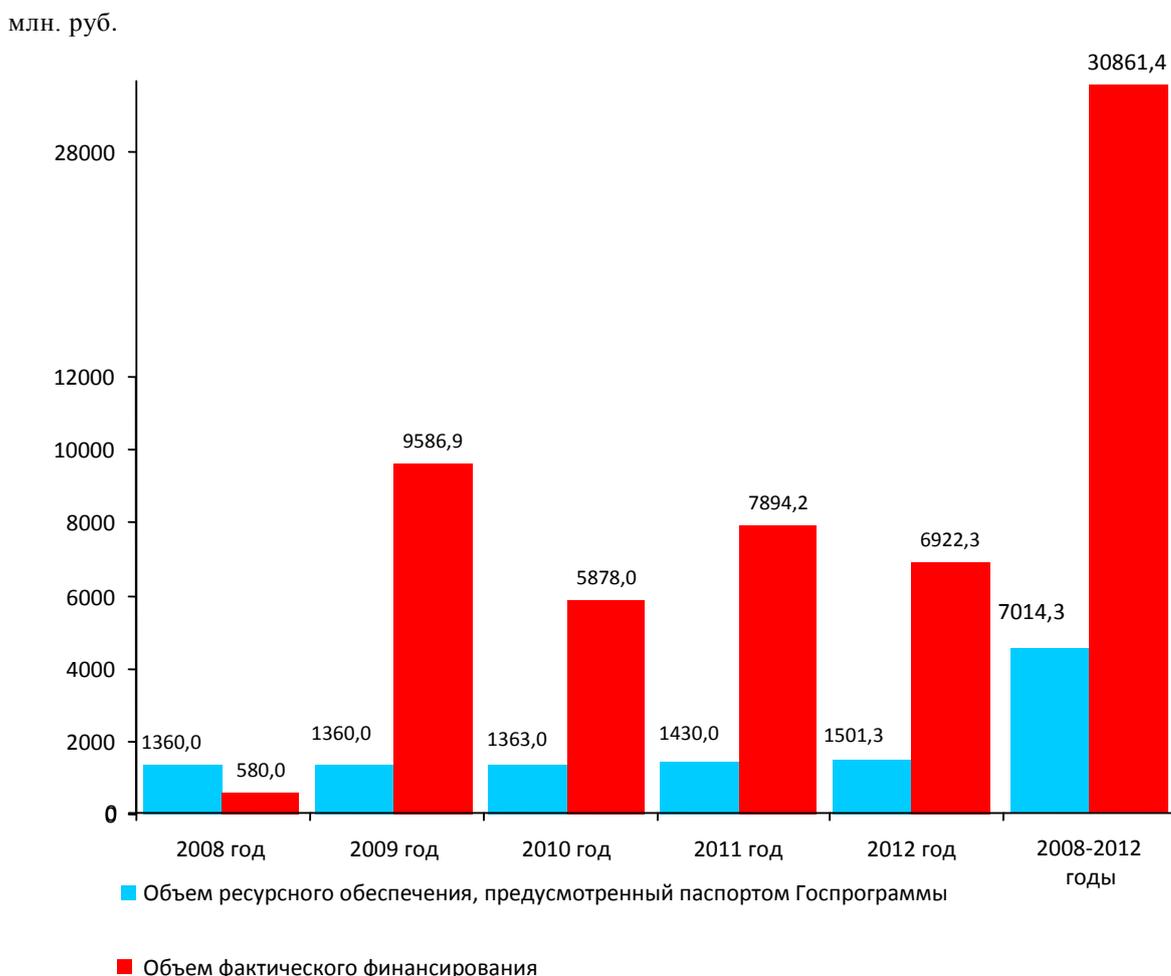
Финансирование мероприятий по проведению закупочных и товарных интервенций сельхозпродукции, а также залоговых операций осуществлялось Минсельхозом России по правилам, установленным постановлением Правительства Российской Федерации от 3 августа 2001 года № 580, в соответствии с которым субсидии на проведение закупочных и товарных интервенций сельхозпродукции предоставлялись государственному агенту (ОАО «ОЗК»), определенному в соответствии со статьей 55 Федерального закона от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ.

Субсидии предоставлялись ОАО «ОЗК» на следующие цели: хранение и страхование запасов федерального интервенционного фонда сельхозпродукции, сырья и продовольствия; обслуживание кредитов, полученных ОАО «ОЗК» в ОАО «Россельхозбанк» для формирования интервенционного фонда; выплаты комиссионного вознаграждения за проведение закупочных и товарных интервенций; организацию хранения запасов интервенционного фонда.

За 2008-2012 годы расходы федерального бюджета в форме субсидий на проведение закупочных и товарных интервенций сельхозпродукции составили 30861,4 млн. рублей, что в 4,4 раза превысило объем ресурсного

обеспечения, утвержденный паспортом Госпрограммы по данному мероприятию.

Объем финансирования из федерального бюджета мероприятий на проведение закупочных и товарных интервенций представлен на графике:



Несмотря на то, что в рамках мероприятий по созданию системы государственного информационного обеспечения в сфере сельского хозяйства предусматривалась разработка системы информации о рынках сельхозпродукции (СИР АПК), в ходе реализации Госпрограммы по направлению «Регулирование рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия» осуществлялся мониторинг информации о товарных и потребительских свойствах зерна. На эти цели было использовано 184,2 млн. рублей средств федерального бюджета. Однако Госпрограммой ресурсное обеспечение на указанное мероприятие предусмотрено не было³.

³ Сведения Национального доклада о достижении целевых индикаторов Госпрограммы приведены в приложении № 4.

Цель 2. Оценка результативности достижения стратегических целей социально-экономического развития Российской Федерации в ходе реализации Государственной программы

Вопрос 4. Соответствие целевых показателей (индикаторов) Государственной программы целям и задачам социально-экономического развития Российской Федерации, Доктрине продовольственной безопасности Российской Федерации

В период разработки и реализации Госпрограммы были приняты следующие нормативные правовые документы Российской Федерации, определяющие стратегические цели и задачи социально-экономического развития страны:

- Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 9 октября 2007 года № 1351 (далее - Концепция демографической политики);

- Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (далее - Концепция социально-экономического развития);

- Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 30 января 2010 года № 120 (далее - Доктрина продовольственной безопасности).

Концепцией демографической политики предусматривается задача повышения уровня рождаемости, включающая в себя создание в сельской местности среды обитания, благоприятной для семей с детьми, в том числе установление соответствующих требований к градостроительным решениям, а также к социальной и транспортной инфраструктуре.

Госпрограммой предусматривалась реализация основного мероприятия по направлению «Устойчивое развитие сельских территорий», социально-экономическая значимость которого соответствует Концепции демографической политики. Индикатор по вводу и приобретению жилья для граждан, проживающих в сельской местности, молодых семей и молодых специалистов в 2012 году был выполнен только на 32,5 % (план - 4039,1 тыс. кв. м, факт - 1314,4 тыс. кв. м).

Концепцией социально-экономического развития предусматривается:

- рост к 2020 году по отношению к 2007 году уровня производства продуктов питания в 1,9 раза. Заложенный в Госпрограмму темп ежегодного роста продукции животноводства в 5 % обеспечивает рост продукции животноводства к 2020 году по отношению к 2007 году в 1,9 раза, что соответствует Концепции социально-экономического развития. Заложенный в Госпрограм-

му темп ежегодного роста продукции растениеводства в 3 % обеспечивает его рост к 2020 году по отношению к 2007 году только в 1,5 раза, что ниже предусмотренного Концепцией социально-экономического развития показателя (в 1,9 раза);

- достижение валового сбора зерновых культур к 2020 году не менее 120-125 млн. т в результате роста урожайности с 19,8 ц/га в 2007 году до не менее 26-28 ц/га в 2020 году и расширения их посевных площадей.

Установленные Госпрограммой 9 базовых показателей и 49 основных целевых индикаторов не содержат индикаторов валового сбора зерновых культур и их урожайности;

- рост производства мяса в 1,7 раза.

Госпрограммой установлен индикатор «Производство скота и птицы (в живом весе)», предусматривающий увеличение производства мяса с 8,95 млн. т в 2008 году до 11,4 млн. т в 2012 году, или на 27,4 %. Данный показатель обеспечивает рост производства мяса к 2020 году по отношению к 2007 году в 1,9 раза, что соответствует Концепции социально-экономического развития;

- рост производства молока на 27 процентов.

Госпрограммой установлен индикатор «Производство молока», предусматривающий увеличение производства молока с 33,0 млн. т в 2008 году до 37,0 млн. т в 2012 году, или на 12,1 %. Данный показатель обеспечивает рост производства молока к 2020 году по отношению к 2007 году на 35 %, что соответствует Концепции социально-экономического развития;

- снижение доли импорта мясных ресурсов с 34 % в 2007 году до 13 % в 2020 году.

Госпрограммой предусмотрен базовый показатель «Доля российского производства в формировании ресурсов мяса и мясопродуктов», который предусматривает увеличение доли российских мясных ресурсов с 61,1 % в 2008 году до 69,6 % в 2012 году, или на 8,5 %. Данный показатель обеспечивает ежегодный прирост доли российских мясных ресурсов на 1,7 %, а к 2020 году планируется обеспечение на 22,1 %. С учетом 61,2 % доли отечественных мясных ресурсов в 2008 году, эта доля к 2020 году должна была составить 83,8 % (или 16,2 % импорта), что не соответствует Концепции социально-экономического развития;

- снижение доли импорта молока с 17 % в 2007 году до 12 % в 2020 году.

Госпрограммой предусмотрен базовый показатель «Доля российского производства в формировании ресурсов молока и молокопродуктов», который предусматривает увеличение доли российского молока с 78,3 % в 2008 году до 81,1 % в 2012 году, или на 2,8 %. Данный показатель обеспечивает ежегодный прирост на 0,56 %, а к 2020 году - на 7,28 %. С учетом 77,8 % доли

отечественных молокопродуктов в 2008 году, эта доля к 2020 году должна составить 85,1 % (или 14,9 % импорта), что не соответствует Концепции социально-экономического развития.

Доктриной продовольственной безопасности предусмотрены 14 показателей продовольственной безопасности Российской Федерации и 8 критериев их оценки.

Соотношение показателей Доктрины продовольственной безопасности и Госпрограммы представлено в таблице:

Доктрина продовольственной безопасности	Госпрограмма
В сфере потребления	
Располагаемые ресурсы домашних хозяйств по группам населения	Госпрограммой предусмотрен критерий оценки динамики и прогноза развития сельского хозяйства - располагаемые ресурсы домашних хозяйств в сельской местности на одного члена хозяйства в месяц
Обеспеченность площадями для осуществления торговли и организации питания в расчете на 1000 чел.	Не предусмотрено
Потребление пищевых продуктов в расчете на душу населения	Не предусмотрено
Объемы адресной помощи населению	Не предусмотрено
Суточная калорийность питания человека	Не предусмотрено
Количество белков, жиров, углеводов, витаминов, макро- и микроэлементов, потребляемых человеком в сутки	Не предусмотрено
Индекс потребительских цен на пищевые продукты	Не предусмотрено
В сфере производства и национальной конкурентоспособности	
Объемы производства сельскохозяйственной и рыбной продукции, сырья и продовольствия	Госпрограммой предусмотрен критерий оценки динамики и прогноза развития сельского хозяйства - индекс производства продукции сельского хозяйства в хозяйствах всех категорий к предыдущему году, в том числе продукции животноводства и растениеводства. Также Госпрограммой предусмотрены целевые индикаторы производства мясопродуктов и молокопродуктов
Импорт сельскохозяйственной и рыбной продукции, сырья и продовольствия	Госпрограммой предусмотрен критерий оценки динамики и прогноза развития сельского хозяйства - доля российского производства в формировании ресурсов мяса и мясопродуктов, а также молока и молокопродуктов

Доктрина продовольственной безопасности	Госпрограмма
Бюджетная поддержка производителей сельскохозяйственной и рыбной продукции, сырья и продовольствия в расчете на рубль реализованной продукции	Госпрограммой предусмотрены объемы поддержки сельскохозяйственных товаропроизводителей за счет средств федерального бюджета
Продуктивность используемых в сельском хозяйстве земельных ресурсов	Госпрограммой предусмотрены целевые индикаторы - удельный вес площади, засеваемой элитными семенами, в общей площади посевов, площадь посева в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, урожайность льна-долгунца, урожайность рапса озимого и ярового
Объемы реализации пищевых продуктов организациями торговли и общественного питания	Не предусмотрено
В сфере организации управления	
Объемы продовольствия государственного материального резерва, сформированного в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации	Не предусмотрено
Запасы сельскохозяйственной и рыбной продукции, сырья и продовольствия	Не предусмотрено

Как видно из таблицы, показатели Доктрины продовольственной безопасности и показатели Госпрограммы взаимосвязаны по основным целевым индикаторам развития сельского хозяйства только в сфере производства и конкурентоспособности.

В соответствии с Доктриной продовольственной безопасности для оценки состояния продовольственной безопасности в качестве критерия определяется удельный вес отечественной сельскохозяйственной и рыбной продукции, а также продовольствия в общем объеме товарных ресурсов внутреннего рынка соответствующих продуктов, имеющих пороговые значения.

Вместе с тем в реализуемой Госпрограмме указанные показатели продовольственной безопасности были отражены только по 3 из 8 позиций.

Соотношение показателей продовольственной безопасности России и показателей динамики и прогноза развития сельского хозяйства согласно Госпрограмме представлено в таблице:

	Значение показателя, %		
	Доктрина продовольственной безопасности	Госпрограмма	факт
Удельный вес отечественной сельскохозяйственной, рыбной продукции и продовольствия в общем объеме товарных ресурсов (с учетом переходящих запасов) внутреннего рынка на 1.01.2013 г.			
Мясо и мясопродукты (в пересчете на мясо)	Не менее 85	Не менее 69,6	75,5
Молоко и молокопродукты (в пересчете на молоко)	Не менее 90	Не менее 81,1	80,8
Удельный вес отечественной сельскохозяйственной, рыбной продукции и продовольствия в общем объеме товарных ресурсов (с учетом переходящих запасов) внутреннего рынка на 1.01.2012 г.			
Зерно	Не менее 95	Не установлено	123,0
Сахар	Не менее 80	Не менее 67	95,1
Картофель	Не менее 95	Не установлено	95,6
Растительное масло	Не менее 80	Не установлено	
Рыбная продукция	Не менее 80	Не установлено	
Соль пищевая	Не менее 85	Не установлено	

Показатели удельного веса отечественной продукции, отраженные в Госпрограмме, по мясу, молоку и сахару, ниже аналогичных показателей Доктрины и в ходе реализации Госпрограммы не были скоррелированы с показателями Доктрины продовольственной безопасности. При этом даже несмотря на то, что показатель Госпрограммы по удельному весу производства молока и молокопродуктов (в пересчете на молоко) ниже аналогичного показателя Доктрины продовольственной безопасности, по итогам реализации Госпрограммы он выполнен не был.

Показателями, которые по итогам реализации Госпрограммы достигли требований Доктрины продовольственной безопасности, являются: удельный вес отечественной продукции картофеля (95,6 %) и зерна (123 %). Однако данные индикаторы в показатели Госпрограммы внесены не были.

Во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 30 января 2010 года № 120 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации» и в соответствии с пунктом 18 плана мероприятий по реализации положений данной Доктрины (утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 марта 2010 года № 376-р) Минсельхозу России совместно с Минэкономразвития России, Минфином России и Минрегионом России поручалась подготовка в 2010-2011 годах предложений по внесению изменений в Госпрограмму. Указанный пункт плана мероприятий по реализации положений Доктрины не выполнен, а проект по-

становления Правительства Российской Федерации по внесению изменений в Госпрограмму не подготовлен.

**Вопрос 5. Влияние внутренних и внешних условий
на фактический уровень достижения целей
социально-экономического развития Российской Федерации
в рамках выполнения Государственной программы**

1. Природно-климатические условия

Обладая самым большим в мире фондом земли, в том числе земель сельхозназначения, Россия располагает безграничными возможностями для успешного развития сельского хозяйства, однако географическое положение и нестабильные природно-климатические условия существенно ограничивают эти возможности.

Почти вся территория страны находится в зоне рискованного земледелия, только 5 % ее территории занимают области с благоприятными условиями для сельского хозяйства.

В ходе реализации Госпрограммы лишь 1 год был благоприятным по погодным условиям для сельхозпроизводства (2008 год), 2 - относительно благоприятных (2009 и 2011 годы) и 2 - неблагоприятных. Так, в 2010 году засухой было охвачено 43 субъекта, в 2012 году - 20 субъектов Российской Федерации.

**2. Диспаритет цен на продукцию
сельского хозяйства и энергоресурсы**

Рост цен на энергоресурсы ведет не только к удорожанию промышленной продукции (сельхозтехника, минеральные удобрения), но и к удорожанию продукции сельского хозяйства.

В последние 5 лет рост цен на энергоресурсы значительно опережал рост цен на продукцию сельского хозяйства. Так, за 2008-2012 годы цены на газ увеличились почти в 2,6 раза, а цены на продукцию животноводства - в среднем в 1,5 раза.

Несмотря на меры господдержки, существующий диспаритет цен между продукцией сельского хозяйства и средствами ее производства обуславливает рост себестоимости сельхозпродукции.

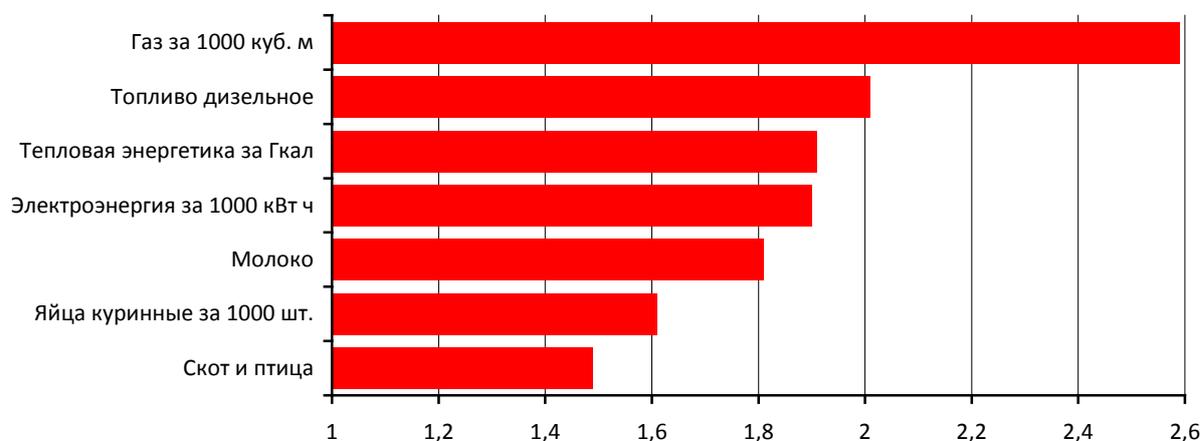
При этом сезонность сельхозработ вынуждает сельхозпроизводителей привлекать большие заемные суммы в весенне-летне-осенний период на производственные нужды (ГСМ, семена, удобрения и др.), что ведет к дополнительным затратам в виде процентов за кредит.

Контрольные мероприятия Счетной палаты Российской Федерации в отдельных субъектах Российской Федерации показали, что в регионах по срав-

нению с ценами на реализуемую сельхозпродукцию цены на приобретаемые сельхозорганизациями ресурсы растут быстрее.

Так, по сравнению с 2008 годом в 2011 году в Краснодарском крае цены на пшеницу возросли только на 3 %, тогда как на бензин - на 25,5 %, автомобили - на 57 %; в Белгородской области цены на пшеницу возросли в 1,2 раза, на молоко - в 1,5 раза, на бензин - в 1,7 раза, на дизельное топливо - в 1,5 раза, на тракторы - 3,4 раза; в Самарской области цены на пшеницу упали на 2,7, тогда как на бензин возросли в 1,2 раза, на тракторы - в 1,1 раза.

Рост цен на энергоресурсы и продукцию животноводства за 2008-2012 годы приведен на графике:



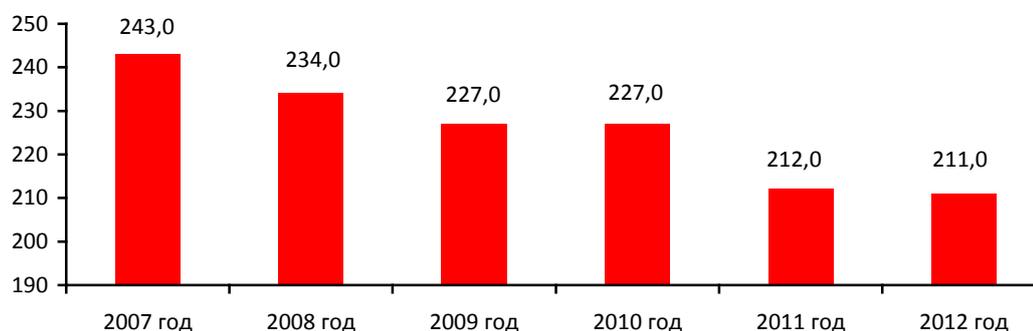
3. Низкие темпы и несовершенство механизма технико-технологического обновления сельскохозяйственного производства

Уровень материально-технического обеспечения сельского хозяйства России непосредственным образом связан с экономикой сельхозпроизводителей. Падение технической оснащенности сельхозпроизводителей по всему основному перечню сельхозмашин и оборудования приводит к сокращению объемов производства сельхозпродукции.

Госпрограммой предусматривалось, что за период ее реализации обновление парка техники составит в отношении тракторов 40 %, а в отношении зерноуборочных комбайнов - 50 % (к уровню 2006 года). Фактически парк тракторов обновился на 4 %, зерноуборочных комбайнов - на 5 процентов.

По данным Росстата, энергообеспеченность сельхозорганизаций на 100 га посевной площади в 2012 году по сравнению с 2007 годом уменьшилась на 13,2 процента.

Энергообеспеченность сельхозорганизаций на 100 га посевной площади за 2007-2012 годы представлена на графике:



4. Увеличение доли задолженности сельхозорганизаций по кредитам в стоимости произведенной ими продукции

Ориентация Госпрограммы преимущественно на субсидирование процентной ставки по кредитам, получаемым сельхозпроизводителями в коммерческих банках, привело к их высокой за кредитованности. Система «бюджетные субсидии - кредит» позволила направить в сельское хозяйство крупные финансовые ресурсы и решить на этой основе ряд проблем, но она исчерпала себя. Объем бюджетных субсидий, направляемых на компенсацию части процентной ставки, стал вытеснять другие важные для аграрного сектора направления субсидирования. Субсидирование части процентной ставки превратилось в форму господдержки банков.

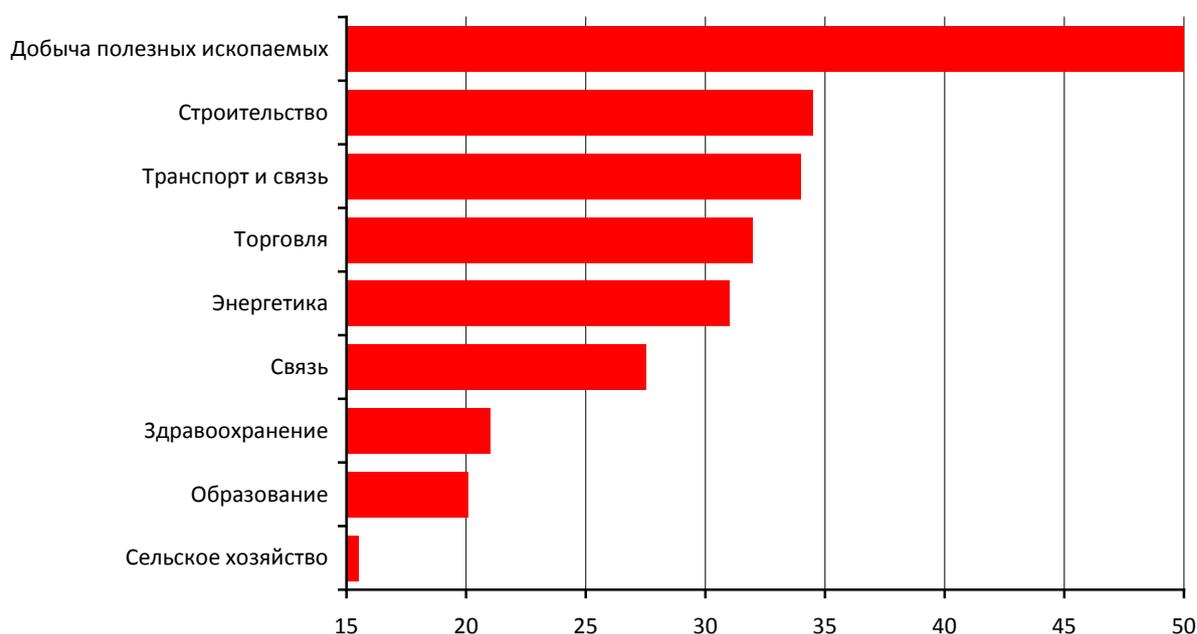
За 2008-2012 годы доля задолженности сельхозорганизаций по кредитам в стоимости произведенной ими продукции увеличилась с 51,9 % до 72,9 процента.

5. Низкий уровень заработной платы в сельском хозяйстве

В ходе реализации Госпрограммы сохранялись значительные сезонные колебания цен, доля сельхозпроизводителей в розничной цене сельскохозяйственной и пищевой продукции оставалась низкой. Это привело к нестабильной тенденции рентабельности их хозяйственной деятельности, которая (без субсидий) составляла от (-)5,4 % в 2010 году до 1,4 % в 2012 году, а с учетом субсидий от 8,3 до 12,1 %, соответственно. Такого уровня доходности недостаточно для устойчивого развития отрасли, ее полномасштабной модернизации и повышения заработной платы работников, занятых в сельском хозяйстве.

На конец 2012 года средняя зарплата в сельском хозяйстве составляла 16021 рубль в месяц и была самой низкой по сравнению с другими отраслями экономики.

Средняя зарплата в сельском хозяйстве по сравнению с другими отраслями экономики представлена на графике:



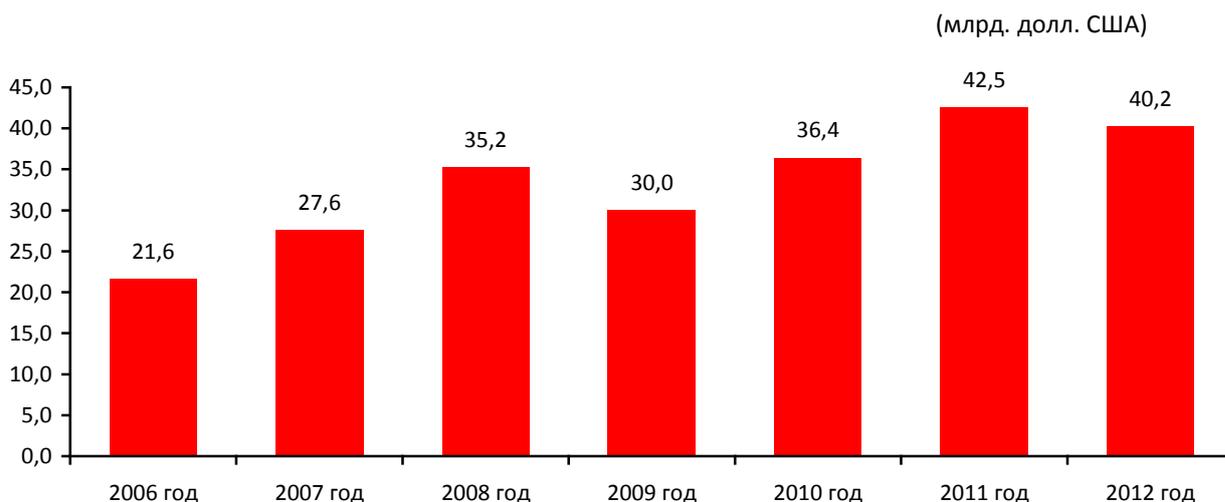
6. Внешние условия

Основным внешним условием, оказывающим влияние на состояние сельского хозяйства, является вступление Российской Федерации в год окончания реализации Госпрограммы в ВТО.

Госпрограмма не предусматривала меры господдержки в соответствии с условиями, принятыми Россией при вступлении в ВТО.

В 2012 году с учетом возникших дополнительных рисков для АПК в связи с вступлением в ВТО Минсельхозом России совместно с заинтересованными отраслевыми союзами и ассоциациями был подготовлен и реализуется комплекс мер, обеспечивающих адаптацию сельского хозяйства к условиям членства России в ВТО. Указанные меры направлены в первую очередь на минимизацию рисков, связанных с обязательствами по снижению таможенно-тарифной защиты в отношении сельскохозяйственных товаров, в том числе чувствительных, поступающих по импорту, а именно: мясной (живые свиньи, свинина, субпродукты, шпиг, готовые мясные изделия) и молочной продукции (молоко, масло сливочное, сыры, молочная сыворотка и прочие молочные продукты).

Динамика импорта продовольствия в Российскую Федерацию представлена на графике:



Вступление России в ВТО возлагает большую ответственность на производителей и экспортеров зерна и продуктов его переработки за обеспечение надлежащего качества и безопасности этой продукции. Вместе с тем в настоящее время в Российской Федерации отсутствуют правовые основы осуществления государственного контроля и надзора за качеством зерна и продуктов его переработки, а технические регламенты Таможенного союза «О безопасности зерна» и «О безопасности пищевой продукции» эти вопросы не регулируют.

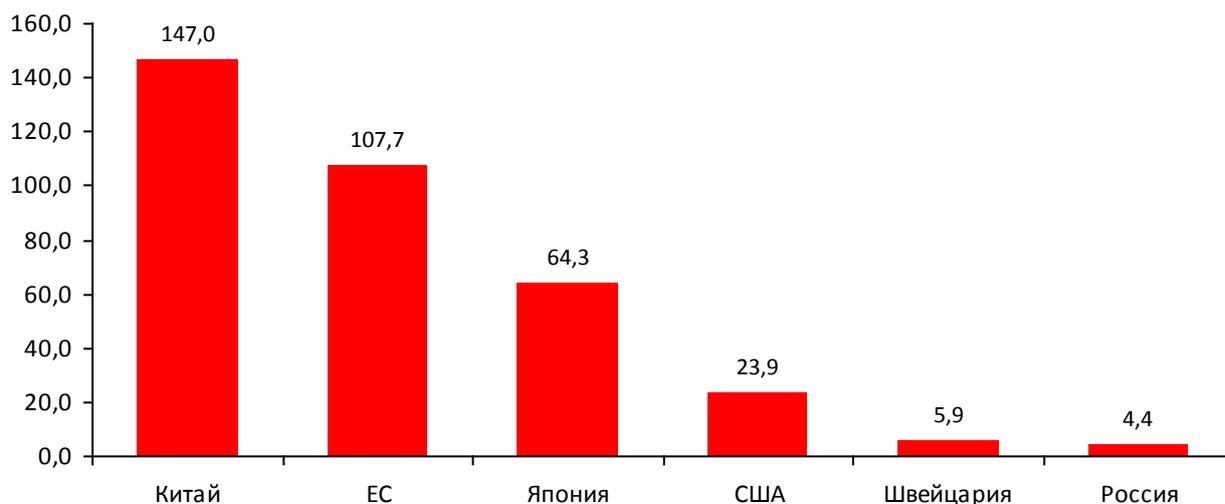
Отказ нашей страны от контроля качества создает серьезные риски для развития отечественного АПК и обеспечения продовольственной безопасности России, сохранения статуса одного из главных поставщиков зерна на мировой рынок.

Следует иметь в виду, что ряд крупнейших импортеров российской пшеницы (Египет, Тунис, Пакистан, Иордания, Сирия, Бангладеш) предъявляют определенные требования к целому перечню показателей качества зерна, их соответствию национальным стандартам.

Отсутствие в Российской Федерации государственного контроля (надзора) за исполнением требований, предъявляемых к российскому зерну и продуктам его переработки странами-импортерами, не позволяет обеспечивать исполнение гарантий поставок качественной продукции и приводит к возникновению препятствий для экспорта российского зерна.

В соответствии с условиями присоединения России к ВТО разрешенный ежегодный уровень совокупной господдержки АПК на 2012-2013 годы установлен в объеме 9 млрд. долл. США, который в 2014-2018 годах поэтапно будет сокращаться до связанного уровня 4,4 млрд. долл. США.

Сравнительные показатели уровня господдержки в ВТО представлены на графике:



В 2012 году в рамках Госпрограммы уровень господдержки за счет средств федерального бюджета составил 137548,1 млн. рублей и с учетом средств региональных (местных) бюджетов практически соответствовал разрешенному уровню.

После окончания действия Госпрограммы на 2008-2012 годы была принята Госпрограмма на 2013-2020 годы, в которой были расширены виды господдержки в рамках «зеленой корзины» (оказание несвязанной поддержки сельхозпроизводителям в области растениеводства, субсидии на 1 литр (кг) реализованного товарного молока).

Для достижения запланированных Госпрограммой на 2013-2020 годы результатов необходимо сохранить динамику развития отрасли, которая может быть обеспечена только при сохранении объемов господдержки в совокупности с мерами таможенно-тарифного и нетарифного регулирования.

В целях недопущения снижения темпов роста сельского хозяйства в среднесрочной перспективе и утраты динамики роста производства, приводящих к падению объемов производства и снижению инвестиционной привлекательности отрасли, необходимо также выработать механизм, позволяющий Минсельхозу России оперативно перераспределять средства господдержки с обоснованием дополнительной потребности в ресурсах для минимизации рисков.

Выводы

По цели 1. Оценка качества формирования и реализации Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008-2012 годы

1.1. Госпрограмма, утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 14 июля 2007 года № 446, являлась основополагающим

документом развития аграрного сектора экономики на 2008-2012 годы. Необходимость ее утверждения была обусловлена наметившимся с 2002 года замедлением темпов развития сельского хозяйства. Госпрограмма разработана в целях реализации Федерального закона «О развитии сельского хозяйства» и соответствует требованиям нормативных правовых документов по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации.

Госпрограмма реализовывалась в рамках 5 направлений (подпрограмм) и 14 основных мероприятий, посредством достижения 9 базовых показателей и 49 основных целевых индикаторов.

1.2. На основании приказа Минсельхоза России от 6 февраля 2008 года № 33 «О порядке реализации мероприятий, предусмотренных Государственной программой» Министром сельского хозяйства Российской Федерации утверждался сетевой график ее реализации на соответствующий год, согласно которому в разрезе мероприятий определялись сроки их выполнения, объемы финансирования, ответственные исполнители.

Для реализации Госпрограммы в 2008 году Минсельхозом России с субъектами Российской Федерации были заключены соглашения о сотрудничестве при выполнении Госпрограммы, а также ежегодно оформлялись соглашения о порядке и условиях предоставления субсидий из федерального бюджета на софинансирование Госпрограммы.

1.3. Минсельхоз России как государственный заказчик Госпрограммы не провел качественный анализ принимаемых субъектами Российской Федерации обязательств по реализации Госпрограммы, а запоздалое принятие ими нормативных правовых актов, касающихся выделения средств господдержки, значительно снижало эффективность использования указанных средств.

При принятии региональных программ субъекты Российской Федерации осуществляли формально анализ на их соответствие подписанным с Минсельхозом России соглашениям. Например, в региональных программах Краснодарского края и Саратовской области значения базовых показателей (индикаторов) не соответствовали указанным показателям в соглашениях по производству продукции животноводства и растениеводства.

Кроме того, субъекты Российской Федерации как соисполнители Госпрограммы при разработке региональных программ развития сельского хозяйства в недостаточной степени учитывали результаты экономического анализа состояния АПК регионов, взаимосвязь развития подотраслей экономики регионов, финансово-экономическое состояние сельхозпроизводителей, риски при реализации региональных программ. Как результат - отсутствие взаимосвязки региональных программ с Госпрограммой, невыполнение принятых субъектами обязательств по софинансированию программных мероприятий.

1.4. В период реализации Госпрограммы изменения в ресурсное обеспечение не вносились, целевые показатели (индикаторы) не корректировались. Соответственно, не были пересмотрены принятые субъектами Российской Федерации обязательства по выполнению целевых показателей при реализации мероприятий Госпрограммы. Вместе с тем постановлениями Правительства Российской Федерации в Госпрограмму были внесены 4 изменения в части дополнения и конкретизации отдельных ее текстовых положений, не влияющих на финансовое и экономическое содержание.

1.5. Согласно паспорту, ресурсное обеспечение Госпрограммы на 2008-2012 годы предусмотрено в объеме 1406595,6 млн. рублей, в том числе за счет средств: федерального бюджета - 551295,6 млн. рублей, субъектов Российской Федерации - 544300,0 млн. рублей, внебюджетных источников - 311000,0 млн. рублей.

Фактические расходы на реализацию Госпрограммы за пять лет составили 1336323,1 млн. рублей (95 % к объему ресурсного обеспечения, установленному паспортом Госпрограммы), в том числе за счет средств: федерального бюджета - 652976,6 млн. рублей (118,4 %), субъектов Российской Федерации - 294996,1 млн. рублей (53,5 %), внебюджетных источников - 388350,4 млн. рублей (124,9 процента).

1.6. Увеличение объемов финансирования отдельных мероприятий Госпрограммы является следствием недостатков планирования, допущенных при разработке параметров Госпрограммы.

Основное несоответствие фактического исполнения Госпрограммы ее ресурсному обеспечению установлено по направлению «Достижение финансовой устойчивости сельского хозяйства», по которому расходование средств федерального бюджета было на 131161,5 млн. рублей (на 44,8 %) больше объема, предусмотренного ресурсным обеспечением Госпрограммы.

Расходы по направлению «Устойчивое развитие сельских территорий» были осуществлены в объеме немногим более 30 % от его планового ресурсного обеспечения, а фактическое финансирование направления «Регулирование рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия» - в 4,4 раза больше запланированного объема.

Общий объем средств федерального бюджета (91300,0 млн. рублей), направленный в 2008-2012 годах в уставные капиталы ОАО «Россельхозбанк» и ОАО «Росагролизинг», в 4,2 раза превысил плановое ресурсное обеспечение Госпрограммы (21700,0 млн. рублей).

1.7. Из 58 установленных паспортом Госпрограммы базовых показателей и целевых индикаторов в период реализации было достигнуто 60 процентов.

1.8. Из 9 базовых показателей динамики и прогноза развития сельского хозяйства (приложение № 1 к Госпрограмме) достигнут один - «Располагае-

мые ресурсы домашних хозяйств в сельской местности» на 113 % (при плановом показателе в 11821,0 рубля на члена хозяйства в месяц, фактически достигнуто 13361,2 рубля на члена хозяйства в месяц).

Индекс производства продукции сельского хозяйства в хозяйствах всех категорий (в сопоставимых ценах) составил 116,8 % при запланированном - 121,7 процента.

Не достигнуты показатели по обновлению основных видов сельхозтехники в сельхозорганизациях. Так, коэффициент обновления по тракторам составил 115,8 %, что на 30,1 процентного пункта меньше запланированного, по комбайнам зерноуборочным - 127,3 %, что на 34,9 процентного пункта ниже запланированного, по комбайнам кормоуборочным - 128,7 %, что на 48,5 процентного пункта ниже запланированного.

Индекс физического объема инвестиций в основной капитал сельского хозяйства (в постоянных ценах) составил 79,9 % при запланированных 162,9 % (ниже запланированного на 83 процентных пункта).

Индекс производства продукции животноводства в хозяйствах всех категорий (в сопоставимых ценах) не выполнен на 12,8 процентного пункта (план - 127,7 %, факт - 114,9 процента).

Энергообеспеченность сельхозорганизаций на 100 га посевной площади (суммарная номинальная мощность двигателей тракторов, комбайнов и самоходных машин) по итогам реализации Госпрограммы увеличилась на 9 л.с., при запланированном увеличении за 5 лет на 34 л.с., что составляет 14,7 процента.

Индекс производительности труда в хозяйствах всех категорий не достигнут на 13,3 процентного пункта (план - 128 %, факт - 114,7 процента).

Индекс производства продукции растениеводства в хозяйствах всех категорий (в сопоставимых ценах) составил 114,6 % при запланированном уровне 115,9 процента.

Показатель доли российского производства в формировании ресурсов в части производства мяса и мясопродуктов составил 8,3 % при запланированном 8,5 %, в части производства молока и молокопродуктов при запланированном уровне 2,8 % фактический уровень составил (-)1,9 процента.

1.9. По направлению «Устойчивое развитие сельских территорий» в 2008 году 23 субъекта Российской Федерации не обеспечили выполнение взятых на себя обязательств по строительству и приобретению жилья на селе. Наименьшие объемы ввода жилья отмечены в Калужской, Тульской, Ленинградской, Самарской, Сахалинской областях, Республике Ингушетия, Хабаровском и Красноярском краях, Ненецком и Ханты-Мансийском автономных округах.

В связи с сокращением в 2009 и 2010 годах расходов федерального бюджета основные целевые индикаторы и показатели ФЦП «Социальное развитие села» по строительству жилья в сельской местности были уменьшены. При этом в паспорт Госпрограммы соответствующие корректировки Минсельхозом России не вносились.

Положительная динамика выполнения целевых индикаторов и показателей была обусловлена включением данных по вводу объектов инфраструктуры и инженерного обустройства сельских территорий в счет плана прошлых лет.

В 2012 году в рамках ФЦП «Село до 2013 года» за счет всех источников финансирования было построено (приобретено) 1343,21 тыс. кв. м жилья (в том числе в счет плана прошлых лет - 388,4 тыс. кв. м), из них для молодых семей и молодых специалистов на селе - 681,75 тыс. кв. м (в том числе в счет плана прошлых лет - 192,2 тыс. кв. м). Таким образом, выполнение планового показателя по вводу и приобретению жилых домов (квартир) в сельской местности составило 954,81 тыс. кв. м, или 85,7 % к плановому показателю (1114 тыс. кв. м), в том числе для молодых семей и молодых специалистов - 489,55 тыс. кв. м, или 73,1 процента.

Минсельхозу России не удалось достичь к 2012 году установленных в Госпрограмме целевых показателей, в том числе по уровню обеспеченности сельского населения питьевой водой до 66 % (фактически - 58 %) и уровню газификации домов природным газом до 60 % (фактически - 55,2 процента).

Объем незавершенного строительства объектов социальной сферы в сельской местности на 1 января 2013 года составил 9302,6 млн. рублей, что больше общего объема финансирования по направлению «Устойчивое развитие сельских территорий» в первый год реализации новой Госпрограммы на 2013-2020 годы (9012,3 млн. рублей).

Кроме того, на 1 января 2013 года на счетах субъектов Российской Федерации объем остатков неиспользованных субсидий составил 1177,4 млн. рублей, или 11,8 % к выделенному объему. Основной причиной их образования являлось позднее перечисление Минсельхозом России (середина декабря 2012 года) средств в субъекты Российской Федерации на финансовое обеспечение инвестиционных мероприятий ФЦП «Село до 2013 года».

1.10. В 2012 году из предусмотренных к реализации 25 проектов комплексной компактной застройки и благоустройства сельских поселений завершены только 15 проектов. По соглашениям с Минсельхозом России не выполнили свои обязательства по объемам финансирования этих мероприятий 9 субъектов Российской Федерации (50 % к общему количеству). А такие регионы, как Ленинградская, Тульская, Пензенская, Томская, Кировская и Тамбовская области, выполнили свои обязательства от 8,4 до 88,8 %, Рес-

публика Марий Эл, Республика Мордовия и Чувашская Республика - от 53,6 до 77,4 процента.

В 2012 году не реализованы пилотные проекты в Тамбовской, Тульской, Ленинградской и Пензенской областях, республиках Марий Эл, Мордовия и Чувашия.

1.11. Результаты контрольных мероприятий Счетной палаты по исполнению бюджета за очередной финансовый год показали слабое освоение государственных инвестиций и систематический несвоевременный ввод в эксплуатацию объектов мелиорации. Так, в 2010 году было введено в эксплуатацию 40 мелиоративных объектов, или 93 % от установленного количества, в 2011 году - 47 объектов и в 2012 году - 38 объектов, что составляет 94 и 95 %, соответственно.

1.12. Результаты проверок в Республике Башкортостан, Краснодарском крае, Тамбовской и Саратовской областях показали систематическое несоблюдение этими регионами своих обязательств по софинансированию мелиоративных объектов капитального строительства. Так, в 2009-2011 годах при 100 % финансировании из федерального бюджета средства субъектов Российской Федерации практически на эти цели не направлялись. В результате при увеличении объемов бюджетных инвестиций из федерального бюджета до 40 % техническая готовность отдельных объектов строительства (реконструкции) ежегодно увеличивалась лишь на 2 %. Например, в Саратовской области для ввода строящихся объектов мелиорации в эксплуатацию потребуются вложения дополнительных бюджетных инвестиций и от 5 до 27 лет для окончания их строительства.

В 2008-2012 годах из 13 основных целевых индикаторов и показателей ФЦП «Плодородие до 2013 года» ежегодно не в полном объеме были выполнены задания по уменьшению степени кислотности почв путем проведения фосфоритования (2009 год), гипсованию солонцов (2008-2012 годы), мелиоративной обработки солонцов (2009-2012 годы), внесению минеральных удобрений (2009 и 2012 годы), сохранению существующих и созданию новых рабочих мест (2008 и 2011 годы).

1.13. Госпрограммой мероприятия по созданию системы государственного информационного обеспечения в сфере сельского хозяйства планировались как неразрывный процесс создания комплексной распределенной информационной системы, включающий все этапы ее разработки (концепция создания, проектирование, опытно-конструкторские работы, внедрение).

Финансирование этих мероприятий за 2008-2012 годы составило 2814,7 млн. рублей, или 62,3 % к объему ресурсного обеспечения, установленному паспортом Госпрограммы. В условиях изменения объемов финан-

сирования выполнялись лишь отдельные этапы, что не позволило получить все предполагаемые результаты от ее внедрения.

Так, задание Госпрограммы по предоставлению государственных услуг сельхозпроизводителям в электронном виде было выполнено на 47 процентов.

Реализация мероприятий Госпрограммы позволила сформировать на федеральном и региональном уровнях отдельные элементы автоматизированной системы информационного обеспечения в сфере сельского хозяйства, что свидетельствует о неэффективном использовании средств федерального бюджета.

Так, по данным министерства сельского хозяйства и перерабатывающей промышленности Краснодарского края, работа единого центра дистанционного спутникового мониторинга Кубани осуществляется только в тестовом режиме.

1.14. По направлению «Развитие приоритетных подотраслей сельского хозяйства» расходы федерального бюджета за 2008-2012 годы составили 85790,1 млн. рублей, или 128,7 % к объему ресурсного обеспечения.

Результаты проверок Счетной палаты Российской Федерации показали, реализация Госпрограммы не изменила негативные тенденции развития животноводства и растениеводства. Из 10 целевых показателей (индикаторов) по развитию животноводства ежегодно выполнялось 8 показателей (80 процентов).

Не удалось изменить сложившуюся тенденцию по уменьшению поголовья КРС, которое сократилось в 2012 году по сравнению с 2008 годом с 21022,5 тыс. голов до 19981 тыс. голов (на 10 %), в том числе коров - с 9120,8 тыс. голов до 8883,0 тыс. голов (2,6 процента).

Низкая рентабельность отрасли молочного животноводства и сокращение поголовья дойных коров не позволили выполнить показатель по производству молока за весь период реализации Госпрограммы. Например, в 2012 году объем производства молока в хозяйствах всех категорий составил 31830,9 тыс. т, что составляет 86 % от запланированного (37000,0 тыс. тонн).

Наибольшее снижение производства молока произошло в Омской области на 66,2 тыс. т (на 7,7 %), Новосибирской области - на 58,9 тыс. т (на 7,6 %), Саратовской области - на 51,3 тыс. т (на 5 %), Челябинской области - на 32,3 тыс. т (на 5,8 %), Тверской области - на 18,2 тыс. т (на 6,7 %), Кемеровской области - на 14,5 тыс. т (на 3,6 %), Республике Татарстан - на 44,8 тыс. т (на 2,3 процента).

В 2010 и 2012 годах не выполнялся показатель «Прирост реализации племенного молодняка к предыдущему году». Это связано со слабым уровнем селекционно-племенной работы в субъектах Российской Федерации и

отсутствием крупных зональных генетических центров по разведению различных видов племенных животных.

1.15. В рамках развития приоритетных отраслей растениеводства из 11 целевых показателей (индикаторов) по развитию подотрасли ежегодно достигались только 2 показателя (урожайность льна-долгунца (волокна) и удельный вес площади, засеваемой элитными семенами, в общей площади посевов).

Низкий уровень достижения целевых показателей (индикаторов) по развитию растениеводства свидетельствует о множестве системных проблем в этой подотрасли сельского хозяйства, так как Минсельхоз России недостаточно выполняет регулятивную функцию по внедрению научно обоснованных методов и технологий возделывания сельхозкультур. Это приводит к тому, что растениеводство как подотрасль сельского хозяйства находится на этапе экстенсивного развития, его технологический уровень во многих отношениях, в том числе по использованию семенного материала, невысок.

Например, если в 2007 году доля отечественных гибридов в посевах сахарной свеклы в Краснодарском крае составляла 13 %, то в 2011 году - только 1 %, по овощным культурам доля отечественных сортов и гибридов за указанный период снизилась с 10 до 3 процентов.

1.16. Целевые показатели (индикаторы) по мероприятию Госпрограммы «Поддержка экономически значимых программ развития сельского хозяйства субъектов Российской Федерации» в паспорт Госпрограммы включены не были. Вместе с тем за период с 2009 по 2012 год расходы федерального бюджета на софинансирование таких программ составили 33087,5 млн. рублей и превысили плановые в 8,3 раза. Исходя из того, что в Минсельхозе России отсутствует обоснованность увеличения объемов бюджетных ассигнований по данному направлению господдержки и не осуществляется анализ эффективности реализации экономически значимых региональных программ, дать общую оценку результативности использования средств федерального бюджета, направленных на их реализацию, не представляется возможным.

1.17. Установленный целевой индикатор реализации Госпрограммы «Увеличение удельного веса застрахованных посевных площадей в общей посевной площади» носил декларативный характер и не был связан с ресурсным обеспечением Госпрограммы. В период реализации Госпрограммы в 2008-2012 годах этот показатель был достигнут в 2008 году.

В Госпрограмме на 2013-2020 годы отсутствует указанный показатель. Поддержка сельхозстрахования будет осуществляться в рамках основного мероприятия «Управление рисками в подотраслях растениеводства» подпрограммы «Развитие подотрасли растениеводства, переработки и реали-

зации продукции растениеводства». Вместе с тем этот вид господдержки, относящийся к «зеленой корзине», в условиях членства в ВТО позволил бы сельхозтоваропроизводителям минимизировать существующие в агропроизводстве риски.

1.18. По направлению «Достижение финансовой устойчивости сельского хозяйства» расходы федерального бюджета за 2008-2012 годы составили 423861,7 млн. рублей, или 144,8 % к объему ресурсного обеспечения, утвержденному паспортом Госпрограммы.

На субсидирование процентных ставок по кредитам (краткосрочным и инвестиционным) расходование средств федерального бюджета за 2008-2012 годы составило 281652,9 млн. рублей (43,1 % к объему средств, предусмотренному Госпрограммой). При определении объемов по данному виду господдержки Минсельхоз России не учитывал реальной потребности сельхозпроизводителей в кредитных ресурсах, необходимых для осуществления ими финансово-хозяйственной деятельности.

Доля расходов из бюджетов субъектов Российской Федерации снизилась с 24 % в 2008 году до 14,6 % в 2012 году, что позволило большинству субъектов Российской Федерации выполнить свои обязательства по финансированию. Несмотря на значительные ресурсы, выделенные на кредитование АПК, целевые индикаторы, установленные Госпрограммой по инвестиционным кредитам, выполнены не были.

1.19. Несоответствие фактического исполнения Госпрограммы ее ресурсному обеспечению установлено по взносам в уставный капитал ОАО «Россельхозбанк». Так, в рамках направления «Достижение финансовой устойчивости сельского хозяйства» бюджетные ассигнования, направленные в уставный капитал ОАО «Россельхозбанк», были увеличены на 69,6 млрд. рублей (плановый показатель - 9,7 млрд. рублей, направлено - 79,3 млрд. рублей). Столь значительное превышение фактически выделенных средств федерального бюджета ОАО «Россельхозбанк» в 2008-2012 годах свидетельствует об отсутствии планирования ресурсов, необходимых данному институту развития АПК для реализации мер господдержки в рамках Госпрограммы.

Несмотря на значительные ресурсы, выделенные на кредитование АПК, целевые индикаторы, установленные Госпрограммой по инвестиционным кредитам, выполнены не были.

По сравнению с 2008 годом доля ОАО «Россельхозбанк» в общем объеме кредитования АПК уменьшилась с 34 до 30 % в 2012 году. Данный факт свидетельствует о завышении процентных ставок ОАО «Россельхозбанк» по субсидируемым кредитам и стимулирует сельхозпроизводителей заключать кредитные договоры в других кредитных организациях.

По цели 2. Оценка результативности достижения стратегических целей социально-экономического развития Российской Федерации в ходе реализации Государственной программы

2.1. Индикатор по строительству жилья в сельской местности, установленный в Госпрограмме по направлению «Устойчивое развитие сельских территорий», социально-экономическая значимость которого соответствует Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года, в 2012 году выполнен только на 32,5 процента.

2.2. Оценка результативности достижения стратегических целей социально-экономического развития Российской Федерации показала, что Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года не соответствуют:

- заложенный в Госпрограмму темп ежегодного роста продукции растениеводства в 3 % обеспечивает его рост к 2020 году по отношению к 2007 году только в 1,5 раза, что ниже предусмотренного показателя (в 1,9 раза);

- индикатор Госпрограммы «Доля российского производства в формировании ресурсов мяса и мясопродуктов», который предусматривает увеличение доли российских мясных ресурсов с 61,1 % в 2008 году до 69,6 % в 2012 году, или на 8,5 %. Данный показатель обеспечивает ежегодный прирост доли российских мясных ресурсов на 1,7 %, а к 2020 году - на 22,1 %. С учетом 61,2 % доли отечественных мясных ресурсов в 2008 году, эта доля к 2020 году должна составить 83,8 % (или 16,2 % импорта);

- индикатор Госпрограммы «Доля российского производства в формировании ресурсов молока и молокопродуктов», который предусматривает увеличение доли российского молока с 78,3 % в 2008 году до 81,1 % в 2012 году, или на 2,8 %. Данный показатель обеспечивает ежегодный прирост на 0,56 %, а к 2020 году - на 7,28 %. С учетом 77,8 % доли отечественных молокопродуктов в 2008 году к 2020 году эта доля должна составить 85,1 % (или 14,9 % импорта).

2.3. Показатели Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации и Госпрограммы взаимосвязаны по основным целевым индикаторам развития сельского хозяйства только в сфере производства и конкурентоспособности.

В Госпрограмме указанные показатели продовольственной безопасности страны были отражены только по 3 из 8 позиций, при этом показатели удельного веса отечественной продукции, отраженные в Госпрограмме по мясу, молоку и сахару, ниже аналогичных показателей Доктрины продовольственной безопасности и в ходе реализации Госпрограммы не были скоррелированы с показателями Доктрины продовольственной безопасности. При этом, даже несмотря на то, что показатель Госпрограммы по удельному весу производства молока и молокопродуктов (в пересчете на молоко) ниже ана-

логичного показателя Доктрины продовольственной безопасности, по итогам реализации Госпрограммы он выполнен не был.

Госпрограмма также не содержала индикаторов валового сбора зерновых культур и их урожайности, что является одним из важнейших пороговых значений Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации. По итогам реализации Госпрограммы достигли требований Доктрины только показатели по удельному весу зерна и картофеля.

2.4. В нарушение пункта 18 плана мероприятий по реализации положений Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации в 2010-2012 годах проект постановления Правительства Российской Федерации по внесению изменений в Госпрограмму не подготовлен.

2.5. На фактический уровень достижения целей социально-экономического развития Российской Федерации и состояние сельского хозяйства оказывают влияние следующие внутренние и внешние условия:

- рост цен на энергоресурсы, который ведет не только к удорожанию промышленной продукции, но и к удорожанию продукции сельского хозяйства. За последние 5 лет рост цен на энергоресурсы значительно опережал рост цен на продукцию сельского хозяйства. Так, за 2008-2012 годы цены на газ увеличились почти в 2,6 раза, а цены на продукцию животноводства - в среднем в 1,5 раза;

- падение технической оснащенности сельхозпроизводителей по всему основному перечню сельхозмашин и оборудования приводит к сокращению объемов производства сельхозпродукции. Фактически парк тракторов за 2008-2012 годы обновился на 4 % вместо 40 %, зерноуборочных комбайнов - на 5 % вместо 50 %. Энергообеспеченность сельхозорганизаций на 100 га посевной площади в 2012 году по сравнению с 2007 годом уменьшилась на 13,2 %;

- увеличение доли задолженности сельхозорганизаций по кредитам в стоимости произведенной ими продукции, которая за 2008-2012 годы возросла с 52,9 до 72,9 %. Объем бюджетных субсидий, направляемых на компенсацию части процентной ставки, стал вытеснять другие важные для аграрного сектора направления субсидирования. Субсидирование части процентной ставки превратилось в форму государственной поддержки банков;

- в настоящее время в Российской Федерации отсутствуют правовые основы осуществления государственного контроля и надзора за качеством зерна и продуктов его переработки, а технические регламенты Таможенного союза «О безопасности зерна» и «О безопасности пищевой продукции» эти вопросы не регулируют. Все это не позволяет обеспечивать исполнение гарантий поставок качественной продукции и приводит к возникновению препятствий для экспорта российского зерна в объемах, предусматриваемых

Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года.

Предложения

1. Направить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия в Министерство сельского хозяйства Российской Федерации, в котором предложить:

- учесть результаты реализации Госпрограммы 2008-2012 годов при корректировке Госпрограммы на 2013-2020 годы;

- увязать целевые показатели Госпрограммы на 2013-2020 годы со стратегическими документами, определяющими направления социально-экономического развития Российской Федерации, обеспечив декомпозицию ее целей и показателей;

- в кратчайшие сроки обеспечить обязательный ввод в эксплуатацию системы государственного информационного обеспечения в сфере сельского хозяйства.

2. Направить информационное письмо Заместителю Председателя Правительства Российской Федерации А.В. Дворковичу.

3. Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия направить в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, Правительство Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

Б.-Ж. ЖАМБАЛНИМБУЕВ