

# **Состояние агропромышленного комплекса и анализ использования средств федерального бюджета, выделенных на его поддержку**

(Аналитическая записка)

Настоящая аналитическая записка подготовлена на основании анализа состояния агропромышленного комплекса и эффективности использования средств федерального бюджета, направленных на его развитие в 2000-2003 годах, проведенного на основе результатов контрольных мероприятий Счетной палаты Российской Федерации, а также статистических и аналитических данных Минсельхоза России, Минфина России, Госкомстата России, Россельхозакадемии, других источников информации.

Целью аналитической записки является обоснование необходимости совершенствования государственной политики в области поддержки агропромышленного комплекса, развития рыночных отношений на селе, увеличения валового производства сельскохозяйственной продукции и исключения зависимости от импорта продовольствия.

Аналитическая записка подготовлена для направления в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, полномочным представителям Президента Российской Федерации в федеральных округах.

## **1. Состояние агропромышленного комплекса**

В агропромышленном комплексе Российской Федерации функционирует 28,4 тыс. сельскохозяйственных предприятий, в том числе 6,2 тыс. государственных, 0,7 тыс. муниципальных, 20,8 тыс. акционированных, 0,7 тыс. со смешанной формой собственности, 263,9 тыс. фермерских хозяйств, 24 тыс. предприятий перерабатывающей промышленности, 3,5 тыс. федеральных государственных учреждений. Сельхозугодьями занято 192 млн. га, в том числе пашней - 116 млн. га; посевная площадь составляет 79,3 млн. га. В сельскохозяйственном производстве занято 3,8 млн. человек.

Проблемами аграрного сектора экономики занимается Российская академия сельскохозяйственных наук, в составе которой функционируют более 220 научно-исследовательских институтов, кадры для отрасли готовят 132 ВУЗа и 278 средних специальных учебных заведений.

С переходом экономики России в начале 90-х годов на рыночные условия в агропромышленном комплексе стали развиваться негативные процессы, приведшие к неравным экономическим отношениям между промышленными и сельскохозяйственными отраслями производства, резкому ухудшению финансового состояния сельхозтоваропроизводителей и обвальному падению производства практически всех видов сельскохозяйственной продукции. Удельный вес сельского хозяйства в ВВП сократился с 16,4 % в 1990 году до 5,6 % в 2003 году, или почти в 3 раза.

Информация об основных показателях, характеризующих АПК, приведена в таблице:

	1990 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.
Количество сельскохозяйственных предприятий, тыс. ед.	25,8	27,6	24,8	24,2	28,4
Количество предприятий переработки, тыс. ед.	5,6	25,4	24,7	24,1	24,0
Сельскохозяйственные угодья, млн. га	222,4	221,1	221,0	220,9	192,0
Численность работников, занятых в сельском хозяйстве, млн. чел.	8,3	4,7	4,2	3,8	3,8
Доля сельскохозяйственной продукции в ВВП, %	16,4	8,3	7,1	6,6	5,6

На сложившееся состояние отрасли повлиял комплекс взаимосвязанных и взаимозависимых причин.

В данном разделе записки рассмотрены проблемы функционирования агропромышленного комплекса за период с 1990 по 2003 год, чтобы шире охватить динамику показателей состояния АПК и вывести причинно-следственные связи этой динамики.

### Использование сельхозугодий

Сельскохозяйственные угодья в 2003 году уменьшились по сравнению с 1990 годом на 30,4 млн. га, или на 13,2 %, в том числе пашня - на 16,5 млн. га, или на 12,5 %, из оборота было выведено 32,3 млн. га посевных площадей, или 37,8 процента.

Наиболее существенное выбытие земель сельскохозяйственного назначения произошло в Дальневосточном федеральном округе, где только в 2000-2003 годах произошло уменьшение сельхозугодий на 3,7 млн. га, или на 45,9 %, в том числе пашни - на 0,6 млн. га, или на 28,6 %; в Северо-Западном федеральном округе - сельхозугодий на 1,6 млн. га, или на 22,8 %, в том числе пашни - на 0,6 млн. га, или на 17,6 %; в Сибирском федеральном округе - сельхозугодий на 8,6 млн. га, или на 15 %, в том числе пашни - на 1,4 млн. га, или на 5,9 процента.

Обращает на себя внимание тот факт, что даже в таком регионе, как Краснодарский край, сокращение земельных ресурсов сельскохозяйственного назначения составило 14 %. Следует отметить, что в этих данных не учтены сельскохозяйственные угодья, неиспользуемые по тем или иным причинам, а их площадь в том же Краснодарском крае составляет ежегодно около 50 тыс. га.

Информация о сельхозугодьях в федеральных округах приведена в таблице:

Федеральный округ	Сельхозугодья, всего			в том числе пашня		
	2000 г.	2003 г.	2003 г. к 2000 г. (+, -)	2000 г.	2003 г.	2003 г. к 2000 г. (+, -)
Россия, всего	221088,8	192004,3	-29084,5	124373,8	115843,8	-8530,0
Центральный	33587,8	29375,9	-4211,9	24153,7	22140,9	-2012,8
Северо-Западный	6869,1	5303,6	-1565,5	3585,7	2955,8	-629,9
Южный	43979,8	40127,3	-3852,5	22851,9	21791,2	-1060,7
Приволжский	55332,4	50929,0	-4403,4	37645,6	35407,3	-2238,3
Уральский	16456,0	13664,1	-2791,9	8954,0	8342,7	-611,3
Сибирский	56859,7	48275,3	-8584,4	24510,6	23101,1	-1409,5
Дальневосточный	8004,0	4329,1	-3674,9	2672,3	2104,8	-567,5

До настоящего времени не урегулированы вопросы права собственности на землю. В 1992-1993 годах сельскохозяйственным предприятиям на основании Закона РСФСР «О земельной реформе» выдавались государственные акты на имеющуюся у них землю. В дальнейшем, в соответствии с указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации, земля уже реорганизованных сельскохозяйственных предприятий передавалась в собственность гражданам с выдачей свидетельства о праве собственности на земельные доли (паи). В результате в пользовании сельскохозяйственных предприятий оказалась земля, правообладателями которой являлись физические лица. При этом в учредительных документах сельхозпредприятий отсутствуют нормы, регламентирующие права юридических лиц на земельные участки и пай.

Основным видом взаимоотношений между собственниками долей (паев) и предприятиями является передача земельной доли (паев) в аренду. Однако к настоящему времени процесс заключения договоров между собственниками долей (паев) и сельхозпредприятиями о передаче прав пользования долями (паями) на условиях аренды не завершен. Положение усугубляется тем, что из 112,5 млн. га сельхозугодий, отнесенных к категориям земель, находящихся в собственности граждан, оказались невостребованными 24,6 млн. га, или 20 %, собственники которых в установленный срок не по-

лучили свидетельства о праве собственности на землю, либо, получив их, не воспользовались своими правами по распоряжению землей. Наметившаяся в 2002-2003 годах тенденция выхода собственников земельных долей (паев) из сельскохозяйственных предприятий в большинстве случаев приводит последних к банкротству.

Внесение минеральных удобрений на 1 га посевных площадей снизилось с 88 кг в 1990 году до 21 кг в 2003 году, или в 4 раза. В 5,7 раза уменьшился ввод орошаемых земель и в 13,5 раза - осушенных земель. Развиваются процессы ветровой и водной эрозии, подтопления, переувлажнения, закисления и осолонцевания.

Информация о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения приведена в таблице:

	1990 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.
Пашня, млн. га	132,3	124,4	123,8	123,5	118,4
Посевные площади, млн. га	112,2	69,1	66,4	64,6	78,9
Известкование кислых почв, млн. га	3,5	0,9	0,8	0,9	0,8
Внесение минеральных удобрений (ДВ) на 1 га посевов, кг	88	19	19	21	21

В подавляющем большинстве субъектов Российской Федерации не приняты законодательные акты в соответствии с Земельным кодексом Российской Федерации и Федеральным законом «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения».

### Основные фонды

Оснащенность сельхозпредприятий техникой резко уменьшилась как в количественном, так и качественном выражении. В 2003 году по сравнению с 1990 годом число тракторов сократилось в 1,7 раза, зерноуборочных комбайнов - в 2,1 раза, другой техники - в 2,2 раза. При этом 53 % имеющихся тракторов и 60 % зерноуборочных комбайнов выработали свой ресурс.

Сократилась в 2 раза оснащенность тракторами и комбайнами в расчете на 1000 га посевных площадей. В 2003 году этот показатель составил 5,8 трактора и 3,4 комбайна, что в 12-15 раз меньше аналогичного показателя в западноевропейских странах. Приняло угрожающий характер падение производства и выпуска современной техники, отвечающей мировым стандартам, в смежных с сельским хозяйством отраслях и, соответственно, уменьшилась закупка сельхозтоваропроизводителями сельскохозяйственной техники и минеральных удобрений. Производство тракторов сократилось по сравнению с 1990 годом в 11 раз, комбайнов - в 12 раз. Только 10 % произведенных минеральных удобрений было поставлено в 2003 году на внутренний рынок, остальные ушли на экспорт.

Энергетические мощности сельскохозяйственных предприятий уменьшились по сравнению с 1990 годом в 2 раза и составили в 2003 году 207,9 млн. л. с. Потребление электроэнергии на производственные цели сократилось с 67,3 до 20,8 млрд. кВт/ч, или более чем в 3 раза.

Информация о состоянии и использовании основных фондов в сельском хозяйстве приведена в таблице:

	1990 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.
Энергетические мощности, млн. л. с.	419,7	240,0	226,8	209,8	207,9
Потребление электроэнергии, млрд. кВт/ч	67,3	30,2	25,4	22,7	20,8
Приходится на 1000 га пашни:					
тракторов	10,6	7,4	7,1	6,8	5,8
комбайнов	6,6	5,1	4,7	4,5	3,4

В 90-е годы государственные инвестиции расплывались по объектам, многие из которых не имели необходимых технико-экономических обоснований и проектно-сметной документации. Ввод объектов в эксплуатацию не превышал 8 % от запланиро-

ванного. Было приостановлено строительство более 1 тыс. объектов сметной стоимостью свыше 20 млрд. рублей.

Ввод в действие важнейших производственных мощностей в отраслях агропромышленного комплекса в 2000 году составил: животноводческих помещений - 142,6 тыс. скотомест, или в 15,5 раза меньше, чем в 1990 году; хранилищ для сельхозпродукции - 26,8 тыс. т, или в 23,8 раза, мощностей по производству мясной продукции - 56,3 т в смену, или в 4,4 раза меньше.

Проведенная в рассматриваемый период приватизация государственной собственности в агропромышленном комплексе ставила целью только ее разгосударствление и не увязывалась с повышением эффективности деятельности товаропроизводителей и предприятий легкой и пищевой промышленности. Разгосударствлению подверглись 92 % сельскохозяйственных предприятий, 88 % предприятий мукомольной, крупяной и хлебопекарной промышленности, 85 % предприятий спиртовой и ликероводочной промышленности. В частную собственность перешли все предприятия сахарной, масложировой и мясной промышленности.

Минсельхоз России не располагает данными об объемах средств, полученных от реализации государственного имущества в агропромышленном комплексе в процессе приватизации, а также данными о направлении указанных средств на развитие и структурную перестройку сельского хозяйства, как это предусматривалось постановлением Правительства Российской Федерации от 4 сентября 1992 года № 708 «О порядке приватизации и реорганизации предприятий и организаций агропромышленного комплекса».

### **Производство сельскохозяйственной продукции**

В рассматриваемый период произошло резкое сокращение производства важнейших видов сельскохозяйственной продукции.

Производство зерна в 2003 году по сравнению с 1990 годом сократилось в 1,7 раза, мяса скота и птицы в убойном весе - в 2,1, молока - в 1,7, яиц - в 1,3 раза.

Информация о производстве основных видов сельхозпродукции приведена в таблице:

Сельхозпродукция	1990 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.
Скота и птицы (в убойном весе), тыс. т	10112	4432	4451	4694	4900
Молоко, млн. т	55,7	32,3	32,9	33,5	33,3
Яйцо, млрд. шт.	47,5	34,1	35,2	36,3	36,4
Картофель, млн. т	38,3	34,0	35,0	32,9	36,7
Зерно (в весе после доработки), млн. т	116,7	65,5	85,2	86,6	67,2

Поголовье коров уменьшилось в 1,6 раза, свиней - в 2,4, овец - в 3,9, птицы - в 2 раза.

В 2003 году в стране насчитывалось 1,3 млн. голов домашних северных оленей. Их численность за период с 1990 года сократилась в 2 раза, а реализация продукции оленеводства - в 3,3 раза. Цена за 1 кг экспортируемых пантов упала с 1200 до 260 долл. США. Особенно критическое положение в оленеводстве сложилось в Чукотском, Корякском и Эвенкийском автономных округах, Камчатской и Магаданской областях.

В наиболее благоприятном по погодным условиям 2002 году в России было произведено 86,6 млн. т зерна, или 72,1 % от потребности, рассчитанной на основе рациональных норм питания (данные Института питания РАМН), 4,6 млн. т мяса и мясопродуктов, или 38,3 %, 33,5 млн. т молока, или 52,3 %, 15,7 млн. т сахарной свеклы, или 29 %, 13 млн. т овощей, или 61,9 %, 36,2 млрд. штук яиц, или 80,4 %, 32,9 млн. т картофеля, или 94 %, соответственно.

Таким образом, произведенная в 2002 году сельскохозяйственная продукция не обеспечила потребность населения в продуктах питания не только на рациональном, но и на минимальном уровне (за исключением зерна и яиц), установленном Федеральным законом от 20 ноября 1999 года № 201-ФЗ «О потребительской корзине в целом по Рос-

сийской Федерации». Так, минимальный уровень обеспечения населения страны по мясу удовлетворяется на 92 %, молоку - 83,8 %, картофелю - 94 %, овощам - 81,2 %, сахару - на 54,1 процента.

### Импорт продуктов питания

Сохраняется высокий уровень зависимости России от импорта продовольствия, в особенности от импорта продукции животноводства.

Доля импорта в потреблении продуктов питания составила в 2003 году 31 %, что находится за гранью продовольственной безопасности страны (25 процентов).

Информация об объемах производства в Российской Федерации и импорте продовольствия за 2002-2003 годы приведена в таблице:

(млн. руб.)

Продукты питания	2002 г.			2003 г.		
	Объем производства в России	Объем импорта	% импорта	Объем производства в России	Объем импорта	% импорта
Мясо крупного рогатого скота	1,95	0,48	19,7	1,95	0,49	20
Мясо свиней	1,58	0,57	27,0	1,71	0,55	24,3
Мясо птицы	0,95	1,3	57,8	1,05	1,1	51,2
Сухое молоко цельное	0,092	0,057	38,2	0,08	0,1	55,6
Масло сливочное	0,23	0,14	37,8	0,23	0,16	41
Масло растительное	1,18	0,99	45,6	1,5	0,83	35,6
Сахар-песок	6,19	4,4	41,5	5,8	4,1	41,4
Товарная пищевая рыбная продукция, включая консервы рыбные	2,83	0,89	23,9	2,87	0,95	24,9

Для защиты отечественного товаропроизводителя Правительство Российской Федерации приняло ряд мер по ограничению ввоза импортного продовольствия, в том числе в 2002 году были установлены квоты на ввоз сахара-сырца, в 2003 году - на ввоз мяса птицы, свиней, крупного рогатого скота и сахара-сырца.

Вместе с тем поставка импортного продовольствия осуществляется по демпинговым ценам, противостоять которым отечественный товаропроизводитель не в состоянии.

Информация о цене 1 т произведенного в Российской Федерации и импортируемого продовольствия приведена в таблице:

	Стоимость 1 т продовольствия					
	2002 г.			2003 г.		
	произведенного в России		импортного, тыс. долл. США	произведенного в России		импортного, тыс. долл. США
	тыс. руб.	эквивалент в тыс. долл. США		тыс. руб.	эквивалент в тыс. долл. США	
Мясо свиней	52,3	1,68	1,11	52,6	1,68	1,2
Мясо крупного рогатого скота	50,2	1,62	1,17	50,0	1,66	1,2
Мясо птицы	40,5	1,31	0,59	43,5	1,45	0,6
Сухое молоко цельное	47,1	1,52	0,83	53,9	1,79	1,1
Масло сливочное	60,6	1,95	1,23	68,6	2,28	1,4
Масло растительное	17,2	0,55	0,47	18,1	0,60	0,54
Сахар-песок	12,8	0,41	0,19	11,7	0,39	0,2
Товарная пищевая рыбная продукция, включая консервы рыбные	22,8	0,73	0,52	24,3	0,81	0,56

Наряду с импортом продовольствия, Россия экспортировала в 2002-2003 годах по 10-13 млн. т зерна. В настоящее время обострилась ситуация на мировом рынке зерна, где запасы снизились с 700 до 370 млн. т, что может привести к повышению цен и, соответственно, увеличить желание экспорта зерна из России, что будет способствовать усилению кризиса в животноводческой отрасли.

В России отсутствуют крупные компании, действующие на мировом продовольственном рынке, такие как «Каргилл» и «Луисдрейфус» из США, «Нидера» из Голландии и другие.

Меры государственного регулирования импорта продовольствия далеко не оптимальны. Это наглядно видно на примере импорта риса и сахара. В результате занижения импортерами таможенной стоимости риса и сахара в бюджет в 2003 году недоплачено около 150 млн. долл. США.

### **Ценовая политика**

Растет диспаритет цен на продукцию сельскохозяйственных и промышленных отраслей экономики. Только в январе-октябре 2003 года по сравнению с тем же периодом 2002 года цены на промышленную продукцию выросли на 14,8 %, а на сельскохозяйственную - всего на 5,5 процента.

Индексы цен на сельхозпродукцию и промышленную продукцию приведены в таблице:

Индексы цен	1990 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.
На промышленную продукцию	340	131,6	110,7	117,1	115,3
На сельскохозяйственную продукцию	160	122,2	117,5	98,1	108,8

В связи с ростом цен на энергетические и другие материально-технические ресурсы, потребляемые сельским хозяйством, значительным снижением закупочных цен на зерно прибыли от его реализации в 2002 году (рекордном по производству зерна) получено всего 5,7 млрд. рублей, или в 3,5 раза меньше, чем в 2001 году. В сельхозпредприятиях 35 субъектов Российской Федерации эта отрасль, несмотря на полученный высокий урожай, оказалась убыточной.

Проведенные интервенционные закупки зерна не оказали существенного влияния на цены на зерно, реализуемое сельскохозяйственными товаропроизводителями.

Снизилась закупочная цена на молоко и рентабельность производства этой продукции. Нерентабельным стало свиноводство, возросла убыточность производства мяса крупного рогатого скота.

Розничные цены, установленные предприятиями торговли на продукты питания, возросли в 2003 году по сравнению с закупочными ценами на сырье для их производства на молоко в 2,3 раза, муку - 2,8, рис - в 2,3 раза. Наибольший рост при формировании цен на продукты питания происходит на этапе переработки сырья. Так, в перерабатывающей промышленности цены в 2003 году повысились по сравнению с закупочными ценами на молоко на 79 %, муку - 93,8 %, рис - на 99,5 процента.

### **Финансово-экономические показатели деятельности АПК**

Удельный вес убыточных хозяйств в 2003 году составил 51 против 3 % в 1990 году, уровень рентабельности сельхозпредприятий снизился, соответственно, с 37 до 3 %. Балансовая прибыль снизилась с 29,5 до 10,1 млрд. рублей. Кредиторская задолженность на 1 января 2004 года составила 354 млрд. рублей.

Просроченную кредиторскую задолженность имели 82,9 % предприятий и организаций агропромышленного комплекса в размере 161,2 млрд. рублей, что составляло 48,6 % к сумме задолженности. В общем объеме просроченной задолженности долг перед бюджетами всех уровней и государственными внебюджетными фондами составлял 79,4 млрд. рублей.

Основная часть сельскохозяйственных организаций проводила реструктуризацию задолженности в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 8 июня 2001 года № 458 «О порядке и условиях проведения в 2001 году реструктуризации просроченной задолженности (основного долга и процентов, пеней и штрафов) сельскохозяйственных предприятий и организаций по федераль-

ным налогам и сборам, а также по страховым взносам в бюджеты государственных внебюджетных фондов».

В соответствии с указанным постановлением, по данным МЧС России, на 1 января 2003 года получили право на реструктуризацию задолженности 15,8 тыс. хозяйств на сумму 33,8 млрд. рублей. Многие хозяйства после получения права на реструктуризацию задолженности не смогли обеспечить погашение отсроченных долгов в установленные графиком сроки и вносить текущие платежи. Из-за невыполнения вышеуказанных условий отменены решения по реструктуризации задолженности у 4,9 тыс. хозяйств на сумму 10,5 млрд. рублей.

По оперативной информации, полученной Минсельхозом России, по состоянию на 1 ноября 2003 года только 9,6 тыс. предприятий и организаций агропромышленного комплекса, или 38,7 % от имеющих задолженность, подлежащую реструктуризации, имели возможность провести ее. Остальные 15,2 тыс. предприятий и организаций не имели такой возможности, так как по 2,7 тыс. из них, имеющих задолженность в объеме 22,8 млрд. рублей, возбуждено дело о банкротстве, а 12,5 тыс., имеющие задолженность в объеме 86,1 млрд. рублей, не обеспечивали уплату текущих платежей.

Учитывая сложную финансовую ситуацию в сельском хозяйстве, был издан Указ Президента Российской Федерации от 16 июля 2003 года № 784 «О дополнительных мерах по улучшению финансового состояния сельскохозяйственных товаропроизводителей», которым предусмотрено в срок до 1 апреля 2004 года произвести списание непогашенной на 1 января 2002 года задолженности (пеней и штрафов) организациям, заключившим соглашения о реструктуризации долгов.

Указом рекомендовано органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации списать пени и штрафы по платежам в региональные и местные бюджеты, в том числе по централизованным кредитам, полученным в 1992-1994 годах.

Ухудшились финансовые результаты деятельности отдельных предприятий пищевой и перерабатывающей промышленности. Сократилась прибыль предприятий хлебопекарной, кондитерской, ликероводочной, винодельческой, мукомольно-крупяной промышленности.

Сахарные заводы завершили 2002 год с убытком в размере 429 млн. рублей, в то время как в 2001 году ими было получено 538 млн. рублей прибыли. Нерентабельной стала комбикормовая промышленность, а сумма убытка предприятий по первичной обработке льна в 2002 году возросла с 61 до 126 млн. рублей, или в 2,1 раза.

### Состояние социальной сферы села

В наибольшей степени кризис, поразивший аграрный сектор, отразился на социальной сфере села. В 2003 году на селе было построено меньше, чем в 1990 году: школ - в 6,5 раза, жилья - 2,2, больниц - 3,5, объектов культуры - 14 раз, детских дошкольных учреждений - в 35 раз. Практически прекратилось строительство в сельской местности дорог с твердым покрытием. В 2003 году их было построено 0,14 против 28,3 тыс. км в 1990 году.

Информация о строительстве объектов социальной сферы в сельской местности приведена в таблице:

Объекты социальной сферы	1990 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.
Жилые дома, млн. кв. м.	17,9	7,1	7,4	7,6	8,1
Школы, тыс. мест	265	53,5	51,1	38,8	40,3
Больницы, тыс. коек	5,3	1,5	1,7	1,0	1,5
Объекты культуры (клубы), тыс. мест	90	9,6	9,9	7,7	6,4
Автомобильные дороги, тыс. км	28,3	0,3	0,3	0,11	0,14

Ввиду неразвитости инфраструктуры на селе, отсутствия устойчивой связи и газификации в большинстве сельских населенных пунктах, сохраняется их оторванность и обособленность, остается непривлекательным уклад жизни сельских жителей.

В результате в рассматриваемом периоде треть сельских населенных пунктов оказалась заброшенной, а 17 тысяч исчезли с географической карты России. Ухудшается демографическая ситуация. Продолжается отток молодежи из села. Выпускники сельскохозяйственных профессиональных учебных заведений не идут работать в сельскохозяйственное производство. Так, из выпускников Московской сельскохозяйственной академии им. К. А. Тимирязева только каждый пятый стал работать по специальности и лишь единицы - непосредственно в сельском хозяйстве.

Крайне низким остается уровень жизни сельского населения. Среднемесячная заработная плата работников сельского хозяйства остается самой низкой среди других отраслей экономики и составляет 39 % от общероссийского уровня. Безработица на селе превысила 11 процентов.

Разрушается социальная инфраструктура сельских территорий. Значительное количество объектов социальной и инженерной инфраструктуры остается на балансе сельскохозяйственных предприятий, абсолютное большинство которых не имеет финансовых ресурсов для их содержания.

Анализ хода исполнения в 2003 году федеральной целевой программы «Социальное развитие села до 2010 года» показал, что многие субъекты Российской Федерации в силу своей дотационности оказались не в состоянии привлечь для ее реализации необходимые финансовые ресурсы за счет региональных бюджетов и внебюджетных источников.

#### **Меры государственной поддержки агропромышленного комплекса**

Учитывая положение, сложившееся в агропромышленном комплексе, Правительство Российской Федерации в 2000 году приняло Основные направления агропродовольственной политики на 2001-2010 годы.

В соответствии с принятыми направлениями был осуществлен комплекс мер по стабилизации агропромышленного производства, укреплению финансово-экономического состояния предприятий и организаций комплекса.

На поддержку сельского хозяйства из консолидированного бюджета в среднем за 2000-2003 годы выделено по 60,8 млрд. рублей, или в 1,7 раза больше, чем в 1999 году. Устойчиво возрастал объем ассигнований из федерального бюджета, направляемых на финансирование агропромышленного комплекса: в 2001 году по сравнению с 2000 годом рост составил 22,8 %, в 2002 году - 45,3 %, в 2003 году - 94,1 % (без учета пополнения уставных капиталов кредитных организаций и возмещения потерь от стихийных бедствий).

Рост государственных инвестиций в сельское хозяйство позволил увеличить производство зерновых культур. Впервые в новейшей истории страна начала экспортировать зерно. В 2002 году за рубеж было поставлено 13,9 млн. т зерна, в 2003 году - 11,5 млн. т.

Претерпела изменения бюджетная политика. На федеральном уровне упразднены неэффективные субсидии на закупку комбикормов для животноводческих комплексов и птицефабрик. Одновременно резко увеличены субсидии на элитное семеноводство и племенное дело.

Рост государственной поддержки отечественного льноводства позволил улучшить положение дел в этой отрасли. Среднегодовая урожайность льна в 2000-2003 годах по сравнению с предыдущими годами увеличилась в 1,4 раза. С 2002 года начало осуществляться субсидирование закладки многолетних насаждений, в результате ежегодные площади закладки садов и ягодников увеличились в 4 раза.

Возросли ассигнования из федерального бюджета на субсидирование завоза семян в северные и высокогорные районы страны. В 2003 году на эти цели было выделено



200 млн. рублей, что позволило вышеуказанным регионам приобрести 42 тыс. т семян, или в 1,6 раза больше, чем в 2002 году.

Удельный вес приобретаемых с помощью государственных субсидий минеральных удобрений достиг 85 %, а средств защиты растений - 43 процентов.

Введено субсидирование процентных ставок по кредитам, привлеченным сельхозтоваропроизводителями в российских кредитных организациях, с погашением за счет федерального бюджета 2/3 учетной ставки Банка России. С введением данной системы кредитования сельхозтоваропроизводители смогли привлечь кредитных ресурсов на сезонные нужды в 2001 году в 7,7 раза больше, в 2002 году - в 10,7, в 2003 году - в 15,8 раз больше, чем в 2000 году, когда действовал упраздненный Фонд льготного кредитования. С 2002 года введено бюджетное субсидирование процентных ставок по среднесрочным кредитам (до 3 лет), а с 2003 года - по долгосрочным кредитам (до 5 лет).

Создано ОАО «Россельхозбанк». В регионах образовано свыше 60 его филиалов. По объемам предоставления кредитных ресурсов сельхозтоваропроизводителям банк вышел на второе место после Сбербанка России.

Возросли ассигнования из федерального бюджета на поддержку лизинговой деятельности в агропромышленном комплексе. Создано и функционирует ОАО «Росагролизинг». В его уставный капитал в 2001-2003 годах было направлено около 11 млрд. рублей. В 2002-2003 годах сельхозтоваропроизводителям было поставлено около 9,6 тыс. единиц техники, в том числе 5 тыс. комбайнов и 3,1 тыс. тракторов.

Ассигнования, выделенные в 2000-2003 годах на затраты капитального характера, направлены в основном на финансирование незавершенного строительства, реконструкцию и техническое перевооружение подведомственных Минсельхозу России объектов, что позволило укрепить их материально-техническую базу.

Введена система страхования урожая сельскохозяйственных культур с государственной поддержкой. Осуществлены закупочные интервенции на рынке зерна.

Проведена частичная реструктуризация кредиторской задолженности сельскохозяйственных товаропроизводителей в федеральный бюджет и государственные внебюджетные фонды. В текущем году эта работа продолжается.

Введен специальный налоговый режим для сельхозтоваропроизводителей (единый сельскохозяйственный налог).

Осуществлен ряд мер по защите отечественных товаропроизводителей от импорта сельскохозяйственного сырья и продовольствия.

Правительством Российской Федерации утверждены федеральные целевые программы:

- «Повышение плодородия почв России на 2002-2005 годы» с общим объемом затрат за счет всех источников финансирования 163,6 млрд. рублей, в том числе из федерального бюджета - 19,4 млрд. рублей;

- «Социальное развитие села до 2010 года». На ее реализацию намечено направить 178,7 млрд. рублей, в том числе из федерального бюджета - 18,7 млрд. рублей.

В результате принятых мер наметились некоторые положительные тенденции в развитии сельского хозяйства и других отраслей агропромышленного комплекса.

За 2000-2003 годы рост объема продукции сельского хозяйства составил 22,5 %, а продукции пищевой и перерабатывающей промышленности - 37 %, в то время как в предыдущие годы шло падение объемов производства. В 2003 году сократилось число убыточных хозяйств.

Продовольственный рынок стал более стабильным. Вырос общий оборот розничной торговли продовольственными товарами. Несколько увеличилось потребление населением мясных и молочных продуктов. В 2003 году возросли закупочные цены на

зерно и другие виды сельскохозяйственной продукции. В среднем за последние 4 года сельхозтоваропроизводителями получено по 12,7 млрд. рублей прибыли, в том числе в 2003 году - 18,7 млрд. рублей.

Сельское хозяйство стало более привлекательным для инвесторов. Общий объем инвестиций в основной капитал этой отрасли (в сопоставимых ценах) за последние 3 года вырос на 13 процентов.

Значительно улучшились экономические и финансовые показатели деятельности предприятий пищевой и перерабатывающей промышленности. Производственную деятельность в 2000 году они завершили с прибылью в сумме 35,4 млрд. рублей, в 2001 году - 48,5, в 2002 году - 51,5, в 2003 году - 56 млрд. рублей против 2,4 млрд. рублей убытка в 1998 году.

Однако коренных перемен в развитии агропромышленного комплекса не произошло. Основные кризисные явления не только не преодолены, но в ряде случаев и усиливаются.

Потребности населения страны в основных продуктах питания за счет отечественного производства не удовлетворяются, и поставки импортного продовольствия не сокращаются.

В сельском хозяйстве до сих пор не созданы условия для свободного оборота земель, капитала и трудовых ресурсов, без чего в агропромышленном производстве невозможно проводить преобразования в рамках осуществляемых в стране экономических реформ.

Уровень государственной поддержки агропромышленного комплекса остается крайне низким и не может оказать решающее влияние на его рыночное развитие.

## **2. Эффективность использования средств федерального бюджета, выделенных агропромышленному комплексу в 2000-2003 годах**

В 2000-2003 годах финансирование из федерального бюджета предприятий и организаций агропромышленного комплекса осуществлялось по следующим основным направлениям:

Наименование расходов	(млн. руб.)			
	Профинансировано из федерального бюджета			
	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.
Международное сотрудничество	1,6	88,3	183,2	1058,6
Фундаментальные исследования	113,4	192,7	202,0	205,1
Государственные инвестиции в АПК	711,8	672,1	764,3	1145,8
Целевые субсидии на развитие сельхозпроизводства	1087,9	1322,9	1477,0	2408,6
Возмещение разницы в процентных ставках по кредитам	2447,0	1298,3	2017,4	3200,0
Субсидии на страхование урожая сельхозкультур	82,9	229,4	285,3	800,0
Расходы на регулирование зернового рынка*	2000,0	2000,0	1648	3698,5
Приобретение техники на условиях лизинга**	2624,3	5500,0	3452,0	3870,0
ФЦП «Повышение плодородия почв России на 2002-2005 годы»	5619,0	5566,9	4767,7	4530,7
Содержание учреждений	2402,6	2906,5	6548,4	8964,4
ФЦП «Социальное развитие села до 2010 года»	-	378,8	288,8	1469,1
Сельскохозяйственное образование	2952,0	3770,3	5478,6	6651,1
Прочие расходы	701,0	1551,3	3034,3	2265,2
Итого:	20743,5	25477,5	30147,0	40267,1
Темпы роста к 2000 году, в %	x	22,8	45,3	94,1

\* В том числе 2703,8 тыс. рублей - кредит Сбербанка России, выделенный под гарантию Правительства Российской Федерации в 2002-2003 годах.

\*\* С учетом пополнения уставного капитала ОАО «Росагролизинг».

Согласно статье 65 Бюджетного кодекса Российской Федерации, формирование бюджетных назначений должно базироваться на минимальной бюджетной обеспеченности финансовых затрат на оказание государственных услуг.

Однако нормативы минимальной бюджетной обеспеченности финансовых затрат на оказание государственных услуг, а также единые методологические основы формирования расходов бюджета на 2000-2003 годы Правительством Российской Федерации

установлены не были и до главных распорядителей средств не доводились. В свою очередь, главные распорядители средств не доводили задания по предоставлению государственных услуг до распорядителей и получателей бюджетных средств.

Исходной базой при разработке бюджетных проектировок расходов федерального бюджета на финансирование предприятий и организаций агропромышленного комплекса являлись основные показатели прогноза социально-экономического развития отрасли на предстоящий год, разработанные Минсельхозом России, а также фактические расходы федерального бюджета за предыдущий год.

Методики и критерии оценки эффективности использования средств федерального бюджета, выделенных на поддержку и развитие агропромышленного производства, государственными органами исполнительной власти не разработаны, поэтому Минфин России и Минсельхоз России не производят экономической оценки эффективности использования средств федерального бюджета. Изменения в структуре и объемах расходов носят скорее субъективный, чем экономически обоснованный характер.

В процессе контроля за формированием и исполнением федерального бюджета в части финансирования агропромышленного комплекса Счетной палатой Российской Федерации были выявлены основные факторы, влияющие на эффективность использования средств федерального бюджета, выделенных на государственную поддержку агропромышленного комплекса.

Одним из факторов, снижающих эффективность использования бюджетных средств, является нарушение бюджетного законодательства, в том числе нецелевое использование бюджетных средств.

В 2000 году Счетной палатой Российской Федерации установлено использование средств, выделенных агропромышленному комплексу, с нарушением бюджетного законодательства в объеме 8,4 млрд. рублей, или 40,6 % от выделенного финансирования, в том числе нецелевое использование средств федерального бюджета - 58,7 млн. рублей. Возвращено в федеральный бюджет (с учетом результатов контрольных мероприятий предыдущих лет) 207,3 млн. рублей.

В 2001 году использование средств с нарушением бюджетного законодательства составило 1,3 млрд. рублей и 4,3 млн. долл. США, или 5,5 % от выделенного финансирования, в том числе нецелевое использование средств - 87,5 млн. рублей и 4,3 млн. долл. США. Возвращено в федеральный бюджет (с учетом результатов контрольных мероприятий предыдущих лет) 113,5 млн. рублей и 100 тыс. долл. США.

В 2002 году установлено использование средств с нарушением бюджетного законодательства в объеме 115,9 млн. рублей, или 0,4 % от выделенного финансирования, в том числе нецелевое использование средств - 0,6 млн. рублей. Возвращено в федеральный бюджет (с учетом результатов контрольных мероприятий предыдущих лет) 35,8 млн. рублей.

В 2003 году использование средств с нарушением бюджетного законодательства составило 587,9 млн. рублей, или 1,6 % от выделенного финансирования, в том числе нецелевое использование средств - 85,4 млн. рублей. Возвращено в федеральный бюджет (с учетом результатов контрольных мероприятий предыдущих лет) 29 млн. рублей, на бюджетные счета организаций - 24,6 млн. рублей.

Отрицательно сказывается на эффективности использования средств федерального бюджета несвоевременное принятие и недостаточная проработка нормативных правовых документов, регламентирующих порядок их расходования.

Так, в 2001 году ввиду несвоевременного принятия Правительством Российской Федерации соответствующих нормативных документов не были профинансированы расходы на

предоставление субсидий на компенсацию затрат на страхование урожая сельскохозяйственных культур, формирование фонда семян, интервенцию на рынке зерна.

С вступлением в 2000 году в действие Бюджетного кодекса Российской Федерации механизм осуществления лизинговых операций вошел в противоречие с требованиями Кодекса в части капитализации направляемых на эти цели средств федерального бюджета. Поэтому для освоения средств, выделенных на закупку машиностроительной продукции, в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2001 год» были внесены изменения, на основании которых средства в объеме 5 млрд. рублей предусмотрено было направить в уставный капитал лизинговых компаний, а 1,5 млрд. рублей были возвращены в федеральный бюджет. В результате такой эффективный вид государственной поддержки сельхозтоваропроизводителей, как поставка им техники на условиях лизинга, в 2001 году практически не работал.

Положение начало меняться с образованием ОАО «Росагролизинг». С 2001 года в уставный капитал компании было направлено 14,3 млрд. рублей бюджетных средств, что позволило за период 2002 год - первая половина 2004 года поставить сельхозтоваропроизводителям более 13 тыс. единиц техники. Объем возвратных лизинговых платежей, которые были вновь направлены компанией на приобретение техники и племенного скота, составил 3 млрд. рублей.

Следует отметить, что ежегодно поступающий в ОАО «Росагролизинг» объем подтвержденных гарантиями заявок на технику и племенной скот как минимум вдвое превышает финансовые возможности компании, даже с учетом возвратных платежей. Удовлетворение данной потребности за счет уставного капитала компании в размере 14,3 млрд. рублей невозможно.

Для сохранения темпов государственной поддержки российских сельхозтоваропроизводителей в виде лизинга техники и племенного скота и недопущения возникновения ситуации критического дефицита материально-технических ресурсов в агропромышленном комплексе страны уставный капитал ОАО «Росагролизинг» необходимо довести до 40 млрд. рублей. Такой оборотный капитал позволит компании устойчиво работать без дополнительного бюджетного финансирования на возвратных лизинговых платежах, которые ежегодно будут составлять 5,5-6 млрд. рублей. Это также даст возможность уменьшить процент удорожания лизинга с 26 до 22 % и обеспечить покрытие до 20-25 % ежегодной потребности в новой энергонасыщенной сельхозтехнике на российском рынке. Кроме этого, увеличение уставного капитала позволит ОАО «Росагролизинг» ежегодно привлекать в сельское хозяйство кредитные ресурсы из внебюджетных источников в объеме 3-5 млрд. рублей.

Недостаточно прописанные Правилами, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 1 ноября 2001 года № 758, необходимые условия и нормы предоставления субсидий за счет средств федерального бюджета на компенсацию части затрат сельскохозяйственных товаропроизводителей на страхование урожая сельскохозяйственных культур приводят к снижению ответственности страховщиков, страхователей и органов исполнительной власти за использование недостоверной информации при заключении договоров страхования, позволяют страховым компаниям и сельхозтоваропроизводителям завышать объемы страхового взноса. Субсидии, получаемые из федерального бюджета на страхование урожая, распределяются по договоренности между страховщиками и страхователями.

Применяемая схема страхования приводит в дальнейшем к формальной выплате страхового возмещения, не отражающего фактические потери урожая. В результате цели данного вида государственной поддержки оказались не достигнутыми и субсидии в размере 1397,6 млн. рублей, выделенные в 2000-2003 годах, были использованы неэффективно.

Серьезно влияют на эффективность использования бюджетных средств недостатки в организации финансирования агропромышленного комплекса.

Финансирование сельхозтоваропроизводителей производится без учета их сезонной и пиковой потребности в средствах.

Непропорциональное и несвоевременное исполнение бюджетных обязательств в части расходов, утвержденных федеральными законами о федеральном бюджете на 2001 и 2002 годы, привело к образованию значительных остатков средств федерального бюджета на счетах получателей и главных распорядителей. Так, по итогам исполнения федерального бюджета Минсельхозом России не были использованы средства федерального бюджета в 2001 году в объеме 3,7 млрд. рублей и в 2002 году - 1,1 млрд. рублей, что составило, соответственно, 22,8 и 3,6 % от объема выделенных средств.

Недостатки в организации финансирования агропромышленного комплекса наглядно проявились при осуществлении государственных закупочных интервенций на рынке зерна.

В 2000 году не были использованы выделенные на эти цели средства в объеме 2 млрд. рублей из-за отсутствия нормативных документов. После принятия 1 ноября 2001 года Правительством Российской Федерации решения о проведении закупочных интервенций на рынке зерна только в декабре Минсельхозу России были перечислены на эти цели 2 млрд. рублей, которые также не были использованы и возвращены в федеральный бюджет.

В 2002 году Минсельхозу России были выделены на проведение закупочных интервенций на рынке зерна средства федерального бюджета в объеме 1,2 млрд. рублей, за счет которых были оплачены контракты по закупке зерна на сумму 0,7 млрд. рублей, заключенные в ноябре 2001 года.

В результате выделенные в течение трех лет средства федерального бюджета на осуществление закупочных интервенций на рынке зерна не использовались ввиду позднего принятия нормативных документов и несвоевременного выделения бюджетных средств.

Принятыми 25 октября 2002 года поправками к Федеральному закону «О федеральном бюджете на 2002 год» было предусмотрено в рамках программы государственных внутренних заимствований направить на регулирование зернового рынка 6 млрд. рублей кредитных ресурсов Сбербанка России.

В конце 2002 года и начале 2003 года за счет указанных средств были заключены договоры на поставку 2834,1 тыс. т зерна на сумму 4,9 млрд. рублей. В связи с финансовой ответственностью за принятые на себя обязательства в торгах зачастую участвовали не производители зерна, а посредники, у которых оно отсутствовало. Поэтому по состоянию на 1 октября 2003 года на хранение было принято только 1558,2 тыс. т зерна на сумму 2,7 млрд. рублей. Остались неисполненными 623 договора на поставку зерна, или более половины заключенных договоров.

Анализ результатов закупочных интервенций на рынке зерна показал, что они не повлияли на цены реализуемого сельхозпроизводителями зерна. От проводимых в зимнее время на зерновом рынке государственных интервенций реальную выгоду получили только крупные посредники, у которых к этому времени находилось зерно.

## **Выводы**

1. В 1991-2003 годах в агропромышленном комплексе России развивались кризисные явления, приведшие к стихийному падению производства всех видов сельскохозяйственной продукции. Потребность населения страны в основных продуктах питания за счет отечественного производства не удовлетворялась. Около трети продуктов питания стало завозиться по импорту.

Одной из основных причин такого положения стал крайне низкий уровень правовой и финансовой государственной поддержки агропромышленного комплекса по его вхождению в рынок. Доля ассигнований на АПК в консолидированном бюджете снизилась с 15 % в 1990 году до 1,65 % в 2000 году, или в 9 раз.

2. В результате принятых в 2000-2003 годах мер, в том числе по увеличению бюджетных ассигнований, изменению бюджетной, кредитной и налоговой политики, наметились положительные тенденции в развитии сельского хозяйства и других отраслей агропромышленного комплекса. Замедлились темпы сокращения поголовья крупного рогатого скота. За указанный период рост объема продукции сельского хозяйства составил 22,5 %, продукции пищевой и перерабатывающей промышленности - 37 %. Несколько снизилось число убыточных хозяйств. Продовольственный рынок стал более стабильным. Вырос общий объем розничной торговли продовольственными товарами. Значительно улучшились экономические показатели деятельности предприятий пищевой и перерабатывающей промышленности.

Однако коренных перемен в развитии агропромышленного комплекса не произошло. Основные кризисные явления в его экономике не только не были преодолены, но и усиливаются.

Продолжает увеличиваться диспаритет цен на продукцию сельскохозяйственных и промышленных отраслей экономики, а также себестоимость всех видов сельскохозяйственной продукции. Половина хозяйств продолжает оставаться убыточными. Растет кредиторская задолженность сельскохозяйственных предприятий и организаций, резко ухудшается их материально-техническая база. Продолжается процесс деградации социальной сферы села.

Уровень государственной поддержки агропромышленного комплекса остается крайне низким и не может оказывать решающего влияния на его развитие.

3. В нарушение статьи 65 Бюджетного кодекса Российской Федерации Правительством Российской Федерации не были разработаны нормативы минимальной бюджетной обеспеченности финансовых затрат на оказание государственных услуг, а также единые методологические основы формирования расходов федерального бюджета.

Исходной базой при разработке бюджетных проектировок расходов федерального бюджета на финансирование предприятий и организаций агропромышленного комплекса являлись основные показатели прогноза социально-экономического развития отрасли на предстоящий год, разработанные Минсельхозом России, а также ожидаемое исполнение расходов текущего года и фактические расходы федерального бюджета за предыдущий год. При этом производимые изменения в структуре и объемах расходов федерального бюджета на поддержку агропромышленного комплекса носили скорее субъективный, чем экономически обоснованный характер.

Финансирование сельхозтоваропроизводителей производится без учета их сезонной и пиковой потребности в средствах.

4. Непропорциональное и несвоевременное исполнение бюджетных обязательств в части расходов, утвержденных федеральными законами о федеральном бюджете на 2001 и 2002 годы, привело к образованию значительных остатков средств федерального бюджета на счетах получателей и главных распорядителей. Так, Минсельхозом России не были использованы средства федерального бюджета в 2001 году в объеме 3,7 млрд. рублей и в 2002 году - 1,1 млрд. рублей, что составило, соответственно, 22,8 и 3,6 % от объема выделенных средств.

5. Недостаточно прописанные Правилами, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 1 ноября 2001 года № 758, необходимые условия и нормы предоставления субсидий за счет средств федерального бюджета на компенса-

цию части затрат сельскохозяйственных товаропроизводителей на страхование урожая сельскохозяйственных культур приводят к снижению ответственности страховщиков, страхователей и органов исполнительной власти за использование недостоверной информации при заключении договоров страхования, позволяют страховым компаниям и сельхозтоваропроизводителям завышать объемы страхового взноса. Субсидии, получаемые из федерального бюджета на страхование урожая, как правило, распределяются по договоренности страховщиков и страхователей, что привело к неэффективному использованию 1397,6 млн. рублей средств федерального бюджета, выделенных на эти цели.

**6.** Анализ результатов проведенных разовых закупочных интервенций на рынке зерна показал, что они не повлияли на цены реализуемого сельхозтоваропроизводителями зерна. От проводимых в зимнее время на зерновом рынке государственных интервенций реальную выгоду получили только крупные посредники, в руках которых к этому времени находилось зерно.

**7.** Продолжает увеличиваться кредиторская задолженность сельскохозяйственных предприятий. Только за 2003 год она выросла на 14,6 % и достигла 354 млрд. рублей.

По состоянию на 1 октября 2003 года просроченную кредиторскую задолженность имели 82,9 % предприятий и организаций агропромышленного комплекса в размере 161,2 млрд. рублей, что составило 48,6 % к сумме задолженности. В общем объеме просроченной задолженности долг перед бюджетами всех уровней и государственными внебюджетными фондами составлял 79,4 млрд. рублей.

По состоянию на 1 ноября 2003 года только 9,6 тыс. предприятий и организаций агропромышленного комплекса, или 38,7 % от имеющих задолженность, подлежащую реструктуризации, имели возможность провести ее. Остальные 15,2 тыс. предприятий и организаций не имели такой возможности, так как по 2,7 тыс. из них возбуждены дела о банкротстве, а 12,5 тыс. не обеспечили уплату текущих платежей.

Только в 4 субъектах Российской Федерации введен единый сельскохозяйственный налог.

**8.** Продолжается процесс деградации социальной сферы села. За годы рыночных реформ треть сельских населенных пунктов оказалась заброшенной, а 17 тыс. исчезли с географической карты России. Ухудшается демографическая ситуация. Крайне низким остается уровень жизни сельского населения. Среднемесячная заработная плата работников сельского хозяйства является самой низкой по сравнению с другими отраслями экономики и составляет 39 % от общероссийского уровня.

Анализ хода исполнения в 2003 году федеральной целевой программы «Социальное развитие села до 2010 года» показал, что многие субъекты Российской Федерации в силу своей дотационности оказались не в состоянии привлечь для ее реализации необходимые финансовые ресурсы за счет региональных бюджетов и внебюджетных источников.

**9.** Не созданы условия для оборота земель, развития ипотеки, привлечения капитала и трудовых ресурсов на село. Не урегулированы вопросы права собственности на землю. В подавляющем большинстве субъектов Российской Федерации не приняты законодательные акты в соответствии с Земельным кодексом Российской Федерации и Федеральным законом «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения».

**10.** В ходе проведенных в 2000-2003 годах Счетной палатой Российской Федерации контрольных мероприятий по использованию средств федерального бюджета, выделенных на поддержку агропромышленного комплекса, было установлено, что с нарушением бюджетного законодательства в указанный период были израсходованы средства в объеме 34 млрд. рублей, или 30 %; нецелевое использование составило 6,5

млрд. рублей, или 5,7 % от полученных средств. Возвращено в федеральный бюджет 2 млрд. рублей, на счета организаций - 1,1 млрд. рублей.

### **Предложения**

В целях повышения роли государства в развитии агропромышленного комплекса, обеспечения продовольственной безопасности страны предлагается:

- ускорить принятие федерального закона «О развитии сельского хозяйства и агропродовольственного рынка в Российской Федерации»;
- разработать и принять комплекс законодательных и организационных мер, направленных на создание условий для оборота земель, развития ипотеки, привлечения капитала и трудовых ресурсов на село. Обеспечить принятие во всех субъектах Российской Федерации законодательных актов в соответствии с Земельным кодексом Российской Федерации и Федеральным законом «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»;
- разработать систему мер по защите экономических интересов отечественных товаропроизводителей от экспансии импортного продовольствия;
- разработать методологические основы и нормативы определения финансовых затрат на государственную поддержку агропромышленного комплекса, обеспечивающие повышение уровня его развития в рыночных условиях;
- ускорить темпы технического перевооружения отрасли. Осуществить меры, направленные на увеличение возможностей сельхозтоваропроизводителей в приобретении предметов лизинга с учетом доведения уставного капитала ОАО «Росагролизинг» до 40 млрд. рублей;
- принять меры по повышению эффективности использования бюджетных средств, выделяемых на государственную поддержку страхования урожая сельскохозяйственных культур;
- расширить масштабы инвестиционного кредитования сельхозтоваропроизводителей (до 3 и 5 лет) и перечень кредитуемых мероприятий;
- разработать систему мер по поддержке крупных компаний-интеграторов;
- организовать постоянную эффективную работу по регулированию рынка зерна путем проведения закупочных и товарных интервенций на основе льготного кредитования оборотного капитала и внедрения складских свидетельств;
- организовать аукционную продажу пантов и другой продукции северного оленеводства;
- завершить работу по реализации мер, направленных на оздоровление сельскохозяйственных предприятий;
- обеспечить переход сельскохозяйственных предприятий и организаций на уплату единого сельскохозяйственного налога;
- сформировать эффективную государственную национальную систему финансово-кредитного обслуживания сельхозтоваропроизводителей на базе ОАО «Россельхозбанк»;
- обеспечить финансирование бюджетами всех уровней мероприятий, предусмотренных федеральной целевой программой «Социальное развитие села до 2010 года».

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**А. В. НАЗАРОВ**