

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 26 января 2007 года № 2К (520) «О результатах проверки использования средств федерального бюджета, выделенных на осуществление государственной поддержки сельхозтоваропроизводителей и регулирование рынка сельскохозяйственной продукции (на субсидирование процентных ставок по привлеченным кредитам в российских кредитных организациях, компенсацию части затрат по страхованию, на проведение закупочных и товарных интервенций), а также субсидирование затрат на дизельное топливо, в Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации, федеральном государственном унитарном предприятии «Федеральное агентство по регулированию продовольственного рынка», организациях, осуществляющих страхование и хранение запасов интервенционного фонда, открытом акционерном обществе «Россельхозбанк», иных организациях - получателях субсидий»:

Утвердить отчет о результатах контрольного мероприятия...

Направить представление Счетной палаты Министру сельского хозяйства Российской Федерации...

Направить информационные письма в Правительство Российской Федерации, Министерство финансов Российской Федерации.

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

ОТЧЕТ

**о результатах контрольного мероприятия
«Проверка использования средств федерального бюджета,
выделенных на осуществление государственной поддержки
сельхозтоваропроизводителей и регулирование рынка
сельскохозяйственной продукции (на субсидирование процентных
ставок по привлеченным кредитам в российских кредитных
организациях, компенсацию части затрат по страхованию,
на проведение закупочных и товарных интервенций),
а также субсидирование затрат на дизельное топливо,
в Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации,
федеральном государственном унитарном предприятии
«Федеральное агентство по регулированию продовольственного
рынка», организациях, осуществляющих страхование
и хранение запасов интервенционного фонда,
открытом акционерном обществе «Россельхозбанк»,
иных организациях - получателях субсидий»**

Основание для проведения контрольного мероприятия: пункт 3.1.4.2 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2006 год.

Цель контрольного мероприятия

Законность, полнота, своевременность получения и использование средств федерального бюджета, выделенных на осуществление государственной поддержки сельхозтоваропроизводителей и регулирование рынка сельскохозяйственной продукции.

Предмет контрольного мероприятия

Нормативные и иные правовые акты, документы, подтверждающие выделение средств федерального бюджета на осуществление государственной поддержки сельхозтоваропроизводителей и регулирование рынка сельскохозяйственной продукции, показатели, характеризующие эффективность использования средств федерального бюджета, договоры, соглашения, контракты, материалы экспертиз, конкурсная документация, бухгалтерская и финансовая отчетность, платежные документы, финансовые, банковские и другие документы, их соответствие нормативным правовым актам Российской Федерации по вопросам, связанным с государственной поддержкой сельхозтоваропроизводителей и регулированием рынка сельскохозяйственной продукции.

Объекты контрольного мероприятия

Министерство сельского хозяйства Российской Федерации (далее - Минсельхоз России), федеральное государственное унитарное предприятие «Федеральное агентство по регулированию продовольственного рынка» (далее - ФГУП ФАП), открытое акционерное общество «Россельхозбанк» (далее - Россельхозбанк).

Проверяемый период деятельности

С 1 января 2005 года по 1 декабря 2006 года.

Срок проведения контрольного мероприятия

С 1 февраля по 22 декабря 2006 года.

В 2005 году финансирование расходов за счет средств федерального бюджета, выделенных на осуществление государственной поддержки сельхозтоваропроизводителей и регулирование рынка сельскохозяйственной продукции (на субсидирование процентных ставок по привлеченным кредитам в российских кредитных организациях, компенсацию части затрат по страхованию, на проведение закупочных и товарных интервенций), осуществлялось через Россельхоз.

Указом Президента Российской Федерации от 3 октября 2005 года № 1158 «О внесении изменения в структуру федеральных органов исполнительной власти, утвержденную Указом Президента Российской Федерации от 20 мая 2004 года № 649 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти» и распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 ноября 2005 года № 1844-р Россельхоз упразднен.

В связи с тем, что Минсельхоз России в 2006 году полностью принял на себя обязательства ликвидированного Россельхоза, далее в отчете за период с 1 января по 31 декабря 2005 года указывается Минсельхоз России (Россельхоз).

В ходе проведения контрольного мероприятия были проверены: закупочная интервенция, проводимая Минсельхозом России в период с 29 августа по 28 декабря 2005 года, закупочная интервенция, проводимая Минсельхозом России с 6 октября по 27 октября 2006 года.

Результаты контрольного мероприятия

Законодательная регламентация государственного регулирования агропромышленного производства основывалась до 2005 года на Федеральном законе от 14 июля 1997 года № 100-ФЗ «О государственном регулировании агропромышленного производства», в котором основными направлениями регулирования агропромышленного производства определялись формирование и функционирование рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, финансирование, кредитование, страхование и иные направления. Одной из задач государственного регулирования агропромышленного производства

являлась защита отечественных товаропроизводителей в сфере агропромышленного производства. Главой 3 указанного нормативного документа устанавливался порядок финансирования агропромышленного производства за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации. С 1 января 2005 года Федеральный закон от 14 июля 1997 года № 100-ФЗ утратил силу.

Таким образом, в 2005-2006 годах отсутствовала нормативно-правовая база в виде федерального закона, регламентирующего общий порядок государственной поддержки и государственного регулирования агропромышленного комплекса.

**Осуществление государственной поддержки сельхозтоваропроизводителей
в виде субсидирования процентных ставок по привлеченным кредитам
в российских кредитных организациях, компенсации части затрат
по страхованию и субсидированию затрат на дизельное топливо
Субсидирование процентных ставок по привлеченным кредитам
в российских кредитных организациях**

С 2001 года одним из основных направлений государственного регулирования агропромышленного комплекса Российской Федерации, предусмотренными нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации, является осуществление государственной поддержки сельхозтоваропроизводителей путем субсидирования процентных ставок по привлеченным кредитам в российских кредитных организациях и страхования сельскохозяйственного производства.

С введением системы кредитования сельхозтоваропроизводители смогли привлечь кредитных ресурсов на сезонные нужды в 2001 году в 7,7 раза больше, в 2002 году - в 10,7 раза, в 2003 году - в 15,8 раза больше, чем в 2000 году, когда действовал упраздненный фонд льготного кредитования. С 2002 года было введено бюджетное субсидирование процентных ставок по среднесрочным кредитам (до 3 лет), а с 2003 года - по долгосрочным кредитам (до 5 лет).

Целями поддержки системы кредитования на селе являются: обеспечение доступности кредитных ресурсов для сельхозтоваропроизводителей, увеличение числа пользующихся кредитами, прирост сумм кредитования и, как следствие, увеличение уровня обеспеченности оборотными фондами и повышение уровня обновления основных фондов. Система кредитования сельхозтоваропроизводителей позволяет привлекать дополнительные оборотные средства.

Одним из условий получения сельхозтоваропроизводителями субсидии является использование средств кредита (займа) на следующие цели:

- краткосрочные кредиты предоставляются сельхозтоваропроизводителям и организациям агропромышленного комплекса всех форм собственности, фермерским хозяйствам и организациям потребительской кооперации на закупку сельскохозяйственного сырья для промышленной переработки, ГСМ, минеральных удобрений, средств защиты растений, закупку запасных частей и материалов для ремонта сельскохозяйственной техники, других материальных ресурсов, для своевременного проведения сезонных сельскохозяйственных работ и на уплату страховых взносов;

- среднесрочные и долгосрочные инвестиционные кредиты предоставляются предприятиям и организациям АПК в основном на техническое перевооружение сельского хозяйства (приобретение техники, реконструкцию объектов животноводства и птицеводства), на приобретение племенных животных и молодняка птицы, а также на закладку многолетних насаждений и виноградников, строительство и реконструкцию предприятий по переработке льна и льноволокна, для обновления основных фондов,

увеличения выпуска отечественной сельскохозяйственной продукции и повышения эффективности сельскохозяйственного производства.

В 2005 году порядок предоставления субсидий предприятиям и организациям АПК регламентировали 5 постановлений Правительства Российской Федерации и 3 приказа Минсельхоза России.

В 2006 году было принято 4 постановления Правительства Российской Федерации, определяющих порядок субсидирования процентных ставок по привлеченным кредитам в российских кредитных организациях. Для реализации этих постановлений было принято 3 приказа Минсельхоза России.

Проверка показала, что ежегодная длительная разработка и подготовка Минсельхозом России проектов постановлений Правительства Российской Федерации и приказов самого министерства о субсидировании процентных ставок по привлеченным кредитам приводит к тому, что финансирование указанного вида государственной поддержки начинается не раньше апреля-мая текущего финансового года, а в 2005 году по инвестиционным кредитам - с июня соответствующего финансового года.

Результаты анализа существующей законодательной и нормативно-правовой базы показали, что из средств федерального бюджета сельхозтоваропроизводителям предоставляются субсидии для возмещения затрат на уплату процентов по кредитным договорам, заключенным с российским кредитными организациями. Размер субсидии по договору кредита не может превышать 2/3 ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации, действовавшей на дату заключения договора.

Данная форма государственной поддержки товаропроизводителей АПК охватывает более 10 тыс. организаций АПК и позволяет увеличивать объемы привлеченных предприятиями и организациями АПК кредитных ресурсов. Субсидирование процентных ставок влияет на улучшение финансового состояния сельхозтоваропроизводителей, поскольку снижает себестоимость производства. Предприятие получает возможность не отвлекать собственные средства на уплату процентов по кредитам и фактически использует займы как оборотные средства. Получая дополнительные оборотные средства, сельхозтоваропроизводители имеют возможность интенсифицировать собственное производство.

Результаты анализа принятых в 2006 году нормативных правовых актов по субсидированию процентных ставок показали, что если в 2005 году субсидии предоставлялись в размере 2/3 затрат на уплату процентов, то в 2006 году этот показатель составил 95 %. С учетом долевого финансирования субсидирования из бюджетов субъектов Российской Федерации в размере 5 % для сельхозтоваропроизводителей и крестьянских (фермерских) хозяйств обслуживание предоставленного кредита обходится беспроцентно.

Вместе с тем, как показала проверка, государственная поддержка в виде субсидирования процентных ставок недостаточно эффективна, так как правила государственной поддержки, разрабатываемые Минсельхозом России, ежегодно изменяются. Доступ сельхозтоваропроизводителей к кредитным ресурсам по разным причинам ограничен и, как следствие, ограничен доступ к государственным средствам поддержки. Так, личные подсобные хозяйства, производящие более половины сельскохозяйственной продукции, до 2006 года практически были исключены из этой схемы. Все это создает неравные условия для разных организационно-правовых форм хозяйствования.

Минсельхозом России мониторинг эффективности использования бюджетных средств, выделенных на субсидирование, не осуществляется.

В 2005 году из федерального бюджета на финансирование расходов по субсидированию процентных ставок по привлеченным кредитам в российских кредитных организациях было направлено 6780 млн. рублей.

Финансирование указанных расходов в 2006 году было увеличено на 1395 млн. рублей (20,5 %) и составило 8175 млн. рублей (с учетом всех внесенных в Федеральный закон о бюджете изменений).

(млн. руб.)

	Предусмотрено бюджетом	Фактическое финансирование
2005 г.	6780,0	6760,6
2006 г.	8175,0	7670,4*

* По состоянию на 1 декабря 2006 года.

Минсельхозом России в 2005-2006 годах неоднократно перераспределялись годовые объемы субсидий в разрезе регионов. Так, в 2005 году было утверждено 3 распределения средств федерального бюджета по данному виду государственной поддержки, в 2006 году - 2 распределения средств на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным сельхозтоваропроизводителями, организациями агропромышленного комплекса, крестьянскими (фермерскими) хозяйствами, ремонтными и агроснабженческими организациями в российских кредитных организациях.

В 2005 году за счет средств федерального бюджета, предусмотренных в размере 6570 млн. рублей на финансирование краткосрочных и инвестиционных кредитов, на финансирование краткосрочных кредитов было направлено 4424,6 млн. рублей (67,4 % от общего объема выделенных средств), на финансирование инвестиционных кредитов - 2145,4 млн. рублей (32,6 % от общего объема выделенных средств). Средства федерального бюджета в размере 210 млн. рублей были направлены на субсидирование процентных ставок по привлеченным кредитам, полученным заемщиками, которым было предоставлено право на получение средств федерального бюджета для возмещения части затрат на уплату процентов по кредитам на конкурсной основе.

В 2005 году субъектами Российской Федерации в региональных бюджетах было предусмотрено средств на субсидии по кредитам в объеме 2720,2 млн. рублей, или 41,4 % от объема средств, предусмотренных в федеральном бюджете.

В соответствии со статьей 26.3 «Принципы финансового обеспечения осуществления полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения» Федерального закона от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями от 11 и 29 декабря 2004 года) полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, установленным Конституцией Российской Федерации, осуществляются данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета). Решение вопросов поддержки сельскохозяйственного производства (за исключением мероприятий, предусмотренных федеральными целевыми программами) относится к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации.

Минсельхоз России и уполномоченные органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации подписали соглашения о взаимодействии только в мае-июне 2005 года и в феврале-апреле 2006 года. Соглашениями предусмотрено финансирование по видам субсидий, направленных на поддержку АПК из региональных бюджетов. По условиям соглашений Минсельхоз России обязан приостанавливать финансирование субъекту Российской Федерации в случае несвоевременного предоставления уполномоченным органом отчетности в порядке и в сроки, опреде-

ленные соглашениями. Нормативов, устанавливающих соотношение между средствами федерального и регионального бюджетов, нормативными правовыми актами не предусмотрено.

В связи с тем, что нормативными документами не определены пропорции финансирования, ряд субъектов Российской Федерации на указанные цели направлял небольшие объемы средств по сравнению с объемами финансирования из федерального бюджета.

Так, Республике Татарстан выделены субсидии из федерального бюджета в размере 959,5 млн. рублей, в республиканском бюджете было предусмотрено только 20,0 млн. рублей (2,1 % от средств федерального бюджета). Белгородская область получила 648,6 млн. рублей субсидий из федерального бюджета, в региональном бюджете было предусмотрено 36,2 млн. рублей (5,6 % от объема средств федерального бюджета).

Результаты анализа данных Минсельхоза России о средствах, предоставленных для возмещения части затрат на уплату процентов по краткосрочным кредитам, в разрезе субъектов АПК по итогам 2005 года показали, что наибольшее количество кредитных договоров в 2005 году было заключено сельхозпредприятиями - 60,4 %. Количество договоров, заключенных крестьянскими (фермерскими) хозяйствами, составило 15,4 %, а владельцами личных подсобных хозяйств - 1,4 %. В то же время в 2005 году по сравнению с 2004 годом произошло увеличение количества договоров, заключенных крестьянскими (фермерскими) хозяйствами, - в 2,3 раза и заключенных владельцами личных подсобных хозяйств, - в 2,2 раза.

Наибольший объем субсидий по краткосрочным кредитам был распределен Республике Татарстан, занимающей в рейтинге субъектов Российской Федерации по уровню эффективности сельскохозяйственного производства, по данным Минсельхоза России, лишь 20 место. Самарской области объемы субсидирования были увеличены на 74,2 млн. рублей, или в 2,2 раза больше по сравнению с первоначальным распределением, в то время как регион занимает в рейтинге Минсельхоза России только 57 место.

В то же время Ленинградской области, занимающей в указанном рейтинге 2 место, субсидии по краткосрочным кредитам были уменьшены на 1,3 %, а Республике Башкортостан (32 место) - на 27,8 процента.

Основная доля субсидий по краткосрочным кредитам в 2005 году (73 % от общего объема) была распределена среди 23 субъектов Российской Федерации.

Результаты анализа данных Минсельхоза России о средствах, предоставленных для возмещения части затрат на уплату процентов по инвестиционным кредитам, показали, что по сравнению с 2004 годом количество взятых трехлетних кредитов увеличилось в 2005 году в 1,1 раза, а пятилетних кредитов - в 5,8 раза. Также в 2005 году по сравнению с 2004 годом в 1,6 раза возросло количество крестьянских (фермерских) хозяйств, привлекающих долгосрочные кредитные ресурсы.

Результаты анализа показали, что по инвестиционным кредитам 21 субъекту Российской Федерации было распределено 1846,2 млн. рублей, или 86,1 % субсидий, предусмотренных в 2005 году, из них Республике Татарстан - 531,6 млн. рублей, или 24,8 % от общего объема субсидий по инвестиционным кредитам.

В ходе проверки установлено, что Минсельхозом России не обеспечен контроль за целевым использованием предоставленных субсидий, предусмотренный постановлениями Правительства Российской Федерации, так как не был разработан комплекс мероприятий, определяющий механизм контроля.

На финансирование краткосрочных и инвестиционных кредитов в 2006 году было предусмотрено направить средства федерального бюджета в объеме 6870 млн. рублей.

Минфином России на основании письма Минсельхоза России от 2 августа 2006 года № АК-16/4038 увеличен объем ассигнований на финансирование краткосрочных и инвестиционных кредитов за счет экономии средств по разделу 04 «Национальная экономика», подразделу 05 «Сельское хозяйство и рыболовство», целевой статье 2600000 «Сельскохозяйственное производство», виду расходов 340 «Субсидирование процентных ставок по привлеченным кредитам в российских кредитных организациях» на сумму 305 млн. рублей.

В течение 2006 года Минфином России в соответствии с письмом Минсельхоза России от 11 августа 2006 года № СМ-16/4241 были увеличены расходы федерального бюджета на финансирование указанных краткосрочных и инвестиционных кредитов на 1000 млн. рублей за счет средств, предусмотренных в федеральном бюджете на финансирование мероприятий по реализации приоритетного национального проекта «Развитие АПК», в связи с неполным освоением выделенных в рамках национального проекта «Развитие АПК» средств федерального бюджета.

В 2006 году расчеты фактической потребности регионов как в краткосрочных, так и в инвестиционных кредитах в ходе проверки Минсельхозом России представлены не были, также не утверждена методика расчета объемов субсидий. Распределение средств по регионам на краткосрочные кредиты Минсельхоз России произвел с применением удельного веса каждого региона в стоимости валовой продукции с последующей корректировкой освоения средств за предыдущий год, учета остатков средств и их дополнительного распределения. При этом за коэффициент освоения средств принято соотношение первоначального и окончательного распределения средств в 2005 году, которое не было прозрачно и пропорционально.

В связи с несвоевременным предоставлением региональными органами исполнительной власти (ежемесячно) справок-расчетов финансирование было открыто в начале II квартала 2006 года, то есть спустя 3 месяца после начала финансового года.

Минсельхоз России в I полугодии 2006 года не профинансировал по виду расходов 354 «Субсидии бюджетам на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным в российских кредитных организациях» по представленным региональными органами исполнительной власти справкам-расчетам крестьянские (фермерские) хозяйства, получившие кредиты в сумме до 3 миллионов рублей.

Так, не были профинансированы бюджеты субъектов Российской Федерации по крестьянским (фермерским) хозяйствам Тюменской области на сумму 608,1 тыс. рублей, Орловской области - 548,7 тыс. рублей, Свердловской области - 410,7 тыс. рублей, Ставропольскому краю - 221,6 тыс. рублей, Липецкой области - 81,7 тыс. рублей, Ульяновской области - 59,3 тыс. рублей, Карачаево-Черкесской Республики - 53,5 тыс. рублей, Новгородской области - 27,8 тыс. рублей, Брянской области - 11,1 тыс. рублей.

Как показала проверка, в 2006 году Минсельхозом России методика расчета размеров субсидий регионам не была утверждена. Финансово-экономическое состояние и фактическая потребность в субсидиях при распределении не учитывались.

Так, 5 регионам было распределено 1700,9 млн. рублей, или 58,6 % от общего объема средств, первоначально предусмотренных Минсельхозом России в 2006 году на инвестиционные кредиты, в размере 3870 млн. рублей: Белгородской области - 767,5 млн. рублей, Липецкой области - 234,0 млн. рублей, Республике Мордовия - 137 млн. рублей, Республике Татарстан - 426,5 млн. рублей, Ростовской области - 135,9 млн. рублей.

Фактическое финансирование расходов, направленных на субсидирование процентных ставок по привлеченным кредитам в российских кредитных организациях, по состоянию на 1 декабря 2006 года составило 7588,7 млн. рублей, или 92,8 % к доведенным лимитам бюджетных обязательств.

Анализ осуществленного в Минсельхозе России распределения и перераспределения средств федерального бюджета показал, что государственные средства интенсивно направлялись на поддержку развития только отдельных регионов.

Так, объем распределенных средств федерального бюджета по 9 субъектам Российской Федерации составил при первоначальном распределении 49,5 % к общему объему бюджетных ассигнований, по годовому объему - 50,1 %. Удельный вес годовых объемов субсидий по виду расходов 354 по Белгородской области составил 15,5 % к общему объему бюджетных ассигнований, Республике Татарстан - 11,7 %, Краснодарскому краю - 6,4 % , Ростовской области - 5,2 %, Липецкой области - 3,8 процента.

Компенсации части затрат по страхованию

Целью государственной программы поддержки страхования урожая сельскохозяйственных культур является снижение рисков потери доходов в растениеводстве в связи с неблагоприятными погодными условиями.

Страхователи за счет собственных средств уплачивают страховщикам 50 % страховых взносов. В целях осуществления поддержки из федерального бюджета сельхозтоваропроизводителю предоставляется субсидия в размере 50 % страховых взносов на оплату страховых взносов страховщикам при заключении договоров на страхование урожая сельскохозяйственных культур.

Основными документами нормативно-правового характера, регулирующими страхование урожая сельскохозяйственных культур в агропромышленном комплексе, до 2005 года являлись:

- Федеральный закон от 14 июля 1997 года № 100-ФЗ «О государственном регулировании агропромышленного производства»;

- постановление Правительства Российской Федерации от 27 ноября 1998 года № 1399 «О государственном регулировании страхования в сфере агропромышленного производства»;

- постановление Правительства Российской Федерации от 1 ноября 2001 года № 758 «О государственной поддержке страхования в сфере агропромышленного производства».

С 2005 года указанные нормативные документы, определяющие основные положения по страхованию в агропромышленном комплексе, утратили силу.

Вся система государственной поддержки страхования в агропромышленном комплексе с 2005 года регулируется лишь на уровне приказов Минсельхоза России.

Таким образом, вопросы, связанные с вышеназванным страхованием, требуют со стороны Минсельхоза России разработки и внесения в Правительство Российской Федерации предложений по нормативно-правовому регулированию этого вида государственной поддержки.

Проверкой установлено, что на основании договоров страхования органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в установленном порядке представляли в управления Федерального казначейства по субъектам Российской Федерации документы, являющиеся основанием для получения субсидий (копии договоров страхования, платежные поручения с указанием уплаченных сельхозтоваропроизводителями страховых взносов, копии договоров о субсидировании, заключенных с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации), а также платежные поручения для перечисления средств на счета сельхозтоваропроизводителей - юридических лиц и крестьянских (фермерских) хозяйств.

В 2005 году в федеральном бюджете были предусмотрены расходы на компенсацию части затрат по страхованию урожая сельскохозяйственных культур в объеме 1900 млн. рублей.

Информация о размерах посевных площадей и заключенных договорах страхования урожая сельскохозяйственных культур в 2005 году представлена в таблице:

Федеральный округ	Количество сельхоз-организаций, имеющих посевы, ед.	Количество КФХ, имеющих посевы, ед.	Количество заключенных договоров страхования, шт.	Размер посевных площадей в сельхоз-организациях и КФХ, тыс. га	Размер застрахованных посевных площадей, тыс. га
Центральный	6960	13680	511	13086,5	588,4
Северо-Западный	1378	3182	160	1699,9	92,8
Южный	5929	70536	1458	14372,2	3047,2
Приволжский	8205	23346	2915	22616,2	3891,7
Уральский	1621	4297	44	4664,8	90,8
Сибирский	4197	13062	4317	14737,4	7944,2
Дальневосточный	732	2461	489	1055,5	467,9
Российская Федерация, всего	29022	130564	9894	72232,3	16123,0

Как видно из приведенных данных, количество заключенных в 2005 году договоров страхования составило 34,1 % от количества сельхозорганизаций, имеющих посевы, и 7,6 % - от числа крестьянских (фермерских) хозяйств.

В Южном федеральном округе было заключено только 24,5 % договоров к общему количеству сельхозорганизаций, имеющих посевы, в Уральском федеральном округе - 2,7 % договоров страхования к общему числу сельхозорганизаций, имеющих посевы.

Размеры застрахованных посевных площадей составили в 2005 году 22,3 % от общих посевных площадей.

Установлено, что страхованием было охвачено 9894 хозяйства, застрахованная посевная площадь составила 16123 тыс. га, сумма уплаченных страховых взносов - 6399,4 млн. рублей, размер перечисленных из федерального бюджета субсидий - 1893,4 млн. рублей, или 29,6 % к объему уплаченных страховых взносов по договорам страхования в целом по Российской Федерации.

Минсельхозом России средства федерального бюджета были перечислены только 19 сентября 2005 года, то есть с задержкой в 2 месяца против сроков, предусмотренных приказом самого Министерства.

При выполнении условий софинансирования в 2005 году в бюджетах субъектов было запланировано 421,6 млн. рублей, или 22,1 % от объема средств федерального бюджета.

Фактическое перечисление средств из бюджетов субъектов составило по Российской Федерации 301,3 млн. рублей, или 15,9 % от средств федерального бюджета, выделенных на страхование.

Статьей 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации определено, что субсидия - бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы Российской Федерации на условиях долевого финансирования целевых расходов.

Однако по отчетам отдельных субъектов Российской Федерации перечисление средств бюджетов субъектов вообще не осуществлялось (Московская, Тверская, Воронежская, Оренбургская, Пензенская, Курганская области, Удмуртская Республика, Республика Тыва, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Северная Осетия-Алания, Республика Калмыкия, Республика Ингушетия, Чеченская Республика, Коми-Пермяцкий автономный округ).

Согласно пункту 5 статьи 130 Бюджетного кодекса Российской Федерации Минфин России при несоблюдении органами государственной власти субъектов Российской Федерации условий предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета вправе приостановить предоставление межбюджетных трансфертов соответствующим субъектам Российской Федерации.

Однако, как установлено проверкой, со стороны Минсельхоза России как главного распорядителя средств федерального бюджета и Минфина России не было принято действенных мер по устранению этих нарушений со стороны вышеуказанных субъектов Российской Федерации.

В ходе проверки установлено, что сельхозтоваропроизводителями 13 регионов (19 % от общего количества регионов, которые страховали урожай) в 2005 году было получено субсидий в размере 1484 млн. рублей, или 78,1 % от общего объема средств федерального бюджета.

Несовершенство методики распределения субсидий, принятой Минсельхозом России, привело к непропорциональному распределению бюджетных средств между регионами. В результате сельхозтоваропроизводители, имеющие право на государственную поддержку, были поставлены Минсельхозом России в неравные условия. Так, министерство сельского хозяйства и продовольствия Омской области письмом от 1 августа 2005 года № 05-32/12 сообщило, что в сравнении с 2004 годом площади страхования возросли в 4,1 раза, а выделенный лимит остался на прежнем уровне, вследствие чего сельхозтоваропроизводители получают субсидию в размере 12,5 % вместо причитающихся 50 процентов.

В 2005 году страхованием урожая сельскохозяйственных культур занималась 61 страховая компания. Наибольшее количество договоров заключено следующими страховыми компаниями: ЗАО «Страховая компания «АгроСтрахование Сибирь» (далее - ЗАО СК «АгроСтрахование Сибирь») - 22,6 %, ООО «Страховая группа «Поддержка» (далее - ООО СГ «Поддержка») - 15,7 %, ОАО СКК «Поддержка» - 15 %, ООО «НСГ-Росэнерго» - 8,3 %, ООО «Росгосстрах» - 8,2 % от общего количества заключенных договоров.

Проверка показала, что в системе агрострахования 69,8 % общего количества договоров, заключенных страховыми организациями, приходится на 5 страховых компаний. Доля остальных 56 компаний - 30,2 % страхового рынка.

В то же время, как показала проверка Счетной палаты Российской Федерации, проведенная в 2005 году, целью деятельности наиболее крупных страховых компаний (ЗАО СК «АгроСтрахование Сибирь», ОАО СКК «Поддержка», ООО «Страховая компания «Энергия ЛТД») при страховании урожая сельхозкультур является исключительно получение бюджетных денег, для чего ими используются различные «серые» финансово-страховые схемы.

Это подтверждает и то, что в конце 2005 года Федеральной службой страхового надзора за неустраненные выявленные нарушения страхового законодательства и невыполнение предписаний были приостановлены действия лицензий у следующих страховых организаций: ЗАО СК «АгроСтрахование Сибирь», ОАО СКК «Поддержка», ОАО «СК Пермь-Поддержка», ООО СГ «Поддержка», ООО «Страховая компания «Энергия ЛТД».

При страховании урожая сельскохозяйственных культур в 2005 году по-прежнему использовалась схема, при которой объемы страховых возмещений, выплачиваемых страховыми компаниями хозяйствам-страхователям, не зависели от страховых случаев, то есть не компенсировали действительные потери сельскохозяйственных товаропроизводителей.

Это подтверждают материалы проверок, проведенных Счетной палатой Российской Федерации в 2006 году в республиках Марий Эл и Адыгея.

В 2006 году Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2006 год» на компенсацию части затрат по страхованию сельскохозяйственных культур предусмотрено средств в размере 2900 млн. рублей, что на 52 % выше уровня финансирования 2005 года.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 22 февраля 2006 года № 101 «О мерах по реализации Федерального закона «О федеральном

бюджете на 2006 год» Минсельхозом России был разработан приказ от 22 марта 2006 года № 83 «Об утверждении Порядка предоставления в 2006 году субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на компенсацию части затрат по страхованию урожая сельскохозяйственных культур» (далее - Порядок), зарегистрированный в Минюсте России 5 апреля 2006 года № 7655.

На основании вышеуказанного приказа Минсельхоза России субсидии предоставляются сельхозтоваропроизводителям, а также крестьянским (фермерским) хозяйствам на компенсацию до 50 % уплаченной ими страховой премии по договору страхования урожая сельскохозяйственных культур, заключенному со страховыми организациями, имеющими лицензию на проведение данного вида страхования. В 2006 году в перечень подлежащих страхованию культур были добавлены многолетние насаждения.

Договоры страхования должны быть заключены в следующие сроки: по однолетним культурам - до окончания сева (посадки), по многолетним насаждениям - до начала цветения.

Страховая стоимость урожая сельскохозяйственных культур определяется исходя из размера посевной площади, средней урожайности сельскохозяйственной культуры, сложившейся за 5 лет, предшествующих году заключения договора страхования, и средних цен реализации сельскохозяйственной продукции, сложившихся по субъекту Российской Федерации за 2005 год. Размер страховой премии, подлежащий субсидированию, определяется по ставкам согласно приложению № 2 к Порядку. В 2006 году механизм страхования сельскохозяйственных культур в сравнении с предыдущими годами практически не претерпел изменений.

Министром сельского хозяйства Российской Федерации А. В. Гордеевым 10 апреля 2006 года было утверждено распределение средств на компенсацию части затрат по страхованию урожая сельскохозяйственных культур 2006 года. Методика распределения бюджетных средств Минсельхозом России на 2006 год не была разработана и утверждена. Минсельхоз России при расчете размеров субсидии учитывал посевные площади, среднюю урожайность, цену реализации конкретной культуры, ставки для расчета субсидии и другие показатели. При этом фактическая потребность в субсидиях, сложившаяся за предыдущие годы, при расчетах не учитывалась. Поэтому в течение 2006 года было утверждено Министром сельского хозяйства А. В. Гордеевым еще 2 распределения от 8 августа и от 14 ноября

Распределение от 8 августа 2006 года утверждало средства на компенсацию части затрат по страхованию сельскохозяйственных культур в объеме 2484,2 млн. рублей на основании представленных субъектами Российской Федерации сводных справок для расчета размера субсидий по заключенным договорам страхования урожая сельскохозяйственных культур 2006 года.

В целях уточнения Порядка предоставления в 2006 году субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на компенсацию части затрат по страхованию урожая сельскохозяйственных культур Минсельхозом России приказом от 3 октября 2006 года № 389 в приказ Минсельхоза России № 83 были внесены следующие изменения:

- уполномоченный орган субъекта Российской Федерации предоставляет Минсельхозу России сводные справки для расчета размера субсидий по заключенным договорам страхования до 15 июля 2006 года и до 15 ноября 2006 года по договорам страхования урожая озимых зерновых культур посева 2006 года и урожая многолетних насаждений 2007 года;

- уполномоченный орган представляет Минсельхозу России отчет о фактическом использовании субсидий до 15 октября 2006 года и до 20 января 2007 года по стра-

хованию урожая озимых зерновых культур посева 2006 года и урожая многолетних насаждений 2007 года.

Распределение от 14 ноября 2006 года утверждало объем средств на компенсацию части затрат по страхованию урожая сельскохозяйственных культур в размере 2900 млн. рублей.

Информация по 15 субъектам Российской Федерации, которым были распределены наибольшие объемы компенсации на страхование урожая сельскохозяйственных культур, представлена в таблице:

	(тыс. руб.)			
	Распределение от 10 апреля 2006 г.	Распределение от 8 августа 2006 г.*	Распределение от 14 ноября 2006 г.**	Фактически профинансировано на 1 декабря 2006 г.
Белгородская область	71817	43242,9	55147,5	55147,5
Липецкая область	52850	11715,8	16222,6	16222,6
Тамбовская область	66861	7565,0	8507,0	8507,0
Волгоградская область	186870	221707,5	361479,9	361479,9
Краснодарский край	308510	61006,8	89564,2	89564,2
Ростовская область	243942	97861,0	136479,9	136479,9
Ставропольский край	170606	93004,5	93004,5	93004,5
Республика Башкортостан	119570	46087,9	46087,9	46087,9
Оренбургская область	123015	19780,7	30037,9	30037,9
Саратовская область	123355	119978,8	119978,8	119978,8
Республика Татарстан	143980	211953,7	262650,0	262650,0
Алтайский край	156764	421716,2	430145,7	430145,7
Новосибирская область	77500	205050,4	205102,1	205102,1
Омская область	81376	111639,5	112072,5	112072,5
Амурская область	24740	81832,7	81832,7	81832,7
Итого			2048313,2	2048313,2

* Без учета озимых.

** С учетом озимых.

Результаты анализа приведенных данных показали, что Минсельхозом России в 2006 году было произведено распределение и осуществлено финансирование за счет средств федерального бюджета, предусмотренных на компенсацию части затрат по страхованию урожая сельскохозяйственных культур, 15 субъектам Российской Федерации в объеме 2048,3 млн. рублей, или 70,6 % от средств, предусмотренных федеральным бюджетом. Причем объемы финансирования Липецкой области были уменьшены в 3,3 раза, а Волгоградской области увеличены в 1,9 раза.

По состоянию на 1 декабря 2006 года расходы на компенсацию части затрат по страхованию урожая сельскохозяйственных культур профинансированы из федерального бюджета в размере 2867,7 млн. рублей, или на 98,9 % от предусмотренных бюджетных ассигнований.

Субсидирование затрат на дизельное топливо

Статьей 44 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2006 год» в составе раздела «Межбюджетные трансферты» функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации было предусмотрено финансирование субсидий бюджетам на дизельное топливо, использованное на проведение сезонных сельскохозяйственных работ, в объеме 5000 млн. рублей.

Ежегодные потребности сельхозтоваропроизводителей в горюче-смазочных материалах определяются Минсельхозом России совместно с органами управления АПК субъектов Российской Федерации исходя из прогнозируемых объемов производства сельскохозяйственной продукции и норм расхода топлива, утверждаются Минсельхозом России, Минпромэнерго России и согласовываются с Минэкономразвития России.

В дальнейшем Минсельхозом России совместно с Минпромэнерго России разрабатываются и утверждаются ежемесячные графики поставок сельхозтоваропроизводителям дизельного топлива и автобензина с прикреплением регионов к поставщикам нефтепродуктов - нефтяным компаниям и указанием конкретных объемов поставок топлива.

Потребность в дизельном топливе и автобензине для сельхозтоваропроизводителей АПК на 2006 год была утверждена Минсельхозом России и Минпромэнерго России 17 января 2006 года и согласована с Минэкономразвития России 31 января 2006 года в объеме 6145 тыс. т и 2464 тыс. т, соответственно.

Минсельхозом России при расчете потребности сельхозтоваропроизводителей в горюче-смазочных материалах на производство сельхозпродукции в 2006 году было учтено производство сельхозпродукции по зерновым культурам, сахарной свекле, подсолнечнику, картофелю, овощам, а также по льноволокну, шерсти, плодам и ягодам, яйцам, молоку, реализации на убой скота и птицы, прочие работы, включая кормопроизводство, и нормы расхода автобензина и дизельного топлива на производство указанной сельхозпродукции.

Приказом от 26 января 2006 года № 10 «О распределении в 2006 году субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на дизельное топливо, использованное на проведение сезонных сельскохозяйственных работ, и нормативах для расчета размера субсидий, выделяемых сельскохозяйственным товаропроизводителям и крестьянским (фермерским) хозяйствам» Минсельхозом России было утверждено распределение субсидий на 2006 год, нормативы для расчета размера субсидий и Порядок предоставления в 2006 году из федерального бюджета субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на дизельное топливо, использованное на проведение сезонных сельскохозяйственных работ.

Расчет причитающихся субсидий сельхозтоваропроизводителям и крестьянским (фермерским) хозяйствам осуществляется исходя из размера (ставок) субсидий на 1 га посевных площадей по следующим группам сельскохозяйственных культур: 1 группа (кормовые культуры - многолетние травы) - из расчета 37 рублей на 1 га посевных площадей; 2 группа (озимые и яровые зерновые культуры, зернобобовые, технические и масличные культуры) - 75 рублей на 1 га; 3 группа (рис, сахарная свекла) - 149 рублей на 1 га; 4 группа (овощи открытого грунта, картофель, бахчевые культуры) - 186 рублей на 1 га посевных площадей.

Для получения субсидий сельхозтоваропроизводители представляли в уполномоченный орган субъекта Российской Федерации справки-расчеты о причитающихся субсидиях, в которых указывали группы сельскохозяйственных культур, посевные площади, размер (ставку) субсидий и сумму субсидий, причитающуюся к выплате.

Уполномоченный орган субъекта Российской Федерации осуществлял проверку достоверности данных.

Контроль за целевым использованием субсидий, направленных бюджетам субъектов Российской Федерации, осуществляет Минсельхоз России в соответствии с вышеуказанным приказом от 26 января 2006 года № 10.

Минсельхозом России на указанный вид государственной поддержки средства федерального бюджета были перечислены бюджетам субъектов Российской Федерации в апреле 2006 года в объеме 4999,9 млн. рублей, или 99,9 % от средств, предусмотренных Законом о бюджете.

Субсидии не были привлечены Ханты-Мансийским, Ямало-Ненецким и Корякским автономными округами в связи с отсутствием потребности в данном виде государственной поддержки.

Неиспользованный остаток средств федерального бюджета на субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации на дизельное топливо на 1 декабря 2006 года составил 137 тыс. рублей.

Информация о субъектах Российской Федерации, получивших наибольшее финансирование на субсидии на дизельное топливо в 2006 году, приведена в таблице:

	Размеры посевных площадей сельхозпредприятий и КФХ, тыс. га	Распределено Минсельхозом России, тыс. руб.	Фактически выплачено за счет средств федерального бюджета, тыс. руб.
Ростовская область	4019,6	374180	374180
Алтайский край	5105,4	353475	353475
Краснодарский край	3381,1	292335	292335
Саратовская область	3535,2	286405	286405
Оренбургская область	3772,3	273110	273110
Волгоградская область	2902,3	265275	265275
Ставропольский край	2684,9	211560	211560
Республика Башкортостан	2926,5	178654	178654
Омская область	2805,3	173525	173525
Воронежская область	1988,6	170695	170695
Республика Татарстан	2796,4	162385	162385
Новосибирская область	2487,9	148610	148610
Самарская область	1822,9	147025	147025
Тамбовская область	1205,6	104135	104135
Итого		3141369,0	3141369,0

Результаты анализа приведенных данных показывают, что 13 субъектам Российской Федерации было распределено и перечислено средств федерального бюджета в размере 3141,4 млн. рублей, или 62,8 % от предусмотренных в федеральном бюджете.

В целях эффективного использования средств, предусмотренных в федеральном бюджете на 2006 год на дизельное топливо, использованное на проведение сезонных сельскохозяйственных работ, приказом Минсельхоза России от 3 октября 2006 года № 388 «О внесении изменений в приказ Минсельхоза России от 26 января 2006 года № 10» в нормативный документ были внесены следующие изменения: в 1 группе сельскохозяйственных культур учитываются кормовые культуры, периодичность представления отчетов об использовании средств федерального бюджета составляет 2 раза в год (не позднее 1 августа и 5 декабря).

В отчетах об использовании предоставленных средств федерального бюджета отражалась информация о получателях средств федерального бюджета по сельхозтоваропроизводителям и крестьянским (фермерским) хозяйствам, суммах субсидий, полученных из федерального бюджета, а также данных об объемах средств, предусмотренных бюджетами субъектов Российской Федерации.

Проверка представленных в Минсельхоз России отчетов показала, что уполномоченные органы 12 субъектов Российской Федерации представили отчеты об использовании средств федерального бюджета на дизельное топливо без указания размеров субсидий, предусмотренных в бюджетах субъектов Российской Федерации.

В то же время не все средства, поступившие из федерального бюджета, перечислялись на счета сельхозтоваропроизводителей. Согласно отчетам уполномоченных органов субъектов Российской Федерации, образование остатка средств федерального бюджета на лицевых счетах в территориальных управлениях Федерального казначейства вызвано:

- отсутствием потребности и, частично, по причине неточных банковских реквизитов (Омская область);

- превышением выделенного объема субсидий над суммой фактически причитающихся субсидий по фактическим посевным площадям по установленным группам

культур (Хабаровский край, Саратовская область, Еврейская автономная область, Московская, Костромская и Владимирская области);

- отсутствием справок-расчетов сельхозтоваропроизводителей на получение субсидий (республики Адыгея, Коми, Ульяновская, Калининградская, Вологодская, Курская и Воронежская области);

- отсутствием бюджетополучателей (Псковская область).

Таким образом, Минсельхозом России при распределении субсидий на дизельное топливо не учитывались фактические потребности регионов в данном виде государственной поддержки.

В ходе проверки полноты поступления и целевого использования средств, выделенных из федерального бюджета на обеспечение ускоренного развития животноводства и стимулирование малых форм хозяйствования в агропромышленном комплексе, в министерстве сельского хозяйства Московской области была запрошена информация о предоставлении сельхозтоваропроизводителями области справок-расчетов о причитающихся субсидиях на дизельное топливо, использованное на проведение сезонных работ за 2006 год.

Субсидии на дизельное топливо получили 293 сельскохозяйственных товаропроизводителя Московской области.

При проверке справок-расчетов было установлено расхождение в данных по посевным площадям, указанных в справках-расчетах отдельных сельхозтоваропроизводителей, с данными формы № 9-АПК «Сведения о производстве, затратах, себестоимости и реализации продукции растениеводства».

Так, в справке-расчете ФГУП «Туровское» Серпуховского района посевные площади для расчета причитающихся субсидий на дизельное топливо указаны в размере 1621 га, в то время как по итогам работы предприятия за 2005 год, по данным бухгалтерской отчетности, из 3389 га, находящихся в землепользовании, фактически используется 207 га, из них многолетние травы составляют 65 гектаров.

По справке-расчету сумма причитающейся и выплаченной ФГУП «Туровское» субсидии составила 67,7 тыс. рублей.

Так как расчет причитающихся субсидий осуществляется исходя из размера (ставок) субсидий на 1 га посевных площадей по кормовым культурам - многолетним травам из расчета 37 рублей на 1 га посевных площадей, фактически организации причиталось в соответствии с размерами используемых посевных площадей 15,7 тыс. рублей.

Сумма субсидий, оплаченная указанному предприятию за счет средств федерального бюджета, на 52 тыс. рублей превышает фактически причитающуюся.

Счетной палатой Российской Федерации в акте проверки эффективности использования земель сельскохозяйственного назначения сельскохозяйственными предприятиями и организациями Московской области в 2003-2005 годы и за истекший период 2006 года в администрации муниципального образования «Рузский район», составленном 24 ноября 2006 года, было установлено, что за 2005 год размеры засеянных посевных площадей составляют: ОАО «Тучковский» - 2282 га (многолетние травы - 1668 га), ОАО «АПК «Космодемьянский» - 4319 га (многолетние травы - 2879 га), ЗАО им. Л. М. Доватора - 2823 га (многолетние травы - 2360 га), ООО «Прогресс» - 5419 га (многолетние травы - 4540 гектаров).

По справкам-расчетам о причитающихся субсидиях на дизельное топливо, использованное на проведение сезонных сельскохозяйственных работ за 2006 год, размер посевных площадей указанных сельхозпредприятий составляет: ОАО «Тучковский» - 2497 га (многолетние травы - 1933 га), ОАО «АПК «Космодемьянский» - 3780 га (многолетние

травы - 3040 га), ЗАО им. Л. М. Доватора - 2953 га (многолетние травы - 2553 га), ООО «Прогресс» - 5524 га (многолетние травы - 4749 гектаров).

Приведенные данные показывают, что в справках-расчетах отдельными сельхозорганизациями Рузского района Московской области размеры фактически используемых посевных площадей были завышены.

Субсидии, оплаченные указанным предприятиям за счет средств федерального бюджета, превышают фактически причитающиеся субсидии на сумму 31,8 тыс. рублей.

Таким образом, вышеприведенные факты свидетельствуют о том, что Минсельхозом России не осуществлялся контроль за целевым использованием средств федерального бюджета, выделенных на осуществление государственной поддержки сельхозтоваропроизводителей на субсидирование затрат на дизельное топливо.

Федеральным законом от 1 декабря 2006 года № 197-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2006 год» Минсельхозу России предусмотрен дополнительный объем расходов на дизельное топливо в сумме 7500 млн. рублей.

Регулирование рынка сельскохозяйственной продукции путем проведения закупочных интервенций

Ситуация на зерновом рынке определяется текущим зерновым балансом, который зависит от переходящих остатков урожая предыдущего года, совокупного производства зерна и его потребления внутри страны, импорта и экспорта зерна в течение года, а также от цены на зерно.

В 2005 году в хозяйствах всех категорий Российской Федерации валовой сбор зерна составил 78,1 млн. т (в массе после доработки) и остался на уровне 2004 года, а по сравнению со среднегодовым производством 2001-2004 годов сократился на 1,5 процента.

Хотя по Российской Федерации валовой сбор зерна (включая кукурузу) в 2005 году был на уровне предыдущего года, в отдельных регионах он значительно вырос по сравнению с 2004 годом: в Курганской области - на 64,9 %, Свердловской области - на 45,9 %, Липецкой области - на 28,5 %, Астраханской области - на 27,1 %, Белгородской области - на 22,3 %, Тамбовской области - на 21,4 процента.

В 2005 году по сравнению с предыдущим годом валовые сборы зерна уменьшились в Центральном федеральном округе: в Тверской, Ярославской, Смоленской, Московской, Ивановской, Калужской и Брянской областях, то есть в 7 из 17 входящих в округ регионах, ведущих агропроизводство. В Северо-Западном федеральном округе только 3 региона (Вологодская, Ленинградская и Архангельская области) из 8 субъектов округа увеличили в 2005 году по сравнению с 2004 годом производство зерна.

В Южном федеральном округе в 2005 году производство зерна было увеличено в Астраханской, Волгоградской областях и Ставропольском крае, а также в республиках Дагестан и Карачаево-Черкессия; в Краснодарском крае производство зерна осталось на уровне 2004 года, а в 9 входящих в округ субъектах валовой сбор зерна снизился. Из 14 регионов Приволжского федерального округа производство зерна сократилось в Республике Башкортостан, Оренбургской, Пермской, Самарской, Саратовской и Ульяновской областях. В Сибирском федеральном округе только 3 региона увеличили производство зерна (Республика Алтай, Иркутская и Читинская области). В Дальневосточном федеральном округе в 2005 году по сравнению с 2004 годом валовой сбор зерна возрос в 3 из 6 входящих в его состав регионов (Амурская область, Еврейская автономная область и Приморский край). В Уральском федеральном округе по всем субъектам произошло увеличение производства зерна. Объемы реализации зерна сельхозорганизациями в 2005 году по сравнению с 2004 годом увеличились на 10,6 процента.

Баланс ресурсов и использования зерна приведен в таблице:

(млн. т)

Наименование показателя	2003 г.	2004 г.	2005 г.
Наличие на начало года	50	37	42
Валовой сбор (в весе после доработки)	67	78	78
Импорт	2	3	2
Ресурсы, всего	119	118	122
Использование, всего	82	76	83
в том числе:			
на семена	11	11	12
на корм скоту и птице	12	12	12
переработано на муку, крупу, комбикорма и др. цели	46	46	47
прочее	1	1	1
экспорт	12	6	11
Запасы на конец года	37	42	39

Одними из факторов возрастания переходящих запасов явились продолжающееся сокращение поголовья скота и птицы и отсутствие устойчивой кормовой базы.

Посевная площадь зерновых и зернобобовых культур составляла в 2005 году 44,4 млн. га. За 2000-2005 годы значительно изменилась структура посевных площадей зерновых культур по категориям хозяйств. По сравнению с 2000 годом в 2005 году доля посевных площадей, занятых зерновыми, в сельскохозяйственных организациях снизилась с 89 до 80 %, в крестьянских (фермерских) хозяйствах, наоборот, увеличилась с 10 до 19 процентов.

Посевная площадь зерновых и зернобобовых культур под урожай 2006 года, по данным весеннего учета, проводимого Минсельхозом России, уменьшилась на 1,3 % - до 43,83 млн. га. Посевы пшеницы (яровой и озимой) также сократились на 1879 тыс. га. Доля зерновых культур в структуре посевных площадей осталась практически на уровне 2005 года при некотором росте доли технических культур и уменьшении удельного веса кормовых культур. Удельный вес озимых посевов под урожай 2006 года остался практически на уровне прошлого года и составил 30 % от общей площади зерновых культур.

По данным Минсельхоза России, в 2005-2006 годах объем экспорта зерна составил более 12,5 млн. т в связи с тем, что в 2005 году конъюнктура внутреннего зернового рынка была достаточно благоприятной для экспорта зерна.

Отечественная пшеница в 2005-2006 сельскохозяйственном году поставлялась: в Египет - 2,7 млн. т, Бангладеш - 0,9 млн. т, Пакистан - 0,6 млн. т, Йемен - 0,6 млн. т, Алжир - 0,5 млн. т, Италию - 0,4 млн. т. В страны СНГ было экспортировано около 1,5 млн. тонн пшеницы.

Основными экспортёрами зерна являлись южные регионы, для которых вывоз зерна стал более привлекательным, чем его поставки на внутренний рынок. На начало ноября 2006 года диапазон цен на основной экспортируемый товар (около 70 % от всего российского зернового экспорта) - пшеницу 4 класса - составил от 135 долл. США за 1 т в портах Ростовской области до 200 долл. США за 1 т в порту г. Новороссийска (на условиях FOB), повышение верхнего ценового порога составило 10 долл. США.

Результаты анализа объемов экспортных поставок за последние 2 года показывают, что именно экспорт зерна по сравнению с интервенционными закупками является основным механизмом, регулирующим внутренний рынок зерна. Изъятие с внутреннего рынка таких значительных объемов зерна отражается на внутренней конъюнктуре и определяет динамику цен на внутреннем рынке зерна.

Правила осуществления государственных закупочных и товарных интервенций для регулирования рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия были утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 3 августа 2001 года № 580 (далее - Правила).

Правилами было предусмотрено следующее:

- запасы федерального продовольственного фонда сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, независимо от места их размещения, являются федеральной собственностью и учитываются Минсельхозом России;
- перечень сельскохозяйственной продукции, в отношении которой проводятся государственные закупочные и товарные интервенции, ежегодно определяется Правительством Российской Федерации по представлению Минсельхоза России;
- организация и проведение государственных закупочных и товарных интервенций, размещение запасов интервенционного фонда осуществляется Минсельхозом России через государственных агентов, отобранных на конкурсной основе;
- агенту может выплачиваться комиссионное вознаграждение в размере до 1 % стоимости закупленной сельскохозяйственной продукции при проведении государственных закупочных интервенций и стоимости проданной сельскохозяйственной продукции при проведении государственных товарных интервенций;
- сельскохозяйственная продукция, закупленная для интервенционного фонда, размещается на ответственном хранении в организациях, отобранных по конкурсу;
- закупочные и товарные интервенции осуществляются путем проведения торгов на товарных биржах, отобранных на конкурсной основе.

В указанное постановление Правительства Российской Федерации по предложениям Минсельхоза России неоднократно вносились изменения, носившие по отдельным пунктам существенный характер.

С 2005 года были исключены пункты Правил, содержащие следующие положения:

- запасы федерального продовольственного интервенционного фонда являются федеральной собственностью и учитываются Минсельхозом России;
- Правительством Российской Федерации ежегодно по представлению Минсельхоза России определяется перечень сельскохозяйственной продукции, в отношении которой проводятся государственные закупочные и товарные интервенции.

В 2006 году был признан утратившим силу пункт, определяющий, что Минсельхозом России утверждаются критерии конкурсного отбора государственного агента, страховых организаций, бирж, а также организаций, осуществляющих хранение запасов интервенционного фонда.

Минсельхозом России осуществлялся контроль за исполнением Россельхозом вышеуказанных Правил. Указом Президента Российской Федерации от 3 октября 2005 года № 1158 Россельхоз был упразднен и его функции возложены на Минсельхоз России.

В Правилах же, утвержденных в 2006 году в новой редакции, полностью исключены положения об осуществлении Минсельхозом России контроля за созданием и использованием интервенционного фонда сельскохозяйственной продукции и за целевым использованием средств федерального бюджета, выделяемых на регулирование рынка сельскохозяйственной продукции, тем самым снята ответственность с Минсельхоза России.

Кроме того, в последних редакциях Правил изменился в сторону увеличения размер процентов выплачиваемого агенту комиссионного вознаграждения - с 1 % до 1,4 %. Помимо этого, с 2004 года Правилами предусматривается выплата вознаграждения агенту в размере 0,1 % стоимости хранимой сельскохозяйственной продукции, исчисляемой по цене закупки, ежемесячно с момента начала ее хранения.

Существенным является также изменение в 2005-2006 годах самой схемы финансирования расходов на проведение государственных закупочных интервенций.

В 2002-2003 годах закупка сельскохозяйственной продукции осуществлялась за счет кредитных ресурсов Сбербанка России под гарантии Российской Федерации.

В 2005 году Правила предусматривали проведение закупочной интервенции путем кредитования закупок зерна за счет средств, выделенных на эти цели из федерального бюджета на увеличение уставного капитала Россельхозбанка. Показатели закупочных интервенций 2002-2003 годов и 2005-2006 годов приведены в таблице:

Показатель	Интервенция 2002-2003 гг.	Интервенция 2005-2006 гг.
Объем выделенных кредитных ресурсов, тыс. руб.	5580000,0	6121480,0
Объем освоенных кредитных ресурсов, тыс. руб.	2703788,9	4507281,8
Источник кредитных ресурсов	Сбербанк России	Россельхозбанк
Условия выдачи кредитов	государственная гарантия	в качестве залога Россельхозбанка - зерно интервенционного фонда
Объем закупленного зерна, т	2834100,0	1647680,0
в том числе поставленный объем	1558270,8	1486228,0
Стоимость закупленного зерна, тыс. руб.	4941803,6	4994986,2
в том числе фактическая	2703788,9	4507281,8
Количество элеваторов	114	124
Ставка за хранение зерна	40 руб./мес.	выбирается элеватором самостоятельно, но не выше 44 руб./мес.
Ставка вознаграждения агента за проведение интервенции, %	2,7	1,399
Ставка вознаграждения за хранение зерна, %	0	0,099

Результаты сравнительного анализа различных схем проведения закупочных интервенций показали, что в 2002-2003 годах применялся менее затратный с точки зрения использования средств федерального бюджета механизм, который не предусматривал дополнительных расходов федерального бюджета в виде направления средств в уставный капитал Россельхозбанка в размере 6121 млн. рублей.

Средства в размере 6121 млн. рублей, поступившие в уставный капитал Россельхозбанка для обеспечения проведения закупочных и товарных интервенций, давали право банку использовать их не только на указанные цели, но и на привлечение на рынках капитала значительных дополнительных средств для кредитования клиентов.

В 2005-2006 годах Россельхозбанк использовал для кредитования закупок зерна 4507,3 млн. рублей. Неиспользованный остаток средств федерального бюджета, поступивших в уставный капитал Россельхозбанка для обеспечения проведения закупочных и товарных интервенций, на 1 декабря 2006 года составил 1613,7 млн. рублей.

Проверкой установлено следующее. Начиная с 2005 года, фактически зерно федерального продовольственного интервенционного фонда находится на балансе ФГУП ФАП и отражается в бухгалтерской отчетности в составе оборотных активов организации, несмотря на то, что ФГУП ФАП является лишь техническим исполнителем проведения закупочной интервенции.

В соответствии со статьей 8 Федерального закона от 21 ноября 1996 года № 129-ФЗ «О бухгалтерском учете» имущество, являющееся собственностью организации, учитывается обособленно от имущества других юридических лиц, находящегося у данной организации. Как указано в пункте 6 Положения по бухгалтерскому учету «Учетная политика организации» ПБУ 1/98, утвержденного приказом Министерства финансов Российской Федерации от 9 декабря 1998 года № 60н, при формировании организацией учетной политики предполагается, что активы и обязательства организации существуют обособленно от активов и обязательств собственников этой организации и активов и обязательств других организаций (допущение имущественной обособленности). Федеральным законом от 14 ноября 2002 года № 161-ФЗ «О государственных и муници-

пальных унитарных предприятиях» определено, что имущество федерального государственного унитарного предприятия принадлежит ему на праве хозяйственного ведения.

Таким образом, зерно федерального продовольственного интервенционного фонда, закупленное в 2005-2006 годах, учитывается в качестве имущества, находящегося в хозяйственном ведении ФГУП ФАП. Передача зерна федерального продовольственного интервенционного фонда в хозяйственное ведение ФГУП ФАП не подтверждена документально.

Зерно федерального продовольственного интервенционного фонда является федеральной собственностью и подлежит учету в Минсельхозе России. Однако исключение в 2005 году из Правил соответствующих положений о том, что запасы федерального продовольственного интервенционного фонда являются федеральной собственностью и учитываются Минсельхозом России, явилось причиной того, что указанное государственное имущество числится в бухгалтерских документах имуществом ФГУП ФАП.

Действующими нормативными и правовыми документами не определено само понятие «федеральный продовольственный интервенционный фонд», не определен порядок формирования федерального продовольственного интервенционного фонда, а также порядок учета, хранения и реализации его запасов.

Как показала проверка, вопросы, связанные с формированием федерального продовольственного интервенционного фонда, учетом, хранением и реализацией запасов федерального продовольственного интервенционного фонда, требуют разработки со стороны Минсельхоза России соответствующих нормативных и правовых документов и утверждения их на правительственном уровне.

Как установлено проверкой, в 2005 году происходило планомерное понижение стоимости 1 т зерна. Так, в январе 2005 года цена пшеницы 3 класса составляла в среднем 3950 рублей за 1 т, пшеницы 4 класса - 3300 рублей за 1 т, ржи продовольственной - 3700 рублей за 1 тонну.

В апреле 2005 года цена за 1 т зерна составила, соответственно, - 3051 рубль, 2740 рублей и 2940 рублей. В этой связи с увеличением объема реализации зерна и снижением рыночных цен на зерно Минсельхозом России принято решение о проведении в 2005 году закупочной интервенции.

В июле 2005 года, по данным Минсельхоза России, перед началом проведения интервенционных закупок цена за 1 т зерна составляла, соответственно, 2840 рублей, 2640 рублей и 2600 рублей.

Как показала проверка, в нарушение постановления Правительства Российской Федерации от 3 августа 2001 года № 580 при проведении в 2005 году закупочной интервенции Минсельхозом России не были проведены конкурсы по отбору государственного агента и биржи. Также в Федеральном законе от 6 мая 1999 года № 97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд» было предусмотрено антимонопольное регулирование проведения конкурсов, то есть в соответствии с антимонопольным законодательством при проведении торгов не допускается необоснованное ограничение доступа к участию в торгах.

Минсельхозом России 6 июля 2005 года было объявлено о проведении открытых конкурсов по отбору агентов, бирж и хранителей запасов интервенционного фонда сельхозпродукции в рамках проведения закупочных и товарных интервенций 2005-2006 годов. В дальнейшем Минсельхозом России проведение открытых конкурсов по отбору государственного агента и бирж было отменено на основании пункта 30 Положения об организации закупки товаров, работ и услуг для государственных нужд, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 8 апреля 1997 года № 305 в связи с тем, что заказ

на проведение государственных закупочных и товарных интервенций по государственному агенту и бирже будет размещаться у единственного источника.

В то же время указанным Положением об организации закупки товаров, работ и услуг для государственных нужд определено, что «заказчик вправе размещать заказы у единственного источника по согласованию с Минэкономразвития России при наличии срочной потребности в продукции, в связи с чем проведение торгов (конкурса) или применение другого способа размещения заказа на закупки продукции для государственных нужд нецелесообразно при условии, что обстоятельства, обусловившие срочную потребность, невозможно было предусмотреть заранее, и они не явились результатом медлительности действий заказчика».

Ссылка Минсельхоза России на пункт 30 Положения об организации закупки товаров, работ и услуг для государственных нужд недостаточно обоснована, так как в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 3 августа 2001 года № 580 Минсельхоз России организует и проводит мониторинг цен на сельскохозяйственную продукцию, и на него возложена обязанность по определению необходимости проведения закупочных или товарных интервенций на рынке зерна. Таким образом, у Минсельхоза России отсутствовали объективные основания для возникновения срочной потребности в проведении закупочной интервенции.

Как показала проверка, ни Минсельхозом России, ни ФГУП ФАП и ЗАО «Национальная товарная биржа» (далее - Биржа) при разработке критериев по подтверждению статуса сельхозтоваропроизводителя, содержащихся в «Правилах биржевых торгов при проведении государственных закупочных интервенций для регулирования рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия» от 22 августа 2005 года, согласованных с Минсельхозом России (далее - Правила торгов), не было принято во внимание определение понятия «сельхозтоваропроизводитель», содержащееся в статье 346.2 Налогового кодекса Российской Федерации.

Кроме того, не были учтены утвержденные Минсельхозом России формы бухгалтерской отчетности для организаций агропромышленного комплекса, полностью раскрывающие основные виды деятельности сельхозорганизаций о производстве различных видов сельхозпродукции.

Предоставление участниками биржевых торгов утвержденных ведомственных форм бухгалтерской отчетности, таких как «Сведения о производстве, затратах, себестоимости и реализации продукции растениеводства» (форма № 9-АПК), «Отчет о реализации сельскохозяйственной продукции» (форма № 7-АПК), «Баланс продукции» (форма № 16-АПК), позволило бы при отборе участников торгов исключить из их числа посреднические организации и трейдеров зернового рынка, осуществляющих скупку произведенного сельхозтоваропроизводителями зерна и не являющихся зернопроизводителями.

Отсутствие в критериях отбора Правил торгов качественных требований к организациям, подтверждающим наличие продукции на элеваторах или складах организации (отсутствие требований о предоставлении форм № ПК-13 или № ЗПП-13, сертификата качества и соответствия на товар), привело к тому, что 161452 т закупленного на интервенционных торгах зерна не было поставлено участниками торгов в интервенционный фонд.

В ходе проведения проверки Счетной палатой Российской Федерации с целью определения обоснованности допуска ФГУП ФАП к участию в биржевых торгах отдельных сельхозтоваропроизводителей были направлены запросы для предоставления дополнительной информации следующим поставщикам зерна в интервенционный фонд: ООО «Торговая компания «АГРИС» (г. Москва), ОАО «Птицефабрика «Шекснинская» (Вологодская область), ООО «Птицефабрика «Астраханская-2» (Астраханская область).

Результаты анализа представленной информации показали, что на указанных птицефабриках формы № 4-СХ «Сведения об итогах сева под урожай», № 29-СХ «Сведения о сборе урожая сельскохозяйственных культур» не составляются. Такой вид деятельности как «Растениеводство» на птицефабриках не ведется, то есть предприятия не занимаются зернопроизводством. Все это должно было учитываться государственным агентом при принятии решения о допуске организации к участию в закупочной интервенции.

Отсутствие четких критериев отбора участников биржевых торгов при проведении закупочной интервенции 2005 года позволило указанным птицефабрикам, являющимся посредниками на рынке зерна, участвовать в интервенционных закупках в качестве сельхозтоваропроизводителей.

ООО «Птицефабрика «Астраханская-2» на 7 торговых сессиях продала пшеницу в объеме 17650 т на сумму 52,7 млн. рублей, ОАО «Птицефабрика «Шекснинская» на 16 торговых сессиях продала 37080 т пшеницы на сумму 108,8 млн. рублей.

Документы, представленные ООО «Торговая компания «АГРИС» в ответ на запрос Счетной палаты Российской Федерации, не позволяют сделать вывод о видах сельскохозяйственного производства, какими занималась эта организация. ФГУП ФАП формально подошло к определению статуса сельхозтоваропроизводителя и принятию решения о допуске указанной организации к биржевым торгам закупочной интервенции 2005 года.

ООО «Торговая компания «АГРИС» участвовало в биржевых торгах и на 9 торговых сессиях продало в интервенционный фонд пшеницу 3 класса в объеме 22410 т на сумму 67,6 млн. рублей, однако не выполнило ни одного договора поставки и не поставило выставленный на торгах объем зерна в интервенционный фонд.

В утвержденные Правила торгов уже в период проведения закупок зерна в интервенционный фонд было внесено 6 изменений и дополнений.

Изменения от 29 сентября 2005 года № 2 носили существенный характер, так как касались внесения в Правила торгов дополнения о необходимости предоставления сельхозтоваропроизводителями, изъявившими желание участвовать в закупочной интервенции, надлежащим образом оформленных сведений о сборе урожая зерновых культур в 2005 году, куда были включены наименование сельскохозяйственных культур, размеры посевных площадей и данные о фактическом сборе урожая со всей площади.

Внесение указанного изменения было вызвано необходимостью допуска к торгам в качестве продавцов зерна в интервенционный фонд сельскохозяйственной продукции только сельскохозяйственных товаропроизводителей, являющихся зернопроизводителями и предлагающих к продаже количество зерна не более фактически произведенного ими в 2005 году.

В связи с тем, что данные изменения были внесены через 1,5 месяца после начала биржевых торгов, из 352 участников биржевых торгов только 91 участник (25,8 % от общего числа участников) представили «Сведения о сборе урожая зерновых культур в 2005 году».

На 13 октября 2005 года победителями биржевых торгов без предоставления сведений о сборе урожая зерновых культур в 2005 году стали 150 организаций, продавшие на биржевых торгах на эту дату 757550 т зерна (51 % проданного в интервенционный фонд зерна).

Отдельные группы компаний для участия в биржевых торгах по проведению закупочной интервенции реализовывали зерно через своего заявителя, финансово-экономические показатели которого соответствовали статусу сельскохозяйственного товаропроизводителя.

Помимо направления средств в уставный капитал Россельхозбанка для проведения закупочных и товарных интервенций федеральный бюджет принимает на себя обязательство по обслуживанию интервенционного фонда.

Минсельхозом России приказами от 14 мая 2005 года № 80 и от 3 октября 2005 года № 175 были утверждены «Правила предоставления в 2005 году за счет средств федерального бюджета субвенций на осуществление мероприятий по проведению закупочных и товарных интервенций продовольственного зерна», которыми определялось, что средства федерального бюджета, предусмотренные в сводной бюджетной росписи федерального бюджета на 2005 год Минсельхозу России (Россельхозу) по разделу 04 «Национальная экономика», подразделу 05 «Сельское хозяйство и рыболовство» на осуществление мероприятий по проведению закупочных и товарных интервенций продовольственного зерна, предоставляются в форме субвенций государственному агенту, отобранному в установленном порядке на конкурсной основе главным распорядителем.

Субвенции предоставлялись ФГУП ФАП в соответствии с государственным контрактом, заключенным с главным распорядителем на оплату страховых взносов по договорам страхования запасов интервенционного фонда, на оплату расходов по обслуживанию кредитов, полученных в Россельхозбанке для формирования интервенционного фонда, на оплату услуг по хранению запасов интервенционного фонда, для выплаты комиссионного вознаграждения.

В 2005 году на эти цели были направлены средства федерального бюджета в размере 307,3 млн. рублей, в 2006 году - 1049,3 млн. рублей.

В федеральном бюджете на 2007 год на эти цели запланировано выделение средств в размере 1296 млн. рублей.

На 1 декабря 2006 года обслуживание интервенционного фонда за счет средств федерального бюджета составило 867,8 млн. рублей, или 14,2 % от общей суммы средств, направленных на покупку зерна в ходе проведения закупочной интервенции 2005 года.

При отсутствии достаточных оснований для проведения товарной интервенции и неопределенности продолжительности сроков хранения федерального интервенционного фонда расходы федерального бюджета на обслуживание интервенционного фонда будут ежегодно увеличиваться, а доходы, полученные от реализации зерна при проведении товарной интервенции, будут направлены на погашение кредитов Россельхозбанка и не возместят в полном объеме бюджетных расходов.

При проверке обоснованности выплаты процентов за пользование кредитами, предоставленными Россельхозбанком на проведение государственных закупочных интервенций, было установлено, что в конце 2005 года порядок выплаты процентов был изменен. Россельхозбанком и ФГУП ФАП были составлены 15 декабря 2005 года дополнительные соглашения к кредитным договорам о досрочном погашении процентов.

По кредитным договорам от 1 сентября 2005 года № 0500/010 и от 22 ноября 2005 года № 0500/014 Россельхозбанком за IV квартал 2005 года были начислены проценты за пользование кредитными средствами в сумме 21,2 млн. рублей. ФГУП ФАП произвело 29 декабря 2005 года уплату процентов Россельхозбанку в сумме 97,6 млн. рублей. Таким образом, сумма незаконно уплаченных в IV квартале 2005 года ФГУП ФАП процентов составила 76,4 млн. рублей.

ФГУП ФАП в соответствии со статьей 164 Бюджетного кодекса Российской Федерации не обладало необходимыми бюджетными полномочиями для подписания дополнительных соглашений от 15 декабря 2005 года с Россельхозбанком о досрочном погашении процентов по кредитным договорам. Указанные дополнительные соглашения к кредитным договорам не могут быть признаны законными.

Таким образом, Россельхозбанк необоснованно получил в IV квартале 2005 года в качестве процентов по кредитным договорам денежные средства в сумме 76,4 млн. рублей, перечисленные ФГУП ФАП за счет средств федерального бюджета.

После исключения по предложению Минсельхоза России из постановления Правительства Российской Федерации от 3 августа 2001 года № 580 пункта об осуществлении Минсельхозом России контроля за исполнением Правил, Министерство сняло с себя полномочия по контролю за использованием средств федерального бюджета.

Анализ сложившейся в первой половине 2006 года ситуации по предоставлению средств федерального бюджета на осуществление мероприятий по проведению закупочной интервенции показал, что несвоевременность выплаты субвенций на оплату услуг хранителям, страховым компаниям и вознаграждения ФГУП ФАП вызвана тем, что Минсельхозом России при планировании расходов и составлении проекта бюджета на 2006 финансовый год на указанные выше мероприятия (раздел 04 «Национальная экономика», подраздел 05 «Сельское хозяйство и рыболовство», целевая статья расходов 2620000 «Вопросы регулирования продовольственного рынка и государственных семенных фондов», вид расходов 344 «Мероприятия по проведению закупочных интервенций продовольственного зерна») были запланированы средства федерального бюджета в объеме 140 млн. рублей, тогда как по состоянию на 20 ноября 2006 года годовая потребность в субвенциях (по отчетам агента и справкам-расчетам) составляла 1029,7 млн. рублей.

В то же время при разработке перспективного финансового плана Российской Федерации и проекта федерального закона на 2006 финансовый год Минсельхоз России неоднократно обращался в Минфин России с обоснованием необходимости предусмотреть в законе о бюджете затраты на текущие расходы по содержанию запасов интервенционного фонда в размере 1,3 млрд. рублей, что позволит обеспечить хранение зерна интервенционного фонда в объеме до 2 млн. т (письма от 14 июля 2005 года № АГ-П16/1906, от 16 сентября 2005 года № АГ-П16/2604, от 21 декабря 2005 года № АГ-П16/3695). Однако позиция Минсельхоза России учтена не была.

Несвоевременность финансирования расходов по содержанию запасов интервенционного фонда в I полугодии 2006 года привела к тому, что в адрес ФГУП ФАП в этот период поступали письма от организаций - хранителей зерна интервенционного фонда о снятии с себя ответственности за его хранение в связи с отключением предприятий от подачи электроэнергии за долги, невозможностью своевременно проводить мероприятия по обеспечению количественно-качественной сохранности зерна, что, в свою очередь, ставило под угрозу его сохранность.

В I полугодии 2006 года возникла ситуация, при которой партии зерна не были приняты к страхованию, так как в отношении них страховая премия не была оплачена.

Как показала проверка, Минсельхозу России необходимо принять действенные меры по своевременности финансирования затрат по обслуживанию федерального интервенционного фонда.

Анализ итогов проведенной в 2005 году закупочной интервенции

В биржевых торгах приняли участие 352 заявителя. Победителями на торгах стали 283 хозяйства, из них 27 крестьянских (фермерских) хозяйств, или 9,5 %. На продажу было выставлено пшеницы продовольственной 3 класса 2086890 т, пшеницы продовольственной 4 класса - 304920 т, а также ржи продовольственной - 91500 т, всего - 2483310 тонн.

Всего закуплено 1486228 т зерна на сумму 4507,3 млн. рублей, или 59,9 % от выставленного на продажу объема продукции, в том числе:

- пшеницы 3 класса - 1272998 т по средневзвешенной цене 3123,8 рубля за 1 т на сумму 3980,5 млн. рублей;

- пшеницы 4 класса - 171960 т по средневзвешенной цене 2455,7 рубля за 1 т на сумму 424,1 млн. рублей;

- ржи продовольственной - 41270 т по средневзвешенной цене 2488,2 рубля за 1 т на 102,7 млн. рублей.

Количество заключенных договоров с поставщиками зерна составляет 1185, из них 1062 договора фактически исполнено (89,6 %), частично исполнено 10 договоров (0,8 %) и 113 договоров не исполнено (9,54 процента).

Федеральный округ	Количество участников	Количество победителей	Количество заложенного зерна, т		Цена, тыс. руб.
Приволжский	64	54	Пшеница 3 кл.	336650	1048547,8
			Пшеница 4 кл.	69310	166830,4
			Рожь	39650	98655,8
Сибирский	115	95	Пшеница 3 кл.	537910	1721727,5
			Пшеница 4 кл.	76250	194139,7
Уральский	47	36	Пшеница 3 кл.	63125	197021,25
			Пшеница 4 кл.	2970	7125,3
Центральный	56	48	Пшеница 3 кл.	157030	479462,2
			Пшеница 4 кл.	14090	33354,5
Южный	68	48	Пшеница 3 кл.	178283	533777,52
			Пшеница 4 кл.	9340	22606,0
			Рожь	1620	4033,8
Северо-Западный	2	2	0		0
Итого:	352	283	1486228		4507281,75

Результаты анализа приведенной таблицы показали, что основной объем проданного на торгах в интервенционный фонд зерна (71,3 %) приходится на Приволжский и Сибирский федеральные округа, то есть фактически закупочная интервенция проводилась для отдельных регионов.

При проведении торговых закупок минимальная цена по пшенице 3 класса составила 2700 рублей за 1 т, максимальная - 3290 рублей за 1 т, по пшенице 4 класса минимальная цена составила 2100 рублей за 1 т, максимальная - 2590 рублей за 1 т, по ржи продовольственной минимальная цена - 2470 рублей за 1 т, максимальная - 2490 рублей за 1 тонну.

Значительные объемы экспорта зерна позволили замедлить снижение цен на пшеницу, а с ноября 2005 года начался их медленный рост. В конце ноября 2005 года стоимость продовольственной пшеницы была в среднем на 1,7 % выше, чем в конце октября.

Анализ биржевых торгов показал, что из общего числа победителей торгов на долю 20 участников (5,7 %) пришлось 482080 т проданного на биржевых торгах зерна (32,4 % от всего объема проданного зерна) на сумму 1469,6 млн. рублей (32,6 % от общей стоимости закупленного зерна).

ЗАО «Агрофирма «Полтавская» (Краснодарский край) явилось самым крупным продавцом зерна при проведении закупочной интервенции 2005 года.

Агрофирма участвовала в интервенционных закупках и на 38 торговых сессиях продала 74950 т зерна на сумму 229,1 млн. рублей.

ЗАО «Агрофирма «Полтавская» заложила проданную на биржевых торгах пшеницу 3 и 4 классов на хранение на элеваторы, расположенные в 8 субъектах Российской Федерации: Республика Татарстан, Алтайский край, Ставропольский край, Воронежская, Тамбовская, Омская, Курская, Оренбургская области, что является свидетельством о приобретении агрофирмой зерна в этих регионах.

В соответствии с Правилами торгов участники торгов обязаны внести гарантийный взнос, сбор за аккредитацию и биржевой сбор.

По информации, представленной в ходе проверки Биржи, общая сумма денежных средств, внесенных участниками биржевых торгов в качестве гарантийного взноса, со-

ставила 144,3 млн. рублей, в качестве оплаты биржевого взноса - 25,1 млн. рублей, сбора за аккредитацию - 1,7 млн. рублей.

По состоянию на 20 ноября 2006 года победителями торгов не были выполнены 113 договоров поставки зерна в интервенционный фонд. Не поставлено 161452 т зерна, в том числе: пшеницы 3 класса - 146822 т, пшеницы 4 класса - 14610 т, ржи продовольственной - 20 тонн.

Договором поставки (пункт 6.3) и Правилами торгов (пункт 6.4) предусмотрено, что в случае неисполнения обязательств поставщиками по договору поставки задаток списывается в пользу Российской Федерации в виде штрафа в объеме неисполненных обязательств.

На момент проверки в качестве штрафов в пользу Российской Федерации с поставщиков, не выполнивших поставку зерна в интервенционный фонд, взыскано и перечислено в федеральный бюджет 9,2 млн. рублей.

Закупочная интервенция 2006 года

Проверкой установлено, что протоколом от 26 сентября 2006 года № 2 заседания оперативного штаба по проведению закупочных и товарных интервенций для регулирования рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, созданного в соответствии с приказом Минсельхоза России от 18 августа 2006 года № 246, было признано целесообразным осуществление пробных государственных закупочных интервенций в 2006 году путем проведения биржевых торгов на 3 биржевых площадках в г. Москве, г. Екатеринбурге и г. Новосибирске, а также с 8 центрами удаленного доступа в следующих городах: Челябинск, Магнитогорск, Курган, Тюмень, Барнаул, Кемерово, Красноярск, Омск.

ФГУП ФАП и Бирже было поручено обеспечить проведение биржевых торгов для осуществления пробных государственных закупочных интервенций в 2006 году, начиная с 6 октября 2006 года.

Начиная с 3 октября 2006 года, Минсельхозом России еженедельно доводились до ФГУП ФАП планируемые объемы закупок пшеницы продовольственной 3 класса в разрезе базисов поставки на биржевых торгах. Биржевые торги планировалось проводить стандартными лотами по 65 тонн каждый.

Однако к установленному сроку начала проведения закупочной интервенции цены на продовольственную пшеницу были выше предложенных Минсельхозом России в 2006 году закупочных цен при проведении пробных закупочных интервенций для сельхозтоваропроизводителей.

В связи с этим в период с 6 октября по 27 октября 2006 года зерно для формирования интервенционного фонда закуплено не было.

Таким образом, как показала проверка, в 2006 году на рынке зерна сложилась ситуация, при которой проведение закупочной интервенции было нецелесообразно, что не было учтено Минсельхозом России при принятии решения о ее проведении.

Поставка продовольственной пшеницы из федерального интервенционного фонда в Монголию

В ходе проверки установлено, что между Правительством Российской Федерации и Правительством Монголии было заключено Соглашение от 11 июля 2006 года об экспортной поставке монгольской стороне продовольственной пшеницы из федерального интервенционного фонда в количестве 40,05 тыс. т по цене 93 долл. США за 1 т на условиях поставки франко-элеватор России.

Соглашением также предусматривалось, что российская сторона предоставляет монгольской стороне отсрочку оплаты поставленной пшеницы сроком на 3 года.

Во исполнение распоряжения Правительства Российской Федерации от 20 апреля 2006 года № 548-р «О подписании Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Монголии о поставках продовольственной пшеницы» Минсельхозом России был заключен агентский договор с ФГУП ФАП (уполномоченной организацией с российской стороны) от 18 августа 2006 года № 1103/22, в соответствии с которым ФГУП ФАП заключило контракт от 18 августа 2006 года № 17 с уполномоченными монгольской стороной организациями на поставку в 2006 году продовольственной пшеницы 3 класса урожая 2001-2002 годов из запасов федерального интервенционного фонда сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия.

Общая стоимость поставляемого монгольской стороне продовольственного зерна из федерального интервенционного фонда составляет 3,7 млн. долл. США. Начало оплаты для монгольской стороны в соответствии с контрактом наступает с октября 2009 года. Средства, поступающие от монгольской стороны в качестве оплаты за поставленную пшеницу, поступают на счет ФГУП ФАП, который в течение 3 банковских дней перечисляет их в федеральный бюджет.

По состоянию на 1 декабря 2006 года ФГУП ФАП в соответствии с контрактом была передана монгольской стороне по актам сдачи-приемки зерна пшеница продовольственная мягкая 3 класса урожая 2001 года и 2002 года в объеме 40,05 тыс. тонн.

Проверкой установлено, что в результате реализации указанного Соглашения на основании статей 122-124 Бюджетного кодекса Российской Федерации возникли долговые обязательства Монголии перед Российской Федерацией, связанные с поставкой зерна, в сумме 3,7 млн. долл. США, которые подлежат учету в Минфине России как долг иностранного государства перед Российской Федерацией.

По сообщению Минфина России от 26 декабря 2006 года № 01-02-01/09-2549 учет долговых обязательств Монголии перед Российской Федерацией по Соглашению от 11 июля 2006 года в общих показателях задолженности Монголии перед Россией не осуществляется.

В ходе проверки также установлено, что льготная цена, определенная в межправительственном Соглашении и контрактах на поставку продовольственной пшеницы в Монголию в размере 93 долл. США за 1 т, или по курсу Банка России на момент подписания документов - 2497,6 рубля за 1 т (курс на 11 июля 2006 года составил 26,8558 рубля за 1 долл. США), ниже средней цены закупки данного зерна Минсельхозом России в 2001-2002 годах при проведении закупочных интервенций, составившей 2699 рублей за 1 т (разница цены приобретения и отпускной цены - 201,4 рубля за 1 тонну).

С 2002 года по 2004 год оплата услуг по хранению закупленного зерна за счет средств федерального бюджета составляла 40 рублей за 1 т, с 1 января 2005 года и на момент передачи зерна монгольской стороне - 44 рубля за 1 т. Всего за этот период стоимость услуг по хранению 1 т зерна составила 2408 рублей. На момент проверки стоимость зерна с учетом затрат на его хранение составила 5107 рублей за 1 тонну.

Выводы

1. В 2005-2006 годах в связи с отменой Федерального закона от 14 июля 1997 года № 100-ФЗ «О государственном регулировании агропромышленного производства» отсутствовала нормативно-правовая база, регламентирующая общий порядок государственной поддержки и государственного регулирования агропромышленного комплекса.

2. Длительная разработка Минсельхозом России проектов постановлений Правительства Российской Федерации и приказов самого Министерства о субсидировании процентных ставок по привлеченным кредитам приводит к тому, что финансирование указанного вида государственной поддержки начинается не раньше апреля-мая текуще-

го финансового года, а в 2005 году по инвестиционным кредитам - с июня соответствующего финансового года.

Доступ сельхозтоваропроизводителей к кредитным ресурсам ограничен по ряду независящих от них причин и, как следствие, ограничен доступ к государственным средствам поддержки. Так, личные подсобные хозяйства, производящие более половины сельскохозяйственной продукции, до 2006 года практически были исключены из схемы субсидирования процентных ставок по привлеченным кредитам. Все это создает неравные условия для разных организационно-правовых форм хозяйствования.

3. Минсельхозом России не был обеспечен контроль за целевым использованием предоставленных субъектам Российской Федерации субсидий для поддержки сельхозтоваропроизводителей, предусмотренный рядом постановлений Правительства Российской Федерации о предоставлении из федерального бюджета субсидий субъектам Российской Федерации на осуществление государственной поддержки в сфере агропромышленного комплекса и соглашениями о взаимодействии по финансированию мероприятий по поддержке сельскохозяйственного производства, заключенными между Минсельхозом России и субъектами Российской Федерации, так как не был разработан комплекс мероприятий, определяющий механизм контроля.

Так, при проверке справок-расчетов, представленных сельхозтоваропроизводителями Московской области для расчета причитающихся субсидий на дизельное топливо, было установлено расхождение в данных по посевным площадям, указанных в справках-расчетах отдельными сельхозтоваропроизводителями, с данными формы № 9-АПК «Сведения о производстве, затратах, себестоимости и реализации продукции растениеводства», что свидетельствует о недостоверности данных, представленных в справках-расчетах на предоставление субсидий сельхозтоваропроизводителям.

4. По отчетам отдельных субъектов Российской Федерации, представленным в Минсельхоз России, ими не выполнялся принцип софинансирования расходов по отдельным видам государственной поддержки предприятий и организаций агропромышленного комплекса.

Так, в 2006 году уполномоченные органы 12 субъектов Российской Федерации представили отчеты об использовании средств федерального бюджета на дизельное топливо без указания размеров субсидий, предусмотренных в бюджетах субъектов Российской Федерации. По субсидиям на компенсацию части затрат по страхованию урожая сельскохозяйственных культур и многолетних насаждений в 2005 году в отчетах 14 субъектов Российской Федерации отсутствуют данные об объемах субсидий, предусмотренных в бюджете субъекта Российской Федерации, и их фактическом использовании.

Согласно пункту 5 статьи 130 Бюджетного кодекса Российской Федерации Минфин России при несоблюдении органами государственной власти субъектов Российской Федерации условий предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета вправе приостановить предоставление межбюджетных трансфертов соответствующим субъектам Российской Федерации.

Однако со стороны Минсельхоза России как главного распорядителя средств федерального бюджета и Минфина России не были приняты действенные меры по устранению этих нарушений со стороны вышеуказанных субъектов Российской Федерации.

5. В Минсельхозе России отсутствует утвержденная методика распределения средств федерального бюджета по субъектам Российской Федерации на субсидирование процентных ставок по привлеченным кредитам в российских кредитных организациях, что приводит к их неравномерному распределению и перераспределению среди субъектов Российской Федерации.

В 2006 году методика расчета размеров субсидий регионам Российской Федерации Минсельхозом России не была утверждена. Фактическая потребность регионов в субсидиях при распределении не учитывалась.

Анализ осуществленного Минсельхозом России распределения и перераспределения средств федерального бюджета показал, что значительная часть государственных средств интенсивно направлялась на поддержку развития только некоторых регионов.

Так, в 2006 году объем распределенных средств федерального бюджета по 9 субъектам Российской Федерации составил при первоначальном распределении 49,5 % к общему объему бюджетных ассигнований, по годовому объему - 50,1 процента.

6. Механизм государственной поддержки страхования в агропромышленном комплексе с 2005 года регулируется лишь на уровне приказов Минсельхоза России.

Таким образом, вопросы, связанные с государственной поддержкой страхования в агропромышленном комплексе, требуют со стороны Минсельхоза России разработки и внесения в Правительство Российской Федерации предложений по нормативно-правовому регулированию этого вида государственной поддержки.

7. При страховании урожая сельскохозяйственных культур в 2005 году по-прежнему использовалась схема, при которой объемы страховых возмещений, выплачиваемых страховыми компаниями хозяйствам-страхователям, не зависели от страховых случаев, то есть не компенсировали действительные потери сельскохозяйственных товаропроизводителей.

8. Результаты анализа объемов экспортных поставок за последние два года показывают, что именно экспорт зерна по сравнению с интервенционными закупками является основным механизмом, регулирующим внутренний рынок зерна. Изъятие с внутреннего рынка таких значительных объемов зерна отражается на внутренней конъюнктуре и определяет динамику цен на внутреннем рынке зерна.

9. Отсутствие четких критериев отбора участников биржевых торгов в начале проведения закупочной интервенции 2005 года позволило участвовать в интервенционных закупках в качестве сельхозтоваропроизводителей организациям, являющимся посредниками на рынке зерна.

10. При отсутствии достаточных оснований для проведения товарной интервенции и неопределенности продолжительности сроков хранения федерального интервенционного фонда расходы федерального бюджета на обслуживание интервенционного фонда будут ежегодно увеличиваться, а доходы, полученные от реализации зерна при проведении товарной интервенции, будут направлены на погашение кредитов Россельхозбанка и не возместят в полном объеме бюджетных расходов.

11. Действующими нормативными и правовыми документами не определено само понятие «федеральный продовольственный интервенционный фонд», не определен порядок формирования, хранения, учета и реализации запасов федерального продовольственного интервенционного фонда.

Таким образом, как показала проверка, вопросы, связанные с формированием федерального продовольственного интервенционного фонда, учетом, хранением и реализацией запасов федерального продовольственного интервенционного фонда, требуют разработки со стороны Минсельхоза России соответствующих нормативных правовых документов и представления их на утверждение в Правительство Российской Федерации.

12. При проверке обоснованности выплаты процентов за пользование кредитами, предоставленными Россельхозбанком на проведение государственных закупочных интервенций, было установлено, что сумма незаконно уплаченных в IV квартале 2005 года ФГУП ФАП процентов Россельхозбанку составила 76,4 млн. рублей.

В Правилах, утвержденных в 2006 году в новой редакции, полностью исключены положения об осуществлении Минсельхозом России контроля за созданием и использованием интервенционного фонда сельскохозяйственной продукции и за целевым использованием средств федерального бюджета, выделяемых на регулирование рынка сельскохозяйственной продукции, тем самым снята ответственность с Минсельхоза России.

13. В результате реализации Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Монголии на основании статей 122-124 Бюджетного кодекса Российской Федерации возникли долговые обязательства Монголии перед Российской Федерацией, связанные с поставкой зерна, в сумме 3,7 млн. долл. США, которые подлежат учету в Минфине России как долг иностранного государства перед Российской Федерацией.

Предложения

1. Направить представление, в котором предлагается Министру сельского хозяйства Российской Федерации А. В. Гордееву:

- принять меры по устранению выявленных нарушений и привлечению к ответственности должностных лиц Минсельхоза России и ФГУП «Федеральное агентство по регулированию продовольственного рынка», виновных в нарушении бюджетного законодательства Российской Федерации;

- разработать и внести предложения в Правительство Российской Федерации по принятию положения о федеральном интервенционном фонде, его хранению и использованию, а также по учету запасов федерального интервенционного фонда в качестве федеральной собственности;

- осуществлять исполнение обязательств, возложенных на Минсельхоз России по контролю за целевым использованием средств, предусмотренных постановлениями Правительства Российской Федерации о предоставлении из федерального бюджета субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление государственной поддержки в сфере агропромышленного комплекса;

- в целях недопущения нарушения условий соглашений о взаимодействии по финансированию мероприятий по поддержке сельскохозяйственного производства применять к субъектам Российской Федерации санкции, предусмотренные соглашениями и Бюджетным кодексом Российской Федерации, за невыполнение условий предусмотренных соглашениями;

- принять необходимые меры по полному и эффективному освоению денежных средств, выделяемых в 2007 году на реализацию приоритетного национального проекта «Развитие АПК».

2. Направить информационное письмо Председателю Правительства Российской Федерации М. Е. Фрадкову.

3. Направить информационное письмо Министру финансов Российской Федерации А. Л. Кудрину.

4. Отчет о результатах контрольного мероприятия направить в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

М. В. ОДИНЦОВ