



СЧЕТНАЯ ПАЛАТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

15» марта 2013 г.

№ ОМ- 53/10-02

ОТЧЕТ

О РЕЗУЛЬТАТАХ КОНТРОЛЬНОГО МЕРОПРИЯТИЯ

«Аудит эффективности использования государственных средств, выделенных в 2008 – 2011 годах на развитие растениеводства в рамках Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008 – 2012 годы, в Краснодарском крае, Белгородской и Самарской областях»
(утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 18 марта 2013 г. № 12К (903))

1. Основание для проведения контрольного мероприятия: пункт 2.3.4.1 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2013 год (переходящее из Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2012 год, пункт 2.3.5.2).

2. Предмет контрольного мероприятия: нормативные правовые акты, распорядительные, отчетные, бухгалтерские, информационные и иные документы, подтверждающие законность использования государственных средств, выделенных на развитие растениеводства в 2008–2011 годах, в Краснодарском крае, Белгородской и Самарской областях;

- результаты использования государственных средств, выделенных на развитие растениеводства в 2008–2011 годах, в Краснодарском крае, Белгородской и Самарской областях;

- деятельность проверяемых объектов в Краснодарском крае, Белгородской и Самарской областях по использованию государственных средств, выделенных на развитие растениеводства в 2008–2011 годах.

3. Объекты контрольного мероприятия:

- Министерство сельского хозяйства и перерабатывающей промышленности Краснодарского края (далее – Минсельхоз КК);

- Департамент агропромышленного комплекса Белгородской области (далее – департамент АПК БО);

- Министерство сельского хозяйства Самарской области (далее – Минсельхоз СО);

- федеральное государственное бюджетное учреждение «Российский сельскохозяйственный центр» (далее – ФГБУ «Россельхозцентр»), федеральное государственное бюджетное учреждение «Российский центр государственного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения» (далее – ФГБУ «Россельхозземмониторинг»), федеральное государственное бюджетное учреждение «Агентство по производству и первичной обработке льна и конопли «Лен» (далее – ФГБУ «Лен»), федеральное государственное бюджетное учреждение «Государственная комиссия Российской Федерации по испытанию и охране селекционных достижений» (далее – ФГБУ «Госсорткомиссия»), государственное научное учреждение «Всероссийский селекционно-технологический институт садоводства и питомниководства Россельхозакадемии» (далее – ГНУ ВСТИСП), государственное научное учреждение «Всероссийский научно-исследовательский институт селекции и семеноводства овощных культур Россельхозакадемии» (далее – ГНУ ВНИИССОК).

Кроме того, в целях получения дополнительной информации по предмету контрольного мероприятия направлены запросы Счетной палаты Российской Федерации в Министерство сельского хозяйства Российской Федерации (далее – Минсельхоз России), Российский зерновой союз, Российский соевый союз, национальный союз зернопроизводителей, некоммерческую организацию «Российский союз производителей соков», некоммерческую организацию «Союз виноградарей и виноделов России», государственное научное учреждение (далее – ГНУ) «Научно-исследовательский институт сельского хозяйства Юго-Востока», ГНУ «Всероссийский научно-исследовательский институт льна», ГНУ «Всероссийский научно-исследовательский институт зернобобовых и крупяных культур», ГНУ «Всероссийский научно-исследовательский институт садоводства имени И.В.Мичурина», ГНУ «Всероссийский научно-исследовательский институт виноградарства и виноделия имени Я.И.Потапенко», ГНУ «Всероссийский научно-исследовательский институт картофельного хозяйства имени А.Г.Лорха», ГНУ «Всероссийский научно-исследовательский институт риса» и 5 растениеводческих союзов.

4. Срок проведения контрольного мероприятия: май 2012 года – март 2013 года.

5. Цели аудита эффективности:

5.1. Цель 1. Определить соответствуют ли нормативные правовые акты принятые федеральными и региональными органами исполнительной власти вопросам развития растениеводства в рамках Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008–2012 годы (далее – Госпрограмма).

5.1.1. Критерии оценки эффективности:

Критерий 1. Государственная политика Российской Федерации в отношении развития растениеводства определена и осуществляется в соответствии с утвержденными законодательными нормативными документами.

Критерий 2. Существующий порядок взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов власти субъектов Российской Федерации в отношении выполнения задач по развитию растениеводства обеспечивает координацию деятельности этих органов по реализации Госпрограммы в части ускоренного развития приоритетных подотраслей сельского хозяйства.

5.2. Цель 2. Определить обеспечивают ли объемы государственной поддержки решение задач Госпрограммы по развитию растениеводства.

5.2.2. Критерии оценки эффективности:

Критерий 1. Расходование государственных средств, выделенных на реализацию Госпрограммы по развитию растениеводства, осуществляется в соответствии с порядками, установленными российским законодательством по использованию этих средств.

Критерий 2. Потребности в ресурсах для достижения целей и результатов Госпрограммы по развитию растениеводства, являются обоснованными, оценены внешние условия и риски реализации Госпрограммы.

5.3. Цель 3. Определить обеспечивает ли существующий механизм государственной поддержки растениеводства цели Госпрограммы по повышению конкурентоспособности российской сельскохозяйственной продукции.

5.3.3. Критерии оценки эффективности:

Критерий 1. Эффективность использования государственных средств, выделенных на регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия и на поддержку растениеводства, в Краснодарском крае, Белгородской и Самарской областях.

Критерий 2. Увеличение доли российской сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия в общем объеме товарных ресурсов внутреннего рынка как основа достижения пороговых значений Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации.

6. Методы проведения проверки и сбора фактических данных для получения доказательств: проверка, анализ, исследование, экспертиза и оценка.

7. Проверяемый период деятельности: 2008–2011 годы.

В качестве сокращения далее указывается: приоритетный национальный проект «Развитие агропромышленного комплекса» – ПНП «Развитие АПК»; агропромышленный комплекс – АПК; государственная поддержка – господдержка; земля сельскохозяйственного назначения – земли сельхозназначения; сельскохозяйственные угодья – сельхозугодья; сельскохозяйственный оборот – сельхозоборот; гектар – га; сельскохозяйственный товаропроизводитель – сельхозтоваропроизводитель; сельскохозяйственные культуры – сельхозкультуры; сельскохозяйственная продукция – сельхозпродукция; крестьянское (фермерское) хозяйство – КФХ; личное подсобное хозяйство – ЛПХ.

8. Краткая характеристика состояния отрасли растениеводства.

Сельское хозяйство является стратегически важной отраслью для экономики страны и от нее напрямую зависит национальная продовольственная безопасность.

Растениеводство – важнейшая отрасль не только АПК, но и всей экономики России, которая обеспечивает население необходимыми продуктами питания,

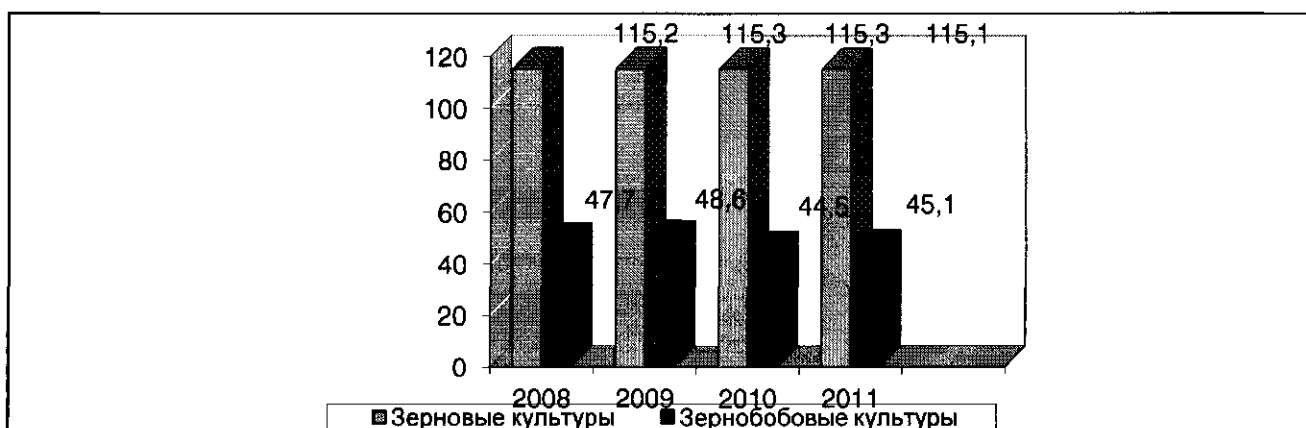
а промышленность – сырьем. Этой отрасли присущи закономерности, определяющиеся социально-экономическими и историческими особенностями.

От развития отрасли растениеводства зависит и животноводство, поскольку его кормовую базу в значительной степени обеспечивает именно растениеводство.

Важнейшей задачей растениеводства является всемерное повышение плодородия почв и урожайности, рост производства зерна, кормов и другой продукции. Обеспечение высокой урожайности возможно за счет высокой агротехники выращивания сельхозкультур, то есть внесение оптимальных доз органических и минеральных удобрений, обеспеченности трудовыми и энергетическими ресурсами, а также сельхозтехникой.

Растениеводство развито в России преимущественно в лесостепных и степных районах. К этой отрасли сельского хозяйства относят возделывание зерновых и зернобобовых культур, кормовых культур (сеяные травы, корнеплоды), овощей и бахчевых, картофеля, а также выращивание технических культур и многолетних насаждений – садов и виноградников.

Информация об общей площади пашни в Российской Федерации и посевной площади зерновых и зернобобовых культур



Важнейшими зерновыми культурами России, обеспечивающими значительную часть продовольственной зерновой корзины, являются пшеница, рожь, ячмень, кукуруза на зерно, овес, гречиха, просо, рис. Основными техническими культурами России являются подсолнечник, сахарная свекла и лен-долгунец, которые обеспечивают производство сырья для отраслей легкой и пищевой промышленности: текстильной, маслоэкстракционной, сахарной и др.

Семеноводство является важнейшей отраслью растениеводства, так как это основа продовольственной и экономической безопасности России. Картофелеводство – отрасль растениеводства, продукция которой используется не только в пищевых целях, но и в качестве корма в животноводстве, особенно в свиноводстве, а также для технических целей. Овощеводство и бахчеводство – одно из наиболее слабых звеньев растениеводства, так как значительная часть потребляемых в России овощей ввозится из-за рубежа.

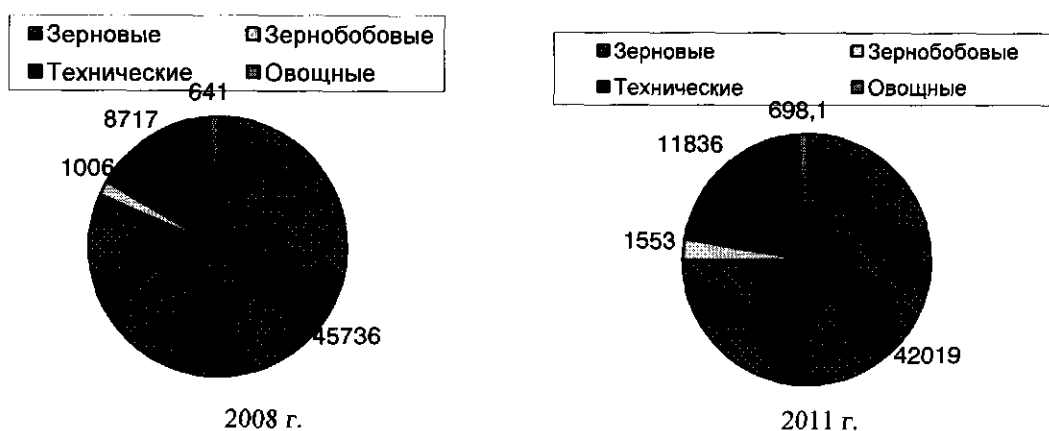
Объем производства продукции растениеводства – функция двух составляющих: посевных площадей и урожайности сельхозкультур (сбора на единицу засеянной площади), которая зависит от системы агротехнических мероприятий, природных условий.

Информация о площади посева основных сельхозкультур в хозяйствах всех категорий Российской Федерации (по данным Росстата) за 2008–2011 годы приведена в таблице.

(тыс. га)

Культуры	2008 год	2009 год	2010 год	2011 год	2011 г. к 2008 г. в %
Вся посевная площадь, в том числе под:	76 923	77 805	75 188	76 662	99,7
Зерновые и зернобобовые культуры, всего	46 742	47 553,2	43 194,2	43 572,4	93,2
в том числе:					
озимые зерновые	15 505	16 744	15 078	13 953	90,0
яровые зерновые и зернобобовые	31 237	30 809	28 117	29 619	94,8
Зерновые культуры – всего, из них:	45 736	46 473	41 890	42 019	91,9
пшеница озимая	12 692	13 835	12 699	11 805	93,0
пшеница яровая	13 941	14 863	13 915	13 747	98,6
рожь озимая	2 162	2 142	1 757	1 547	71,6
ячмень озимый	651	582	461	383	58,8
ячмень яровой	8 970	8 453	6 753	7 498	83,6
тритикале		190	165	226	
овес	3 561	3 374	2 895	3 046	85,5
кукуруза на зерно	1 812	1 365	1 416	1 716	94,7
просо	572	522	521	826	144,4
гречиха	1 113	932	1 080	907	81,5
рис	164,2	182,9	203,3	211	128,5
Зернобобовые культуры	1 006	1 080	1 305	1 553	154,4
Технические культуры	8 717	8 962	10 900	11 836	135,8
Масличные культуры – всего, из них:	7 783	8 020	9 616	10 447	134,2
подсолнечник на зерно	6 199	6 196	7 153	7 614	122,8
соя	747	874,6	1 205,7	1 229,0	164,5
рапс (озимый и яровой)	679,7	688,1	856,0	892,6	131,3
Свекла сахарная	818,8	818,6	1 160,1	1 291,9	157,8
Картофель	2 104,2	2 195,8	2 212,0	2 225,1	105,7
Лен-долгунец	79	71	52	55,4	70,1
Кормовые культуры	18 560	18 288	18 071	18 137	97,7
Овоши	641	653,3	662,4	698,1	108,9

Динамика посевных площадей в Российской Федерации за 2008–2012 годы



Анализ динамики площади посева основных сельхозкультур в Российской Федерации за период с 2008 по 2011 год показал тенденцию их снижения. Так, площадь посева зерновых культур сократилась на 3 717 тыс. га (на 8,1 %), кормовых культур – на 423 тыс. га (на 2,3 %), льна-долгунца – на 23,6 тыс. га (на 29,9 %). При этом были увеличены посевные площади под зернобобовые культуры на 547 тыс. га (на 54,4 %), технические культуры – на 3 119 тыс. га (на 35,8 %), масличные культуры – на 2 664 тыс. га (на 34,2 %), сахарную свеклу – на 473,1 тыс. га (на 57,8 %), картофель – на 120,9 тыс. га (на 5,7 %), овощи – на 57,1 тыс. га (на 8,9 %).

В 2008–2011 годах наибольший удельный вес в структуре посевных площадей сельхозкультур занимали зерновые культуры (в среднем 57,2 %), кормовые культуры (до 24 %), масличные культуры (в среднем 11,9 %) и картофель (до 2,9 %); наименьший удельный – зернобобовые культуры (до 2 %), сахарная свекла (до 1,7 %), лен-долгунец (0,1 %).

В период реализации Госпрограммы (с 2008 по 2012 год) площадь посева под указанными культурами в среднем по России составляла 45 098 тыс. га или 104 % к среднегодовому уровню 2003–2007 годов (43 340 тыс. га). Посевная площадь под зерновыми и зернобобовыми культурами в 2012 году составила 44 429 тыс. га или 102 % к уровню 2011 года (43 572 тыс. га).

Урожайность основных сельхозкультур в хозяйствах всех категорий Российской Федерации (по данным Росстата) в 2008–2011 годах приведена в таблице.

(ц/га с убранный площади)

Культуры	2008 год	2009 год	2010 год	2011 год	2011 г. к 2008 г. в %
Зерновые и зернобобовые культуры, всего	23,8	22,7	18,3	22,4	94,1
в том числе:					
Зерновые культуры – всего, из них	23,9	22,8	18,4	22,6	94,6

пшеница озимая и яровая	24,5	23,2	19,1	22,6	92,2
рожь озимая и яровая	21,1	20,7	11,9	19,5	92,4
ячмень озимый и яровой	24,6	23,1	16,8	22,0	89,4
тритикале	-	27,2	17,6	23,5	-
овес	17,1	17,9	14,4	18,2	106,4
кукуруза на зерно	38,6	35,3	30,0	43,4	112,4
просо	13,8	10,0	7,8	13,9	100,7
гречиха	9,2	9,0	5,9	9,5	103,3
рис	46,0	51,4	52,8	50,9	110,7
Зернобобовые культуры	18,4	16,5	13,9	16,7	90,8
Масличные культуры – всего, из них:	12,0	11,5	9,9	13,3	110,8
подсолнечник	12,3	11,5	9,6	13,4	108,9
соя	10,5	11,9	11,8	14,8	141,0
рапс	11,1	9,7	7,8	12,6	113,5
Свекла сахарная	362,4	323,2	240,7	391,7	108,1
Картофель	138	143	100	148	107,2
Лен-долгунец (на волокно)	7,7	8,3	8,2	9,0	116,9
Овощи	196	199	180	208	106,1

Наибольшее влияние на изменение производства растениеводческой продукции оказывает урожайность. По основным видам зерновых и зернобобовых культур с 2008 по 2011 год наблюдалось снижение урожайности с 1 га убранный площади. Так, по пшенице она снизилась на 1,3 ц/га, по ржи – на 1,6 ц/га, по ячменю – на 2,6 ц/га, по зернобобовым культурам – на 1,7 ц/га. По масличным культурам, рису, свекле сахарной, картофелю, льну-долгунцу и овощам с 2008 по 2011 год наблюдалась тенденция к росту их урожайности.

По данным Росстата в 2011 году средняя урожайность по зерновым культурам составляла 108,7 %, зернобобовым – 105,7 %, масличным – 119,8 %, свекле сахарной – 126,9 %, картофелю – 114,9 %, льну-долгунцу – 120 %, овощам – 112,2 % к уровню 2006–2010 годов. Средняя урожайность зерновых и зернобобовых культур за 2008–2012 годы по Краснодарскому краю составила 47,4 ц/га или 120,3 % к среднегодовому уровню 2003–2007 годов (39,4 ц/га), по Белгородской области – 30,9 ц/га или 123,6 % (25 ц/га), по Самарской области – 14,9 ц/га или 121,1 % (12,3 ц/га).

Анализ показал, что от динамики посевных площадей под основными сельхозкультурами и роста их урожайности напрямую зависит объем произведенной продукции.

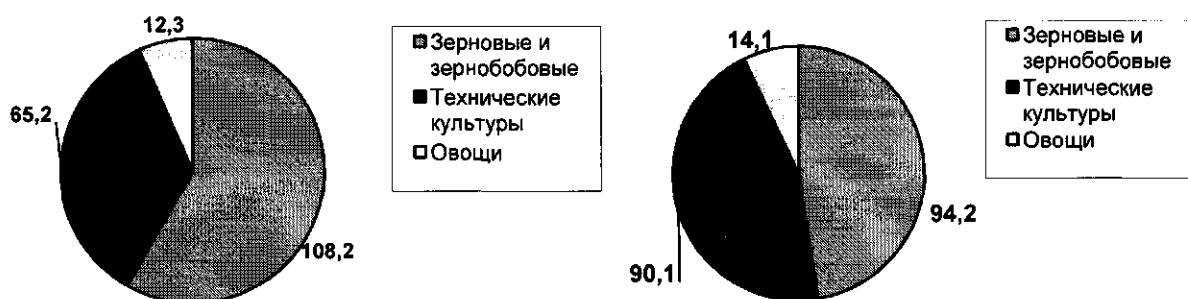
Информация о валовых сборах основных сельхозкультур в хозяйствах всех категорий Российской Федерации (по данным Росстата) за 2007 – 2011 годы приведена в таблице.

(млн. тонн)

Годы	Наименование сельхозкультур					
	Зерновые и зернобобовые	Сахарная свекла	Подсолнечник	Волокно льна-долгунца	картофель	овощи
2007 год	81,5	28,8	5,67	0,048	27,2	11,5
2008 год	108,2	29,0	7,35	0,053	28,8	12,4
2009 год	97,1	24,9	6,45	0,053	31,1	12,8
2010 год	61,0	22,3	5,35	0,036	21,1	11,6
2011 год	94,2	47,6	9,7	0,043	32,7	14,1
2011 г. к 2008 г. в %	87,0	164,1	132,0	81,1	113,5	113,7
2012 год	70,7	43,4		0,045	29,4	14,6

Динамика валовых сборов основных сельхозкультур в 2011 году по сравнению с 2008 годом отражена в диаграмме

(млн. тонн)



Производство основных видов растениеводческой продукции подвержено колебаниям. Так, по сравнению с 2008 годом в 2010 году отмечалось падение валового сбора зерна на 47,2 млн. тонн, что было обусловлено негативными последствиями засухи в 43 регионах страны. В итоге практически по всем видам зерновых и зернобобовых культур (пшеница, рожь, кукуруза на зерно, ячмень, овес, гречиха, просо) произошло снижение валовых сборов при росте производства риса.

Сельское хозяйство и, в частности, производство зерновых аккумулирует достижения целого ряда других отраслей, и его уровень является индикатором развития следующих направлений: машиностроения; производства удобрений; селекции; целого кластера инновационных технологий, направленных на обеспечение роста урожайности; транспортно-логистической сети; социального благополучия.

Производство зерновых – базовая и определяющая отрасль сельского хозяйства и, в значительной степени – экономики в целом. Достаточный уровень производства зерновых создает необходимую сырьевую базу и предпосылки развития следующих производств: хлеба и хлебобулочных изделий, в свою очередь входящих в число базовых продуктов питания; животноводства; крахмалопаточной продукции и подсластителей; биополимеров; биотоплива.

Потребление хлеба и хлебных продуктов в России на душу населения составляет около 120 кг при норме 110 кг. Непосредственно за счет продуктов переработки зерна обеспечивается около 40 % общей калорийности питания, почти 50 % потребности в белках и 60 % – в углеводах.

В 2011 году валовой сбор зерна в Российской Федерации составил 94,2 млн. тонн (в весе после доработки), снизившись по сравнению с 2008 годом на 14 млн. тонн (на 13 %), но по сравнению с 2010 годом производство зерновых и зернобобовых культур увеличилось на 33,2 млн. тонн. Валовой сбор зерна в 2012 году оценивается в 70,7 млн. тонн (75 % к уровню 2011 года).

В период реализации Госпрограммы (с 2008 по 2012 год) в целом по России среднегодовое производство зерновых и зернобобовых культур составило 86,2 млн. тонн или 112,7 % к среднегодовому уровню 2003–2007 годов (76,5 млн. тонн).

С учетом переходящих запасов зерна на начало 2012 года объемы его производства позволили обеспечить потребности внутреннего рынка и направить на экспорт 22,3 млн. тонн (в 2011 году – 18,3 млн. тонн). В связи с ростом экспорта зерна объем его реализации всеми категориями хозяйств в 2012 году по оценке Минсельхоза России составил 57,9 млн. тонн, что соответствует уровню 2011 года. По данным мониторинга, проводимого министерством, по сравнению с началом года цены на зерновые культуры на внутреннем зерновом рынке к концу 2012 года возросли в 1,9-2,1 раза в зависимости от видов зерна и составили: на пшеницу 3 класса – 10 941 руб./т, пшеницу 4 класса – 10 712 руб./т, пшеницу 5 класса – 10 404 руб./тонна.

Физические объемы экспорта зерна и продуктов его переработки за пределы Российской Федерации в 2008–2012 годах (данные Росстата) приведены в таблице.

(тыс. тонн)

	2008 год	2009 год	2010 год	2011 год	2012 год
Зерновые культуры – всего,	13 594	21 804	13 864	18 283	22 300
в том числе:					
мука	471	386	174	606	153
крупа	66	38	35	20	12
рис	35	108	208	162	337

По данным Росстата производство сахарной свеклы в 2011 году составило 47,6 млн. тонн, что превысило уровень 2008 года на 18,6 млн. тонн (на 64,1 %); подсолнечника – 9,7 млн. тонн (рост на 32 %); картофеля и овощей – соответственно 32,7 и 14,1 млн. тонн (рост на 13,5 и 13,7 %). В 2011 году средний валовой сбор основных сельхозкультур составлял: зерновых и зернобобовых – 110,6 %, масличных – 164,5 %, свеклы сахарной – 175,6 %, картофеля – 119,6 %, льна-долгунца – 97,2 %, овощей – 119,7 % к уровню 2006 – 2010 годов.

В период реализации Госпрограммы производство риса в Российской Федерации ежегодно увеличивалось и по данным Росстата составило: в 2008 году –

738,3 тыс. тонн, в 2009 году – 913 тыс. тонн, в 2010 году – 1 060,7 тыс. тонн, в 2011 году – 1 055,6 тыс. тонн, в 2012 году – 1 051,9 тыс. тонн. Среднегодовое производство зерна риса за период с 2008 по 2012 год в целом по Российской Федерации составило 963,9 тыс. тонн или увеличилось в 1,7 раза к среднегодовому уровню 2003–2007 годов (574,8 тыс. тонн). Увеличению объемов производства риса способствует эффективная селекционная работа, проводимая в ГНУ Россельхозакадемии. Например, ГНУ Всероссийский НИИ риса ежегодно производит более 6 тыс. тонн элитных семян риса, обеспечивая не только потребности Российской Федерации в производстве репродукционных семян, но и экспортируя их в ближнее зарубежье – Украину и Республику Казахстан.

Основными проблемами, препятствующими развитию отрасли растениеводства в Российской Федерации, являются.

По зерновым и зернобобовым культурам – фактическое состояние развития производства не отвечает требованиям рациональной организации зернового хозяйства ни с точки зрения оптимизации продовольственных фондов, ни с точки зрения создания необходимых ресурсов высокобелкового зерна. Кроме того, отмечается снижение технической оснащенности хозяйств, физическая и моральная изношенность машин и оборудования.

В семеноводстве – низкий уровень маркетинга отечественных селекционных достижений на фоне агрессивной рекламы зарубежных сортов; отсутствие отработанной системы защиты отечественных селекционных достижений от несанкционированного использования. Например, зарубежные селекционные достижения в большинстве случаев представлены гибридами, которые защищены процессом их получения (для воспроизводства гибридов требуется постоянное скрещивание родительских форм). В то же время отечественные селекционные достижения представлены сортами, которые могут самовоспроизводиться, что требует их охраны.

Кроме того, отсутствие надлежащего надзора за соблюдением юридическими и физическими лицами, индивидуальными предпринимателями, осуществляющими деятельность в области семеноводства сельхозрастений, требований законодательства Российской Федерации в области семеноводства, приводит к

таким нарушениям, как: фальсификация семян; подделка апробационных документов на стадии семеноводства; представление в органы управления АПК субъектов Российской Федерации подложных документов для получения субсидий на приобретение семян; механическое смешивание семян для получения «валовки»; выкуп семян «черным налом», чтобы уйти от налогообложения; реализация семян без документов, удостоверяющих сортовые и посевные качества; реализация семян сортов, не включенных в Государственный реестр селекционных достижений, допущенных к использованию; подделка сертификатов соответствия на семена; указание необоснованных сроков гарантированного хранения; реализации, не соблюдение стандартов сортовой чистоты и качества семян при их производстве и реализации. Все это приводит не только к снижению урожайности и валовому сбору сельхозпродукции, но и уровню продовольственной безопасности страны.

Ежегодно увеличиваются количество нарушений законодательства Российской Федерации в области семеноводства. Если в 2008 году было выявлено 14,5 тысяч нарушений (109,8 % к уровню 2007 года), то в 2012 году – 15,8 тысяч (109 % к уровню 2008 года).

В отечественной отрасли льноводства одной из основных причин ее деградации является резкое сокращение численности сельского населения в основных льносеющих районах. Механизированные технологии возделывания культуры не получили в нашей стране большого развития, что предопределило острый дефицит рабочей силы в этой трудоемкой отрасли растениеводства и как следствие – падение объемов производства. Низкий уровень производства льнотресты и льноволокна обусловлен проблемами с производством семян; не соблюдением элементарных льняных севооборотов и интенсивных инновационных технологий, так как более 80 % посевов льна производится льнозаводами в основном на арендованных землях. Сложившиеся экономические условия не обеспечивают расширенное воспроизводство, уступая экономике западноевропейских стран и Белоруссии. Современный уровень производства льноволокна не удовлетворяет потребности текстильной и других отраслей промышленности. По урожайности и выходу длинного волокна российские производители уступают западноевропейским, что привело к существенному падению объемов производства. За период с 2008 по

2012 год произошло сокращение посевных площадей с 79 до 57 тыс. га (на 28 %), валового сбора льноволокна с 53 до 45 тыс. тонн (на 15 %).

В силу технической отсталости сохранившихся льнозаводов (в структуре затрат предприятий сырье и энергоресурсы составляют свыше 50 %, уровень износа основных фондов и оборудования достигает 80 %), низкого качества поставляемой льнотресты, низкой добавленной стоимости в выпускаемой продукции и отсутствия устойчивого платежеспособного спроса большинство льнозаводов являются убыточными, а их наличие и распределение по регионам не оптимально. Из 231 льнозавода, действовавших на начало 1990 года, в 2012 году в рабочем состоянии находилось 94 завода, из них работало 67 (71,3 % к их количеству). Риски утраты «брендовой» для Российской Федерации подотрасли растениеводства – льноводства обусловлены также ее недофинансированием (в 2008–2012 годах при плане 2 997,88 млн. рублей выделено 1 415,61 млн. рублей или 47,2 %).

В рисоводстве – неудовлетворительное состояние рисовых оросительных систем, низкий уровень их использования, нехватка средств для проведения мелиоративных мероприятий; дефицит воды для возделывания риса и других сельхозкультур; не соблюдение научно-обоснованных севооборотов; недостаток молодых специалистов высшего и среднего звена в отрасли; отсутствие единого координирующего центра по отрасли рисоводства России; низкие темпы внедрения научно-технических разработок в производство.

Отсутствие программы развития отечественного рисоводства тормозит развитие этой подотрасли растениеводства.

В садоводстве – устаревшая и крайне изношенная материально-техническая база садоводческих хозяйств, а также недостаточность собственных финансовых средств для ее улучшения. За последние 5 лет отмечается ежегодное сокращение не только общей площади садов во всех категориях хозяйств (с 553 тыс. га в 2008 году до 506 тыс. га в 2012 году), но и площади плодоносящих садов (с 439 тыс. га в 2008 году до 408,8 тыс. га в 2012 году). Сокращения площадей под многолетними насаждениями обусловлено высокой капиталоемкостью отрасли и длительным сроком окупаемости (для выхода сада на плодоношение требуется 5-6 лет). Доля затрат на закладку и уход за молодыми плодовыми и ягодными насаждениями до вступления их в

период товарного плодоношения в стоимости 1 ц плодово-ягодной продукции составляет 33 процента.

Одной из основных проблем в садоводстве является недостаточная площадь молодых садов, не вступивших в период товарного плодоношения. Удельный вес молодых садов в хозяйствах всех категорий в 2012 году составлял 19,2 % в общей площади посадок, тогда как по данным науки оптимальная их доля в общей площади многолетних насаждений должна составлять 25–35 процентов.

В результате по таким отраслям, как: льноводство, картофелеводство, садоводство, овощеводство (включая тепличное), учитывая членство Российской Федерации во Всемирной торговой организации (ВТО), имеется угроза потери конкурентоспособности.

Необходимо отметить, что возникновение проблем в развитии отрасли растениеводства в России связано с медленным темпом социального развития сельских территорий, определяющим ухудшение социально-демографической ситуации, оттоком трудоспособного населения, особенно молодежи, а также сокращением сельской поселенческой сети.

Отрасль растениеводства в Российской Федерации является поддерживаемым государством сектором национальной экономики. Государственные расходы на его развитие состоят не только из финансирования определенного набора бюджетных услуг, но также из финансирования программ поддержки сельского хозяйства, вызванных необходимостью решения в отрасли не только производственно-экономических, но и социально-экономических задач: обеспечение доступности для всех групп населения продовольствия по доступным ценам, обеспечение занятости, развитие социальной инфраструктуры села.

В основе аудита эффективности государственной поддержки АПК лежит оценка эффективности его деятельности, количественных и качественных результатов предоставления государственных средств, эффективности управления финансовыми потоками, выполнение органами государственной власти соответствующих функций, степень достижения поставленных целей и решение поставленных задач.

В соответствии с целями настоящего аудита в процессе контрольного мероприятия рассмотрены вопросы эффективности использования средств федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации, выделенных на АПК Краснодарского края, Белгородской и Самарской областей в 2008–2011 годах, а также функционирования системы управления отраслью и деятельность бюджетных учреждений, выполняющих государственные задания в области растениеводства.

Анализ социально-экономического развития проверенных субъектов Российской Федерации показал, что каждый регион, где проводился аудит, располагает крупным АПК в Южном, Центральном и Приволжском федеральных округах с характерными природно-климатическими и социально-экономическими условиями; имеет мощный кадровый и научно-производственный потенциал контрольных органов и аграрной науки.

Например, Краснодарский край занимает первое место среди субъектов Российской Федерации по объему производства зерна, сахарной свеклы, плодов и ягод, второе – по производству семян подсолнечника и меда; третье место – по производству молока, овощей. Общая земельная площадь Краснодарского края составляет 7,5 млн. га, из них пашни – 3,9 млн. га. Развитие АПК края обеспечивает продовольственную безопасность страны, так как он обладает богатейшими ресурсами сельхозземель, в том числе черноземами, площадь которых составляет 4 805 тыс. га – это более 4 % российских и около 2 % мировых запасов. Численность населения составляет свыше 5 млн. человек, в том числе в городах около 53 %, в сельской местности – 47 % процентов.

Самарская область является одним из ведущих приволжских аграрных регионов России. Основным направлением специализации сельхозпроизводителей области являются производство высококачественного продовольственного зерна, подсолнечника, картофеля и овощей, молока и мяса. На долю сельхозугодий (4 млн. га), которые представлены пашней (3 млн. га), пастбищами и сенокосами приходится около $\frac{3}{4}$ всех земель. Применение современных адаптивных систем земледелия в условиях области позволяет получать высокие урожаи зерновых и зернобобовых культур (до 50 ц/га), подсолнечника (20 ц/га), картофеля (до 500 ц/га),

овощей (до 800 ц/га). По состоянию на 1 января 2011 года численность населения области составляла свыше 3,2 млн. человек, в том числе в городах более 80 процентов.

Белгородская область входит в число успешно развивающихся индустриально-аграрных регионов России. Площадь сельхозугодий на душу населения составляет 1,4 гектара, в том числе пашни – 1,1 гектара. Значительная часть угодий (более 70 %) – это черноземы. Наибольший удельный вес в посевах занимают зерновые (49,3 %) и технические культуры (28,3 % от общей посевной площади), 16,9 % засеваются кормовыми культурами, 5,5 % отведены под картофель и овощебахчевые культуры. Доля области в объеме производства сельхозпродукции в Центральном федеральном округе в 2010 году составляла 17,6 % (зерна – 10,6 %, сахарной свеклы – 17,6 %, подсолнечника – 20,7 %). По намолоту зерна на душу населения область опережает среднероссийский показатель в 1,6 раза (16 место), ЦФО – в 2,7 раза (5 место).

9. По результатам контрольного мероприятия установлено следующее.

По цели 1. Определить соответствуют ли нормативные правовые акты принятые федеральными и региональными органами исполнительной власти вопросам развития растениеводства в рамках Госпрограммы.

Критерии оценки эффективности.

Критерий 1. Государственная политика Российской Федерации в отношении развития растениеводства определена и осуществляется в соответствии с утвержденными законодательными нормативными документами.

Государственная политика Российской Федерации в отношении поддержки отрасли растениеводства регламентирована следующими основополагающими нормативными правовыми актами: Федеральными законами от 17 декабря 1997 г. № 149-ФЗ «О семеноводстве», от 15 июля 2000 г. № 99-ФЗ «О карантине растений», от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании», от 11 июня 2003 г. № 74-ФЗ «О крестьянском (фермерском) хозяйстве», от 7 июля 2003 г. № 112-ФЗ «О личном подсобном хозяйстве», от 29 декабря 2006 г. № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства», Госпрограммой, о федеральном бюджете на очередной финансовый год и другими документами Правительства Российской Федерации и Минсельхоза России.

Исходя из основных целей Госпрограммы задачей развития приоритетных

подотраслей сельского хозяйства (растениеводства и животноводства) является выравнивание возникших диспропорций в агропродовольственном секторе путем поддержки тех производств, которые имеют потенциальные преимущества на внутреннем или мировом рынке, но без господдержки и регулирования не могут в полной мере реализовать этот потенциал.

Развитие подотраслей растениеводства имеет стратегическое значение для реализации высоких потенциальных возможностей страны на внутреннем и мировом рынках. Урожайность зерновых культур в среднем по Российской Федерации в 2008–2012 годах должна была вырасти на 14 % по сравнению с аналогичным показателем за предшествующий период (2002–2006 годы) и достигнуть 21,3 центнера с гектара.

В Госпрограмме было определено, что рост объемов производства продукции животноводства будет способствовать увеличению потребности в продукции растениеводства, используемой на корма животным. Повышение эффективности отрасли растениеводства связано с доступностью сельхозтоваропроизводителей приобретения качественных семян. Для воспроизводства семенного материала высшей репродукции площадь, засеваемая элитными семенами, должна составить не менее 10–15 % общей площади посевов, что обеспечит внедрение новых сортов, адаптированных к природно-климатическим условиям регионов.

В растениеводстве основные меры господдержки направлены на производство высококачественного семенного материала, льна, рапса, кормовых культур в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, на закладку многолетних насаждений.

Целью осуществляемых мероприятий по развитию растениеводства является:

по поддержке элитного семеноводства – повышение эффективности производства сельхозкультур на основе обеспечения сельхозтоваропроизводителей высококачественными семенами. Для достижения поставленной цели необходимо: увеличение площади, засеваемой элитными семенами, до научно-обоснованной нормы исходя из расчета 15 % общей площади посевов и обеспечение доступности

приобретения элитных семян для производства качественного репродуктивного семенного материала;

по развитию производства льна – создание отечественной конкурентоспособной сырьевой базы. Для достижения поставленной цели необходимо: увеличение валового сбора семян льна-долгунца и валового сбора льнопеньковолокна;

по производству рапса – увеличение его производства для обеспечения потребности населения в растительном масле и отрасли животноводства в кормовом белке. Для достижения поставленной цели необходимо: увеличение посевных площадей рапса и валовых сборов семян рапса;

по закладке многолетних насаждений – стимулирование закладки многолетних насаждений с целью обеспечения населения свежей продукцией и перерабатывающей промышленности – сырьем и создание условий для развития виноградарства и садоводства. Для достижения поставленных целей необходимо решение следующих задач: увеличение закладки площадей плодовых насаждений, в том числе садов интенсивного типа, ягодных кустарниковых насаждений, питомников, хмельников и чайных плантаций; увеличение площадей промышленных виноградников.

По перечисленным мерам господдержки субсидии за счет средств федерального бюджета предоставлялись бюджетам субъектов Российской Федерации при условии долевого финансирования за счет средств региональных бюджетов.

Анализ действующей законодательной базы показал, что для достижения запланированного результата Правительством Российской Федерации за период с 2008 по 2011 год было утверждено пять постановлений, регламентирующих условия оказания господдержки по отдельным направлениям растениеводства и четыре нормативных акта, определяющих правила предоставления субсидий на компенсацию части затрат по страхованию урожая сельхозкультур, урожая и посадок многолетних насаждений. Все это позволило осуществить господдержку растениеводства в полном объеме и в установленные сроки.

За 2008–2011 годы Минсельхоз России утвердил по 4 приказа на поддержку элитного семеноводства и страхованию урожая сельхозкультур соответственно,

3 приказа по субсидированию средств химизации. Каждый приказ содержал перечень культур, подлежащих субсидированию по отдельным видам господдержки отрасли растениеводства, размер ставок субсидий, перечень обязательных документов, являющихся основанием для получения сельхозпроизводителями субсидий.

Эффективность использования федеральных субсидий субъектом Российской Федерации ежегодно оценивается Минсельхозом России на основании целевых показателей: удельный вес площади, засеваемой элитными семенами, в общей площади посевов; площадь закладки многолетних насаждений, в том числе виноградников; посевная площадь рапса озимого и ярового, валовой сбор и урожайность этих культур.

В соответствии с механизмом реализации Госпрограммы субъектам Российской Федерации было рекомендовано на ее основе разработать и утвердить региональные программы развития сельского хозяйства и регулирования рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия.

Несмотря на сформированную в субъектах Российской Федерации нормативную правовую базу, в проанализированных региональных госпрограммах имеются существенные недостатки.

Так, проведенный в рамках аудита анализ утвержденной краевой целевой программы «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия в Краснодарском крае на 2008–2012 годы» (далее – региональная программа КК) показал, что в ней:

- отсутствуют анализ социальных, финансово-экономических и прочих рисков ее реализации;

- взаимосвязка с законами Краснодарского края от 29 апреля 2008 г. № 1465-КЗ «О Стратегии социально-экономического развития Краснодарского края до 2020 года» и от 3 февраля 2009 г. № 1692-КЗ «Программа социально-экономического развития Краснодарского края до 2012 года»;

- отсутствует плановая оценка эффективности расходования бюджетных средств (соотношение плановых конечных результатов реализации программы и плановых затрат на ее реализацию);

- программные мероприятия не имеют описания каждого мероприятия с

расшифровкой составляющих элементов, ссылки на нормативно-правовые акты;

- система управления имеет расплывчатый характер: не имеется подробного описания системы управления реализацией программы, включая распределение полномочий и сфер ответственности между структурными подразделениями Минсельхоза КК; осуществление координации их деятельности.

Практически нулевую динамику роста из 30 целевых показателей региональной программы КК, имеющих отношение к отрасли растениеводства, имеют 7 показателей (23,3 %), например, такие как: урожайность рапса озимого и ярового в хозяйствах всех категорий, ожидаемые площади виноградников на конец года, предотвращение выбытия из сельхозоборота сельхозугодий, наличие многолетних насаждений на начало года (сады).

Следует отметить, что хотя утвержденные региональные порядки предусматривали предоставление господдержки из краевого бюджета, в том числе формируемых за счет поступивших в него средств федерального бюджета, отдельные положения нормативных правовых актов Краснодарского края не корреспондировались с условиями нормативных правовых актов, принятых Правительством Российской Федерации. Так, постановление администрации края от 9 июля 2008 г. № 639 «О предоставлении субсидий из краевого бюджета на государственную поддержку виноградарско-винодельческой, садоводческой и чаеводческой отраслей» не предусматривало условий софинансирования из федерального бюджета виноградарства и садоводства, а имело отношение только к расходам бюджета субъекта Российской Федерации.

В тоже время, Госпрограмма и действующее в тот период постановление Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2007 г. № 997 предусматривали предоставление субсидий из федерального бюджета на закладку и уход за многолетними насаждениями именно на условиях софинансирования расходных обязательств субъектов Российской Федерации, что являлось правовым основанием для предоставления средств федерального бюджета.

Таким образом, имеющиеся в 2008 году нормативные акты администрации Краснодарского края не давали основание для предоставления субсидий из федерального бюджета сельхозпроизводителям данного региона.

Анализ реализации программы развития сельского хозяйства Белгородской области на 2008–2012 годы (далее – программа БО) и долгосрочных целевых областных программ показал, что заявленные программные мероприятия носят декларативный характер и на территории области реализовывались не в полной мере. Причем, при разработке и утверждении практически всех вышеуказанных программ источниками финансирования из федерального бюджета являются уже обозначенные в Госпрограмме меры господдержки, а обозначенные в программах риски дублируют друг друга.

При наличии общих системных недостатков региональных программ, проведенный анализ утвержденной целевой программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельхозпродукции, сырья и продовольствия Самарской области на 2009–2014 годы (далее – программа СО) показал также, что:

- формулировки целей и задач программы полностью дублируют цели и задачи Госпрограммы и не конкретизированы под планируемое социально-экономическое развитие Самарской области;

- программой не предусматривается возможность привлечения дополнительно к бюджетным средствам финансирование из внебюджетных источников (возможность привлечения внебюджетных источников указана справочно с 2012 года);

- отсутствует взаимоувязка со Стратегией социально-экономического развития Самарской области на период до 2020 года, принятой в 2006 году.

В программе СО также предусматривается снижение отдельных целевых показателей. Так, производство картофеля в 2011 году по сравнению с 2009 годом должно было уменьшиться на 30 тыс. тонн, производство плодов и ягод – на 21 тыс. тонн, закладка многолетних насаждений – на 96 га (в 2 раза).

Анализ порядков предоставления субсидий сельхозпроизводителям, содержащихся в принятых правительством Самарской области нормативных правовых актах, показал, что они также не корреспондировались с условиями нормативных правовых актов, принятых Правительством Российской Федерации. Несмотря на то, что программа СО предусматривает выделение средств на субсидии из областного бюджета на приобретение элитных семян, в ней отсутствует краткое описание данного мероприятия с расшифровкой элементов мероприятий (цель

данного мероприятия, формы реализации, ожидаемый результат реализации мероприятия).

Критерий 2. Существующий порядок взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов власти субъектов Российской Федерации в отношении выполнения задач по развитию растениеводства обеспечивает координацию деятельности этих органов по реализации Госпрограммы в части ускоренного развития приоритетных подотраслей сельского хозяйства.

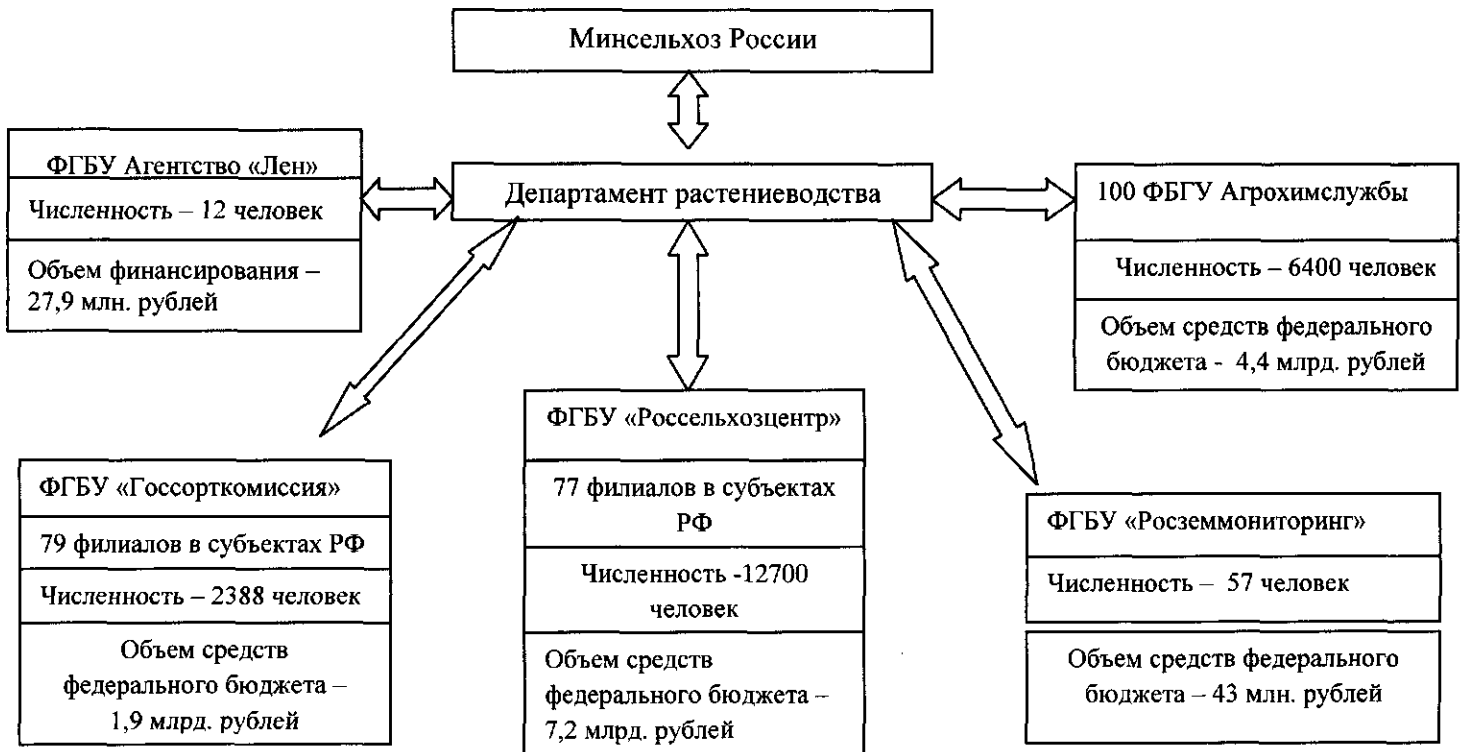
В настоящее время особую актуальность и социальную значимость приобрели вопросы, связанные с повышением эффективности деятельности органов государственной власти, качеством оказываемых государством услуг. Оптимизация и упорядочение функций федеральных органов исполнительной власти, изменение системы, структуры и режима функционирования, простота и эффективность их работы, а также совершенствование отношений между ними и хозяйствующими субъектами объявлены в качестве главных целей проводимой в настоящее время в России административной реформы.

Во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 12 мая 2008 г. № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти» и согласно положению, утвержденному постановлением Правительства Российской Федерации от 12 июня 2008 г. № 450 «О Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации», Минсельхоз России как федеральный орган исполнительной власти обладает полномочиями и самостоятельно принимает нормативные правовые акты в области развития растениеводства. Также Минсельхоз России ведет учет федерального фонда семян, мелиорированных земель; государственный каталог пестицидов и агрохимикатов; реестры и регистры в области ветеринарии, семеноводства и плодородия почв.

В структуру Минсельхоза России входит Департамент растениеводства, химизации и защиты растений (далее – Депрарастениеводство) основными функциями которого являются: формирование и использование федерального фонда семян сельхозрастений, а также резерва средств защиты растений (пестицидов); государственный мониторинг земель сельхозназначения; юридически значимые действия по государственной регистрации селекционных достижений, включая прием и экспертизу заявок, по выдаче патентов, удостоверяющих исключительное право их обладателей на селекционные достижения, а также иные действия,

связанные с правовой их охраной, в случаях, предусмотренных законом; организация: проведения сортового и семенного контроля в отношении посевов и семян сельхозрастений, регистрационных испытаний, экспертизы результатов селекционных достижений, пестицидов и агрохимикатов, применения в ветеринарии биологических, химических и других препаратов, а также мониторинга информации о товарных и потребительских свойствах зерна, включая ее анализ.

Структура управления Минсельхозом России отраслью растениеводства за 2008-2011 годы



Для реализации государственной политики в агропромышленном производстве на основании ежегодных постановлений администрации и (или) правительства региона определяются уполномоченные органы исполнительной власти на взаимодействие с Минсельхозом России в вопросах осуществления господдержки в сфере АПК. Так, координацию деятельности АПК в Краснодарском крае осуществляет Минсельхоз КК, в Белгородской области – департамент АПК БО и в Самарской области – Минсельхозпрод СО.

За указанными органами исполнительной власти закреплены обязанности по разработке и утверждению с учетом положений Госпрограммы региональных программ развития сельского хозяйства, осуществлению финансирования мероприятий Госпрограммы за счет средств регионального бюджета, обеспечению

достижения целевых индикаторов и показателей Госпрограммы, предоставлении отчетности о реализации Госпрограммы, а также заключению с участниками мероприятий Госпрограммы в субъекте Российской Федерации соглашений о комплексном участии в ней.



Анализ выполнения основных целевых индикаторов и показателей реализации мероприятий региональной программы КК, программы БО и программы СО по развитию растениеводства позволяет сделать вывод о том, что показатели, установленные в региональной программе КК и программе БО, не корреспондируются с показателями, обозначенными администрацией Краснодарского края и правительством Белгородской области в соглашениях с Минсельхозом России. Так, в соглашениях Краснодарского края уменьшены значения основных индикаторов по производству продукции животноводства и растениеводства, основное их количество не соответствует принятым региональной программой КК значениям; в соглашениях Правительства Белгородской области уменьшено количество вносимых минеральных удобрений и объемы субсидируемых краткосрочных и инвестиционных кредитов. По отдельным позициям разница в расчетах по соглашениям между Минсельхозом России и указанными субъектами Российской Федерации достигает 2 и более раз. Причем нужно отметить, что уменьшение количественных значений не привело к существенному изменению предусмотренных объемов финансирования. Все это

свидетельствует о формальном подходе исполнительных органов государственной власти этих субъектов Российской Федерации к утверждению и формированию политики развития сельского хозяйства региона, так как ими в недостаточной степени применялись методы экономического анализа состояния АПК субъекта Российской Федерации, не учитывались взаимосвязи развития его подотраслей, финансово-экономическое состояние сельхозпроизводителей, бюджетная обеспеченность, риски при реализации программ и достижениях установленных в соглашениях с Минсельхозом России показателей.

Во всех проверенных регионах отсутствует взаимосвязь численности органов управления АПК муниципальных районов и количества сельского населения и сельхозорганизаций на территории этих районов, что в организационном плане, отражается на управляемости процессами развития сельских территорий.

Одно из важных направлений административной реформы, проводимой в Российской Федерации, связано с административно-правовым регулированием механизма реализации полномочий органов исполнительной власти.

Установлено, что в Минсельхозе КК не разработаны и не утверждены административные регламенты предоставления государственных услуг органами исполнительной власти по основным направлениям аграрной политики.

В Белгородской и Самарской областях утверждено соответственно 15 и 8 административных регламентов исполнения государственных функций по основным направлениям аграрной политики области, в том числе 2 и 1 регламент, относящийся к развитию отрасли растениеводства.

В рамках проведения аудита эффективности проведен анализ деятельности подведомственных Минсельхозу России федеральных государственных бюджетных учреждений (далее – ФГБУ) и их филиалов, осуществляющих деятельность в области растениеводства на территории соответствующего субъекта Российской Федерации.

Так, основными целями деятельности ФГБУ «Госсорткомиссия» являются участие в: организации проведения регистрационных испытаний, экспертизы результатов регистрационных испытаний селекционных достижений; обеспечении правовой охраны селекционных достижений; ведении Государственного реестра

(далее – Госреестр) охраняемых селекционных достижений и Госреестра селекционных достижений, допущенных к использованию; организации эффективного функционирования системы государственных испытаний и охраны селекционных достижений.

Основной формой охраны интеллектуальных прав является патент на селекционное достижение, обеспечивающий селекционеру условия не только для возврата затраченных средств, но и дает возможность аккумулировать средства, необходимые для поддержания сорта, создает условия для реализации сорта и дальнейшей селекции. Сбор роялти позволяет селекции стать самокупаемой.

Учитывая присоединение Российской Федерации к ВТО и необходимость обеспечения продовольственной и биологической безопасности, действенным ограничивающим фактором завоза и торговли некачественного семенного материала является Госреестр селекционных достижений, допущенных к использованию на территории страны. Кроме того, запрещение вывоза из страны охраняемых сортов без лицензионного соглашения с патентообладателем, стимулирует процесс получения роялти, который направлен на продолжение селекционного процесса.

Госреестр включает 14 068 сортов и гибридов растений, из них 1 234 новых сорта и гибрида, 859 пород 44 видов животных, впервые включены в него в 2012 году. Кроме этого Госреестр содержит информацию о подборе сортов для почвенно-климатических зон из числа допущенных к использованию селекционных достижений по соответствующим регионам.

Анализ заявок на охрану селекционных достижений и выдачи патентов на те или иные сорта сельхозкультур показал, что в 2008–2011 годах одними из наиболее крупных заявителей на охрану селекционных достижений, включенных в Госреестр, являлись коммерческие организации: ООО «Агрофирма «СЕДЕК», ООО «Агрофирма Аэлита» и ООО «ЗТЭК Аэлита». Так, в 2008 году этими компаниями совокупно было получено 169 патентов (34,1 %), в 2009 году – 110 патентов (22,6 %), в 2010 году – 199 патентов (33 %), в 2011 году – 80 патентов, или 17,7 % от общего количества патентов по сельхозкультурам.

На начало 2012 года в действии находилось 3 944 патента, в том числе отечественных заявителей – 3 667 (93 %), зарубежных заявителей – 277 (7 %).

Анализ нормативной правовой базы, используемой ФГБУ «Госсорткомиссия» для осуществления своей основной деятельности, показал, что она базируется на положениях Федерального закона от 6 августа 1993 г. № 5605-1 «О селекционных достижениях», утратившим силу с 1 января 2008 года, и принятых в развитие этого закона в 1994–1997 годах самим бюджетным учреждением нормативных документах (правила, положения, регламенты). Иных документов, регламентирующих процесс осуществления полномочий Российской Федерации по селекционным достижениям после вступления в силу части четвертой Гражданского кодекса Российской Федерации, Минсельхозом России, как федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по нормативно-правовому регулированию в сфере АПК, не разрабатывалось.

В нарушение статьи 1421 Гражданского кодекса Российской Федерации и статьи 10 Международной конвенции по охране новых сортов растений процедура принятия решения по заявке на выдачу патента или допуск селекционного достижения к использованию в 2008 – 2011 годах без правовых оснований, то есть приказов или распоряжений Минсельхоза России осуществлялась ФГБУ «Госсорткомиссия», а не федеральным органом исполнительной власти (компетентным органом). Таким образом, Депрастениеводство не осуществляло выполнение закрепленных за ним полномочий в области испытания и охраны селекционных достижений.

Несмотря на наличие в системе Минсельхоза России учреждения, способного осуществлять работу по охране прав интеллектуальной собственности на селекционные достижения, ни федеральным органом исполнительной власти, ни его подведомственным учреждением в должной мере не осуществляется такая работа. Деятельность ФГБУ «Госсорткомиссия» сводилась только к обработке заявок на охрану селекционных достижений, сортоиспытанию и ведению Госреестра.

Следует отметить, что иностранные заявители, пользуясь бесплатным испытанием, передают одновременно по 20–40 гибридов одной культуры на испытание. В результате происходит утрата позиций отечественной селекции. Так, основные позиции по кукурузе, подсолнечнику и сахарной свекле занимают новые иностранные сорта. Причем, если по сахарной свекле соотношение новых

отечественных сортов к зарубежным сортам составляет 1:5, то по кукурузе – 1:10. Такая же ситуация с селекцией новых сортов по овощным и плодовым культурам.

Уставом учреждения определено, что земельные участки, необходимые для выполнения ФГБУ «Госсорткомиссия» своих уставных задач, предоставляются ему на праве постоянного (бессрочного) пользования.

Общая земельная площадь участков, переданных этому учреждению на праве постоянного (бессрочного) пользования на 1 января 2012 года составляла 45,6 тыс. га, в том числе сельхозугодий – 45,26 тыс. га, из них пашни – 43,37 тыс. га.

Анализ показал, что ФГБУ «Госсорткомиссия» не переоформлены права постоянного (бессрочного) пользования на земельные участки, относящиеся к собственности Российской Федерации, которые переданы учреждению государственными актами исполнительных органов государственной власти Российской Федерации. Кроме того, ФГБУ «Госсорткомиссия» не ведется учет и контроль за изъятием земельных участков, относящихся к собственности Российской Федерации.

Так, в ходе проверки филиала ФГБУ «Госсорткомиссия» Московская государственная сортоиспытательная станция (далее – филиал ФГБУ «Госсорткомиссия» Московская ГСИС) установлено, что из 292,8 га, находящихся у него на праве бессрочного пользования (государственный акт на право пользования землей от 16 октября 1982 г. серия А-І № 221664), по состоянию на 31 июля 2012 года в постоянном (бессрочном) пользовании филиала находится 183,39 га земель сельхозназначения, относящихся к федеральной собственности. Других правоустанавливающих документов у филиала не имеется. Согласно отчету филиала ФГБУ «Госсорткомиссия» Московская ГСИС за 2011 год площади, занимаемые сельхозкультурами, составляют 134,8 га, залужение – 20,8 га, производственный центр филиала – 5,6 га, или всего 161,2 га.

В нарушение статьи 20 Земельного кодекса Российской Федерации четыре земельных участка, относящихся к федеральной собственности, общей площадью 17,06 га, с согласия филиала ФГБУ «Госсорткомиссия» Московская ГСИС были изъятые постановлениями главы администрации Одинцовского района Московской области (постановления от 19 января 1993 г. № 94, от 1 октября 1993 г. № 2056, от 30

июня 1994 г. № 1363, от 7 декабря 1995 г. № 2421) для передачи под индивидуальное строительство и садоводческим товариществам.

Материально-техническая база госсортоучастков, находящихся в ведении филиалов ФГБУ «Госсорткомиссия», составляет в основном списанная, требующая непрерывного ремонта сельхозтехника 1970–1980 годов, а в отдельных случаях – 1940-1950 годов. Износ подавляющего количества сельхозтехники составляет 100 процентов.

Целью деятельности ФГБУ «Россельхозцентр» является оказание государственных услуг в сфере растениеводства, в том числе защиты растений и семеноводства. Установлено, что формирование и доведение Депрарастениеводством до ФГБУ «Россельхозцентр» объемов государственных заданий (с июня 2009 года) осуществлялось без учета потребности, экономических расчетов и обоснований затрат на проведение работ по определению посевных и сортовых качеств семян, выполняемых этим ФГБУ, подведомственным Минсельхозу России, а также в каких регионах и на каких площадях будут проводиться данные работы.

Какого-либо нормативного документа или методики составления государственного задания до ФГБУ «Россельхозцентр» доводилось. Таким образом, определение объемов государственных заданий производилось Минсельхозом России по принципу: «средства федерального бюджета – объем работ», а не наоборот: «объем выполняемых работ – средства федерального бюджета». Указанный подход свидетельствует о непрозрачности формирования Минсельхозом России государственных заданий, доведенных до ФГБУ «Россельхозцентр».

Создание единого таможенного пространства, вступление России в ВТО делает особенно важным знание международных правил торговли семенами, международной документации на семена и правил международного арбитража, которые относятся к сфере деятельности Международной ассоциации тестирования семян (International Seed Testing Association – ISTA). На начало 2012 года в составе ассоциации зарегистрировано 79 стран и 195 аккредитованных лаборатории.

Рынок семян в Российской Федерации на начало 2012 года оценивался примерно в 120 млрд. рублей. В последние годы значительно увеличилась доля семян, завозимых из других стран. Только под весенний посев 2012 года

использовано импортных семян яровых культур на сумму более чем на 14 млрд. рублей с учетом импортных поставок семян, включая картофель, газонные травы, кустарники и деревья, сумма возрастает как минимум до 30 млрд. рублей.

Международный рынок семян оценивается примерно в 50 млрд. долларов ежегодно, что делает отечественный рынок семян привлекательным для иностранных семеноводческих компаний.

В Российской Федерации изменения в закон «О семеноводстве» фактически устранили обязательную сертификацию семян, что опасно для развивающегося рынка семян. Многие страны имеют естественные конкурентные преимущества по природно-климатическим условиям, позволяющие им производить семена, более низкие по себестоимости. Нередки случаи завоза в Россию фальсифицированных семян, с низкими сортовыми и посевными качествами.

Несмотря на высокую долю импорта на рынке семян в России, отечественное семеноводство имеет перспективы для развития и поставок семян в другие страны. Членство в ISTA предоставляет отечественным производителям семян возможность получения в России документов, которые принимаются всеми развитыми странами мира при международной торговле.

Анализ осуществления ФГБУ «Россельхозцентр» основных видов деятельности, определенных уставом, показал, что в 2008–2011 годах имела разнонаправленная динамика по объемам бюджетных средств, направляемых на осуществление того или иного вида деятельности. Если в 2009 году стоимость работ по определению посевных качеств семян составляла 210 958,3 тыс. рублей, то в 2011 году – 977 016,4 тыс. рублей (рост в 4,6 раза). В тоже время расходы на фитосанитарную экспертизу семян в 2011 году уменьшились в 1,8 раза по сравнению с 2008 годом. При этом не представляется возможным сопоставить объемы выполняемых работ, так как Депрастениеводство в 2009 году установил данный производственный показатель в размере 2 250 тыс. штук, в 2011 году – 10 450 тыс. тонн. Все это подтверждает отсутствие системного подхода и критериев оценки стоимости работ со стороны Депрастениеводства по формированию объемов выполняемых ФГБУ «Россельхозцентр» работ, финансирование которых осуществляется за счет средств федерального бюджета.

Проверка деятельности филиалов ФГБУ «Россельхозцентр» по Краснодарскому краю, Белгородской и Самарской областям показала, что за период с 2008 по 2011 год произошла коммерциализация работы бюджетных учреждений. Так, почти в 2 раза увеличилось количество платных услуг, оказываемых филиалом ФГБУ «Россельхозцентр» по Краснодарскому краю и более чем в 3,5 раза – количество выдачи им платных сертификатов. Количество оказываемых филиалом ФГБУ «Россельхозцентр» по Белгородской области платных услуг по проведению лабораторных исследований и анализов увеличилось в 3,6 раза, по производству средств защиты растений – в 4,6 раза, по производству энтомофагов – в 2 раза, по выдаче сертификатов соответствия – в 6,6 раза, по фитозэкспертизе семян – в 5 раз, по оказанию услуг физическим и юридическим лицам по заключенным договорам – в 3,4 раза. Количество платных услуг, оказываемых филиалом ФГБУ «Россельхозцентр» по Самарской области, по фитосанитарному мониторингу состояния территории области увеличилось в 4,7 раза, по фитосанитарной экспертизе семян – в 6,2 раза. Оказание услуг в рамках государственного задания филиалами ФГБУ «Россельхозцентр» практически осталось в том же объеме.

Целями деятельности ФГБУ «Россельхозземмониторинг» являются: участие в проведении работ по государственному мониторингу земель сельхозназначения; проведение мониторинга плодородия почв и работ по формированию государственных информационных ресурсов о землях сельхозназначения в целях анализа, прогнозирования в сфере земельных отношений (в части, касающейся земель сельхозназначения) и эффективного использования таких земель в сельском хозяйстве, а также использования такой информации в статистической практике.

Установлено, что с мая 2009 года началось переименование ФГУ «Росфитоцентр» в ФГУ «Российский центр мониторинга плодородия земель сельскохозяйственного назначения» (приказ Минсельхоза России от 5 мая 2009 г. № 177), а через 4 месяца – в ФГУ «Российский центр государственного мониторинга плодородия земель сельскохозяйственного назначения» (приказ Минсельхоза России от 7 сентября 2009 г. № 404). Осуществление переименования ФГУ «Росфитоцентр» обосновывалось в приказах Минсельхоза России необходимостью конкретизации целей и видов деятельности учреждения и во исполнение статей 11 и 16 Федерального

закона от 16 июля 1998 г. № 101-ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельхозназначения». В тоже время, юридически закрепив полномочия по осуществлению государственного мониторинга земель сельхозназначения за ФГБУ «Россельхозземмониторинг», Минсельхоз России своим нормативным правовым актом не предусмотрел осуществление полномочия по проведению карантинного фитосанитарного мониторинга на территории России подведомственными учреждениями.

В нарушение положения о Минсельхозе России, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 12 июня 2008 г. № 450, министерством до 2012 года не был утвержден порядок проведения карантинного фитосанитарного мониторинга на территории Российской Федерации, а проект порядка осуществления государственного мониторинга земель сельхозназначения и земель, используемых или предоставляемых для ведения сельского хозяйства в составе земель иных категорий, и формирование государственных ресурсов об этих землях был разработан Минсельхозом России только спустя 4 года (в 2012 году).

В 2011 году без обоснования и расчетов ФГБУ «Россельхозземмониторинг» только на основании письма Департамента от 25 марта 2011 года была увеличена штатная численность учреждения на 73 единицы (с 22 до 95 человек) или в 3,3 раза. Однако без достаточных обоснований приказом Минсельхоза России от 10 августа 2011 г. № 269 «Об отмене приказов Минсельхоза России от 28 марта 2011 г. № 75 и от 1 августа 2011 г. № 249» данная реорганизации была отменена. Таким образом, Минсельхозом России не было выполнено решение Правительственной комиссии по проведению административной реформы в части оптимизации структуры подведомственных учреждений (протокол заседания Правительственной комиссии от 29 марта 2011 г. № 116). Следует отметить, что в связи с отменой реорганизации штатная численность ФГБУ «Россельхозземмониторинг» не была скорректирована Минсельхозом России. При первоначальной численности работающих – 22 человека в августе 2011 года фактическая численность составляла 60 человек, в сентябре – 64, октябре – 52, ноябре – 37 и декабре – 33 человека.

Если в 2008–2009 годах расходы федерального бюджета на финансирование деятельности учреждения составляли 8 737,7 тыс. рублей, то в 2010–2011 годах на осуществление деятельности ФГБУ «Россельхозземмониторинг» – 34 243,6 тыс. рублей, из них 26 276,3 тыс. рублей – на содержание и проведение в 2011 году реорганизационных мероприятий.

Признать эффективным использование средств федерального бюджета в объеме 26 276,3 тыс. рублей, направленных на проведение реорганизационных мероприятий ФГБУ «Россельхозземмониторинг», не представляется возможным (статья 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

ФГБУ станция агрохимслужбы «Кавказская», ФГБУ центр агрохимслужбы «Краснодарский», ФГБУ станция агрохимслужбы «Северо-Кубанская», ФГБУ станция агрохимслужбы «Черноморская», ФГБУ «Центр агрохимической службы «Белгородский», ФГБУ «Центр агрохимической службы «Самарский»

Главными задачами подведомственных Минсельхозу России 100 ФГБУ агрохимических служб, финансируемых за счет средств федерального бюджета, являются: мониторинг состояния плодородия почв земель сельхозназначения на территории региона, формирование на его основе научно-обоснованных рекомендаций по сохранению и повышению плодородия почв для увеличения продуктивности растениеводства, определение потребности в проведении агрохимических мероприятий, проведение почвенного, агрохимического, фитосанитарного и эколого-токсикологического обследования почв земель сельхозназначения и другие.

Проведение агрохимического и эколого-токсикологического обследования почв земель сельхозназначения является одним из целевых индикаторов Госпрограммы и ФЦП «Сохранение и восстановление плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения и агроландшафтов как национального достояния России на 2006–2010 годы и на период до 2013 года». Финансирование этих обследований осуществляется на долевой основе за счет средств федерального и регионального бюджетов, а также за счет внебюджетных источников.

Анализ выполнения доведенных Минсельхозом России (Депрастениеводство) объемов работ по проведению агрохимического и эколого-токсикологического обследования земель сельхозназначения показал, что 4 ФГБУ по Краснодарскому краю, подведомственные Минсельхозу России, выполнили план по

агрохимическому обследованию сельхозземель (302 тыс. га) и по эколого-токсикологическому (132,1 тыс. га) в полном объеме. В тоже время, согласно форме ГП-35 (приложение № 3 к отчету о расходах бюджета субъекта Российской Федерации (местного бюджета), источником финансового обеспечения которого является субсидия) объемы выполнения указанных обследований в 2010 году были проведены на площади 862,7 тыс. га. Таким образом, бюджетные учреждения агрохимслужбы в Краснодарском крае в 2010 году на платной основе провели агрохимические и эколого-токсикологические обследования на площади 560,7 тыс. га, или в 1,9 раза больше, чем по государственному заданию; стоимость работ, оплаченных сельхозпроизводителями, составила 26 855,6 тыс. рублей.

По цели 2. Определить обеспечивают ли объемы государственной поддержки решение задач Госпрограммы по развитию растениеводства.

Критерии оценки эффективности.

Критерий 1. Расходование государственных средств, выделенных на реализацию Госпрограммы по развитию растениеводства, осуществляется в соответствии с порядками, установленными российским законодательством по использованию этих средств.

В 2008–2011 годах господдержка отрасли растениеводства осуществлялась в соответствии с нормативными правовыми актами, утверждавшими объемы финансирования, правила, условия и критерии определения размера субсидий, законами и постановлениями проверенных субъектов Российской Федерации об определении конкретного министерства или департамента уполномоченным органом по взаимодействию с Минсельхозом России на очередной финансовый год, а также на основании соглашений, заключенных Минсельхозом России с органами государственной власти или уполномоченным органом соответствующего субъекта Российской Федерации о взаимодействии по финансированию мероприятий по поддержке сельхозпроизводства в очередном финансовом году из федерального и регионального бюджетов – при соблюдении органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации уровня софинансирования. Этими соглашениями определялись не только объемы субсидий, но и целевые индикаторы и показатели.

Общий объем средств федерального бюджета, выделенный в рамках Госпрограммы на развитие отрасли растениеводства, за 2008–2011 годы составил 70,1 млрд. рублей.

Анализ расходования государственных средств, выделенных на реализацию Госпрограммы по развитию растениеводства, в проверенных субъектах Российской Федерации показал следующее.

По Краснодарскому краю на 2008–2011 годы в рамках соглашений между Минсельхозом России и администрацией края, предусмотренный объем прямой господдержки сельхозпроизводства за счет всех источников составлял 4 199,7 млн. рублей, в том числе из федерального бюджета – 3 173,9 млн. рублей (поддержка элитного семеноводства – 151,9 млн. рублей; компенсация части затрат по страхованию сельхозкультур, урожая и посадок многолетних насаждений – 691,1 млн. рублей; на закладку и уход за многолетними насаждениями – 497,2 млн. рублей; на приобретение средств химизации – 1 833,7 млн. рублей). Фактическое использование субсидий на развитие отрасли растениеводства за 4 года составило 4 194,1 млн. рублей (99,9 %), в том числе: средств федерального бюджета – 3 086,7 млн. рублей (97,3 %), средств краевого бюджета – 1 107,4 млн. рублей (108 %).

По Белгородской области на 2008–2011 годы в рамках соглашений между Минсельхозом России и правительством области объем прямой господдержки сельхозпроизводства за счет всех источников составлял 2 551,3 млн. рублей, в том числе из федерального бюджета – 1 725,3 млн. рублей (поддержка элитного семеноводства – 71,6 млн. рублей; компенсация части затрат по страхованию сельхоз культур, урожая и посадок многолетних насаждений – 155 млн. рублей; на закладку и уход за многолетними насаждениями – 62,3 млн. рублей; на приобретение средств химизации – 1 436,4 млн. рублей). Фактическое использование субсидий на развитие отрасли растениеводства за 4 года составило 2 493,2 млн. рублей (97,7 %), в том числе: средств федерального бюджета – 1 725,2 млн. рублей (100 %), средств областного бюджета – 768 млн. рублей (93 %).

По Самарской области на 2008–2011 годы в рамках соглашений между Минсельхозом России и правительством области, предусмотренный объем прямой господдержки сельхозпроизводства за счет всех источников составлял 1 356,2 млн. рублей, в том числе из федерального бюджета – 591,9 млн. рублей (поддержка элитного семеноводства – 62,6 млн. рублей; компенсация части затрат по страхованию сельхоз культур, урожая и посадок многолетних насаждений – 111,4 млн. рублей; на закладку и уход за многолетними насаждениями – 44,3 млн. рублей; на приобретение средств химизации – 373,6 млн. рублей). На развитие отрасли растениеводства в виде прямой господдержки за 4 года

было направлено 1 651,8 млн. рублей (121,8 %), в том числе: средств федерального бюджета – 575 млн. рублей (97,1 %), средств областного бюджета – 1 076,8 млн. рублей (140,9 %).

Фактическое использование субсидий на финансирование программ и мероприятий по развитию отрасли растениеводства из средств консолидированного бюджета проверенных субъектов Российской Федерации за 2008 – 2011 годы, приведено в таблице.

(млн. рублей)

Наименование субъекта РФ	Наименование мероприятий господдержки																			
	2008 год					2009 год					2010 год					2011 год				
	На элитное семеноводство	На страхование урожая с/х культур, урожая и посадок многолетних насаждений	На закладку и уход за многолетними насаждениями	На приобретение средств химизации	На возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам	На элитное семеноводство	На страхование урожая с/х культур, урожая и посадок многолетних насаждений	На закладку и уход за многолетними насаждениями	На приобретение средств химизации	На возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам	На элитное семеноводство	На страхование урожая с/х культур, урожая и посадок многолетних насаждений	На закладку и уход за многолетними насаждениями	На приобретение средств химизации	На возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам	На элитное семеноводство	На страхование урожая с/х культур, урожая и посадок многолетних насаждений	На закладку и уход за многолетними насаждениями	На приобретение средств химизации	На возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам
Краснодарский край – всего	39,1	111,6	289,0	467,5	964,0	42,4	209,7	215,0	823,1	1548,7	31,3	121,1	83,7	335,8	1532,4	75,3	437,0	268,1	632,2	1296,8
федеральный бюджет	30,1	89,3	205,9	437,3	759,2	33,5	160,9	138,5	546,7	1349,7	24,5	94,8	0	263,0	1359,5	63,8	355,7	152,9	514,6	1146,2
бюджет субъекта РФ	9,0	22,3	83,1	30,2	204,8	8,9	48,8	76,5	276,4	199,0	6,8	26,3	83,7	72,8	172,9	11,5	81,3	115,2	117,6	150,6
доля средств федерального бюджета в объеме финансирования (в %)	76,9	80,0	71,3	93,5	78,8	79,0	76,0	64,4	66,4	87,2	78,3	78,3	0	78,3	88,7	84,7	81,4	57,0	81,4	88,4
Белгородская область – всего	14,2	42,4	10,3	581,5	730,9	21,6	42,4	34,6	664,7	1669	26,5	56,7	0	496,5	1575,2	39,0	84,8	44,4	333,6	1697
федеральный бюджет	12,6	33,8	9,4	483,4	678,4	14,0	24,1	22,4	382,1	1568,2	18,3	39,1	0	342,6	1446	26,7	58,0	30,4	228,3	1570,3
бюджет субъекта РФ	1,6	8,6	0,9	98,1	52,5	7,6	18,3	12,2	282,6	100,8	8,2	17,6	0	153,9	129,2	12,3	26,8	14,0	105,3	126,7
доля средств федерального бюджета в объеме финансирования (в %)	88,6	79,7	91,2	83,1	92,8	64,8	56,8	64,8	57,5	94,0	69,0	69,0	0	69,0	91,8	68,4	68,4	68,4	68,4	92,5
Самарская область – всего	33,1	13,5	10,3	225,5	403,3	32,4	12,2	25,4	293,3	439,2	22,5	26,9	4,5	162,3	315,8	78,9	124,2	36,5	404,6	372,5
федеральный бюджет	4,8	9,3	5,2	85,7	259,1	11,7	6,0	14,2	142,6	322,1	11,0	16,1	0	97,1	248,7	33,4	74,5	17,2	45,6	294,3
бюджет субъекта РФ	28,3	4,2	5,1	139,8	144,2	20,7	6,2	11,2	150,7	117,1	11,5	10,8	4,5	65,2	67,1	45,5	49,7	19,3	359,0	78,2
доля средств федерального бюджета в объеме финансирования (в %)	14,6	69,0	50,5	38,0	64,2	36,2	49,0	55,9	48,6	73,3	48,9	59,9	0	59,8	78,8	42,4	60,0	47,1	11,3	79,0

Как видно из таблицы, в общем объеме финансирования доля прямой господдержки за 4 года (2008–2011 годы) составляла: по Краснодарскому краю – за счет средств федерального бюджета 73,6 %, за счет средств регионального бюджета – 26,4 %, а с учетом косвенной поддержки (субсидии на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным в российских кредитных организациях) – 80,8 % и 19,2 %; по Белгородской области – 69,2 %, 30,8 %, 85 % и 15 %; по Самарской области – 34,8 %, 65,2 %, 53,4 % и 46,6 % соответственно.

За период с 2008 по 2011 год в проверенных субъектах Российской Федерации наблюдался значительный рост выделения средств из федерального бюджета по отдельным мероприятиям развития отрасли растениеводства.

Анализ выделения государственных средств на указанные мероприятия показал, что если обязательства федерального бюджета ежегодно выполнялись на 100 %, то обязательства региональных бюджетов не в полной мере.

В Краснодарском крае на компенсацию части затрат по страхованию урожая сельхозкультур, урожая многолетних насаждений и посадок многолетних насаждений господдержка возросла в 4 раза (с 89 311,7 тыс. рублей до 355 716 тыс. рублей); по элитному семеноводству – в 2,1 раза (с 30 115,6 тыс. рублей до 63 791 тыс. рублей); на приобретение средств химизации – в 1,3 раза (с 437 275 тыс. рублей до 588 563 тыс. рублей). Обязательства краевого бюджета по отдельным видам господдержки были выполнены в 2008 году – от 24,9 % (минеральные удобрения) до 67,8 % (элитное семеноводство); в 2009 году – от 63,6 % (элитное семеноводство) до 93,8 % (система страхования рисков в сельском хозяйстве); в 2011 году – от 70,3 % (элитное семеноводство) до 87,4 % (средства химизации).

В Белгородской области господдержка из федерального бюджета на элитное семеноводство возросла в 2,1 раза (с 12 560 тыс. рублей до 26 724 тыс. рублей); на компенсацию части затрат по страхованию урожая сельхозкультур, урожая многолетних насаждений и посадок многолетних насаждений – 1,7 раза (с 33 846 тыс. рублей до 57 994 тыс. рублей); на закладку и уход за многолетними насаждениями – в 3,2 раза (с 9 395 тыс. рублей до 30 400 тыс. рублей). Обязательства областного бюджета по отдельным видам господдержки в 2008 году были выполнены от 32 % (закладка и уход за многолетними насаждениями) до 67,6 % (минеральные удобрения), в 2011 году – от 60 % (минеральные удобрения) до 94 % (закладка и уход за многолетними насаждениями). В 2009 и 2010 годах обязательства областного бюджета по перечисленным видам господдержки были выполнены на 100 %, за исключением вида «Субсидии на приобретение средств химизации» – на 97,2 % и 98,2 % соответственно.

В Самарской области господдержка из федерального бюджета на компенсацию части затрат по страхованию урожая сельхозкультур, урожая многолетних насаждений и посадок многолетних насаждений возросла в 8,6 раза (с 9 266,9 тыс. рублей до 80 000 тыс. рублей); на элитное семеноводство – в 3,2 раза

(с 11 140 тыс. рублей до 35 015 тыс. рублей); на закладку и уход за многолетними насаждениями – в 2,1 раза (с 11 844 тыс. рублей до 25 257,2 тыс. рублей). Обязательства областного бюджета по отдельным видам господдержки исполнены в 2008 году от 66,5 % (система страхования рисков в сельском хозяйстве) до 99,4 % (закладка и уход за многолетними насаждениями); в 2009 году – от 59,4 % (средства химизации) до 99,4 % (элитное семеноводство); в 2011 году – от 91,6 % (средства химизации) до 99,8 % (закладка и уход за многолетними насаждениями). В 2010 году обязательства областного бюджета по перечисленным видам господдержки выполнены практически на 100 процентов.

В нарушение постановлений Правительства Российской Федерации от 20 февраля 2006 г. № 99, от 14 июля 2007 г. № 446 и от 29 декабря 2007 г. № 997 (пункт 2) проверенными субъектами Российской Федерации по отдельным видам господдержки, выделенным из федерального бюджета, не были обеспечены в полной мере условия долевого финансирования расходных обязательств из средств региональных бюджетов по основным направлениям сельхозпроизводства.

Так, Минсельхоз КК не обеспечил условия софинансирования из средств краевого бюджета в 2008 году по видам господдержки: «Субсидии на компенсацию части затрат на приобретение средств химизации» (6,4 % вместо 30 %); «Субсидии на поддержку элитного семеноводства» (23,1 % вместо 30 %); «Субсидии на закладку и уход за многолетними насаждениями (28,7 % вместо 30 %).

Департамент АПК БО не обеспечил условия софинансирования из средств областного бюджета в 2008 году по всем видам субсидий не менее 30 % объема средств федерального бюджета, в том числе: на поддержку элитного семеноводства (11,4 % вместо 30 %); на компенсацию части затрат по страхованию урожая сельхозкультур, урожая и посадок многолетних насаждений (20,2 % вместо 30 %); на закладку и уход за многолетними насаждениями (8,8 % вместо 30 %); на приобретение минеральных удобрений (16,9 % вместо 30 %). В 2009 и 2010 году не соблюдены условия долевого финансирования расходных обязательств из областного бюджета по виду господдержки «Субсидии на приобретение средств химизации» (42,5 % и 31 % вместо 43,2 % и 31,4 % соответственно по годам); в 2011 году – по видам господдержки: «Субсидии на приобретение средств химизации» (31,6 % вместо 43,46 %); «Субсидии на поддержку элитного семеноводства» (31,6 % вместо 37,11 %); «Субсидии на

компенсацию части затрат по страхованию урожая сельхозкультур, урожая многолетних насаждений и посадок многолетних насаждений» (31,6 % вместо 34,8 %); «Субсидии на закладку и уход за многолетними насаждениями» (31,6 % вместо 32,88 %).

Минсельхозпрод СО не в полной мере обеспечил условия софинансирования из средств областного бюджета, в том числе: «Субсидии на компенсацию части затрат на приобретение минеральных удобрений» (51,4 % вместо 55,9 % в 2009 году, 40,2 % вместо 60 % в 2010 году); «Субсидии на поддержку элитного семеноводства» (51,1 % вместо 60 % в 2010 году, 57,6 % вместо 60 % в 2011 году); «Субсидии на закладку и уход за многолетними насаждениями (52,9 % вместо 60 % в 2011 году).

В нарушение статей 283, 293 Бюджетного кодекса Российской Федерации Минсельхоз КК, Минсельхоз СО и департамент АПК БО в 2008–2011 годах несвоевременно осуществляли перечисление бюджетных средств сельхозтоваропроизводителям на компенсацию части затрат на приобретение средств химизации, на закладку и уход за многолетними насаждениями и элитное семеноводство. Так, разассигнование средств федерального бюджета и доведение их до конечных получателей производилось в Краснодарском крае с задержкой более 4,5 месяцев, в Самарской и Белгородской областях – 5 месяцев.

При проверке в субъектах Российской Федерации обоснованности выплаты федеральных субсидий по некоторым видам господдержки установлено следующее.

В соответствии с Федеральным законом от 17 декабря 1997 г. № 149-ФЗ «О семеноводстве» (статья 5) в зависимости от этапа воспроизводства сортов сельхозрастений определены категории семян: оригинальные; элитные (семена элиты); репродукционные (семена первой и последующих репродукций, а также гибридные семена первого поколения).

Однако, отдельные сельхозпредприятия и организации Краснодарского края, Самарской и Белгородской областей приобретали не семена элиты, а оригинальные семена, которые не подлежали субсидированию из федерального бюджета.

Госпрограммой определено, что целью мероприятий по поддержке элитного семеноводства является повышение эффективности производства сельхозкультур на основе обеспечения сельхозпроизводителей высококачественными семенами.

Субсидии за счет средств федерального бюджета предоставлялись на приобретение элитных семян у российских производителей сельхозкультур.

В тоже время сельхозпредприятия и организации Самарской области в 2009–2011 годах приобретали элитные семена не у непосредственных производителей, как это предусматривается федеральным законодательством, а у организаций, занимающихся оптовой торговлей и иной деятельностью (ООО «Волгасеммаркет», ООО «УниверсалОптТорг»).

Общая сумма необоснованно выплаченных субсидий из федерального бюджета в проверенных регионах составила 2 791 тыс. рублей. В ходе проверки в доход федерального бюджета возвращено 1 200,8 тыс. рублей (с учетом возврата средств по акту проверки использования средств краевого бюджета, выделенных департаменту сельского хозяйства и перерабатывающей промышленности Краснодарского края на развитие отрасли растениеводства в 2008–2009 годах и первом полугодии 2010 года, проведенной Контрольно-счетной палатой Краснодарского края (акт проверки от 21 сентября 2010 г.).

В нарушение статьи 3 Федерального закона от 29 декабря 2006 г. № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства» господдержка оказывалась организациям, которые по своему статусу не являются сельхозтоваропроизводителями (ГНУ БелНИИСХ Россельхозакадемии, ФГУ КП-8 УФСИН России, ГОУ НПО ПУ № 19, УНИЦ «Агротехнопарк» ФГОУ ВПО БелГСХА, ФГОУ СПО «Новооскольский сельскохозяйственный колледж»).

При обоснованности получения в 2008–2011 годах федеральных субсидий на приобретение средств химизации сельхозтоваропроизводителями Самарской и Белгородской областей установлено несоответствие в справках-расчетах размеров посевных площадей сельхозкультур, подлежащих субсидированию, и размеров посевных площадей сельхозкультур, указанных форме Росстата № 4-СХ. Общая сумма нарушений по данному виду господдержки составила 6 257,9 тыс. рублей. В ходе проверки возвращено в доход федерального бюджета 2 801,8 тыс. рублей. В связи с банкротством отдельных сельхозтоваропроизводителей невозможно взыскать в доход федерального бюджета средства в размере 721,1 тыс. рублей, по Федеральной службе исполнения наказаний – 545,2 тыс. рублей.

При проверке обоснованности перечисления ООО «Родина» Краснодарского края средств федерального бюджета на господдержку страхования сельхозкультур

было также установлено несоответствие указанных в договоре страхования размеров посевных площадей сельхозкультур, подлежащих субсидированию, и размеров посевных площадей сельхозкультур, указанных форме Росстата № 4-СХ. По данному виду господдержки объем необоснованно выплаченных субсидий составил 68,6 тыс. рублей, которые Минсельхозом КК по результатам проверки возвращены в доход федерального бюджета.

Следует отметить, что утвержденный Минсельхозом России механизм представления субсидий по страхованию сельхозкультур не дает возможности оценить правомерность их выделения в ситуации, когда сельхозтоваропроизводители осуществляют страхование посевов озимых культур. Исходя из того, что озимый сев производится в осенний период, а гибель сельхозкультур подтверждается только весной следующего года, имеются расхождения в формах статотчетности по фактической застрахованной посевной площади и сохранившейся посевной площади озимых культур в следующем году, то есть после выплаты субсидий.

Критерий 2. Потребности в ресурсах для достижения целей и результатов Госпрограммы по развитию растениеводства, являются обоснованными, оценены внешние условия и риски реализации Госпрограммы.

Прогноз социально-экономического развития проверенных регионов на среднесрочную перспективу, разрабатываемый соответствующими структурными подразделениями субъектов Российской Федерации совместно с органами местного самоуправления муниципальных районов и городских округов с учетом намерений хозяйствующих субъектов, базируется на итогах социально-экономического развития за истекший период и оценке 2008 года. Такой прогноз основывался на положениях программы улучшения качества жизни населения края и Стратегии социально-экономического развития в Краснодарском крае и Самарской области до 2020 года, в Белгородской области – до 2025 года. При формировании прогноза на среднесрочную перспективу учитывались задачи, ориентиры и приоритеты социально-экономического развития страны, обозначенные в посланиях и выступлениях Президента Российской Федерации и Председателя Правительства Российской Федерации, Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации, федеральных отраслевых стратегиях, концепциях, программах.

В ходе проведения аудита установлено, ни одним из проверенных субъектов Российской Федерации не формировалась и не представлялась в Минсельхоз России сводная потребность в финансовых ресурсах для достижения целей и результатов, определенных в Госпрограмме по направлению – развитие отрасли растениеводства. В результате из-за отсутствия обоснованных расчетов потребности оценить необходимость выделения из федерального бюджета субсидий на выполнение программ и мероприятий по развитию отрасли растениеводства в целом по региону не представилось возможным.

Достижение заявленных Краснодарским краем, Белгородской и Самарской областями индексов развития сельского хозяйства связано с ежегодным увеличением объемов финансирования из федерального бюджета на выполнение расходных обязательств из соответствующего регионального бюджета на поддержку основных направлений сельскохозяйственного производства.

Отсутствие порядка определения объемов необходимых расходных обязательств на очередной финансовый год и на плановый период, оценки их эффективности, наличия ресурсов для их гарантированного исполнения привело к тому, что Минсельхозу КК, Минсельхозу СО и департаменту АПК БО не удалось в 2008–2011 годах в полной мере освоить полученную из федерального бюджета господдержку в виде субсидий.

При этом потребность проверенных регионов в средствах федерального бюджета, в том числе целевым назначением для развития отрасли растениеводства, удовлетворялась Минсельхозом России в полном объеме.

Выборочный анализ показал, что заявленные и полученные в разрезе отдельных видов прямой господдержки средства федерального бюджета, выделенные для развития отрасли растениеводства, были освоены путем их перечисления получателям субсидий, следующим образом:

- субсидии на приобретение элитных семян – Минсельхозом КК на 100 % в 2008 – 2010 годах, на 79,2 % в 2011 году; Минсельхозом СО на 43,3 % в 2008 году и на 95,5 % в 2011 году;

- субсидии на закладку и уход за многолетними насаждениям – Минсельхозом КК на 100 %; Минсельхозом СО на 44,2 % в 2008 году и на 68,1 % в 2011 году;

- субсидии на компенсацию части затрат на приобретение минеральных удобрений – Минсельхозом КК на 99,6 % в 2008 году, на 100 % в 2009 году, на 93,5 % в 2010 году, на 82,5 % в 2011 году; Минсельхозом СО на 56 % в 2008 году и на 99,9 % в 2011 году;

- субсидии на компенсацию части затрат по страхованию урожая сельхозкультур, урожая и посадок многолетних насаждений – Минсельхозом КК на 99,7 % в 2008 году, на 94,2 % в 2009 году, на 100 % в 2010 – 2011 годах; Минсельхозом СО на 93,2 % в 2011 году.

В результате неосвоение средств федерального бюджета по перечисленным видам прямой господдержки за 2008–2011 годы составило: по Краснодарскому краю – 99 582,7 тыс. рублей, по Самарской области – 102 511,2 тыс. рублей.

Также проверенным субъектам Российской Федерации за 2008–2011 годы не удалось в полном объеме освоить средства федерального бюджета по таким отдельным направлениям государственных расходов, как:

- субсидии на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным в российских кредитных организациях: Минсельхозу КК – 48,5 млн. рублей; Минсельхозу СО – 23,1 млн. рублей; департаменту АПК БО – 48,3 млн. рублей;

- субсидии на поддержку экономически значимых региональных программ развития сельского хозяйства субъектов РФ: Минсельхозу КК – 17 млн. рублей;

- субсидии на компенсацию части расходов на дизельное топливо, использованное на проведение сезонных сельхозработ: Минсельхозу КК – 1,5 млн. рублей; Минсельхозу СО – 11,4 млн. рублей; департаменту АПК БО – 0,3 млн. рублей.

Остатки неиспользованных в 2008–2011 годах средств федерального бюджета были с аккумулированы на счетах уполномоченных органов субъектов Российской Федерации и в дальнейшем часть из них возвращена в доход федерального бюджета.

Информация о субсидиях, выделенных на развитие отрасли растениеводства из средств консолидированного бюджета проверенных субъектов Российской Федерации за 2008–2011 годы (на основе данных годовых отчетов сельхозорганизаций), приведена в таблице.

Наименование субъекта РФ	Наименование показателей																			
	2008 год					2009 год					2010 год				2011 год					
	Стоимость валовой продукции растениеводства (млрд. рублей)	Субсидии на развитие отрасли растениеводства (млн. рублей)	Прямая поддержка в виде субсидий на 1 рубль продукции растениеводства (рублей)	Косвенная поддержка на 1 рубль валовой продукции растениеводства (рублей)	Итого субсидий на 1 рубль валовой продукции растениеводства (рублей)	Стоимость валовой продукции растениеводства (млрд. рублей)	Субсидии на развитие отрасли растениеводства (млн. рублей)	Прямая поддержка в виде субсидий на 1 рубль продукции растениеводства (рублей)	Косвенная поддержка на 1 рубль валовой продукции растениеводства (рублей)	Итого субсидий на 1 рубль валовой продукции растениеводства (рублей)	Стоимость валовой продукции растениеводства (млрд. рублей)	Субсидии на развитие отрасли растениеводства (млн. рублей)	Прямая поддержка в виде субсидий на 1 рубль продукции растениеводства (рублей)	Косвенная поддержка на 1 рубль валовой продукции растениеводства (рублей)	Итого субсидий на 1 рубль валовой продукции растениеводства (рублей)	Стоимость валовой продукции растениеводства (млрд. рублей)	Субсидии на развитие отрасли растениеводства (млн. рублей)	Прямая поддержка в виде субсидий на 1 рубль продукции растениеводства (рублей)	Косвенная поддержка на 1 рубль валовой продукции растениеводства (рублей)	Итого субсидий на 1 рубль валовой продукции растениеводства (рублей)
Краснодарский край – всего	123,0	906,8	0,007	0,003	0,01	107,7	1 301,1	0,012	0,007	0,019	126,2	579,5	0,004	0,007	0,011	159,2	1 406,7	0,008	0,005	0,014
федеральный бюджет		760,4	0,006		0,009		870,2	0,008		0,014		382,3	0,003		0,009		1 073,8	0,006		0,011
бюджет субъекта РФ		146,4	0,001		0,001		430,8	0,003		0,004		197,2	0,001		0,002		332,9	0,002		0,002
Белгородская область – всего	15,5	695,5	0,045	0,018	0,063	18,2	773,3	0,043	0,05	0,093	14,1	579,7	0,041	0,069	0,011	28,1	502,8	0,018	0,038	0,056
федеральный бюджет		539,3	0,035		0,053		442,6	0,024		0,074		400,0	0,028		0,093		343,4	0,012		0,048
бюджет субъекта РФ		156,2	0,01		0,01		330,7	0,018		0,02		179,7	0,013		0,017		159,4	0,006		0,008
Самарская область – всего	24,2	283,0	0,012	0,004	0,016	21,3	432,7	0,021	0,007	0,027	14,6	283,0	0,02	0,012	0,031	29,1	653,2	0,023	0,006	0,028
федеральный бюджет		105,3	0,005		0,007		174,7	0,009		0,013		124,3	0,009		0,018		170,8	0,006		0,01
бюджет субъекта РФ		177,7	0,008		0,009		258,0	0,013		0,014		158,7	0,011		0,013		482,4	0,017		0,018

Анализ данных, приведенных в таблице, свидетельствует о том, что стоимость валовой продукции растениеводства во всех проверенных регионах имела неустойчивый характер, что обусловлено рядом объективных причин (2009 и 2010 годы – засуха). За период с 2008 по 2011 годы она увеличилась в Краснодарском крае в 1,3 раза (с 123 до 159,2 млн. рублей), в Белгородской области – в 1,8 раза (с 15,5 до 28,1 млн. рублей), в Самарской области – в 1,2 раза (с 24,2 до 29,1 млн. рублей).

В Краснодарском крае если в 2008 году на 1 рубль валовой продукции растениеводства приходилось 0,9 копейки федеральных субсидий, то в 2011 году – 1,1 копейки (в 1,2 раза больше); из средств краевого бюджета в 2008 году – 0,1 копейки (в 9 раз меньше, чем средств федерального бюджета), в 2011 году – 0,2 копейки (в 5,5 раза меньше).

В Белгородской области в 2008 году на 1 рубль валовой продукции растениеводства приходилось 5,3 копейки федеральных субсидий (в 5,3 раза больше,

чем субсидий, выделенных из областного бюджета), в 2011 году соответственно – 4,9 копейки федеральных субсидий, что в 6,1 раза превысило уровень объема субсидий, выделенных из областного бюджета на отрасль растениеводства.

В Самарской области в 2008 году на 1 рубль валовой продукции растениеводства приходилось 0,7 копейки федеральных субсидий (в 1,3 раза меньше, чем субсидий, выделенных из областного бюджета), в 2011 году – 1,1 копейки, или в 1,6 раза больше, чем в 2008 году.

Таким образом, доля средств федерального бюджета на 1 рубль валовой продукции растениеводства составляла: в Краснодарском крае – 90 % в 2008 году, 73,7 % в 2009 году, 81,8 % в 2010 году, 78,6 % в 2011 году; в Белгородской области – 84,1 % в 2008 году, 79,6 % в 2009 году, 84,5 % в 2010 году, 87,5 % в 2011 году; в Самарской области – 43,8 % в 2008 году, 48,1 % в 2009 году, 58,1 % в 2010 году, 35,7 % в 2011 году.

По цели 3. Определить обеспечивает ли существующий механизм государственной поддержки растениеводства цели Госпрограммы по повышению конкурентоспособности российской сельскохозяйственной продукции.

Критерии оценки эффективности.

Критерий 1. Эффективность использования государственных средств, выделенных на регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия и на поддержку растениеводства, в Краснодарском крае, Белгородской и Самарской областях.

Под влиянием системных проблем общероссийского масштаба, обусловленных структурными изменениями экономики страны, в период с 1990 по 2007 годы происходило снижение ресурсного обеспечения сельскохозяйственной отрасли, что отразилось на производстве сельхозпродукции в регионах Российской Федерации. Негативное воздействие на развитие отрасли также оказали последствия мирового финансового кризиса 2008–2009 годов и засухи 2009, 2010 и 2012 годов.

В тоже время, реализация Госпрограммы и региональных программ развития сельского хозяйства позволили стабилизировать в проверенных субъектах Российской Федерации производственный потенциал, повысить инвестиционную привлекательность отрасли, создать необходимые условия для роста продукции

сельского хозяйства и улучшить финансово-экономическое состояние сельхозпроизводителей регионов.

Так, в Краснодарском крае в 2011 году удельный вес сельского хозяйства в валовом региональном продукте составлял около 14 %, индекс производства продукции сельского хозяйства увеличился на 8,3 процентных пункта и составил 110,7 % к уровню 2005 года, объем валовой продукции достиг 239,2 млрд. рублей (продукция растениеводства – 159,2 млрд. рублей, продукция животноводства – 80 млрд. рублей), показатель производства валовой продукции в расчете на 1 га пашни – 43,9 тыс. рублей. С 2006 по 2011 годы при реализации ПНП «Развитие АПК» и Госпрограммы среднегодовые темпы прироста продукции сельского хозяйства, несмотря на неблагоприятный по погодным условиям 2010 год, составили 1,9 процента. По сравнению с 2005 годом в 2011 году валовой сбор зерна вырос в 1,4 раза, сахарной свеклы – в 2,3 раза, в то время как производство картофеля уменьшилось в 1,3 раза, подсолнечника – на 8,3 процента.

Удельный вес прибыльных хозяйств увеличился с 79 % в 2007 году до 81 % в 2011 году. Прибыль сельхозорганизаций по итогам 2011 года (с учетом субсидий) составила 12 269 млн. рублей при уровне рентабельности 20 %, тогда как в 2008 году полученная прибыль составляла 10 464 млн. рублей при уровне рентабельности 22,3 процента.

На долю АПК Белгородской области приходится 21,8 % валового регионального продукта. В 2011 году индекс производства продукции сельского хозяйства составил 250 % к уровню 2005 года, объем валовой продукции достиг 134,6 млрд. рублей, показатель производства валовой продукции в расчете на 1 га пашни – 84,4 тыс. рублей. С 2006 по 2011 год среднегодовые темпы прироста продукции сельского хозяйства, несмотря на неблагоприятный по погодным условиям 2010 год, составили 24 %, пищевых продуктов, включая напитки – 23 процента. В 2011 году валовой сбор зерна вырос на 16 %, подсолнечника – в 2,5 раза, сахарной свеклы – в 1,7 раза, производство скота и птицы увеличилось в 4 раза, в том числе мяса свиней – в 6,3 раза, мяса птицы – в 4,4 раза по сравнению с 2005 годом.

Удельный вес прибыльных хозяйств увеличился с 61 % в 2005 году до 77 % в 2011 году. Сумма прибыли сельхозорганизаций в 2011 году составила

15,5 млрд. рублей, или возросла более чем в 8,3 раза по сравнению с 2005 годом, уровень рентабельности сельхозпроизводства увеличился до 15,2 % (2005 год 11 %).

В Самарской области на долю валового регионального продукта приходится 7 процентов. Индекс производства продукции сельского хозяйства в 2011 году составил 111,3 % к уровню 2005 года, объем валовой продукции достиг 51 млрд. рублей (продукция растениеводства – 29,1 млн. рублей, продукция животноводства – 21,9 млн. рублей), показатель производства валовой продукции в расчете на 1 га пашни – 17,8 тыс. рублей. За период с 2006 по 2011 год среднегодовые темпы прироста продукции сельского хозяйства составили 1,9 %, пищевых продуктов, включая напитки – 1,6 %. По сравнению с 2005 годом в 2011 году валовой сбор зерна вырос на 10 %, подсолнечника – в 2,4 раза, в то время как производство картофеля уменьшилось на 35 %. Производство скота и птицы уменьшилось на 1,6 % (за счет КРС), а мяса свиней увеличилось на 32 %, мяса птицы – на 17 процентов.

Удельный вес прибыльных хозяйств увеличился с 86,6 % в 2008 году до 89 % в 2011 году. Прибыль сельхозорганизаций по итогам 2011 года (с учетом субсидий) составила 2 121 млн. рублей при уровне рентабельности 18,6 %, тогда как в 2008 году полученная прибыль составляла 1 643 млн. рублей при уровне рентабельности 18,1 процента.

Осуществляемая на протяжении ряда лет господдержка сельхозорганизаций путем субсидирования процентной ставки по кредитам, предоставляемым на проведение работ по мелиорации, химизации, приобретения элитных семян, племенного скота и птицы не решает всех проблем. Остаются нерешенными вопросы изменения структуры сельхозпроизводства, его перепрофилирования в сторону более рентабельных видов деятельности, финансового оздоровления сельхозорганизаций и эффективного использования земельных ресурсов.

Цель аудита эффективности заключалась в изучении проблем и причин, влияющих на рост производства в сельскохозяйственном секторе АПК Краснодарского края, Белгородской и Самарской областей на основе анализа деятельности двух взаимосвязанных между собой отраслей (растениеводство и животноводство), которые требуют значительного объема инвестиций.

Можно констатировать, что нехватка финансовых ресурсов у сельхозпроизводителей этих регионов для пополнения оборотных средств и покрытия кредитов сдерживает приток инвестиций, обуславливая недостаточный рост в сельскохозяйственном секторе экономики.

Инвестиции в основной капитал предприятий сельского хозяйства Краснодарского края в 2008 году составили 19 290 млн. рублей или 9,6 % к общему объему (средние позиции в инвестициях крупных и средних предприятий края), в 2011 году – 18 694 млн. рублей или 3,7 % (снижение на 5,9 процентных пункта); Белгородской области в 2008 году – 30 757,5 млн. рублей или 37,5 % (одно из первых мест в инвестициях в основной капитал крупных и средних предприятий области), в 2011 году – 21 412,1 млн. рублей или 27 % (снижение на 10,5 процентных пункта); Самарской области в 2008 году – 1 887 млн. рублей или 1,7 % (одно из последних мест в инвестициях в основной капитал крупных и средних предприятий области), в 2011 году – 1 705,7 млн. рублей или 1,3 % (снижение на 0,4 процентных пункта).

Информация об инвестициях, вложенных в развитие АПК Краснодарского края, Белгородской и Самарской областей за 2008–2011 годы, приведены в таблице.

(млрд. рублей)

Наименование субъекта РФ	Наименование показателей															
	2008 год				2009 год				2010 год				2011 год			
	Животноводство	Растениеводство	Пищевая и перерабатывающая промышленность	Общий объем инвестиций	Животноводство	Растениеводство	Пищевая и перерабатывающая промышленность	Общий объем инвестиций	Животноводство	Растениеводство	Пищевая и перерабатывающая промышленность	Общий объем инвестиций	Животноводство	Растениеводство	Пищевая и перерабатывающая промышленность	Общий объем инвестиций
Краснодарский край	7,7	11,5	1,1	20,3	8,0	7,1	0,9	16,0	7,5	7,6	2,1	17,2	8,1	9,8	3,7	21,6
Белгородская область	26,6	4,2	3,1	33,9	16,7	1,8	5,2	23,7	16,4	0,9	6,8	24,1	15,7	5,7	5,1	26,5
Самарская область	0,9	0,7	3,8	5,4	1,0	1,2	1,8	4,0	1,0	0,8	2,8	4,6	0,5	0,9	2,5	3,9

Как видно из таблицы, разноплановая динамика инвестиций в основной капитал сельского хозяйства во всех проверенных регионах в последние годы привела к тому, что сельхозпредприятия вынуждены финансировать свою деятельность преимущественно за счет собственных средств, которых недостаточно для покрытия все возрастающих издержек.

В 2008–2011 годах в развитие основных отраслей АПК вложено инвестиций: по Краснодарскому краю – 75,1 млрд. рублей (животноводство – 31,3 млрд. рублей,

растениеводство – 36 млрд. рублей), Белгородской области – 108,2 млрд. рублей (животноводство – 75,4 млрд. рублей, растениеводство – 12,6 млрд. рублей), Самарской области – 17,9 млрд. рублей (животноводство – 3,4 млрд. рублей, растениеводство – 3,7 млрд. рублей), то есть соответственно по регионам на развитие отрасли растениеводства было направлено 47,9 %, 11,6 % и 20,7 % инвестиций.

Объем господдержки приоритетных отраслей сельского хозяйства из консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации за 2008–2011 годы составил: по Краснодарскому краю – 4,2 млрд. рублей (федеральный бюджет – 3,1 млрд. рублей, краевой бюджет – 1,1 млрд. рублей, или в 2,8 раза меньше), по Белгородской области – 2,5 млрд. рублей (федеральный бюджет – 1,7 млрд. рублей, областной бюджет – 0,8 млрд. рублей, или в 2,1 раза меньше), по Самарской области – 1,5 млрд. рублей (федеральный бюджет – 0,6 млрд. рублей, областной бюджет – 0,9 млрд. рублей, или в 1,5 раза больше).

Оценка размеров используемых площадей земель сельхозназначения показала, что за 2008–2011 годы происходило их сокращение. Так, в Краснодарском крае они сократились на 8,1 тыс. га, в Белгородской области – на 86,6 тыс. га, в Самарской области – на 26,2 тыс. га. Основными причинами, повлиявшими на уменьшение площади земель сельхозназначения, в проверенных субъектах Российской Федерации являются: утверждение генеральных планов населенных пунктов и новых границ населенных пунктов, а также перевод земель сельхозназначения в земли промышленности или лесного фонда.

На развитие растениеводства большое влияние также оказывает состояние почвенного плодородия сельхозземель, что связано с осуществлением мероприятий по их мелиорации. Развитие мелиорации сельхозземель является одним из важнейших факторов, влияющих на получение стабильного урожая сельхозкультур.

Так, **Краснодарский край** находится в зоне неустойчивого увлажнения, что обуславливает негативное влияние природно-климатических рисков, сопровождающихся снижением урожайности и сбора продукции растениеводства. Площади орошаемых земель на 1 января 2013 года составляли 385,5 тыс. га, в том числе 375,9 тыс. га пашни. В составе орошаемой пашни рисовые орошаемые системы занимают 234,5 тыс. га, не рисовые севообороты – 141,6 тыс. га. Площади орошения овощных культур в 2012 году составили более 30 тыс. га.

Имеющийся производственный потенциал края позволяет ежегодно производить до 10 млн. тонн зерна, 1,2 млн. тонн подсолнечника и более 0,5 млн. тонн риса. В крае производится свыше 10 % российских объемов зерна, три четверти риса, более трети зерновой кукурузы, около 20 % сахарной свеклы и подсолнечника.

Увеличение объемов производства зерна в крае планируется не за счет расширения площадей, а путем повышения плодородия почв, обновления машинотракторного парка, внедрения в производство современных систем земледелия, которые будут обеспечивать низкокзатратное и высокоэффективное сельхозпроизводство при рациональном использовании природных ресурсов и не вызывать негативных экологических последствий.

По урожайности и валовому сбору подсолнечника край занимает также ведущее место в России. Наибольший валовой сбор маслосемян подсолнечника был получен в 2008 году, когда подсолнечник занимал 545 тыс. га или 15 % в структуре посевных площадей края. Благодаря хорошим погодно-климатическим условиям 2008 года получена рекордно высокая урожайность 23,4 ц/га. В 2011 году, несмотря на сокращение площадей подсолнечника до 454 тыс. га валовой сбор увеличился до 1 056 тыс. тонн, а средняя урожайность составила 23,6 ц/га. Таким образом, дальнейшее увеличение объемов производства подсолнечника при оптимизации посевных площадей возможно путем повышения урожайности культуры за счет совершенствования технологии возделывания и использования высокоурожайных гибридов.

В Краснодарском крае в проверяемом периоде наблюдалось увеличение производства сои за счет расширения посевных площадей и повышения ее урожайности. По сравнению с 2001 годом площадь посевов сои увеличилась в 3 раза и составила в 2011 году 132,2 тыс. га (3,7 % пашни). Объем производства соевых бобов увеличился в 7 раз и в 2011 году достиг 245 тыс. тонн. За последние 4 года урожайность сои в крае увеличилась на 18 %. Потенциал этой культуры позволяет получать до 40 ц/га соевых бобов. Обладая благоприятными климатическими условиями для производства сои, край располагает резервами по увеличению производства этой культуры.

Как было отмечено выше, Краснодарский край является основным рисопроизводящим регионом в России, где валовой сбор риса составляет 80 % общероссийского. В течение последних лет отмечается положительная динамика производства риса. В пищевом балансе населения страны, по данным ГНУ «Всероссийский научно-исследовательский институт риса Россельхозакадемии», основная доля (42 %) в потреблении круп приходится на рис.

В последние 5 лет валовой сбор кубанского риса вырос на 255 тыс. тонн и составил в 2012 году 856,7 тыс. тонн, урожайность – 60 ц/га, что соответствует уровню европейских рисопроизводящих стран, таких как Италия, Испания, Турция.

Повышение эффективности производства риса стало возможным за счет мер господдержки рисопроизводителей на федеральном и краевом уровне, которые позволили снизить его себестоимость (10 %) и увеличить рентабельность отрасли. Определенную роль сыграло и внедрение современных технологий возделывания риса и использования новых высокопродуктивных сортов.

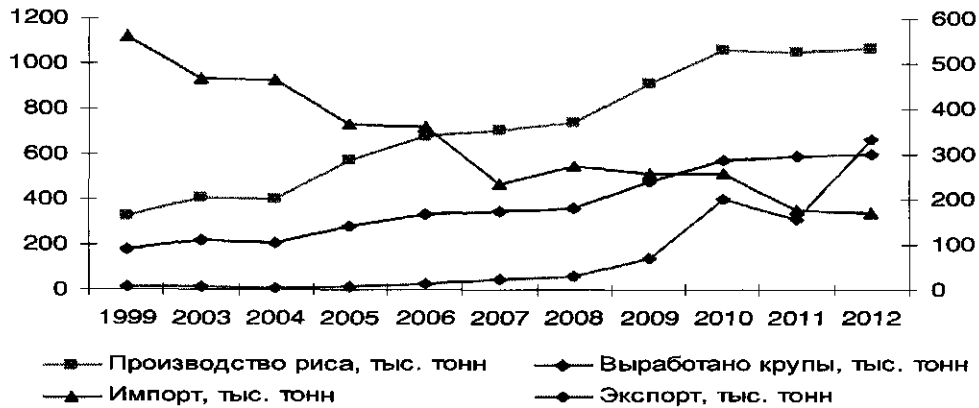
Меры тарифно-таможенного регулирования, ужесточение контроля таможенной стоимости риса и его качества, позволили снизить объемы ввозимого на территорию России риса по демпинговым ценам. С 2010 года действующая ставка единой пошлины на рис и мукомольно-крупяную продукцию из него на территории Таможенного союза России, Белоруссии и Казахстана составляла 0,12 евро за 1 кг. В настоящее время при вступлении России в ВТО ставка единой пошлины на рис снизилась до 0,045 евро/кг, а через три года с даты присоединения будет составлять 0,03 евро/кг, что в свою очередь приведет к увеличению объемов импорта риса и снизит спрос на крупу риса отечественного производства из-за высоких цен на произведенную продукцию. Тем не менее, в настоящее время благодаря развитию рисоводства импорт риса в стране уменьшен с 258,2 тыс. тонн в 2009 году до 162,7 тыс. тонн в 2012 году.

При численности населения России 143 млн. человек потребность в крупе риса составляет 572 тыс. тонн. В то же время, с учетом импорта уже в 2011 году на внутреннем рынке страны было 770 тыс. тонн риса.

Выходом из сложившейся ситуации является увеличение экспорта крупы риса отечественного производства. Общий объем экспорта риса из России за

последние 10 лет составил более 400 тысяч тонн. Основное направление поставок риса на экспорт – Турция. На втором месте по объемам отгруженной продукции из России – Казахстан.

Производство зерна и крупы риса в России, импорт и экспорт продукции рисоводства



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

Следствием вступления России во Всемирную торговую организацию явилось ухудшение условий таможенно-тарифной защиты сельхозтоваропроизводителей. Ранее действовавшие меры тарифно-таможенного регулирования, ужесточение контроля таможенной стоимости риса и его качества, позволили снизить объемы ввозимого на территорию России риса по демпинговым ценам. С 2010 года действующая ставка единой пошлины на рис и мукомольно-крупяную продукцию из него на территории Таможенного союза России, Белоруссии и Казахстана составляла 0,12 евро за 1 кг. В настоящее время при вступлении России в ВТО ставка единой пошлины на рис снизилась до 0,045 евро/кг, а через три года с даты присоединения будет составлять 0,03 евро/кг, что в свою очередь приведет к увеличению объемов импорта риса и снизит спрос на крупу риса отечественного производства из-за высоких цен на произведенную продукцию.

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

На момент проверки в Краснодарском крае площади РОС с неудовлетворительным техническим состоянием, не пригодные для выращивания риса, составляли 11 тыс. га; на 8 тыс. га требуется проведение реконструкции; более 120 тыс. га требуют проведения ремонтной и эксплуатационной планировки; на 87,5 тыс. га требуется ежегодно производить ремонтно-восстановительные работы. Рисоводческие хозяйства за счет собственных средств не способны осуществлять весь комплекс необходимых мелиоративных работ по реконструкции и ремонту РОС.

Существенным фактором, сдерживающим возможность господдержки рисоводства, является также отсутствие прав собственности на внутрихозяйственную сеть РОС. Мелиоративный рисосеющий комплекс Краснодарского края включает 234 тыс. га РОС с внутрихозяйственной инженерно-мелиоративной сетью (оросительные и сбросные каналы, гидротехнические сооружения, дороги и мосты), занимающей площадь 32,7 тыс. га (из расчета 14 % от общей площади РОС).

Построенная в 1992 году за счет средств государственного бюджета РОС края, постановлением Правительства Краснодарского края от 25 мая 1992 г. № 266 «О передаче внутрихозяйственных, оросительных и осушительных систем на баланс колхозов и совхозов» предусматривала передачу внутрихозяйственной сети с баланса федерального предприятия (ПО «Краснодарремелиорация») на баланс колхозов и совхозов. При этом согласно законодательству, указанные объекты мелиорации остались в государственной собственности. Вместе с тем, с 1992 года практически все сельхозпредприятия, которым передавалась на баланс внутрихозяйственная сеть, были реорганизованы или вовсе ликвидированы.

Большая часть хозяйств неоднократно меняла собственников, вследствие чего вновь созданные на этих землях сельхозпредприятия не имеют на балансе внутривладельческую сеть.

По данным территориального управления Росимущества по Краснодарскому краю и департамента имущественных отношений Краснодарского края внутривладельческая оросительная система в реестрах государственного имущества федерального и краевого уровней не значится. Таким образом, право собственности на внутривладельческие сети РОС в установленном порядке не зарегистрировано ни за хозяйствующими субъектами, ни за государством. В связи с этим, Краснодарский край не может выделять хозяйствам средства из бюджета для субсидирования затрат на проведение ремонтно-восстановительных работ, поскольку юридически не оформлены ни объекты капитального строительства, ни право пользования ими.

Положениями статьи 11 Федерального закона от 10 января 1996 г. № 4-ФЗ «О мелиорации земель» предусмотрено, что к федеральной собственности относятся государственные мелиоративные системы и отдельно расположенные гидротехнические сооружения, размещенные на территории одного или на территориях нескольких субъектов Российской Федерации, осуществляющие межрегиональное и (или) межхозяйственное водораспределение и построенные (строящиеся) за счет средств федерального бюджета, а также используемые для осуществления полномочий Российской Федерации. Поскольку подавляющее большинство рисовых мелиоративных систем, расположенных на территории края, являются межхозяйственными, то в силу указанной статьи федерального закона «О мелиорации земель» данные объекты являются федеральной собственностью. Таким образом, в настоящее время почти 32,8 тыс. га земель сельхозназначения, занятых рисовыми мелиоративными системами и гидротехническими сооружениями, используются хозяйствующими субъектами Краснодарского края без надлежащего оформления права пользования.

Подпунктом 7 пункта 1 статьи 1 Земельного кодекса Российской Федерации установлен принцип платности использования земли, согласно которому любое использование земли осуществляется за плату, за исключением случаев, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Федерации. Право передачи объектов РОС в пользование или аренду рисосеющим хозяйствам, либо в собственность субъекта Российской Федерации имеет фактический собственник этого имущества – Российская Федерация в лице Федерального агентства по управлению государственным имуществом. Исходя из принципа платности и того, что рисовая оросительная система относится к федеральной собственности, недополученные доходы федерального бюджета от арендной платы ежегодно составляют 29,2 млн. рублей (расчетно)¹.

Краснодарский край является ведущим регионом промышленного виноградарства в России. Почвенно-климатические условия края позволяют осуществлять производство винограда столовых сортов разных сроков созревания. В крае произрастает более 40 % виноградных насаждений России, а урожай составляет практически 60 % общероссийского объема валового сбора винограда.

Потенциал хозяйственной продуктивности возделываемых в сортов винограда варьирует в интервале от 54 до 248 ц/га. Во всех зонах промышленного виноградарства Краснодарского края отмечается высокая экологичность, энерго- и ресурсосбережение, экономичность новых сортов и технологий, направленные на устойчивое производство винограда, повышение продуктивности и качество востребованной продукции.

В значительной степени это произошло благодаря помощи государства в виде господдержки на закладку и уходные работы за виноградными насаждениями. Денежные средства, вложенные в закладку молодых виноградников, на 4 года отвлекаются из оборота хозяйств. Более того, в течение этого времени ежегодно требуются еще и значительные финансовые ресурсы на уход за молодыми насаждениями и установку шпалеры. Поэтому без господдержки динамичное развитие виноградарства в России невозможно.

Сортимент винограда является одним из факторов, определяющих устойчивость, продуктивность насаждений и направления использования

¹ За основу расчета взяты средневзвешенные удельные показатели кадастровой стоимости земель сельхозназначения в среднем по Краснодарскому краю (8,4434 рублей/кв. метр); размер арендной платы за земли, находящиеся в собственности РФ (постановление Правительства РФ от 16 июля 2009 г. № 582), коэффициент инфляции. Таким образом, рассчитанная кадастровая стоимость межхозяйственных рисовых оросительных земель составляет 2 764 500 тыс. рублей (32 755 гектаров x 10 000 кв.м. x 8,4434 рублей). Соответственно, арендная плата составит 29 165,5 тыс. рублей (2 764 500 x 0,01 % x 1,055).

продукции. В целях улучшения сортимента виноградных насаждений виноградарскими предприятиями края введено в Госреестр селекционных достижений, допущенных к использованию, 16 сортов (9 столовых и 7 технических).

В части сокращения импортозависимости особое внимание уделяется столовому виноградарству. Российский рынок потребляет более 300 тыс. тонн винограда в год. Объем его производства в 2012 году в целом по России составил 30 тыс. тонн, в том числе в Краснодарском крае – 12,8 тыс. тонн (42,7 %).

В 2012 году валовой сбор винограда в крае составил 144,4 тыс. тонн, или 177 % к уровню 2006 года и более 60 % к общероссийскому показателю. Реновация насаждений преимущественно высококачественным посадочным материалом, повышение уровня агротехники способствовали росту средней урожайности. Урожайность виноградников в 2012 году достигла 77,7 ц/га, что на 33 % выше уровня 2006 года.

Промышленное виноградарство вовлекает в процесс общественного производства значительные трудовые ресурсы, что способствует росту занятости населения и его благосостояния (100 га виноградников создают не менее 40 рабочих мест); формирует экономическую основу бюджетов разных уровней. На Кубани работает более 50 виноградарских предприятий, которыми возделывается 30 столовых сортов винограда и 87 технических.

Экономические расчеты показывают, что выращивание 1 га технических виноградников обеспечивает поступление всех налогов в бюджет в размере более 50 тыс. рублей. Технический виноград можно отнести к наиболее эффективной с налоговой точки зрения сельхозкультуре. По расчетам ученых таких земель для винограда в Краснодарском крае насчитывается около 65 тыс. га.

Необходимо подчеркнуть, что членство Российской Федерации в ВТО также предъявляет отдельные требования по гармонизации положений национальных стандартов с международными правилами и нормами в области виноградарства. В настоящее время Российская Федерация является единственной европейской страной выращивающей виноград, не имеющей закона о виноградарстве, который регламентировал бы правила регулирования сортовой политики виноградарства, описание особенностей почвенно-

климатических условий, необходимых для его выращивания, формирования и определения географических зон и субъектов правоотношений.

Принятие данного закона позволило бы удовлетворить потребности Российской Федерации в продукции виноградарства, а также определить меры государственной поддержки этой отрасли на основе максимального сочетания интересов производителей винограда и государства.

В Краснодарском крае, где работают 14 плодовых садоводческих питомников, производство посадочного материала в среднем составляет около 2 миллионов саженцев в год, что обеспечивает потребности предприятий края практически полностью. Несмотря на имеющиеся в Краснодарском крае, фруктохранилища общим объемом более 90 тыс. тонн, существуют негативные факторы, препятствующие развитию российского садоводства и, соответственно, снижающие его конкурентоспособность с импортной плодовой продукцией.

Главная проблема – существующая система сертификации средств защиты растений. Принятая в Российской Федерации система сертификации средств защиты растений, приводит к задержке на годы поступления в распоряжение садоводов необходимых химикатов и удобрений. Действующая нормативная база приводит к тому, что в странах Европейского союза некоторые препараты имеют регистрацию с более высокой нормой расхода, чем в России. В настоящее время регистрация биопрепаратов для борьбы с вредителями и болезнями в садах ограничена. Сложности при регистрации создают проблемы у производителей при применении интегрированных систем защиты садов от комплекса вредителей.

Существенно повышает себестоимость низкий уровень механизации. Доля ручного труда при возделывании многолетних насаждений составляет 70-75 %, а переход на индустриальные технологии сдерживается из-за недостатка специальной сельхозтехники, которая в Российской Федерации не производится, а ввозимая импортная облагается сверхвысокими таможенными пошлинами, что дает иностранным производителям определенные преференции.

Анализ, проведенный в ходе аудита эффективности, показал, что в **Белгородской области** благодаря внедрению передовых технологий в почвообработке, использованию высокоурожайных сортов основных культур удалось добиться стабилизации показателя урожайности, несмотря на ежегодно повторяющиеся неблагоприятные погодные и климатические явления. Общая площадь орошаемых земель составляет 29,3 тыс. га, из них 3,9 тыс. га (14 %) орошаются оросительно-обводнительными системами, находящимися в федеральной собственности.

При относительной стабилизации размера посевных площадей под зерновыми культурами происходит их сокращение под кормовыми культурами, являющимися основными для развития животноводства. Так, посевные площади кормовых культур за проверяемый период сократились на 75,1 тыс. гектаров (на 27,8 %). Перераспределение посевных площадей произошло в пользу зерновых культур (соя), что было обусловлено активным развитием зерноомных отраслей животноводства (птицеводство, свиноводство).

В области корма для КРС производятся в объемах, позволяющих обеспечить содержание поголовья и его запланированную продуктивность.

В 2011 году в Белгородской области получено 34,9 тыс. тонн плодово-ягодной продукции, что составляет 42 % от научно-обоснованных норм потребления разработанных Институтом питания Академии медицинских наук Российской Федерации. Потребность области в овощах с учетом научно-обоснованных норм потребления Института питания АМН РФ составляет 213,4 тыс. тонн. Ежегодное их производство колебалось с 138,8 тыс. тонн в 2008 году до 178,3 тыс. тонн в 2011 году.

Для насыщения потребительского рынка овощами местного производства в области реализуются 3 проекта по строительству тепличных комплексов площадью от 6 до 14 га, 2 тепличных комплекса площадью 2 и 1 га, а также 9 теплиц площадью до 0,2 гектаров.

В **Самарской области** имеется 140 тыс. га сельхозугодий, протяженность государственных оросительных систем составляет 97,5 тыс. га. В хорошем мелиоративном состоянии находятся земли на площади 127,1 тыс. га,

удовлетворительном – 9,4 тыс. га и неудовлетворительном – 3,5 тыс. га. Общая площадь земель, на которой требуется улучшение земель и технического уровня мелиоративных систем, составляет 131,7 тыс. га.

В тоже время, при относительной стабилизации размера посевных площадей под кормовыми культурами и картофелем происходит их сокращение под зерновыми культурами, являющимися основными для развития сельского хозяйства области. С 2008 по 2011 год посевные площади зерновых культур сократились на 365,3 тыс. га (на 30,9 %). Перераспределение посевных площадей произошло в пользу кормовых культур, подсолнечника и картофеля, что обусловлено наибольшей привлекательностью выращивания этих культур для сельхозпроизводителей области. В целом за счет увеличения площадей технических культур, в основном подсолнечника посевную площадь сельхозкультур удалось стабилизировать на уровне 1,8 млн. га.

Учитывая рост поголовья КРС в сельхозпредприятиях Самарской области и в целях его сохранения, особое внимание уделяется обеспечению поголовья грубыми и сочными кормами. За 2008–2011 годы площадь кормовых культур увеличилась с 236 тыс. га до 280 тыс. га (на 19 %).

Несмотря на меры господдержки, существует значительный диспаритет цен между продукцией сельского хозяйства и средствами ее производства, что обуславливает рост себестоимости сельхозпродукции. При этом сезонность сельхозработ вынуждает сельхозпроизводителей привлекать большие заемные суммы в весенне-летне-осенний период на производственные нужды (ГСМ, семена, удобрения и др.), что ведет к дополнительным затратам в виде процентов за кредит.

Как и в других регионах Российской Федерации, в Краснодарском крае, Белгородской и Самарской областях цены на приобретаемые сельхозорганизациями ресурсы растут быстрее, по сравнению с ценами на реализуемую сельхозпродукцию.

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

Самарской области цены на пшеницу упали на 2,7, тогда как на бензин возросли в 1,2 раза, на тракторы – 1,1 раза.

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

В Краснодарском крае сельхозпроизводителями в 2008–2011 годах было приобретено более 7,1 тысяч тракторов, более 1,6 тысяч зерноуборочных комбайнов, около 0,6 тысяч кормоуборочных комбайнов и 4,5 тысячи единиц почвообрабатывающей техники на общую сумму более 26,2 млрд. рублей, в том числе: за счет средств федерального бюджета через ОАО «Росагролизинг» на сумму более 1 млрд. рублей, по кредитам коммерческих банков – на 7,1 млрд. рублей, за счет собственных средств – на 18,1 млрд. рублей.

В Белгородской области к уровню 2008 года энергообеспеченность и техническая оснащенность сельхозпредприятий по основным видам сельхозмашин в 2011 году увеличилась только в 1,1 раза, суммарная номинальная мощность – в 1,3 раза.

По сравнению с 2008 годом в Самарской области по основным видам сельхозмашин парк тракторов, зерно- и кормоуборочных комбайнов уменьшился в 1,2 раза. В тоже время в 1,1 раза увеличилась энергообеспеченность и техническая оснащенность сельхозпредприятий и суммарная номинальная мощность двигателей тракторов, комбайнов и самоходных машин.

Анализ реализации мероприятий Госпрограммы в период с 2008 по 2011 год в проверенных субъектах Российской Федерации показал следующее.

В Краснодарском крае в 2008–2011 годах на развитие отрасли растениеводства было направлено 9 536 млн. рублей, в том числе из федерального бюджета 7 701,4 млн. рублей. Фактический объем прямой господдержки за 2008–2011 годы по отрасли растениеводства составил 4 194,1 млн. рублей, в том числе из федерального бюджета – 3 086,7 млн. рублей. Соотношение федеральной и краевой прямой господдержки составило 73,6 % и 26,4 %, а с учетом косвенной

поддержки (субсидии на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным в российских кредитных организациях) – 80,8 % и 19,2 % соответственно. Несмотря на рост прямой господдержки, объемы косвенной поддержки ежегодно уменьшались. Так, по сравнению с 2008 годом количество предоставленных инвестиционных кредитов в 2011 году сократилось в 1,7 раза. Причем, если в среднем сумма предоставленных кредитов кредитными организациями края в 2011 году практически не изменилась, то в разрезе кредитных организаций доля ОАО «Россельхозбанк» уменьшилась в 3,2 раза, ОАО «Сбербанк» – в 1,1 раза. При росте в 2011 году объема господдержки предприятиям и организациям АПК различных форм собственности из бюджетов всех уровней в 1,5 раза по сравнению с 2008 годом увеличение ее доли в валовой продукции растениеводства произошло в основном за счет увеличения финансирования из федерального бюджета (в 1,3 раза).

В **Белгородской области** в 2008–2011 годах на развитие отрасли растениеводства было направлено 8 223,5 млн. рублей, в том числе из федерального бюджета 6 988,2 млн. рублей. В общем объеме финансирования фактическая доля прямой господдержки за счет средств федерального бюджета за 4 года составила 69,2 %, за счет средств областного бюджета – 30,8 %, а с учетом косвенной поддержки – 85 % и 15 % соответственно. Несмотря на рост прямой господдержки, наиболее быстрыми темпами в последние 4 года увеличивались объемы косвенной поддержки, выразившиеся в росте объемов субсидированных кредитов. Если в 2008 году размер субсидий на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам из консолидированного бюджета области составил 4 244,4 млн. рублей, то в 2011 году – 9 820 млн. рублей (увеличение более чем в 2,3 раза). В тоже время в 2011 году на развитие экономики сельского хозяйства и переработки поступило 26,5 млрд. рублей инвестиций в основной капитал (с учетом субъектов малого предпринимательства), что на 21,8 % меньше, чем в 2008 году (33,9 млрд. рублей). При росте в 2011 году объема господдержки предприятиям и организациям АПК различных форм собственности из бюджетов всех уровней в 2 раза по сравнению с 2008 годом увеличение ее доли в валовой продукции растениеводства произошло за счет увеличения объемов финансирования из федерального бюджета (в 1,6 раза).

В Самарской области в 2008–2011 годах на развитие отрасли растениеводства было направлено 3 182,6 млн. рублей, в том числе из федерального бюджета 1 699,2 млн. рублей. В общем объеме финансирования доля прямой господдержки за счет средств федерального бюджета за 4 года составила 34,8 %, за счет средств областного бюджета – 65,2 %, а с учетом косвенной поддержки – 53,4 % и 46,6 % соответственно. В 2008 году размер субсидий на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам из консолидированного бюджета области составлял 403,3 млн. рублей, в том числе из федерального бюджета 259,1 млн. рублей (64,2 %), в 2011 году – 372,5 млн. рублей, в том числе из федерального бюджета 294,3 млн. рублей (79 %). При росте в 2011 году объема господдержки предприятиям и организациям АПК различных форм собственности из бюджетов всех уровней в 1,5 раза по сравнению с 2008 годом рост ее доли в валовой продукции растениеводства произошел в основном за счет увеличения объемов финансирования из федерального бюджета (в 1,3 раза).

В проверяемом периоде наблюдалось сокращение объемов сельхозтехники, приобретаемой сельхозпроизводителями на условиях финансовой (аренды) лизинга в ОАО «Росагролизинг». Так, приобретение по лизингу автомобилей сократилось в 2,8 раза, тракторов – в 1,8 раза, зерноуборочных комбайнов – в 1,4 раза. А, например, высокотехнологические комплексы сельхозпроизводителями Самарской области вообще не приобретались.

Всеми проверенными субъектами Российской Федерации так и не была преодолена отрицательная динамика по выполнению основных индикаторов и показателей Госпрограммы, установленных в соглашениях с Минсельхозом России.

Например, в Краснодарском крае это: индекс производства продукции животноводства в хозяйствах всех категорий, индекс физического объема инвестиций в основной капитал сельского хозяйства; производство молока; прирост реализации племенного молодняка (условные головы) к предыдущему году; площадь закладки многолетних насаждений, в том числе под виноградарство; удельный вес работающих СПК (к общему числу зарегистрированных кооперативов), всех видов (кредитных, перерабатывающих, снабженческо-

сбытовых, площадь посева рапса ярового и озимого, валовой сбор его семян, удельный вес застрахованных посевных площадей в общей посевной площади.

За период реализации Госпрограммы в Краснодарском крае не были выполнены в 2008–2009 годах – 10 показателей, в 2010–2011 годах – 9 показателей.

В Белгородской области: производство молока, субсидирование процентных ставок по краткосрочным кредитам, объем субсидированных кредитов на техническую и технологическую модернизацию, субсидирование процентных ставок по инвестиционным кредитам на срок от 2 до 10 лет, субсидирование процентных ставок по кредитам (займам) на развитие малых форм хозяйствования, по технической и технологической модернизации сельского хозяйства, по удельному весу застрахованных площадей, субсидированию части затрат по страхованию урожая, площадь посадки многолетних насаждений; посев рапса ярового и озимого, валовой сбор семян и его урожайность.

В целом в Белгородской области в 2008 году не выполнены 6 показателей Госпрограммы, в 2009 году – 13, в 2010 году – 16, в 2011 году – 12 показателей.

В Самарской области: индекс производства продукции животноводства в хозяйствах всех категорий, внесение минеральных удобрений, производство скота и птицы на убой (в живом весе), производство молока, удельный вес работающих СПК (к общему числу зарегистрированных кооперативов), всех видов, субсидирование процентных ставок по кредитам (займам) на развитие малых форм хозяйствования, субсидированию части затрат по страхованию урожая. В области не удалось выполнить обязательства по внесению минеральных удобрений (2008, 2010 и 2011 годы), по доле застрахованных площадей посевов сельхозкультур и посадок многолетних насаждений в общей площади их посевов (2008 год), по посеву рапса ярового и озимого, валовому сбору семян и его урожайности (2010–2011 годы), по удельному весу площади, засеваемой элитными семенами (2008 год), по площади посадки многолетних насаждений (2008 и 2010 год).

Оценка реализации мероприятий Госпрограммы, направленных на развитие отрасли растениеводства показала, что уполномоченными органами проверенных субъектов Российской Федерации не осуществлялся должный контроль за выполнением установленных соглашениями с Минсельхозом России целевых

индикаторов, что отразилось на определении эффективности использования выделенных из федерального бюджета субсидий.

Одной из важнейшей составляющей развития сельского хозяйства и, в частности, отрасли растениеводства, является обеспечение формирования инновационного развития АПК, что напрямую связано с научным и кадровым потенциалом отрасли.

Анализ системы подготовки кадров и кадрового обеспечения АПК показал, что подготовку кадров для АПК в Краснодарском крае осуществляют 2 высших учебных заведения (университеты), 17 учреждений среднего и 20 учреждений начального профессионального образования. В крае созданы 5 ресурсных центров, оснащенные современным материально-техническим оборудованием и сельхозтехникой для подготовки кадров массовых профессий (трактористов-машинистов, овощеводов, виноградарей, животноводов, рисоводов).

Сдерживающим фактором закрепления молодежи на селе является низкий уровень заработной платы, а также отсутствие федеральной целевой программы поддержки и защищенности молодых специалистов, работающих в сельской местности.

Система подготовки кадров и кадровое обеспечение АПК **Белгородской области** основывается на системе подготовки кадров и научном обеспечении, услуги по которым предоставляет Белгородская государственная сельхозакадемия, которая ведет профессиональной подготовки по 27 рабочим специальностям. В 2011 году 86 % выпускников БелГСХА было трудоустроено, в том числе 78 % – в сфере АПК, из них 75 % на должностях специалистов. На протяжении ряда лет в области функционирует Фонд содействия развитию учебно-научного АПК; создан Агротехнопарк, включающий в себя инновационно-консультационный центр, выставочный центр современных технологий в сельском хозяйстве.

В **Самарской области** система подготовки кадров и кадровое обеспечение АПК основывается на подготовке кадров и научном обеспечении, услуги по которым предоставляет ФГБОУ ВПО Самарская государственная сельскохозяйственная академия. В академии созданы разработки по системе обработки почвы и созданию полноценной кормовой базы, системы удобрений,

защиты растений, организации содержания молочного и мясного скота, технологии свиноводства, кормоприготовления и кормления, организации технического сервиса, создания современных высевающих машин и др. Всего внедрено на 80 предприятиях научных разработок с общим экологическим эффектом свыше 48 млн. рублей.

Критерий 2. Увеличение доли российской сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия в общем объеме товарных ресурсов внутреннего рынка как основа достижения пороговых значений Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации.

В январе 2010 года Президентом Российской Федерации была утверждена Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации (далее – Доктрина), которая определила цели, задачи и основные направления государственной экономической политики в области обеспечения продовольственной безопасности страны, необходимые для этого механизмы и ресурсы, возможные риски и угрозы.

В качестве основных задач поставлены: обеспечение физической и экономической доступности продовольствия; обеспечение безопасности пищевых продуктов; устойчивое развитие отечественного агропромышленного производства, достаточное для обеспечения продовольственной независимости страны. При этом под продовольственной независимостью понимается устойчивое отечественное производство пищевых продуктов в объемах не менее установленных пороговых значений его удельного веса в товарных ресурсах внутреннего рынка соответствующих продуктов.

Одним из основных направлений государственной экономической политики в сфере обеспечения продовольственной безопасности Российской Федерации в области производства сельхозпродукции является повышение почвенного плодородия почв и урожайности сельхозкультур. Доктриной определено, что удельный вес основных видов отечественной продукции в общем объеме товарных ресурсов внутреннего рынка должен составлять: зерна – не менее 95 %; сахара – не менее 80 %; растительного масла – не менее 80 %; мяса и мясопродуктов (в пересчете на мясо) – не менее 85 %; молока и молокопродуктов (в пересчете на молоко) – не менее 90 %; рыбной продукции – не менее 80 %; картофеля – не менее 95 %; соли пищевой – не менее 85 процентов.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 марта 2010 г. № 376-р был утвержден План мероприятий по реализации положений Доктрины (далее – план мероприятий Доктрины). В соответствии с планом мероприятий доктрины (20 мероприятий) совместно с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, федеральные органы исполнительной власти должны были подготовить предложения по разработке комплекса мер по повышению эффективности использования земель сельхозназначения, по сохранению и восстановлению их почвенного плодородия.

В 2010–2011 годах Минсельхоз КК, Минсельхозпрод СО и Департамент АПК БО направили в Минсельхоз России предложения по повышению плодородия и эффективности использования земель сельхозназначения, в которых предлагалось осуществить оптимизацию структуры посевных площадей путем расширения посевов бобовых культур и сокращения доли посевов подсолнечника в севооборотах; проведения обязательного агрохимического и эколого-токсикологического обследования посевных площадей; для ослабления негативных тенденций снижения плодородия почв - проведение почвозащитных мероприятий, переход на адаптивно-ландшафтные системы земледелия, применения минимальных и нулевых обработок почвы; с целью определения эффективности использования земель сельхозназначения – осуществление работ по мониторингу плодородия и использования земель сельхозназначения с применением данных спутникового мониторинга.

В ходе проведения аудита эффективности основные факторы, формирующие товарные ресурсы регионального потребительского рынка были сгруппированы по следующим показателям.

1. Источники товарных ресурсов: производство сельхозпродукции, промышленных товаров (продовольственные и непродовольственные товары и продукция подсобными хозяйствами (ЛПХ).

2. Денежные доходы населения и их покупательная способность: соотношение среднедушевых доходов и расходов населения; покупательная способность среднедушевых доходов.

3. Структура импорта (экспорта): ввоз (вывоз) товаров.

Анализ основных факторов, формирующих товарные ресурсы потребительского рынка проверенных субъектов Российской Федерации, за 2010–2011 годы показал, что в основу формирования рыночной конъюнктуры в современной экономике заложены принципы соотношения предложения производителей и покупательского спроса покупателей. Гармонизация системы «предложение-спрос» на потребительском рынке региона и формирование сбалансированного, стабильного механизма обмена материальными ресурсами (товар, деньги) является одной из важнейших задач. Источники формирования товарных ресурсов, формирующие «предложение» на региональном потребительском рынке включают в себя: производство сельхозпродукции, производство промышленных товаров, производство продукции предприятиями малых форм хозяйствования.

Повышению уровня продовольственной независимости Краснодарского края, Белгородской и Самарской областей в 2011 году способствовал рост производственных показателей отрасли сельского хозяйства. Объем производства сельхозпродукции в хозяйствах всех категорий увеличился в указанных регионах на 41,3 %, 128 % и 49 %, составив 239,2 млрд. рублей, 134,6 млрд. рублей и 51 млрд. рублей соответственно.

После снижения в 2009–2010 годах уровня производства основных сельскохозяйственных продуктов, что было следствием финансового кризиса и негативными последствиями засухи, в 2011 году в проверенных регионах по отдельным позициям наблюдалось наращивание объемов производства. Так, в Краснодарском крае производство зерна, картофеля, овощей и бахчевых увеличилось в 1,2 раза, тогда как снизилось производство яиц (- 5 %) и молока (- 2,5 %). В Самарской области производство картофеля, овощей и бахчевых увеличилось в 1,7 раза. Тем не менее, наблюдалось снижение количества произведенных в области яиц. В Белгородской области производство зерна и сахарной свеклы возросло в 2,4 раза, подсолнечника – в 1,7 раза. При этом наблюдалось снижение производства молока (- 3,3 %).

Существенную роль в продовольственном обеспечении каждого субъекта Российской Федерации играют хозяйства населения, которые производят продукты для собственного потребления и продажи.

Например, в Краснодарском крае более половины произведенного картофеля, овощей и бахчевых культур приходится на индивидуальный сектор. По сравнению с 2010 годом в 2011 году производство картофеля и овощей, яиц, мяса в хозяйствах населения увеличилось практически в 1,1 раза. Хозяйствами населения произведено 83,7 % картофеля и 50,1 % овощей и бахчевых. Не в полной мере край обеспечивает себя основными сельскохозяйственными продуктами за счет собственного производства. Однако в 2011 году наблюдался максимальный уровень способности удовлетворить внутренние потребности в хлебопродуктах (127,2 %), мясе и мясопродуктах (101,9 %), картофеле (115,2 %), а также овощах (102,7 %).

Населением Самарской области в 2011 году произведено 63,6 % картофеля и 76,7 % овощей и бахчевых. Не в полной мере область обеспечивает себя основными сельскохозяйственными продуктами за счет собственного производства. Тем не менее, в 2011 году наблюдался максимальный уровень способности удовлетворить внутренние потребности в картофеле (101,1 %), а также овощах и бахчевых (92,4 %).

Нехватка в удовлетворении внутреннего потребления компенсируется главным образом за счет ввоза сельхозпродукции из других регионов и частично за счет импорта. В динамике с 2007 годом наибольшие темпы роста в 2011 году в Краснодарском крае приходились на картофель – в 1,6 раза, мясо и молоко – в 1,5 раза; в Самарской области – на картофель в 3 раза, фрукты и ягоды – в 6,5 раза.

Объемы вывоза из регионов сельхозпродукции, включая экспорт, колеблются по годам. Наибольшие темпы роста в 2011 году в Краснодарском крае приходились на картофель – в 14,4 раза, овощи и бахчевые культуры – в 2,5 раза; в Самарской области – в 7,4 раза на мясо, в 1,5 раза на молоко. В Белгородской области наибольшие темпы роста приходились на сахар – в 1,4 раза.

Стратегическое значение в обеспечении продовольственной безопасности региона также имеет пищевая промышленность. В целом за пятилетний период наблюдается тенденция снижения объемов производства пищевых предприятий по

пяти основным группам продукции (хлеб и хлебобулочные изделия, мясо, колбасные изделия, масло растительное, макаронные изделия).

В 2011 году в Краснодарском крае незначительно увеличилось производство крупы (в основном риса) и цельномолочной продукции, в Самарской области увеличилось производство масла растительного в 2,2 раза, хлеба и хлебобулочных изделий на 1,7 %, колбасных изделий на 0,7 процента.

Одной из составляющих экономической доступности продуктов питания является высокий уровень доходов населения.

Краснодарский край и Самарская область занимают лидирующие позиции соответственно в ЮФО и ПФО по показателю среднемесячных денежных доходов на душу населения. За последние 5 лет среднемесячные денежные доходы населения в этих регионах выросли в 1,9 и 1,5 раза. В 2011 году размер денежного дохода на душу населения в среднем за месяц в Краснодарском крае составлял 18 893,9 рублей, в Самарской области – 21 645 рублей, что на 10,5 % и 6,7 % превысило значение данного показателя, сложившееся в 2010 году, в Белгородской области – 18 820,6 рублей.

Анализируя состояние продовольственной безопасности проверенных субъектов Российской Федерации можно сделать следующие выводы.

Краснодарский край и Самарская область на 100 % обеспечены хлебопродуктами. Однако в этих регионах наблюдается тенденция снижения производства данного вида продукции.

В Краснодарском крае и Самарской области производство мяса и мясопродуктов в 2008–2010 годах уменьшилось на 23 и 11,1 тыс. тонн, а в 2011 году наблюдалось увеличение на 12,5 и 0,7 тыс. тонн соответственно по сравнению с 2010 годом. Производство молока и молокопродуктов в 2008–2010 годах в Самарской области уменьшилось на 40,6 тыс. тонн, в Краснодарском крае увеличилось на 19,6 тыс. тонн, тогда как в 2011 году уменьшилось на 8,2 тыс. тонн. Рост производства овощей и бахчевых культур позволил в 2011 году довести их потребление до рациональных медицинских норм. Потребление молокопродуктов на душу населения в указанных регионах ежегодно не отвечает медицинским нормам.

В Белгородской области производится продуктов питания по отдельным наименованиям в расчете на 1 жителя больше рекомендуемых норм, в том числе: сахар – в 14 раз; растительное масло – в 15 раз; мясо и мясопродукты – в 9 раз; картофель – в 2,8 раза; молоко и молокопродукты – 127,7 % к норме. Вместе с тем, производится 14 % от рекомендуемой нормы потребления рыбы и рыбопродуктов. Уровень обеспеченности области зерном составляет 73,8 %, что обусловлено ограниченностью земельных ресурсов, а также перераспределением баланса зерновых и кормовых культур в сторону увеличения производства и потребления последних. Потребность населения плодово-ягодной продукцией обеспечивается на 48 %, в овощах – на 84 %, тогда как по моркови, огурцам, луку и чесноку, столовой свекле более чем на 100 процентов.

В заключение следует отметить, что растениеводческая отрасль АПК России ежегодно несет убытки из-за неблагоприятной фитосанитарной обстановки. Воздействие вредных организмов приводит к недобору урожая и снижению качества производимой продукции. Поддержание оптимальных фитосанитарных условий при выращивании сельхозкультур – залог получения конкурентоспособной растениеводческой продукции.

Отдельно взятый регион не может достоверно оценивать ситуацию на своей территории, если соседние регионы не станут также добросовестно осуществлять эту работу. Необходимость ее качественного проведения влияет на продовольственную и фитосанитарную безопасность не только одного региона, но и Российской Федерации в целом, а также на соблюдение взятых нашей страной международных обязательств по недопущению массового размножения вредителей и распространения возбудителей болезней растений, проникновения их на территорию сопредельных государств.

Современная российская селекционная наука работает над созданием новых сортов растений, отличающихся более высокой урожайностью, качеством продукции и другими характеристиками. Но даже самый лучший с точки зрения селекции сорт не может проявить своих потенциальных возможностей, если посев производить семенами низких кондиций, не соблюдать научно обоснованные нормы сортосмены и сортообновления, агроэкологические принципы семеноводства. Эту

работу необходимо осуществлять на федеральном уровне, прежде всего, из-за масштабного перемещения семян из одного региона в другой.

Одной из задач федеральной и региональной политики в сельском хозяйстве на современном этапе должно стать государственное регулирование этой важнейшей отрасли включающее:

- формирование ценовой политики на семена важнейших сельхозкультур путем установления их базисной закупочной цены по регионам;
- инвестирование средств через целевое финансирование инновационных программ, а также систему лизинга основных средств производства;
- предоставление доступа к льготным кредитным ресурсам, поддержки элитного семеноводства;
- приоритетное финансирование затрат на фундаментальную науку и важнейшие направления селекции;
- учет площадей всех сортовых посевов в масштабе России;
- установление мер административной и уголовной ответственности за использование охраняемых сортов сельхозрастений без согласования с патентообладателем;
- ввод сертифицированных семян в торговый оборот предоставляет потенциальную возможность сбора селекционного вознаграждения за использование сорта – роялти. Перевод отрасли на максимальную самокупаемость возможен на основе совершенствования комплекса организационно-экономических, правовых, научных основ ее функционирования в рыночных условиях.

10. Возражений или замечаний руководителей объектов контрольного мероприятия на результаты контрольного мероприятия не имелось.

11. Выводы:

1. Для достижения запланированного в Госпрограмме результата Правительством Российской Федерации за период с 2008 по 2011 год была утверждена нормативная правовая база, которая позволила осуществить господдержку растениеводства в полном объеме и в установленные сроки. Общий объем средств федерального бюджета, выделенный в рамках Госпрограммы на развитие отрасли растениеводства, за 2008–2011 годы составил 70,1 млрд. рублей.

2. В период реализации Госпрограммы (с 2008 по 2012 год) площадь посева под зерновыми и зернобобовыми культурами в среднем по России составляла 45,1 млн. га или 104 % к среднегодовому уровню 2003–2007 годов (43,3 млн. га), в 2012 году – 44,4 млн. га или 102 % к уровню 2011 года (43,6 млн. га).

Вступление России во Всемирную торговую организацию налагает большую ответственность на производителей и экспортеров зерна и продуктов его переработки за обеспечение надлежащего качества и безопасности этой продукции. Вместе с тем в настоящее время в Российской Федерации отсутствуют правовые основы осуществления государственного контроля и надзора за качеством зерна и продуктов его переработки. Технические регламенты Таможенного союза «О безопасности зерна» и «О безопасности пищевой продукции», вступающие в силу с 1 июля 2013 года, эти вопросы не регулируют.

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

3. Несмотря на то, что мировой спрос на растениеводческую продукцию ежегодно растет, Минсельхоз России не проводит стратегический анализ развития экспортноориентированных подотраслей растениеводства, не осуществляет их нормативное правовое регулирование. За последние 4 года объем экспортируемого Россией риса вырос более чем в 3 раза: с 108,2 тыс. тонн в 2009 году до 333,8 тыс. тонн в 2012 году. В стоимостном выражении экспорт этой сельхозкультуры в 2012 году превысил импорт в 1,5 раза и составил 4,3 млрд. рублей.

Следствием вступления России во Всемирную торговую организацию явилось ухудшение условий таможенно-тарифной защиты сельхозтоваропроизводителей. Ранее действовавшие меры тарифно-таможенного регулирования, ужесточение контроля таможенной стоимости риса и его качества, позволили снизить объемы ввозимого на территорию России риса по демпинговым ценам. С 2010 года действующая ставка единой пошлины на рис и мукомольно-крупяную продукцию

из него на территории Таможенного союза России, Белоруссии и Казахстана составляла 0,12 евро за 1 кг. В настоящее время при вступлении России в ВТО ставка единой пошлины на рис снизилась до 0,045 евро/кг, а через три года с даты присоединения будет составлять 0,03 евро/кг, что в свою очередь приведет к увеличению объемов импорта риса и снизит спрос на крупу риса отечественного производства из-за высоких цен на произведенную продукцию.

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

4. Одними из основных причин ухудшения экономического состояния отрасли льноводства являются резкое сокращение численности сельского населения в основных льносеющих регионах, острый дефицит рабочей силы и, как следствие, падение объемов производства льна, вызванное материально-технической отсталостью (из 231 льнозавода, действовавших на начало 1990 года, в 2012 году в рабочем состоянии находилось 94 завода, из них работало 67).

За последние пять лет сокращение посевных площадей льна составило 28 % (с 79 до 57 тыс. га) и валового сбора льноволокна – на 15 % (с 53 до 45 тыс. тонн).

Ежегодное недофинансирование (в 2008–2012 годах при плане 3 млрд. рублей выделено 1,4 млрд. рублей или 47 %) привело к тому, что сохраняются риски утраты «брендовой» для России подотрасли растениеводства – льноводства.

5. Членство Российской Федерации во Всемирной торговой организации также предъявляет отдельные требования по гармонизации положений национальных стандартов с международными правилами и нормами в области виноградарства. В настоящее время Российская Федерация является единственной европейской страной, выращивающей виноград, не имеющей закона о виноградарстве, который регламентировал бы правила регулирования сортовой политики виноградарства, описание особенностей почвенно-

климатических условий, необходимых для его выращивания, формирования и определения географических зон и субъектов правоотношений.

Принятие данного закона позволило бы удовлетворить потребности Российской Федерации в продукции виноградарства, а также определить меры государственной поддержки этой отрасли на основе максимального сочетания интересов производителей винограда и государства.

6. Несмотря на сформированную в субъектах Российской Федерации нормативную правовую базу, в региональных госпрограммах имеются существенные недостатки: отсутствуют анализ социальных, финансово-экономических и прочих рисков реализации региональных программ; взаимоувязка с региональными законами; плановая оценка эффективности расходования бюджетных средств; система управления имеет расплывчатый характер. Заявленные программные мероприятия носили декларативный характер и реализовывались не в полной мере. При разработке и утверждении практически всех программ источниками финансирования из федерального бюджета являются уже обозначенные в Госпрограмме меры господдержки.

7. Показатели, установленные в региональных программах проверенных субъектов Российской Федерации по развитию отрасли растениеводства, не корреспондируются с показателями, обозначенными администрацией Краснодарского края и правительством Белгородской области в соглашениях с Минсельхозом России. По отдельным показателям разница в расчетах по соглашениям между Минсельхозом России и субъектами Российской Федерации достигает 2 и более раз. Однако уменьшение количественных значений не привело к существенному изменению предусмотренных объемов финансирования из федерального бюджета. Все это свидетельствует о формальном подходе исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации к утверждению и формированию политики развития сельского хозяйства региона.

8. Нормативная правовая база, используемая ФГБУ «Госсорткомиссия» для осуществления своей основной деятельности базируется на положениях

Федерального закона от 6 августа 1993 г. № 5605-1 «О селекционных достижениях», утративших силу с 1 января 2008 года, и принятых в развитие этого закона в 1994–1997 годах самим бюджетным учреждением нормативных документах (правила, положения, регламенты). Иных документов, регламентирующих процесс осуществления полномочий Российской Федерации по селекционным достижениям после вступления в силу части четвертой Гражданского кодекса Российской Федерации, Минсельхозом России, как федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по нормативно-правовому регулированию в сфере АПК, не разрабатывалось.

9. В нарушение статьи 1421 Гражданского кодекса Российской Федерации и статьи 10 Международной конвенции по охране новых сортов растений процедура принятия решения по заявке на выдачу патента или допуск селекционного достижения к использованию в 2008 – 2011 годах без правовых оснований, то есть приказов или распоряжений Минсельхоза России осуществлялась ФГБУ «Госсорткомиссия». Таким образом, министерство не осуществляло выполнение закрепленных за ним полномочий в области испытания и охраны селекционных достижений.

10. ФГБУ «Госсорткомиссия» не переоформлены права постоянного (бессрочного) пользования на земельные участки, относящиеся к собственности Российской Федерации, которые переданы ему государственными актами исполнительных органов государственной власти Российской Федерации, не ведется учет и контроль за изъятием земельных участков, относящихся к собственности Российской Федерации. Так, из 292,8 га, находящихся у филиала ФГБУ «Госсорткомиссия» Московская государственная сортоиспытательная станция на праве бессрочного пользования, по состоянию на 31 июля 2012 года имеется 183,39 га земель сельхозназначения, относящихся к федеральной собственности.

В нарушение статьи 20 Земельного кодекса Российской Федерации 4 земельных участка, относящихся к федеральной собственности, общей площадью

17,06 га, с согласия филиала были изъяты постановлениями главы администрации Одинцовского района Московской области.

11. Формирование и доведение Минсельхозом России до ФГБУ «Россельхозцентр» объемов государственных заданий осуществлялось без учета потребности, экономических расчетов и обоснований затрат на проведение работ по определению посевных и сортовых качеств семян, а также в каких регионах и на каких площадях будут проводиться данные работы. Определение объемов государственных заданий производилось Минсельхозом России по принципу: «средства федерального бюджета – объем работ», а не наоборот: «объем выполняемых работ – средства федерального бюджета».

12. За период с 2008 по 2011 год произошла коммерциализация работы бюджетных учреждений, так как количество платных услуг, оказываемых филиалами ФГБУ «Россельхозцентр», увеличилось кратно, а оказание услуг в рамках государственного задания осталось практически в том же объеме.

13. В нарушение положения о Минсельхозе России, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 12 июня 2008 г. № 450, министерством до 2012 года не был утвержден порядок проведения карантинного фитосанитарного мониторинга на территории Российской Федерации, а проект порядка осуществления государственного мониторинга земель сельхозназначения и земель, используемых или предоставляемых для ведения сельского хозяйства в составе земель иных категорий, и формирование государственных ресурсов об этих землях был разработан Минсельхозом России только спустя 4 года (в 2012 году).

14. Минсельхозом России не было выполнено решение Правительственной комиссии по проведению административной реформы в части оптимизации структуры подведомственных учреждений. В 2011 году ФГБУ «Россельхозземмониторинг» без обоснования и расчетов на основании письма Депрастениеводства Минсельхоза России была увеличена штатная численность учреждения на 73 единицы или в 3,3 раза в связи с проведением реорганизационных мероприятий, на которые было направлено средств федерального бюджета в объеме

26 276,3 тыс. рублей. Приказом Минсельхоза России от 10 августа 2011 г. № 269 без достаточных обоснований реорганизация учреждения была отменена, однако штатная численность не была скорректирована.

Таким образом, признать эффективным использование средств федерального бюджета в объеме 26 276,3 тыс. рублей, направленных на проведение реорганизационных мероприятий ФГБУ «Россельхозземмониторинг», не представляется возможным (статья 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

15. За период с 2008 по 2011 год в проверенных субъектах Российской Федерации наблюдался значительный рост выделения средств из федерального бюджета по отдельным мероприятиям господдержки для развития отрасли растениеводства. Так, по Краснодарскому краю господдержка возросла от 1,3 раз до 4 раз; по Белгородской области – от 1,7 раза до 3,2 раза; по Самарской области – от 2,1 раза до 8,6 раза.

Если обязательства федерального бюджета ежегодно выполнялись на 100 %, то обязательства региональных бюджетов не в полной мере. Так, обязательства бюджета Краснодарского края были выполнены в 2008 году от 24,9 % до 67,8 %; в 2011 году – от 70,3 % до 87,4 %. Обязательства бюджета Белгородской области в 2008 году от 32 % до 67,6 %, в 2011 году – от 60 % до 94 %. Обязательства бюджета Самарской области в 2008 году от 66,5 % до 99,4 %; в 2011 году – от 91,6 % до 99,8 процента.

16. В нарушение постановлений Правительства Российской Федерации от 20 февраля 2006 г. № 99, от 14 июля 2007 г. № 446 и от 29 декабря 2007 г. № 997 (пункт 2) проверенными субъектами Российской Федерации по отдельным видам господдержки, выделенным из федерального бюджета, не были обеспечены в полной мере условия долевого финансирования расходных обязательств из средств региональных бюджетов по основным направлениям сельхозпроизводства.

17. В нарушение статей 283, 293 Бюджетного кодекса Российской Федерации уполномоченные органы проверенных субъектов Российской Федерации в 2008–2011 годах несвоевременно осуществляли перечисление

бюджетных средств сельхозпроизводителям по различным видам господдержки. Так, разассигнование средств федерального бюджета и доведение их до конечных получателей производилось в Краснодарском крае с задержкой более 4,5 месяцев, в Самарской и Белгородской областях – 5 месяцев.

18. В нарушение статьи 3 Федерального закона от 29 декабря 2006 г. № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства» господдержка оказывалась организациям, которые по своему статусу не являются сельхозпроизводителями. Общая сумма нарушений при оказании господдержки на приобретение средств химизации, по страхованию сельхозкультур и на элитное семеноводство сельхозпроизводителям в проверенных регионах составила 9 117,5 тыс. рублей. В ходе проверки возвращено в доход федерального бюджета 4 071,2 тыс. рублей. В связи с банкротством отдельных сельхозтоваропроизводителей невозможно взыскать в доход федерального бюджета средства в размере 721,1 тыс. рублей, по Федеральной службе исполнения наказаний – 545,2 тыс. рублей.

19. Ни одним из проверенных субъектов Российской Федерации не формировалась и не представлялась в Минсельхоз России сводная потребность в финансовых ресурсах для достижения целей и результатов, определенных в Госпрограмме по направлению – развитие отрасли растениеводства. Отсутствие порядка определения объемов необходимых расходных обязательств на очередной финансовый год и на плановый период, оценки их эффективности, наличия ресурсов для их гарантированного исполнения привело к тому, уполномоченными органами субъектов Российской Федерации не удалось в 2008–2011 годах в полной мере освоить полученную из федерального бюджета господдержку в виде субсидий.

20. Доля средств федерального бюджета на 1 рубль валовой продукции растениеводства составляла: в Краснодарском крае – от 90 % в 2008 году до 78,6 % в 2011 году; в Белгородской области – от 84,1 % в 2008 году до 87,5 % в 2011 году; в Самарской области – от 43,8 % в 2008 году до 35,7 % в 2011 году.

21. Оценка размеров используемых площадей земель сельхозназначения показала, что за 2008–2011 годы происходило их сокращение. Так, в Краснодарском крае они сократились на 8,1 тыс. га, в Белгородской области – на 86,6 тыс. га, в Самарской области – на 26,2 тыс. га. Основными причинами, повлиявшими на

уменьшение площади земель сельхозназначения, в проверенных субъектах Российской Федерации являются: утверждение генеральных планов населенных пунктов и новых границ населенных пунктов, а также перевод земель сельхозназначения в земли промышленности или лесного фонда.

22. Всеми проверенными субъектами Российской Федерации так и не была преодолена отрицательная динамика по выполнению основных индикаторов и показателей Госпрограммы, установленных в соглашениях с Минсельхозом России.

В Краснодарском крае не были выполнены в 2008–2009 годах – 10 показателей, в 2010–2011 годах – 9 показателей; в Белгородской области в 2008 году не выполнены 6 показателей, в 2009 году – 13, в 2010 – 16, в 2011 году – 12 показателей; в Самарской области – не выполнены 4 показателя в 2008 году, в 2009 году – 2, в 2010 году – 3 и 2011 году – не выполнено 2 показателя.

23. Основными нерешенными проблемами в развитии растениеводства в проверенных субъектах Российской Федерации являются.

В Краснодарском крае: тенденция снижения плодородия почв, сокращение общей площади сельхозугодий, нарастание отрицательного баланса гумуса на пашне; незначительные размеры агрохимического и эколого-токсикологического обследования сельхозугодий; отсутствие достаточного количества мероприятий по защите сельхозкультур от градобития на территории ЮФО; неэффективное функционирование системы сельскохозяйственного страхования; снижение доли площадей сельхозкультур, засеваемых семенами российского производства и низкое качество отечественного семенного материала в отрасли растениеводства, что приводит к зависимости от иностранной гибридной селекции; низкий уровень работы Госсортокмиссии и слабая материально-техническая база при проведении научных исследований российскими селекционерами.

В Белгородской области: отсутствие господдержки внесения органических удобрений и почвенных мелиорантов для известкования кислых почв; зависимость от иностранной гибридной селекции; несовершенство системы страхования с господдержкой; отсутствие полноценной системы первичного, элитного и промышленного семеноводства, специализированных элитно-семеноводческих

хозяйств, семенных заводов и специализированной техники для возделывания семенных питомников; отсутствие дифференцированной господдержки.

В Самарской области: нерациональное использование земель сельхозназначения и возврат в сельхозоборот ранее выбывших пахотных земель; неразвитость финансовых механизмов, стимулирующих собственников земель сельхозназначения, к их эффективному использованию; сложность получения сельхозпроизводителями кредитных ресурсов в ОАО «Россельхозбанк»; угроза развитию смежных отраслей «свиноводство» - «кормопроизводство» в условиях ВТО; неэффективное функционирование системы сельхозстрахования; низкое качество семенного материала в отрасли растениеводства и зависимость от иностранной гибридной селекции; низкий уровень развития мелиорации и отсутствие четкого механизма взаимодействия с федеральным государственным бюджетным учреждением по мелиорации земель в области; отсутствие на Госсортоучастках современной сельхозтехники для обработки почвы, посева, ухода за посевам, уборке, обработки семенного материала, а также для проведения лабораторно-исследовательских работ; не осуществление Россельхознадзором в полной мере своих полномочий в части контроля за качеством не только ввозимого, но и используемого семенного материала.

11. Предложения (рекомендации):

1. Направить информационное письмо Председателю Правительства Российской Федерации Д.А.Медведеву, в котором полагается возможным предложить:

- поручить Министерству сельского хозяйства Российской Федерации разработать механизм повышения экономической эффективности селекции и семеноводства, выражающийся в ускоренном внедрении востребованных производством сортов, совершенствовании рыночных и государственных механизмов регулирования качества используемых семян и посадочного материала, научно обоснованной системе сортосмены и сортообновления с учетом агроэкологического размещения производства семян по природно-климатическим зонам страны, защиты прав интеллектуальной собственности на сорта растений;

- при определении стратегии развития отрасли на долгосрочный период рекомендовать Министерству сельского хозяйства Российской Федерации разработать перспективные планы развития экспортноориентированных подотраслей растениеводства, регулирующие отношения между сельскохозяйственными товаропроизводителями, инвесторами и государством и предусматривающие государственную поддержку целевых программ развития растениеводства, налоговые преференции производителям продукции данной отрасли;

- в целях усиления роли Российской Федерации как экспортера качественного и безопасного зерна Министерству сельского хозяйства Российской Федерации разработать и внести в Правительство Российской Федерации нормативного акта, определяющего основы осуществления государственного контроля за качеством и безопасностью зерна и продуктов его переработки;

- с целью повышения конкурентоспособности российской продукции растениеводства на мировом рынке рассмотреть возможность создания льготных условий формирования тарифов на услуги естественных монополий, влияющих на себестоимость растениеводческой продукции;

- поручить Министерству сельского хозяйства Российской Федерации разработать стратегический план мероприятий по стабилизации, восстановлению и развитию льноводства в Российской Федерации, предусматривающий техническую и технологическую модернизацию отрасли;

- не затрагивая нормы, регулирующие производство и оборот винодельческой продукции, рекомендовать Министерству сельского хозяйства Российской Федерации разработать и внести на рассмотрение Правительства Российской Федерации проект федерального закона о виноградарстве, который регламентировал бы правила сортовой политики виноградарства, описание особенностей почвенно-климатических условий, необходимых для выращивания винограда, перечень признаков и особенностей, позволяющих идентифицировать виноград и продукты его переработки, особенности функционирования саморегулируемых организаций виноградарей, порядок формирования

виноградарского кластера России, а также меры государственной поддержки виноградарства как подотрасли растениеводства.

2. Направить представление Министру сельского хозяйства Российской Федерации Н.В.Федорову, в котором предлагается:

- обеспечить контроль за своевременным доведением субсидий из федерального бюджета сельхозтоваропроизводителям на компенсацию части затрат на приобретение средств химизации, элитных семян сельскохозяйственных культур и многолетних насаждений уполномоченными органами субъектов Российской Федерации;

- в целях недопущения ухудшения условий для российских сельхозтоваропроизводителей, занимающихся производством риса, в рамках несвязанной господдержки рассмотреть возможность увеличения объемов выделения субсидий путем повышения ставки на 1 гектар посевной площади;

- разработать механизм и форму отчетности, которые позволят определять фактически застрахованную площадь озимых сельскохозяйственных культур, подлежащих субсидированию;

- подготовить предложения по нормативно-правовому регулированию процесса осуществления полномочий Российской Федерации по селекционным достижениям;

- привести в соответствие с законодательством Российской Федерации деятельность ФГБУ «Госсорткомиссия» в части работ по защите авторских прав по селекционным достижениям;

- производить формирование государственных заданий для подведомственных федеральных государственных бюджетных учреждений на основе потребностей, экономических расчетов и обоснований затрат на проведение работ, выполняемых подведомственным учреждением;

- с целью оптимизации работы подведомственных Минсельхозу России федеральных бюджетных учреждений осуществить реорганизацию их деятельности;

- совместно с Федеральным агентством по управлению государственным имуществом и органами государственной власти субъектов Российской Федерации ускорить работу по оформлению в собственность Российской Федерации

Федерации объектов недвижимости.

3. Направить представление Заместителю Министра экономического развития Российской Федерации – руководителю Федерального агентства по управлению государственным имуществом О.Н.Дергуновой, в котором предлагается:

- в соответствии с положением о Росимуществе в целях определения эффективного использования и сохранности федерального имущества обязать территориальные управления в Краснодарском крае, Самарской и Московской областях провести в пределах своей компетенции проверку использования имущества, находящегося в федеральной собственности;

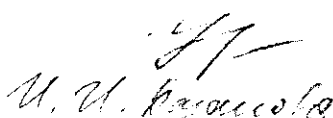
- обязать территориальные управления Росимущества в Московской и Самарской областях провести работу по регистрации относящегося к федеральной собственности недвижимого имущества, находящегося в пользовании ГНУ «Всероссийский селекционно-технологический институт садоводства и питомниководства Россельхозакадемии», ГНУ «Всероссийский научно-исследовательский институт селекции и семеноводства овощных культур Россельхозакадемии», филиала ФГБУ «Госсорткомиссия» Московская государственная сортоиспытательная станция; филиала ФГБУ «Госсорткомиссия» по Самарской области;


- в целях урегулирования имущественных прав принять меры по регистрации прав собственности Российской Федерации на рисовую оросительную систему Краснодарского края, которая относится к собственности Российской Федерации.

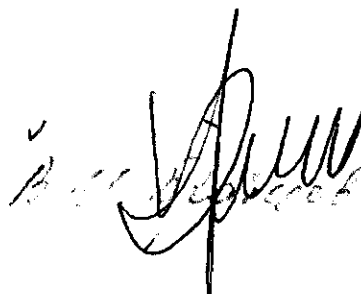
4. Отчет о результатах контрольного мероприятия направить в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

Аудитор

М.В.Одинцов


М. М. Кравцов


В. А. Новикова


М. В. Одинцов

Федерации объектов недвижимости.

3. Направить представление Заместителю Министра экономического развития Российской Федерации – руководителю Федерального агентства по управлению государственным имуществом О.Н.Дергуновой, в котором предлагается:

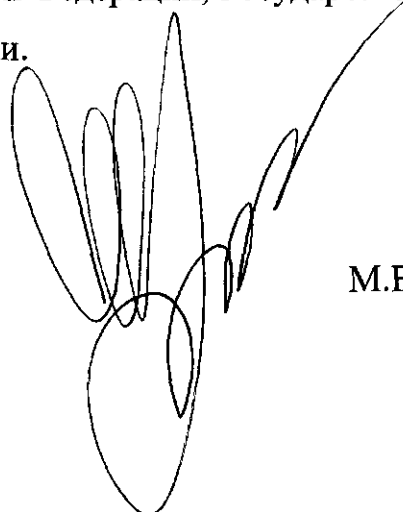
- в соответствии с положением о Росимуществе в целях определения эффективного использования и сохранности федерального имущества обязать территориальные управления в Краснодарском крае, Самарской и Московской областях провести в пределах своей компетенции проверку использования имущества, находящегося в федеральной собственности;

- обязать территориальные управления Росимущества в Московской и Самарской областях провести работу по регистрации относящегося к федеральной собственности недвижимого имущества, находящегося в пользовании ГНУ «Всероссийский селекционно-технологический институт садоводства и питомниководства Россельхозакадемии», ГНУ «Всероссийский научно-исследовательский институт селекции и семеноводства овощных культур Россельхозакадемии», филиала ФГБУ «Госсорткомиссия» Московская государственная сортоиспытательная станция; филиала ФГБУ «Госсорткомиссия» по Самарской области;

- в целях урегулирования имущественных прав принять меры по регистрации прав собственности Российской Федерации на рисовую оросительную систему Краснодарского края, которая относится к собственности Российской Федерации.

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

Аудитор



М.В.Одинцов