

СЧЕТНАЯ ПАЛАТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

«1» августа 2014 г.

№ ОМ-139/09-02

ОТЧЕТ

О РЕЗУЛЬТАТАХ КОНТРОЛЬНОГО МЕРОПРИЯТИЯ «Анализ планирования и реализации мероприятий государственной программы Российской Федерации «Развитие рыбохозяйственного комплекса», включая оценку сбалансированности целей, задач, индикаторов, мероприятий и финансовых ресурсов, а также ее соответствия долгосрочным целям социально-экономического развития Российской Федерации с подготовкой проекта доклада Президенту Российской Федерации»

(утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации
(протокол от 25 июля 2014 г. № 38К (984))

1. Основание для проведения контрольного мероприятия: пункт 2.4.13.1 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2014 год (Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации», поручение Президента Российской Федерации от 20 октября 2013 г. № Пр-2451 ГС, п. 5).

2. Предмет контрольного мероприятия:

федеральные и иные финансовые средства, предусмотренные на ресурсное обеспечение Государственной программы «Развитие рыбохозяйственного комплекса» (далее – Государственная программа), цели, задачи и целевые показатели (индикаторы) Государственной программы, ожидаемые результаты ее реализации.

3. Объекты контрольного мероприятия:

3.1. Министерство сельского хозяйства Российской Федерации.

3.2. Федеральное агентство по рыболовству.

4. Срок проведения контрольного мероприятия: май – июль 2014 года.

5. Цели контрольного мероприятия:

5.1. Цель 1. Оценка сбалансированности целей, задач, индикаторов Государственной программы с финансовыми ресурсами, предусмотренными на реализацию ее мероприятий.

5.2. Цель 2. Оценка соответствия результатов реализации Государственной программы стратегическим целям социально-экономического развития Российской Федерации, управление возможными рисками в ходе реализации Государственной программы.

6. Проверяемый период деятельности: 2013 год и истекший период 2014 года.

7. По результатам контрольного мероприятия установлено следующее:

7.1. Цель 1. Оценка сбалансированности целей, задач, индикаторов Государственной программы с финансовыми ресурсами, предусмотренными на реализацию ее мероприятий.

Государственная программа Российской Федерации «Развитие рыбохозяйственного комплекса» утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 7 марта 2013 г. № 315-р (далее – Государственная программа в редакции 2013 года). Ответственным исполнителем Государственной программы в редакции 2013 года определен Минсельхоз России, соисполнителем – Росрыболовство, участником – Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом» (далее – Росатом).

Реализация Государственной программы в редакции 2013 года запланирована в два этапа: первый этап – 2013–2017 годы; второй этап – 2018–2020 годы.

Главная цель Государственной программы в редакции 2013 года заключается в обеспечении перехода от экспортно-сырьевого типа к инновационному типу развития на основе сохранения, воспроизводства, рационального использования водных биологических ресурсов, внедрения новых технологий и обеспечения глобальной конкурентоспособности вырабатываемых российским рыбохозяйственным комплексом товаров и услуг.

К задачам направленным на достижение поставленной цели, в соответствии с Государственной программой в редакции 2013 года были отнесены в том числе:

1. Создание условий для повышения эффективности добычи (вылова) водных биологических ресурсов, в том числе обеспечение участия Российской Федерации в международных организациях по вопросам рыболовства.

2. Восстановление и сохранение ресурсно-сырьевой базы рыболовства, искусственное воспроизводство водных биологических ресурсов и стимулирование развития аквакультуры.

3. Расширение проведения научных исследований и разработок, развитие научно-технического потенциала и внедрение инновационных технологий аквакультуры, добычи (вылова) водных биоресурсов, переработки и хранения сырья и готовой продукции.

4. Обеспечение законного и безопасного промысла водных биоресурсов.

5. Стимулирование модернизации основных производственных фондов, создание условий для развития предпринимательской активности и содействие

формированию положительного имиджа российского рыбохозяйственного комплекса за рубежом.

6. Обеспечение эффективной деятельности органов государственной власти в рыбохозяйственном комплексе и совершенствование нормативной правовой базы.

В соответствии с Государственной программой в редакции 2013 года был определен перечень из 36 мероприятий, выполняемых по шести подпрограммам: № 1 «Организация рыболовства»; № 2 «Развитие аквакультуры»; № 3 «Наука и инновации»; № 4 «Охрана и контроль»; № 5 «Модернизация и стимулирование»; № 6 «Обеспечение создания условий для реализации Государственной программы».

Для проведения оценки достижения цели и решения задач, поставленных Государственной программой в редакции 2013 года, включая подпрограммы, предусмотрено всего 26 показателей (индикаторов), в том числе 11 целевых показателей (индикаторов). В состав показателей, определяемых на основании данных государственного (федерального) статистического наблюдения, включены 5 показателей, предусмотренных Федеральным планом статистических работ, утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2008 г. № 671-р (далее – Федеральный план статистических работ). Остальные показатели в количестве 21 (или 81 %) определяются на основании описания базовых показателей и алгоритма расчета, прилагаемых к Государственной программе.

Ожидаемыми результатами реализации Государственной программы должны явиться:

обеспечение устойчивого развития реализации программы рыбохозяйственного комплекса для удовлетворения растущего спроса населения Российской Федерации на рыбную продукцию российского производства;

расширение и более интенсивное использование потенциала водных биоресурсов и новых технологий их индустриального выращивания;

увеличение темпов структурно-технологической модернизации рыбохозяйственного комплекса, воспроизводства природно-экологического потенциала;

создание новых технологий глубокой и комплексной переработки водных биологических ресурсов, методов хранения и транспортировки рыбо- и морепродукции;

развитие научного потенциала рыбохозяйственного комплекса и поддержка новых научных направлений в отрасли;

предотвращение утечки высококвалифицированных научных кадров;

формирование эффективной системы подготовки и повышения квалификации кадров, способных реализовать задачи инновационной модели развития рыбохозяйственного комплекса с учетом требований продовольственной безопасности;

создание эффективных механизмов регулирования рынка рыбной продукции и сырья в части повышения оперативности реагирования и устранения ценовых диспропорций на рынке рыбной продукции и материально-технических ресурсов;

повышение эффективности государственной поддержки и создание условий для финансовой устойчивости и платежеспособности товаропроизводителей.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 314 утверждена новая редакция государственной программы Российской Федерации «Развитие рыбохозяйственного комплекса» (далее – Государственная программа в редакции 2014 года).

Проект постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие рыбохозяйственного комплекса» направлен в Счетную палату Российской Федерации письмом Минсельхоза России от 22 апреля 2014 г. № ИШ-21-16/4983, то есть после ее утверждения. При этом в соответствии со статьями 13 и 24 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» заключение на проект Государственной программы подготовлено и направлено в Правительство Российской Федерации письмом от 29 апреля 2014 г. № ЗПС-209/09-02. Замечания Счетной палаты Российской Федерации не учтены.

Ответственным исполнителем Государственной программы в редакции 2014 года по-прежнему является Минсельхоз России, соисполнителем – Росрыболовство. По сравнению с предыдущей редакцией в качестве участника программы помимо Росатома также включена Федеральная служба безопасности Российской Федерации.

Государственной программой в редакции 2014 года перечень подпрограмм номинально, то есть до момента утверждения концепции новой федеральной целевой программы «Повышение эффективности использования и

развитие ресурсного потенциала рыбохозяйственного комплекса в 2015–2020 годах и на период до 2023 года», дополнен подпрограммой № 7 «Повышение эффективности использования и развитие ресурсного потенциала рыбохозяйственного комплекса», окончательные параметры и финансовое обеспечение которой на момент проведения проверки определены не были. При этом паспорт проекта федеральной целевой программы «Повышение эффективности использования и развитие ресурсного потенциала рыбохозяйственного комплекса в 2014–2020 годах» (далее – ФЦП), приведенный в предыдущей редакции Государственной программы, был исключен из утверждаемой части программы.

В результате Государственная программа в редакции 2014 года так же как и в предыдущей редакции была принята в условиях отсутствия ее основной инвестиционной составляющей.

В сравнении с предыдущей редакцией Государственной программы перечень задач, направленных на достижение программной цели, в редакции 2014 года расширен за счет включения в него задачи по технологическому, инвестиционному и научному прорыву рыбохозяйственного комплекса для дальнейшего планомерного развития. Соответственно, ожидаемым результатом реализации Государственной программы в редакции 2014 года дополнительно должны были явиться создание и модернизация высокопроизводительных рабочих мест.

Число показателей (индикаторов) для оценки достижения цели и решения задач, поставленных Государственной программой в редакции 2014 года, включая подпрограммы, увеличено на 13 показателей (индикаторов) и составило 39 показателей (индикаторов), из которых 13 отнесены к целевым показателям (индикаторам). При этом из состава показателей, определяемых на основании официальной статистической информации, исключен показатель «Число нарушений законодательства в области рыболовства, сохранения водных биоресурсов и среды их обитания».

В результате, доля показателей, определяемых на основании опубликованных в аналитической информационной системе «Государственные программы Российской Федерации» (далее – АИС «Госпрограммы») описания базовых показателей и алгоритма расчета, Государственной программы в редакции 2014 года увеличена до 90 % (35 показателей из 39).

За основу стратегического планирования при формировании Государственной программы в редакции 2013 года были приняты:

Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации

(утверждена Указом Президента Российской Федерации от 30 января 2010 г. № 120);

Морская доктрина Российской Федерации на период до 2020 года (утверждена Президентом Российской Федерации 27 июля 2001 года);

Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р);

Концепция развития рыбного хозяйства Российской Федерации на период до 2020 года (одобрена распоряжением Правительства Российской Федерации от 2 сентября 2003 г. № 1265-р (в ред. распоряжения Правительства Российской Федерации от 21 июля 2008 г. № 1057-р);

Стратегия развития морской деятельности Российской Федерации до 2030 года (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2010 г. № 2205-р);

Стратегия деятельности в области гидрометеорологии и смежных с ней областях на период до 2030 года (с учетом аспектов изменения климата) (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 3 сентября 2010 г. № 1458-р);

Стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2009 г. № 2094-р);

Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2030 года (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2008 г. № 1734-р);

Стратегия развития аквакультуры в Российской Федерации на период до 2020 года (рассмотрена и одобрена на заседании секции Научно-технического совета Минсельхоза России по рыбохозяйственному комплексу (протокол от 15 марта 2007 г. № 12);

Стратегия развития рыбохозяйственного комплекса Российской Федерации на период до 2020 года (утверждена приказом Федерального агентства по рыболовству от 30 марта 2009 г. N 246).

При формировании Государственной программы в редакции 2014 года перечень основополагающих документов расширен за счет включения Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2011 г. № 2227-р, и Стратегии развития отрасли информационных технологий в Российской Федерации на 2014–2020 годы и на перспективу до

2025 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 ноября 2013 г. № 2036-р.

В соответствии с указанными документами основными приоритетными направлениями государственной политики в сфере развития рыбохозяйственного комплекса определены:

модернизация рыбоперерабатывающего сектора и стимулирование производства рыбной продукции глубокой степени переработки;

формирование и реализация механизма долгосрочного и эффективного управления водными биологическими ресурсами, развитие искусственного воспроизводства водных биологических ресурсов, аква- и марикультуры;

приведение стандартов качества рыбной продукции в соответствие со стандартами, применяемыми в международной практике;

обеспечение системы мониторинга качества и безопасности водных биологических ресурсов, среды их обитания, продуктов их переработки, ведения технологических процессов рыболовства и рыбоводства;

наращивание экспорта конкурентоспособной рыбной продукции с высокой добавленной стоимостью;

развитие биржевой торговли рыбной продукцией;

активизация международного сотрудничества Российской Федерации в области рыболовства;

развитие инновационного потенциала рыбного хозяйства;

развитие электронного документооборота и оказания государственных услуг в электронной форме.

7.1.1. Своевременность подготовки законодательных и нормативных правовых актов Российской Федерации, принятых в целях реализации Государственной программы.

В 2013 году и за истекший период 2014 года Минсельхоз России совместно с Росрыболовством не обеспечило своевременность подготовки законодательных и нормативных правовых актов Российской Федерации в целях реализации Государственной программы.

В целях реализации Государственной программы в редакции 2013 года распоряжениями Минсельхоза России от 25 апреля 2013 г. № 33-р, от 27 ноября 2013 г. № 96-р утвержден План мероприятий («дорожная карта по госпрограмме») по подготовке нормативных правовых актов, направленных на реализацию государственной программы Российской Федерации «Развитие рыбохозяйственного комплекса». Кроме того, распоряжением Минсельхоза России от 5 февраля 2014 г. № 8-р утвержден План мероприятий («дорожная карта») по подготовке нормативных правовых актов в целях реализации Федерального закона «Об аквакультуре (рыболовстве) и о внесении изменений

в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в 2014 году (далее – План мероприятий («дорожная карта по аквакультуре»)).

Планами мероприятий («дорожной картой по госпрограмме») и («дорожная карта по аквакультуре») запланирована подготовка 38 нормативных правовых актов, направленных на реализацию Государственной программы, из которых принято 3 акта, на заключении в Минэкономразвития России находится 7 актов, в федеральных органах исполнительной власти – 3 акта, на общественном обсуждении – 6 актов, не согласованы и не будут приниматься 7 актов, направлены в Минсельхоз России 5 актов и не разработаны проекты по 7 актам. Кроме того, на основании Плана-графика подготовки актов Правительства Российской Федерации в целях реализации Федерального закона «Об аквакультуре (рыбоводстве)» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации было принято 3 нормативных правовых акта из предусмотренных 5 актов.

Таким образом, на момент проведения проверки было принято только 6 нормативных правовых актов, или 20 % от запланированных (43 акта).

7.1.2. Соответствие Государственной программы Порядку разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации и Методическим указаниям по их разработке и реализации.

В рамках проверки проведен сравнительный анализ Государственной программы в редакциях, утвержденных в 2013 и 2014 годах, на соответствие требованиям Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 г. № 588 (далее – Порядок), а также соответствия Методическим указаниям по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации, утвержденным соответственно приказами Минэкономразвития России от 26 декабря 2012 г. № 817 и от 20 ноября 2013 г. № 690 (далее – Методические указания № 817 и Методические указания № 690).

При определении цели и задач Государственной программы в редакции 2013 года не были в полной мере соблюдены требования Порядка и Методических указаний № 817.

Цель Государственной программы не обладает:

свойствами конкретности: формулировка цели содержит в себе размытые (нечеткие) понятия «экспортно-сырьевого и инновационного типов развития», «глобальной конкурентоспособности», что допускает произвольное или неоднозначное их толкование;

измеримости: достижение цели в части обеспечения глобальной конкурентоспособности вырабатываемых российским рыбохозяйственным комплексом товаров и услуг невозможно проверить;

достижимости: достижение цели выходит за рамки Государственной программы, так как не определены конкретные индикаторы (показатели), отражающие степень достижения поставленной цели.

В отличие от основных целей Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 14 июля 2012 г. № 717, Государственная программа в редакции 2013 года не была нацелена на обеспечение продовольственной независимости России в параметрах, заданных Доктриной продовольственной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 30 января 2010 г. № 120, и повышение финансовой устойчивости предприятий рыбохозяйственного комплекса.

Перечень индикаторов (показателей) Государственной программы не соответствует составу показателей, используемых в Доктрине продовольственной безопасности для оценки состояния продовольственной безопасности, в части потребления, управления и производства рыбы и рыбопродукции.

Так в сфере потребления не учтены следующие показатели Доктрины продовольственной безопасности: потребление рыбы и рыбопродуктов в расчете на душу населения (в Государственной программе за основу принят только выборочный учет домашних хозяйств); индекс потребительских цен на рыбу и рыбопродукты.

В сфере организации управления – запасы рыбы и рыбной продукции.

В сфере производства и национальной конкурентоспособности в Государственной программе не нашли свое отражение показатели по импорту рыбы и рыбопродукции, а также объемам бюджетной поддержки производителей рыбной продукции в расчете на рубль реализованной продукции.

Минсельхозом России в Государственной программе не предусмотрены показатели, аналогичные целевым показателям и индикаторам, отражающим уровень развития сельского хозяйства, такие как индекс производства продукции к предыдущему году; индекс физического объема инвестиций в основной капитал к предыдущему году; рентабельность организаций; среднемесячная номинальная заработная плата.

При этом Государственной программой в редакции 2013 года декларативно было заявлено, что одним из ожидаемых результатов ее реализации в конечном итоге должно явиться обеспечение устойчивого развития рыбохозяйственного комплекса для удовлетворения растущего спроса населения Российской Федерации на рыбную продукцию российского производства.

Кроме того, в Государственной программе не предусмотрены целевые показатели (индикаторы), характеризующие снижение энергоемкости валового внутреннего продукта, рост инвестиций в основной капитал, повышение национальной конкурентоспособности, в том числе доли промышленных предприятий, осуществляющих технологические инновации, доли инновационной продукции в объеме выпуска. Соответственно, выход на динамику по данным показателям, определенную Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, не предусмотрен.

Анализ Государственной программы показал, что ее показатели (индикаторы) не отражают приоритеты повышения темпов и обеспечения устойчивости экономического роста, увеличения реальных доходов граждан Российской Федерации и достижения технологического лидерства российской экономики, определенные Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике».

Также в Государственной программе отсутствует соответствующий показатель (индикатор), отражающий эффективность принимаемых в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 596 мер, направляемых на формирование системы поддержки экспорта продукции высокой степени переработки и услуг с высокой степенью добавленной стоимости.

Описание ожидаемых результатов реализации Государственной программы в редакции 2013 года является неконкретным. В результате ни один из целевых показателей не может в полной мере характеризовать достижение ее ожидаемых результатов.

В нарушение требований пункта 32 Методических указаний № 817 в Сведениях о показателях Государственной программы в редакции 2013 года в отношении только 19 из 21 показателя, не включенных в Федеральный план статистических работ, было приведено соответствующее описание, содержащее наименование, единицу измерения и определение показателя, временные характеристики и алгоритм формирования. При этом ни по одному показателю

пояснения, отражающие методические рекомендации по сбору, обработке, интерпретации значений показателя со ссылкой на формы сбора и указания по их заполнению, в приложениях к Государственной программе в редакции 2013 года приведены не были. В отношении 5 показателей, включенных в Федеральный план статистических работ, отсутствовало указание на соответствующую форму статистического наблюдения.

Алгоритм расчета значения по показателю «доля государственных гражданских служащих Росрыболовства, прошедших повышение квалификации в течение последних трех лет» не соответствует наименованию указанного показателя, так как фактически отображает степень невыполнения в течение последних трех лет ведомственных планов Минсельхоза России и Росрыболовства по повышению квалификации государственных гражданских служащих.

В общей сложности 15 (или 58 % от общего количества) показателей (индикаторов) Государственной программы в редакции 2013 года не соответствуют требованию достоверности, поскольку способ сбора и обработки исходной информации не допускает возможности проверки точности полученных данных в процессе независимого мониторинга и оценки реализации государственной программы или ее подпрограмм.

Кроме того, в число используемых показателей Государственной программы не были включены показатели, характеризующие конечные общественно значимые результаты, непосредственные результаты и уровень удовлетворенности потребителей оказываемыми (финансируемыми) исполнителями государственными услугами (работами), их объемом и качеством (пункт 28 Методических указаний № 817).

Большая часть контрольных событий, отраженных в плане-графике реализации Государственной программы в редакции 2013 года, не отвечает требованиям пункта 63 Методических указаний № 817 о нулевой длительности и возможности однозначной оценки достижения (0 % или 100 %), что в результате затрудняет оценку степени реализации соответствующих программных мероприятий за отчетный период.

С принятием в 2014 году новой редакции целевая направленность Государственной программы и сроки ее реализации не подверглись корректировке: так же, как и в предыдущей редакции главная цель программы заключается в обеспечении декларативного и ничем не измеримого перехода от экспортно-сырьевого типа к инновационному типу развития на основе сохранения, воспроизводства, рационального использования водных

биологических ресурсов, внедрения новых технологий и обеспечения глобальной конкурентоспособности, вырабатываемых российским рыбохозяйственным комплексом товаров и услуг.

Несоответствия в наименованиях показателей и формулах их расчета (алгоритмов), выявленные в предыдущей редакции в Государственной программе, остались не устраненными. Порядок сбора информации для расчета 35 из 39 целевых показателей (индикаторов) в новой редакции Государственной программы и входящих в нее подпрограмм, приведенном в таблице 9а дополнительных материалов (размещены в АИС «Госпрограммы»), определен недостаточно подробно. Так, для 17 показателей в качестве метода сбора информации указано «периодическая отчетность» без раскрытия информации о непосредственно используемых статистических формах и методике вычисления базовых показателей. Для остальных 18 показателей информация о методе сбора базовых данных отсутствует.

В результате более 89 % целевых показателей не соответствуют требованию достоверности, поскольку способ сбора и обработки исходной информации не допускает возможности проверки точности полученных данных в процессе независимого мониторинга и оценки реализации государственной программы или ее подпрограмм.

7.1.3., 7.1.8., 7.1.9. Соответствие объемов ресурсного обеспечения Государственной программы федеральным законам. Оценка обоснованности ресурсного обеспечения мероприятий Государственной программы ее целям и ожидаемым результатам реализации. Анализ своевременности и полноты распределения бюджетных ассигнований.

В соответствии с паспортом Государственной программы в редакции 2013 года объем бюджетных ассигнований федерального бюджета на ее реализацию установлен в 2013 году в размере 10 479 975,1 тыс. рублей, в 2014 году – 10 225 228,5 тыс. рублей.

Федеральным законом от 3 декабря 2012 г. № 216-ФЗ «О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов» Росрыболовству были утверждены бюджетные ассигнования на реализацию мероприятий по Государственной программе в редакции 2013 года в размере 10 573 070,0 тыс. рублей, или больше на 0,9 % по сравнению с паспортом программы.

По основным мероприятиям № 5.1 «Стимулирование модернизации существующего и строительства нового рыбопромыслового флота» и № 5.2 «Стимулирование модернизации существующих и строительства новых объектов рыбоперерабатывающей инфраструктуры, объектов хранения рыбной продукции» подпрограммы № 5 «Модернизация и стимулирование» были предусмотрены бюджетные ассигнования в 2013 году в размере 81 370,0 тыс.

рублей, или 76,9 % от запланированных паспортом программы и 63 028,0 тыс. рублей, или 50,5 % соответственно.

Федеральным законом от 2 декабря 2013 г. № 349-ФЗ «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов» Росрыболовству утверждены ассигнования на 2014 год на реализацию мероприятий по Государственной программе в редакции 2013 года в размере 10 225 228,5 тыс. рублей, или больше на 0,3 % по сравнению с паспортом программы.

На реализацию Государственной программы в редакции 2014 года предусмотрены бюджетные ассигнования федерального бюджета на период 2013–2020 годы в размере 83 199 477,6 тыс. рублей, или меньше на 5 708 580,2 тыс. рублей, чем было предусмотрено Государственной программой в редакции 2013 года. Сокращение произошло практически по всем подпрограммам. Так, по подпрограмме № 2 «Развитие аквакультуры» сокращение бюджетных средств составило 1 695 201,4 тыс. рублей, подпрограмме № 3 «Наука и инновации» – 2 536 565,1 тыс. рублей, подпрограмме № 4 «Охрана и контроль» – 1 139 690,8 тыс. рублей, подпрограмме № 5 «Модернизация и стимулирование» – 87 713,0 тыс. рублей, подпрограмме № 6 «Обеспечение создания условий для реализации государственной программы» – 250 177,28 тыс. рублей.

По подпрограмме № 1 «Организация рыболовства» предусмотрено увеличение на 767,4 тыс. рублей.

Доведенные предельные лимиты финансирования Государственной программы в редакции 2014 года соответствуют объемам бюджетных ассигнований, предусмотренных паспортом программы, и не учитывают инфляционную составляющую, а также не позволяют применять механизмы инвестиционного и стимулирующего характера.

Кроме того, следует отметить неравномерность предусматриваемого бюджетного планирования по годам реализации программы; так, разница между 2017 годом и 2020 годом составляет около 12 процентов.

Ресурсное обеспечение подпрограммы № 7 «Повышение эффективности использования и развитие ресурсного потенциала рыбохозяйственного комплекса» паспортом Государственной программы в редакции 2014 года не предусмотрено.

Анализ Государственной программы в редакции 2014 года показал, что указанная программа была сформирована и утверждена только на основе принципа обеспечения текущей деятельности Росрыболовства.

Согласно сводной бюджетной росписи федерального бюджета на 2013 год на реализацию мероприятий по Государственной программе предусмотрены средства в размере 10 648 044,8 тыс. рублей, или больше на 1,6 % от предусмотренных паспортom Государственной программы. Кассовые расходы составили 10 608 111,8 тыс. рублей, или 99,6 % от сводной бюджетной росписи.

На реализацию подпрограммы № 1 «Организация рыболовства» бюджетные ассигнования утверждены в размере 41 864,4 тыс. рублей, кассовое исполнение составило 38 483,4 тыс. рублей, или 91,9 %. Не исполнены бюджетные назначения в размере 3 381,0 тыс. рублей по следующим основным мероприятиям: № 1.3 «Развитие рыболовства в районах действия международных договоров Российской Федерации в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов и открытой части Мирового океана» – 455,5 тыс. рублей; № 1.6 «Обеспечение участия Российской Федерации в международных организациях по вопросам рыболовства» – 2 925,5 тыс. рублей.

На реализацию подпрограммы № 2 «Развитие аквакультуры» бюджетные ассигнования утверждены в размере 3 107 283,6 тыс. рублей, кассовое исполнение составило 3 102 994,6 тыс. рублей, или 99,9 %.

По основному мероприятию № 3.1 «Развитие рыбохозяйственных исследований и разработок» подпрограммы № 3 «Наука и инновации» в 2013 году предусмотрены паспортom Государственной программы средства в объеме 3 537 196,8 тыс. рублей, кассовое исполнение составило 100 %.

По подпрограмме № 4 «Охрана и контроль» бюджетные ассигнования утверждены в размере 1 135 155,0 тыс. рублей, исполнение составило 100 %.

Общий объем бюджетных ассигнований на реализацию подпрограммы № 5 «Модернизация и стимулирование» согласно сводной бюджетной росписи утвержден в размере 142 045,9 тыс. рублей, кассовое исполнение составило 139 196,3 тыс. рублей, или 98,0 %, в том числе по основным мероприятиям: № 5.1 «Стимулирование модернизации существующего и строительства нового рыбопромыслового флота» величина кассового исполнения составляет 96,3 % (не освоены 2 849,6 тыс. рублей по причине представления заявителями документов о предоставлении субсидии не в полном объеме или с нарушением установленных требований); № 5.2 «Стимулирование модернизации существующего и строительства новых объектов рыбоперерабатывающей инфраструктуры, объектов хранения рыбной продукции» – 100,0 %.

На реализацию подпрограммы № 6 «Обеспечение создания условий для реализации государственной программы» бюджетные ассигнования

утверждены в размере 2 684 355,1 тыс. рублей, кассовое исполнение составило 2 654 942,1 тыс. рублей, или 98,9 %.

Показатели сводной бюджетной росписи федерального бюджета на 2014 год на реализацию мероприятий по Государственной программе предусмотрены в размере 10 225 228,5 тыс. рублей.

Кассовые расходы за 1 квартал 2014 года составили 2 481 260,0 тыс. рублей, или 24,3 % от предусмотренных паспортом Государственной программы.

В 2013 году и в I квартале 2014 года в сводную бюджетную роспись внесено 12 изменений на общую сумму 306 124,5 тыс. рублей, из них в I квартале 2014 года – 5 изменений на общую сумму 34 889,0 тыс. рублей.

7.1.4. Организация взаимодействия с субъектами Российской Федерации и организациями, участвующими в реализации мероприятий Государственной программы.

Государственная программа в редакции 2014 года не содержит раздел «Участие субъектов Российской Федерации в реализации государственной программы» в связи с тем, что субъекты Российской Федерации непосредственного участия в реализации программы не принимают.

В рамках реализации подпрограммы № 2 Государственной программы в редакции 2013 года предусмотрено строительство стерляжье-рыбцовой-шемайного комплекса (Ростовская область, ФГУП «Аксайско-Донской рыболоводный завод») за счет внебюджетных источников Росатома в объеме 200 млн. рублей. В проверяемый период работы по проектированию и строительству данного объекта не осуществлялись.

7.1.5. Анализ хода реализации Государственной программы в соответствии с утвержденным планом и планом-графиком реализации ее отдельных этапов.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 2 июля 2013 г. № 1120-р утвержден план реализации государственной программы «Развитие рыбохозяйственного комплекса» на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов (далее – План реализации Государственной программы в редакции 2013 года).

Планом реализации Государственной программы в редакции 2013 года предусмотрены контрольные события, которые не были выполнены в установленные сроки.

Так, например, контрольным событием 1.3. Плана реализации Государственной программы в редакции 2013 года «Обеспечение в 2013 году международно-правовой поддержки и защиты интересов российского рыбопромыслового флота в районах действия международных договоров Российской Федерации в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов и открытой части Мирового океана» предусмотрено присоединение Российской Федерации к Конвенции о сохранении и

управлении рыбными ресурсами в открытом море северной части Тихого океана. Соответствующее постановление Правительства Российской Федерации было подписано 31 января 2014 г. № 67, а Федеральный закон «О присоединении Российской Федерации к Конвенции о сохранении и управлении рыбными ресурсами в открытом море северной части Тихого океана» принят 2 апреля 2014 г. № 45-ФЗ, то есть на 3 месяца позже установленного срока.

Планом реализации Государственной программы в редакции 2013 года по подпрограмме № 2 «Развитие аквакультуры» предусмотрено введение в эксплуатацию трех заводов 31 декабря 2013 года (после строительства и реконструкции): Барабашевского лососевого рыбноводного завода (контрольное событие 2.1.), Донского осетрового завода (контрольное событие 2.2.) и завода по выращиванию молоди стерляди и щуки (Самарская область) (контрольное событие 2.3.).

В 2013 году строительство завода по выращиванию молоди стерляди и щуки (Самарская область) не осуществлялось и средства федерального бюджета не были освоены. ФГБУ «Средневожрыбвод» подрядной организации ООО «Галактика» был перечислен только аванс в размере 2 894,01 тыс. рублей, акты выполненных работ на указанную сумму в Росрыболовстве отсутствуют. Реконструкция Барабашевского лососевого рыбноводного завода не была завершена в 2013 году в связи с тем, что ЗАО «Экосинтез» (подрядчик) большую часть года не осуществляло строительномонтажные работы. Средства федерального бюджета в полном объеме не были освоены. Строительная готовность Барабашевского лососевого рыбноводного завода на 31 декабря 2013 года составляла 97,4 %, производственное оборудование смонтировано на 98 %.

Строительство Донского осетрового завода было закончено в 2013 году, но проведение пуско-наладочных работ перенесено на август 2014 года (по технологическому циклу).

Таким образом, на момент проверки ни один завод не был введен в эксплуатацию, в связи с чем контрольные события 2.1., 2.2., 2.3. Плана реализации Государственной программы в редакции 2013 года не были выполнены.

Невыполнение мероприятий по вводу в эксплуатацию в 2013 году трех заводов не позволило в 2014 году увеличить выпуск молоди на 26,9 млн. штук.

Планом реализации Государственной программы в редакции 2013 года по подпрограмме № 6 «Обеспечение создания условий для реализации

государственной программы» предусмотрено контрольное событие 6.2. «Подготовка проекта указа Президента Российской Федерации о внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 4 ноября 2007 г. № 1472 «О представительствах и представителях Федерального агентства по рыболовству за рубежом» в части открытия представительства Росрыболовства в Республике Куба». Представительство Росрыболовства в Республике Куба не было открыто, следовательно, контрольное событие 6.2. не выполнено.

Кроме того, в детальном плане-графике реализации в 2013 году и в плановый период 2014 и 2015 годов государственной программы Российской Федерации «Развитие рыбохозяйственного комплекса», утвержденном приказом Минсельхоза России от 3 октября 2013 г. № 372, предусмотрено контрольное событие 3.1.1.10., согласно которому до 20 октября 2013 года должны быть приняты приказы Минсельхоза России по утверждению общих допустимых уловов на 2014 год или по внесению изменений в ранее утвержденный общий допустимый улов, а также по утверждению правил рыболовства для всех рыбохозяйственных бассейнов.

Общий допустимый улов водных биологических ресурсов на 2014 год утвержден приказом Минсельхоза России 5 ноября 2013 г. № 403, а правила рыболовства по некоторым рыбохозяйственным бассейнам утверждены приказами Минсельхоза России от 31 октября 2013 г. № 398, от 13 ноября 2013 г. № 417, от 19 ноября 2013 г. № 425, от 27 ноября 2013 г. № 439, от 3 декабря 2013 г. № 445 и от 5 декабря 2013 г. № 453. Таким образом, приказы Минсельхоза России были приняты с нарушением установленного срока.

7.1.6. Анализ соответствия законодательству Российской Федерации закупочных процедур, проведенных в целях обеспечения реализации Государственной программы.

В ходе проверки выявлены факты продолжающегося некорректного подхода при формировании начальной (максимальной) цены государственных контрактов, заключаемых Росрыболовством в рамках государственного заказа, что приводит к завышению бюджетных расходов.

Росрыболовство определяло начальную (максимальную) цену государственного контракта от 25 июля 2013 г. № 0173100013513000039-0007297-03 на выпуск молоди осетровых (осетра русского и белуги) с ФГУП «КаспНИРХ» так же, как и в предыдущие два года без разбивки по видам осетровых, при том, что разница на единицу выпускаемой молоди соответствующих навесок наиболее дорогого вида – белуги и менее дорогого вида – русского осетра составляет 16 процентов.

В связи с отсутствием в техническом задании разбивки по видам выпускаемой молоди не исключена вероятность выпуска в большей части

молоди русского осетра по завышенным расценкам, как это происходило в рыбоводных сезонах 2012 и 2013 годов.

Кроме того, начальная (максимальная) цена государственного контракта в 2013 году увеличена Росрыболовством по сравнению с уровнем 2012 года не пропорционально количеству выпускаемой молоди – на 4,8 % и 1,3 % соответственно.

При этом следует отметить, что на протяжении последних двух лет Счетная палата Российской Федерации при проверке исполнения федерального бюджета отмечала, что такое определение начальной (максимальной) цены государственных контрактов на выпуск молоди осетровых видов рыбы (белуги и русского осетра), то есть без определения количества выпускаемой молоди белуги и русского осетра (раздельно), приводит к удорожанию работ и к неэффективному использованию средств федерального бюджета. Сумма неэффективных расходов средств федерального бюджета в 2012 году составила 5 665,0 тыс. рублей и в 2013 году – 4 587,6 тыс. рублей. В представлениях Счетной палаты Российской Федерации предлагалось принять необходимые меры по недопущению неэффективного расходования средств федерального бюджета. Несмотря на это, Росрыболовство не приняло меры и продолжает заключать государственные контракты с подведомственным ФГУП «КаспНИРХ» на аналогичных условиях, в результате чего сохраняются риски неэффективных бюджетных расходов.

7.1.7. Анализ организации текущего управления реализацией мероприятий Госпрограммы в разрезе ее подпрограмм, ФЦП и ведомственных целевых программ.

Организация реализации текущего управления мероприятиями Государственной программы в разрезе ее подпрограмм осуществлялась в соответствии с требованиями раздела 5 Порядка. Перечень ответственных исполнителей по подпрограммам направлен в Минэкономразвития России письмом от 22 января 2013 г. № 208-НШ/У09. Вместе с тем проверка показала, что реализация в проверяемый период указанного текущего управления на практике осуществлялась недостаточно эффективно, оценка результативности выполнения мероприятий, достижения установленных показателей и вклада ответственных исполнителей в их достижение не проводилась.

7.1.10. Анализ взаимосвязи показателей государственных заданий подведомственным организациям с целевыми показателями (индикаторами) Государственной программы, обоснованность соответствия выделенных объемов бюджетных ассигнований.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 2 сентября 2010 г. № 671 «О порядке формирования государственного задания в отношении федеральных государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания» утверждено Положение о формировании государственного задания в отношении федеральных

бюджетных и казенных учреждений и финансовом обеспечении выполнения государственного задания (далее – Положение, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 2 сентября 2010 г. № 671).

В 2013–2014 годах Росрыболовство в нарушение пункта 51 Порядка определения нормативных затрат на оказание (выполнение) государственных услуг (работ) и нормативных затрат на содержание имущества федеральных государственных учреждений, находящихся в ведении Росрыболовства, утвержденного приказом Росрыболовства от 18 января 2012 г. № 43, утверждало нормативные затраты позже на 25 - 53 дней установленного срока.

Нормативы затрат на выполнение государственного задания по искусственному воспроизводству водных биологических ресурсов, утверждаемые Росрыболовством для подведомственных учреждений, не детализированы по видам водных биоресурсов и по составу работ.

Согласно пункту 3 Положения, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 2 сентября 2010 г. № 671, государственное задание формируется при формировании федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период и утверждается не позднее одного месяца со дня официального опубликования федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

Вместе с тем в нарушение указанного требования Росрыболовство утвердило государственное задание на 2013 год в отношении шести подведомственных федеральных государственных бюджетных учреждений с задержкой на 10 дней и в отношении двух – на 30 дней. Федеральным государственным бюджетным учреждениям, подведомственным Росрыболовству, по ПРЗ 0405, ЦСР 2719900, ВР 611 «Субсидии бюджетным учреждениям на финансовое обеспечение государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ)» было перечислено средств федерального бюджета в размере 3 750 646,3 тыс. рублей, или 100 %.

В целом выпуск молоди и личинок в водные объекты в 2013 году федеральными государственными бюджетными учреждениями, подведомственными Росрыболовству, составил 2558,6 млн. штук, или на 14 % больше установленного государственного задания.

Согласно Федеральному закону от 2 декабря 2013 г. № 349-ФЗ «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов», а также сводной бюджетной росписи федеральным государственным бюджетным учреждениям и федеральным государственным

научным учреждениям на финансовое обеспечение государственного задания в 2014 году предусмотрены субсидии в размере 4 036 154,5 тыс. рублей, что на 285 508,2 тыс. рублей (или 7,6 %) больше уровня 2013 года.

Однако на начало 2014 года субсидии бюджетным учреждениям на финансовое обеспечение государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) Росрыболовством не были распределены между подведомственными федеральными государственными бюджетными учреждениями в полном объеме. На момент проверки не распределенный остаток по трем подпрограммам Государственной программы в редакции 2014 года составил 107 609,4 тыс. рублей, из них на премирование руководителей бюджетных учреждений – 12 640 тыс. рублей.

Росрыболовство письмом от 20 июня 2014 г. № 3615-ВС/У07 направило в Минфин России предложения о внесении изменений в объемы бюджетных ассигнований и лимиты бюджетных обязательств на 2014 год в части увеличения расходов по целевой статье 26 2 0059 «Расходы на обеспечение деятельности (оказание услуг) государственных учреждений в рамках подпрограммы «Развитие аквакультуры» государственной программы Российской Федерации «Развитие рыбохозяйственного комплекса», по виду расходов 612 «Субсидии бюджетным учреждениям на иные цели» в размере 94 969,4 тыс. рублей, уменьшив при этом объемы бюджетных ассигнований и лимитов бюджетных обязательств по виду расходов 611 на указанную сумму.

При этом снижение объемов выпуска водных биологических ресурсов при формировании Государственной программы в редакции 2014 года обосновывалось Росрыболовством недостаточностью средств федерального бюджета на указанные цели по виду расходов 611 «Субсидии бюджетным учреждениям на финансовое обеспечение государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ)».

В рамках подпрограмм «Развитие аквакультуры», «Наука и инновации» и «Охрана и контроль» установлены государственные задания, на которые предусмотрены средства федерального бюджета в 2013 году в размере 3 829 651,32 тыс. рублей, в 2014 году – 3 939 725,0 тыс. рублей, или больше на 2,9 % по сравнению с предыдущим годом, в 2015 году – 3 981 458,72 тыс. рублей, или больше на 1,1 %.

При этом государственное задание по некоторым услугам остается на уровне 2013 года или уменьшается, а расходы федерального бюджета увеличиваются. Так, количество выпускаемых водных биоресурсов в 2014 году по сравнению с 2013 годом возрастет на 0,1 % и в 2015 году по сравнению с

2014 годом также возрастет на 0,1 %. При этом средства федерального бюджета, предусмотренные Государственной программой, возрастут на 5,7 % и 5,1 % соответственно.

Вместе с тем по проведению рыбохозяйственной мелиорации работы увеличены на 5,0 % и 5,1 %, а расходы на выполнение указанных работ в 2014 году уменьшены на 7,5 % по сравнению с 2013 годом и в 2015 году увеличены на 0,1 % к 2014 году.

Государственной программой в редакции 2013 года предусмотрен индикатор «прирост выпуска ценных видов водных биоресурсов в естественные водоемы и водохранилища», который в 2013 году должен составить 1,4 % к уровню 2011 года. Выпуск ценных видов водных биоресурсов в естественные водоемы и водохранилища, предусмотренный Государственной программой, состоит из выпуска молоди за счет государственного задания, государственного заказа, компенсационных средств, а также собственных средств предприятий. В 2013 году общий выпуск водных биоресурсов в водоемы и водохранилища составил 10 432,7 млн. штук, или меньше на 0,3 % к уровню 2011 года (10468 млн. штук).

Согласно государственному заданию в 2013 году выпуск водных биологических ресурсов составил 2558,6 млн. штук, или на 4,6 % больше чем предусмотрено Государственной программой, но меньше на 10 % уровня 2011 года (фактический выпуск 2844,1 млн. штук); соответственно, целевой индикатор «прирост выпуска ценных видов водных биоресурсов в естественные водоемы и водохранилища» имел отрицательное значение, что объясняется сокращением финансирования государственного заказа на искусственное воспроизводство водных биологических ресурсов.

7.1.11. Анализ исполнения соглашений, государственных контрактов, договоров, заключенных в рамках Государственной программы.

Согласно приказу Минфина России от 29 октября 2010 г. № 138н, Минэкономразвития России от 29 октября 2010 г. № 528 «Об утверждении примерной формы соглашения о порядке и условиях предоставления субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного задания» график перечисления субсидий должен предусматривать первое в текущем финансовом году перечисление субсидии в срок не позднее одного месяца после официального опубликования Федерального закона о федеральном бюджете на текущий финансовый год и плановый период.

Однако соглашения о порядке и условиях предоставления в 2014 году федеральным государственным бюджетным учреждениям субсидии из федерального бюджета на финансовое обеспечение выполнения

государственного задания на оказание (выполнение) государственных услуг (работ) Росрыболовством были заключены 23 и 29 января 2014 года и 5, 10, 13, 14 февраля 2014 года, то есть с нарушением установленного срока (задержка составила от 20 и более дней).

7.1.12. Анализ реализуемых мер, направленных на снижение коррупционных рисков в сфере реализации государственной программы.

Как показала проверка, предпринимаемые Росрыболовством меры по противодействию коррупции оказались недостаточными, повышенная коррупциогенность в сфере управления отраслью сохраняется. Так, в 2013 году в отношении государственных гражданских служащих и работников Росрыболовства возбуждено 24 уголовных дела коррупционной направленности, в том числе по центральному аппарату Росрыболовства – 3 дела, по территориальным управлениям – 10 дел, по организациям и учреждениям, подведомственным Росрыболовству, – 11 дел, при этом 10 уголовных дел возбуждены по инициативе представителя нанимателя.

7.2. Цель 2. Оценка соответствия результатов реализации Государственной программы стратегическим целям социально-экономического развития Российской Федерации, управление возможными рисками в ходе реализации Государственной программы.

7.2.1. Соответствие целей, задач и целевых показателей (индикаторов) Государственной программы положениям документов стратегического планирования.

В составе документов, определяющих направления и показатели социально-экономического развития, в части касающейся рыбохозяйственного комплекса при формировании Государственной программы как в редакции 2013 года, так и 2014 года не были учтены целевые индикаторы Стратегии развития пищевой и перерабатывающей промышленности Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 апреля 2012 г. № 559-р (далее – Стратегия). При сопоставлении Государственной программы в редакции 2013 и 2014 годов со Стратегией выявлены значительные расхождения в значениях основных показателей (индикаторов) стратегического развития рыбоперерабатывающей промышленности на весь период планирования с 2013 по 2020 год.

Отклонения к 2020 году по Государственной программе в редакции 2013 года достигают по показателям «производство рыбы и продуктов рыбных, переработанных и консервированных» – 26 %, «среднедушевое потребление рыбных товаров» – 19 % и «доля российских пищевых рыбных товаров на внутреннем рынке» – 20 %.

Отклонения к 2020 году по Государственной программе в редакции 2014 года по показателю «производство рыбы и продуктов рыбных,

переработанных и консервированных» возрастают до 36 %, а по показателям «среднедушевое потребление рыбных товаров» и «доля российских пищевых рыбных товаров на внутреннем рынке» остаются на уровне 2013 года (соответственно 19 и 20 %).

Выход на динамику роста показателей до уровня, определенного долгосрочной стратегией социально-экономического развития Российской Федерации, изначально был поставлен Минсельхозом России в безусловную зависимость от выделения дополнительных объемов бюджетного финансирования Росрыболовству. При этом запланированная Государственной программой в редакции 2013 года передача Росрыболовству бюджетных средств на реализацию подпрограммы «Развитие аквакультуры», первоначально предусмотренных по линии Минсельхоза России, в объеме 1 806,3 млн. рублей (из них на 2013 год – 427,6 млн. рублей, 2014 год – 188,8 млн. рублей и 2015 год – 193,3 млн. рублей) в проверяемый период не была осуществлена.

Показатели целевых индикаторов, установленные Государственной программой в редакции 2013 года, соответствовали показателям инерционного варианта развития рыбохозяйственного комплекса и не учитывали уровня его стратегического развития, предусмотренного Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р (далее – Концепция социально-экономического развития).

В соответствии с базовым сценарием развития Государственной программы в редакции 2013 года фактически запланировано закрепление ранее достигнутых значений основных отраслевых показателей без их увязки с показателями стратегического развития, определяемыми государственной экономической политикой на долгосрочную перспективу.

Ожидаемые в 2020 году конечные результаты реализации Государственной программы в редакции 2013 года по показателю «объем добычи водных биологических ресурсов» не превышают уровня в 4 460 тыс. тонн, что на 1 692,8 тыс. тонн (или 28 %) ниже значения аналогичного показателя, установленного Концепцией социально-экономического развития. По показателю «среднедушевое потребление рыбы и рыбопродуктов населением Российской Федерации» установлено плановое значение в 22,7 кг на одного человека в год, что на 1 кг (или 4,2 %) ниже концептуального уровня показателя. При этом данный показатель

Государственной программы определен только с учетом данных выборочного обследования домашних хозяйств (семей), в то время как в качестве базового показателя в Концепции социально-экономического развития приведен официальный статистический показатель потребления рыбы и рыбопродуктов на душу населения в год, рассчитанный на основе баланса ресурсов и использования рыбы и рыбопродуктов.

В соответствии с Государственной программой в редакции 2013 года по показателю «доля отечественной пищевой рыбной продукции на внутреннем рынке» к 2020 году запланировано снижение по сравнению с уровнем 2011 года на 9,6 процентных пункта до уровня 68,2 %, что на 16,8 процентных пункта ниже значения по данному показателю, утвержденному Концепцией социально-экономического развития (85%), и на 11,8 процентных пункта ниже порогового значения аналогичного показателя, определенного Доктриной продовольственной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 30 января 2010 г. № 120 (далее – Доктрина продовольственной безопасности) (не ниже 80 %).

Интегральные индикаторы по созданию высокопроизводительных рабочих мест и росту объема инвестиций в Государственной программе в редакции 2013 года не были предусмотрены и, соответственно, выход на динамику роста по данным показателям, определенную Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике», не отображается.

В соответствии с Государственной программой в редакции 2013 года значение показателя «производительность труда (к уровню 2011 года)» на 2018 год установлено на уровне 34 %, что на 16 процентных пункта ниже уровня, определенного Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике», в соответствии с которым Правительству Российской Федерации было поручено обеспечить рост производительности труда к 2018 году в 1,5 раза относительно уровня 2011 года.

Мероприятия Государственной программы, направленные на увеличение масштабов государственно-частного партнерства в социально-экономических сферах, обозначенное в Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года, принятых Правительством Российской Федерации 31 января 2013 года во исполнение положений указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 596 - 606 и Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации

Федерации 2012 года, носят декларативный характер. Так, в рамках подпрограммы № 3 «Наука и инновации» в период с 2015 по 2020 годы предусмотрено проведение основных мероприятий 3.2 «Разработка пилотных проектов создания технико-внедренческих парков в рыбохозяйственном комплексе в рамках государственно-частного партнерства», 3.3 «Разработка пилотных проектов создания рыбохозяйственных кластеров в рамках государственно-частного партнерства», результаты выполнения которых увязаны с достижением целевых показателей «количество высокопроизводительных рабочих мест» и «прирост высокопроизводительных рабочих мест (к предыдущему году)». В период с 2017 по 2020 год предусматривается 6-кратное увеличение высокопроизводительных рабочих мест – с 2,8 тысяч в 2017 году и до 16,8 тысяч в 2020 году. При этом конкретные значения данных показателей в отношении каждого из вышеуказанных мероприятий, источники и объемы финансового обеспечения в Государственной программе не определены, что повышает риски их неисполнения и ставит под вопрос реалистичность выполнения новой редакции Государственной программы.

В новой редакции Государственной программы 2014 года выход на динамику роста показателей до уровня, определенного Концепцией социально-экономического развития, не предусмотрен. Более того, запланированные в предыдущей редакции значения по ряду целевых показателей (индикаторов) Государственной программы, в том числе и по подпрограммам, подверглись значительной корректировке в сторону снижения.

Отрицательные отклонения по целевым показателям обосновываются Минсельхозом России исключительно снижением объемов финансирования по соответствующим подпрограммам новой редакции Государственной программы 2014 года в сравнении с предыдущей редакцией. При этом, как показали результаты проверки, значения по ряду показателей были необоснованно занижены.

Так, объем производства российской продукции товарной аквакультуры в течение всего срока действия Государственной программы в редакции 2014 года, начиная с 2011 года, остается практически неизменным и не превышает 140 – 150 тыс. тонн в год. При этом объемы производства продукции промышленного рыбоводства (аквакультуры), по данным Минсельхоза России, уже достигали в 2011, 2012 и 2013 годах соответственно 152,9 тыс. тонн, 170,1 тыс. тонн и 186,0 тыс. тонн. Необоснованно, как и в предыдущей редакции, в Государственной программе в редакции 2014 года

практически отсутствует также динамика роста по показателю «степень переработки водных биоресурсов за счет внедрения безотходных технологий», значение которого в период 2011–2018 годов составляет 30 – 32 %.

Прогнозное потребление к 2020 году рыбы и рыбопродуктов в пересчете на рыбу в среднем на потребителя в год в соответствии с новой редакцией Государственной программы 2014 года оставлено на уровне, предусмотренном предыдущей редакцией, – 22,7 кг на одного человека в год, но при этом данная динамика будет достигнута исключительно за счет роста потребления импортной рыбопродукции. Сокращение доли отечественной пищевой рыбной продукции и одновременное увеличение импортной рыбопродукции в рационе потребления является одной из ключевых угроз продовольственной безопасности Российской Федерации.

В период с 2013 по 2016 год по показателю «объем добычи водных биологических ресурсов» в соответствии с Государственной программой в редакции 2014 года запланирован незначительный рост с 4 220 до 4 280 тыс. тонн, но начиная с 2017 года запланировано резкое снижение значений показателей, даже в сравнении с ретроспективным периодом. К 2020 году снижение объемов добычи водных биоресурсов по сравнению с уровнем 2011 года составит 8 %, что обосновывается прогнозируемым сокращением ресурсных исследований в открытых частях Мирового океана, конвенционных районах, исключительных экономических зонах иностранных государств, исключительной экономической зоне России, а также во внутренних водоемах страны.

В соответствии с новой редакцией Государственной программы 2014 года в связи с прогнозируемым сокращением отечественного промысла производство рыбы и продуктов рыбных, переработанных и консервированных также снизится по сравнению с 2011 годом на 259,4 тыс. тонн (или на 7 %) и составит 3 383 тыс. тонн, что в конечном счете отрицательно скажется на доле отечественной пищевой рыбной продукции на внутреннем рынке, которая в 2020 году не превысит 69,9 %, что на 15,1 процентных пункта ниже значения по данному показателю, утвержденному Концепцией социально-экономического развития (85%), и на 10,1 процентных пункта ниже порогового значения аналогичного показателя, определенного Доктриной продовольственной безопасности Российской Федерации (не ниже 80 %).

Государственной программой запланировано ежегодное сокращение работ по искусственному воспроизводству и акклиматизации водных биоресурсов по

сравнению с предыдущей редакцией на 30 – 32 %. В 2020 году объем выпуска молодежи не превысит 8 204 млн. штук (или 77,5 % от уровня 2011 года).

Кроме того, в соответствии с новой редакцией Государственной программы 2014 года значение показателя «производительность труда (к уровню 2011 года)» на период с 2016 по 2020 годы установлено на неизменном уровне – 26 %, что не соответствует темпу роста по данному интегральному индикатору, заданному в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике», обеспечить к 2018 году рост производительности труда на 50 % относительно уровня 2011 года.

Не нашли своего отражения в Государственной программе и меры, определенные Основными направлениями деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года, утвержденными Правительством Российской Федерации 31 января 2013 года, по повышению инвестиционной привлекательности российской экономики.

7.2.2. Оценка возможного негативного влияния внутренних и внешних условий на уровень достижения целей социально-экономического развития Российской Федерации в ходе реализации мероприятий Государственной программы и управление рисками.

В рамках проверки было отмечено, что мероприятия Государственной программы в редакции 2013 года, изначально направленные на управление рисками, а также осуществление их систематического мониторинга в рамках реализации Государственной программы, на практике не были реализованы в полном объеме.

Основными факторами, препятствующими развитию отрасли и сдерживающими рациональное ведение рыбохозяйственной деятельности, являются инфраструктурные ограничения и, как следствие, отсутствие необходимых условий для структурной диверсификации и планомерного развития рыбохозяйственного комплекса; рост неконтролируемого промысла водных биологических ресурсов и нелегального вывоза уловов за рубеж; снижение запасов водных биоресурсов в исключительной экономической зоне Российской Федерации (далее – ИЭЗ России), в особенности ценных видов; общее ухудшение условий ведения добычи (вылова) российскими рыбаками за пределами ИЭЗ России; недостаточность стимулирующих условий для повышения доступности строительства, модернизации судов рыбопромыслового флота и рыбоперерабатывающих производств; отсутствие системного подхода к обеспечению выпуска качественных и безопасных продуктов промышленного рыболовства и рыбоводства; несовершенство действующего законодательства в области рыболовства; низкий уровень

среднедушевого потребления рыбы и рыбопродуктов в отдельных регионах страны.

По результатам проверки реализации Государственной программы в 2013 году была отмечена возросшая степень влияния внутреннего фактора, связанного с определением общего допустимого улова для каждого объекта промысла. Существующие орудия и способы лова не позволяют осуществлять специализированный (одновидовой) промысел. Возникает противоречие между многовидовым в реальности промыслом и системой прогнозирования запасов, а также правилами рыболовства и квотированием, сориентированными на одновидовой специализированный промысел.

Кроме того, к числу незапланированных рисков, способных оказать негативное влияние на ход реализации предусмотренного Государственной программой мероприятия «Совершенствование организации промышленного и прибрежного рыболовства», можно отнести отсутствие комплекса мер, направленных на решение проблемы возрождения полноценного экспедиционного промысла, прежде всего в районах Тихого и Атлантического океанов, вследствие чего недоиспользование возможного вылова в ближайшей перспективе может отрицательно отразиться на показателе «прирост объемов добычи (вылова) водных биоресурсов».

Объем водных биоресурсов, который Российская Федерация могла бы добыть (выловить) в ИЭЗ иностранных государств, по данным отраслевой науки, составляет около 1,2 млн. тонн; открытые районы Мирового океана способны обеспечить российский вылов на уровне не менее 0,7 млн. тонн.

Зависимость функционирования отрасли от природно-климатических условий снижает ее инвестиционную привлекательность. Однако меры по нейтрализации рисков от природно-климатических условий, в том числе переход к новым технологиям, техническая модернизация, страхование рисков и принятие мер государственной поддержки, не реализуются.

7.2.3. Анализ отчетов о реализации мероприятий Государственной программы, уровня достижения ее целевых показателей (индикаторов).

В рамках проверки проанализировано соблюдение требований Порядка при подготовке и представлении Минсельхозом России годового отчета о ходе реализации и оценке эффективности Государственной программы в редакции 2013 года (далее – годовой отчет), а также соответствия представленного годового отчета требованиям Порядка и Методических указаний № 690.

Годовой отчет Минсельхоза России по Государственной программе за 2013 год был подготовлен и направлен на рассмотрение в Правительство Российской Федерации, Минэкономразвития России и Минфин России с

задержкой на 20 дней.

Подготовленное по результатам рассмотрения годового отчета заключение Минэкономразвития России, содержащее вывод о необходимости доработки годового отчета, направлено Аппаратом Правительства Российской Федерации на рассмотрение в Минсельхоз России и в Росстат письмом от 23 апреля 2014 г. № П11-19703.

Только спустя два месяца, в ходе проверки, Минсельхозом России было дано поручение Росрыболовству представить доработанный годовой отчет и обеспечить внесение соответствующей информации в АИС «Госпрограммы».

В нарушение пункта 39 Порядка Минсельхозом России годовой отчет не был размещен на официальном сайте Минсельхоза России в сети Интернет. Проведенный анализ годового отчета показал, что он не в полной мере соответствует требованиям Порядка и Методических указаний № 690.

В подготовленном Минсельхозом России совместно с Росрыболовством годовом отчете при описании результатов, достигнутых за 2013 год, не приведены сведения о конкретных (фактических) результатах реализации основных мероприятий, которые должны представляться по каждому ожидаемому результату, утвержденному Государственной программой, в результате чего оценить полноту выполнения основных мероприятий и вклад достигнутых по итогам их выполнения результатов в решение задач и достижение цели Государственной программы не представляется возможным.

Анализ предусмотренных Государственной программой внешних и внутренних факторов, повлиявших на ход ее реализации, представлен в отношении только 5 из 6 подпрограмм. При этом анализ фактических и вероятных последствий влияния этих факторов на основные параметры Государственной программы не представлен ни по одной подпрограмме.

Из 24 показателей (индикаторов) Государственной программы, по которым на 2013 год установлены количественные значения, в годовом отчете представлены сведения в отношении только 17, или 71 % от общего количества показателей (индикаторов).

Итоговые данные за 2013 год по 6 показателям («объем производства продукции аквакультуры», «производительность труда (к уровню 2011 года)», «коэффициент обновления основных фондов по видам экономической деятельности «Рыболовство, рыбоводство» и «переработка и консервирование рыбо- и морепродуктов» (без субъектов малого предпринимательства)», «коэффициент обновления машин и оборудования», «коэффициент обновления транспортных средств», «коэффициент обновления сооружений по

коммерческим организациям») не представлены по причине отсутствия данных Росстата на момент составления отчета. При этом в описании по данным показателям (таблица № П 3.2, приложение № 3 к Государственной программе) не указано, что расчет по ним осуществляется на основании данных Росстата.

В отношении одного показателя «прирост площади используемых рыбоводческих прудов» причиной непредоставления сведений явилось отсутствие финансового обеспечения. Вместе с тем в соответствии с Государственной программой значение по указанному показателю на 2013 год (0,7 тыс. га) определено в соответствии с базовым сценарием развития.

Кроме того, в ходе проверки было установлено, что информация по показателю «объем производства продукции аквакультуры» фактически определяется не на основании официальной статистической информации, формируемой Росстатом, а на основании данных внутриведомственной статистической отчетности Минсельхоза России, и на момент составления годового отчета она имелась в наличии.

Итоговые статистические данные, представленные в годовом отчете по показателю «среднедушевое потребление рыбы и рыбопродуктов населением Российской Федерации» носили предварительный экспертный характер.

В соответствии с представленной информацией о достижении показателей всего не достигнуто 6 из 18 запланированных показателей (или 34 %), в том числе 3 из 9 основных целевых показателей (индикаторов) Государственной программы. Отклонение по показателю «прирост выпуска ценных видов водных биоресурсов в естественные водоемы и водохранилища (к уровню 2011 года)» составило 1,7 %, что обосновывается сокращением работ по искусственному воспроизводству водных биоресурсов, выполняемых в рамках государственного заказа за счет бюджетных средств и компенсационных мероприятий за счет внебюджетных источников. По показателю «число нарушений законодательства в области рыболовства, сохранения водных биоресурсов и среды их обитания» отчетное значение не превысило 128 719 единиц, что на 7 997 единиц, или на 5,8 % меньше запланированного, что объясняется Минсельхозом России и Росрыболовством недостаточным для проведения рыбоохранных мероприятий материально-техническим обеспечением территориальных управлений Росрыболовства; «доля отечественной пищевой рыбной продукции на внутреннем рынке» в соответствии с годовым отчетом составила 78,2 %, что на 10,6 процентных пункта выше запланированного значения (67,6 %), однако при пересчете в соответствии с алгоритмом расчета, приведенным в Государственной

программе, фактическое значение по данному показателю не превысило 65,9 %, что на 1,7 процентных пункта ниже запланированного значения.

В соответствии с годовым отчетом значение показателя «доля отечественной пищевой рыбной продукции на внутреннем рынке» составило 78,2 %, что на 10,6 процентных пункта выше запланированного (67,6 %) и всего лишь на 0,8 процентных пункта ниже порогового значения (80 %), установленного Доктриной продовольственной безопасности.

Вместе с тем проверка показала, что методика расчета, предусмотренная Государственной программой в редакциях 2013 и 2014 годов, и методика, по которой формировались отчетные данные, направленные в Правительство Российской Федерации, имеют существенные и принципиальные отличия.

Показатель «доля отечественной пищевой рыбной продукции на внутреннем рынке» в соответствии с Государственной программой в редакциях 2013 и 2014 годов определяется по формуле: $P = P_{\gamma} - E / P_{\gamma} - E + I$, где P_{γ} – произведенная товарная пищевая рыбная продукция, E – объем экспортной продукции из водных биоресурсов, I – объем импортной продукции из водных биоресурсов.

По результатам федерального статистического наблюдения по форме № 1-П (рыба) (раздел 3) объем произведенной товарной пищевой рыбной продукции, включая консервы рыбные (код ОКП 9200003), составил 3 842,8 тыс. тонн. Согласно опубликованным сводным данным ФТС России и по данным формы № 8-ВЭС-(рыба) объем экспорта и импорта рыбы и рыбопродукции в 2013 году вырос по сравнению с 2012 годом соответственно на 210,9 тыс. тонн (или 13 %) и 69,12 тыс. тонн (или 7,3 %) и составил соответственно 1 883,3 и 1014,3 тыс. тонн.

В соответствии с алгоритмом расчета, приведенным в Государственной программе, фактическое значение показателя «доля отечественной пищевой рыбной продукции на внутреннем рынке» составляет $65,9 = (3842,8 - 1883,3 / 3842,8 - 1883,3 + 1014,3)$, что на 1,7 процентных пункта ниже запланированного значения.

Таким образом, указанное в годовом отчете фактическое значение показателя «доля отечественной пищевой рыбной продукции на внутреннем рынке» в принципе не сопоставимо по своему алгоритму расчета с плановым значением.

Расчет по данному основному интегральному показателю (индикатору) осуществлялся Росрыболовством в порядке, отличном от того, что приведен в Государственной программе. Согласно разъяснениям Росрыболовства данный

показатель в связи с отсутствием утвержденной единой методики расчета доли отечественной пищевой рыбной продукции на внутреннем рынке основывается на данных экспертной оценки и рассчитывается как отношение объема импортной продукции к общему объему потребленной рыбной продукции. В то же время при определении общего объема потребленной рыбной продукции на внутреннем рынке за основу берутся объемы добычи (вылова) водных биоресурсов, которые за вычетом экспорта суммируются с объемами импорта и запасов рыбы и рыбопродукции.

Таким образом, при расчете данного показателя за 2013 год в качестве базового показателя в нарушение утвержденного Государственной программой алгоритма расчета Росрыболовством был использован не объем произведенной товарной пищевой рыбной продукции, сформированный по данным формы федерального статистического наблюдения № 1-П (рыба) – 3 842,8 тыс. тонн, а объем добычи (вылова) водных биоресурсов – 4 296,8 тыс. тонн, что на 523,3 тыс. тонн (или 14 % больше объема производства).

Кроме того, в нарушение установленного алгоритма расчета при суммировании общего объема рыбы и рыбопродукции на внутреннем рынке помимо объемов импорта Росрыболовством были дополнительно учтены экспертные данные о переходящих с предыдущего года запасах рыбопродукции в объеме 1 200 тыс. тонн.

В ходе проверки в отношении целевых показателей (индикаторов), включенных в годовой отчет, выявлены факты искажения отчетности в целях завышения отчетных показателей.

Показатель «объем добычи водных биологических ресурсов» в соответствии с Государственной программой определяется на основании сводных данных федерального статистического наблюдения, проводимого на основании пункта 41.2 Федерального плана статистических работ по форме № 1-П (рыба) «Сведения об улове рыбы, добыче других водных биоресурсов и производстве рыбной продукции» (далее – форма № 1-П (рыба), сбор и обработку которых осуществляет Росрыболовство.

Официальная статистическая информация об улове рыбы, добыче других водных биоресурсов и производстве рыбной продукции сводной информации о добыче (вылове) водных биоресурсов формируется Росрыболовством как на основании обработки первичной статистической информации по форме № 1-П (рыба), так и на основании административных данных, представляемых территориальными управлениями Росрыболовства.

По результатам 2013 года суммарный объем добычи (вылова) водных биоресурсов вырос по сравнению с уровнем предыдущего года на 26 988 тонн (или 0,6 %) и составил 4 296 808 тонн. Незначительное увеличение объемов добычи (вылова) водных биоресурсов достигнуто в основном за счет роста по квотам, предоставляемым Российской Федерации в ИЭЗ иностранных государств и конвенционных районах промысла, – на 113 973 тонн (или 11,2 %), «неодуемых» водных биоресурсов, – на 65 014 тонн (или 19,7 %), разрешенного прилова – на 8 208 тонн (или на 31 %), изъятия объектов товарной аквакультуры, то есть выращенной рыбы, – на 13 587 тонн (в 2,8 раза). В то же время вылов по промышленным (прибрежным) квотам во внутренних водах Российской Федерации, внутренних морских водах Российской Федерации, на континентальном шельфе Российской Федерации и в ИЭЗ России суммарно сократился по сравнению с 2012 годом на 169 039 тонн (или на 6 %), а по научным квотам вылов сократился в 3,4 раза.

Проведенная выборочная проверка достоверности предоставляемой информации об уловах по форме № 1-П (рыба) на примере подведомственных Росрыболовству организаций, осуществляющих рыболовство в целях искусственного воспроизводства осетровых видов биоресурсов в Волго-Каспийском рыбохозяйственном бассейне, выявила факты искажения статистической отчетности, в части завышения итоговых значений объемов добычи водных биоресурсов, что ставит под сомнение достоверность предоставляемой Росрыболовством информации об уловах в целом.

В соответствии с пунктом 4 Указаний по заполнению формы федерального статистического наблюдения, утвержденных приказом Росстата от 28 мая 2012 г. № 324 (далее – Указания), организации, осуществляющие воспроизводство водных биоресурсов, в данные об улове рыбы включают рыбу, отсаженную на передержку в специальные садки и бассейны и принятую на ответственное хранение.

Представленные в ходе проверки отчеты подведомственных Росрыболовству ФГБУ «Севкаспрыбвод», ФГБУ «Нижневожрыбвод» и ФГУП «КаспНИРХ» по внутриведомственной форме отчетности «Итоговая информация по учету добытых (выловленных) осетровых видов рыбы, а также о переданных на рыбоводные заводы заготовленных осетровых видах рыбы при осуществлении рыболовства в целях товарного рыбоводства, воспроизводства и акклиматизации по итогам 2013 года» (приложение № 4 к приказу Росрыболовства от 15 февраля 2013 г. № 94 «О мерах по добыче (вылову) осетровых видов рыбы при осуществлении рыболовства в целях

товарного рыбоводства, воспроизводства и акклиматизации водных биоресурсов, а также при добыче (вылове) осетровых видов рыбы в научно-исследовательских и контрольных целях») содержат информацию о вылове осетровых видов рыбы с указанием количества заготовленных (отсаженных) производителей для целей искусственного воспроизводства и выпущенных особей в местах лова как не соответствующих целям искусственного воспроизводства.

При сопоставлении данных об уловах, приведенных в указанной внутриведомственной отчетности и в статистической отчетности, в рамках проверки установлено, что в нарушение пункта 4 Указаний при заполнении формы № 1-П (рыба) за 2013 год фактический вылов осетровых видов рыбы вышеперечисленными организациями был указан с учетом количества рыбы, выпущенной непосредственно в местах централизованной заготовки производителей, в результате чего итоговые показатели по добыче (вылову) осетровых видов рыбы для целей искусственного воспроизводства за 2013 год в счет предоставленных указанными организациями квот для осуществления рыболовства в целях товарного рыбоводства, воспроизводства и акклиматизации водных биоресурсов составили 8,734 тонн, из которых 3,124 тонн (36 %) осетровых для целей искусственного воспроизводства были непригодны и были выпущены непосредственно в местах лова.

В соответствии с годовым отчетом итоговое значение по показателю «прирост объема добычи водных биоресурсов (к уровню 2011 года)» указано на уровне 5,9 %, то есть на 1,4 процентных пункта выше планового значения, установленного Государственной программой (4,5 %). Вместе с тем в ходе проверки было выявлено, что при утверждении Государственной программы в качестве базового уровня 2011 года для расчета указанного показателя необоснованно был принят заниженный объем добычи водных биоресурсов в 2011 году в объеме 4040 тыс. тонн. В то время как согласно данным федерального статистического наблюдения форме № 1-П (рыба), опубликованным еще в 2012 году, уровень добычи вылова в 2011 году составлял 4 264,8 тыс. тонн (или на 224,8 тыс. тонн больше указанного в Государственной программе). Данное несоответствие устранено в новой редакции Государственной программы 2014 года. Таким образом, учитывая реальный уровень добычи водных биоресурсов 2011 года и официальные данные по уловам за 2013 год (4296,8 тыс. тонн), фактическое достижение по показателю «прирост объема добычи водных биоресурсов (к уровню 2011 г.)» составляет 0,75 %, что на 3,75 процентных пункта меньше планового показателя.

По показателю «степень переработки водных биоресурсов за счет внедрения безотходных технологий» уровень достижения планового значения в соответствии с годовым отчетом составил 100 %. Вместе с тем уровень в 30 % установлен в соответствии с Государственной программой на весь период с 2011 по 2015 год без изменения, алгоритм расчета и источники информации не приведены. В ходе проверки обоснование расчетов по указанному показателю не представлено, что ставит под сомнение результаты его достижения.

Представленная в составе годового отчета Минсельхозом России оценка эффективности реализации Государственной программы за 2013 год обоснована результатами оценки уровня исполнения мероприятий подпрограмм, их финансового обеспечения и достижения показателей (индикаторов).

При этом оценка выполнения основных мероприятий осуществлялась по результатам контрольных событий, часть из которых наступила прежде, чем была утверждена сама Государственная программа, или по таким формальным результатам, как подписание акта выполненных работ или направление материалов, обосновывающих общий допустимый улов водных биоресурсов на государственную экологическую экспертизу.

В соответствии с данными Минсельхоза России, подготовленными с участием Росрыболовства, степень реализации мероприятий Государственной программы, то есть отношение общего количества мероприятий, выполненных в полном объеме, из числа запланированных мероприятий, составила 0,88 (22 / 26), степень реализации госпрограммы, то есть отношение достигнутых целевых показателей (индикаторов) к общему количеству установленных целевых показателей (индикаторов), составила 0,89 (8 / 9). В своей оценке Минсельхоз России и Росрыболовство признали эффективность реализации Государственной программы выше средней.

Вместе с тем в рамках проверки отмечено, что данные самооценки Минсельхоза России и Росрыболовства являются некорректными и не объективно отражают ход реализации Государственной программы.

По результатам проведенного в ходе проверки пересчета в соответствии с утвержденной Методическими указаниями № 690 формулой расчета степень реализации мероприятий Государственной программы не превысила 0,78 (28 / 36), то есть из 36 запланированных мероприятий полностью выполненными с большой долей условности могут быть признаны только 28, что на 0,1 пункта ниже отчетного значения. Степень реализации госпрограммы,

т. е отношение достигнутых целевых показателей (индикаторов) к общему количеству установленных целевых показателей (индикаторов), по которым имеется информация, составила 0,67 (6 / 9), что на 0,29 пункта ниже отчетного. Таким образом, в связи с отсутствием отчетных данных по целому ряду показателей эффективность реализации Государственной программы условно может быть оценена как удовлетворительная: 0,72 ($0,5 * 0,67 + 0,5 * (0,4/6 + 0,86/6 + 1/6 + 0,64/6 + 1/6 + 0,75/6)$). Это на 0,17 пункта ниже отчетного значения.

В число невыполненных в полном объеме мероприятий входят:

– 2 мероприятия по подпрограмме № 1 «Организация рыболовства»:

не был подписан от имени Российской Федерации акт о присоединении к Конвенции о сохранении и управлении рыбными ресурсами в открытом море северной части Тихого океана от 1 апреля 2012 года; срок был установлен до 1 сентября 2013 года. Фактически данное мероприятие по причине длительного согласования проекта акта было выполнено только в 2014 году;

не был принят в окончательном чтении законопроект «О любительском рыболовстве». Внесенный в Государственную Думу 31 декабря 2012 года законопроект был рассмотрен и принят на пленарном заседании Государственной Думы Российской Федерации в первом чтении с целым рядом замечаний, требующих дополнительной проработки; контрольное событие не достигнуто.

– 1 мероприятие по подпрограмме № 2 «Развитие аквакультуры»:

не завершено строительство и реконструкция трех рыбоводных заводов в рамках непрограммной части ФАИП.

– 4 мероприятия по подпрограмме № 4 «Охрана и контроль»:

Не был издан приказ о реализации постановления Правительства Российской Федерации от 8 октября 2012 г. №1023 «О реализации положения главы IX приложения к Международной конвенции по охране человеческой жизни на море 1974 г. и Международного кодекса по управлению безопасной эксплуатацией судов и предотвращению загрязнения»;

не были выполнены в полном объеме субъектами Российской Федерации за счет субвенций рыбохозяйственные мероприятия в связи с несовершенством нормативной правовой базы;

не был принят проект федерального закона о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием законодательства о рыболовстве и сохранении водных

биологических ресурсов, а также усилением уголовной и административной ответственности за нарушения в этой области; исполнение перенесено на 2014 год;

не были выполнены мероприятия по обновлению материально – технической базы территориальных управлений Росрыболовства в связи с отсутствием нормативного правового акта, регламентирующего передачу полномочий территориальным управлениям по списанию движимого имущества стоимостью до 500,0 тыс. рублей.

– *1 мероприятие по подпрограмме № 6 «Обеспечение создания условий для реализации государственной программы»:*

проходит согласование в Минфине России проект указа Президента Российской Федерации о внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 4 ноября 2007 г. № 1472 «О представительствах и представителях Федерального агентства по рыболовству за рубежом» в части открытия представительства Росрыболовства в Республике Куба. Сроки открытия представительства перенесены на 2015 год.

7.2.4. Организация внутреннего контроля за реализацией Государственной программы.

В соответствии со ст. 160.2-1. Бюджетного Кодекса Российской Федерации главный распорядитель (распорядитель) бюджетных средств осуществляет внутренний финансовый контроль, направленный на соблюдение внутренних стандартов и процедур составления и исполнения бюджета по расходам, включая расходы на закупку товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд, составления бюджетной отчетности и ведения бюджетного учета этим главным распорядителем бюджетных средств и подведомственными ему распорядителями и получателями бюджетных средств.

В соответствии с пунктом 2 раздела 2 Правил осуществления главными распорядителями (распорядителями) средств федерального бюджета, главными администраторами (администраторами) доходов федерального бюджета, главными администраторами (администраторами) источников финансирования дефицита федерального бюджета внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 17 марта 2014 г. № 193, внутренний финансовый контроль осуществляется непрерывно руководителями (заместителями руководителей), иными должностными лицами главного администратора (администратора) средств федерального бюджета, организующими и выполняющими внутренние процедуры составления и исполнения федерального бюджета, ведения бюджетного учета и составления бюджетной отчетности.

Согласно части 1 статьи 19 Федерального закона от 6 декабря 2011 г. № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете» экономический субъект обязан организовать и осуществлять внутренний контроль совершаемых фактов хозяйственной жизни.

В процессе текущего управления Государственной программой Росрыболовством указанные нормы реализованы не были: – ведомством не были приняты нормативно-правовые документы, регулирующие организацию внутреннего контроля за реализацией Государственной программы.

8. Возражения к актам по результатам контрольного мероприятия Росрыболовства и Минсельхоза России поступили в Счетную палату Российской Федерации 3 и 7 июля 2014 года. Заключение на них утверждено аудитором Б.-Ж.Жамбалнимбуевым 10 июля 2014 г. № 09-1032/09-02вн, № 09-1031/09-02вн.

9. Выводы:

9.1. Цель Государственной программы и перечень задач, решение которых направлено на ее достижение, не в полной мере взаимоувязаны с документами стратегического планирования.

9.1.1. Программная цель развития рыбохозяйственного комплекса сориентирована только на переход от экспортно-сырьевого типа к инновационному типу развития без учета одного из основных стратегических ориентиров долгосрочного социально-экономического развития, определенных Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, – обеспечения безопасности граждан и общества, в том числе за счет обеспечения продовольственной независимости России в параметрах, заданных Доктриной продовольственной безопасности Российской Федерации.

9.1.2. Приоритеты развития рыбохозяйственного комплекса, предусмотренные Концепцией социально-экономического развития, обозначены в Государственной программе декларативно.

Выход на динамику роста показателей до уровня, определенного Концепцией социально-экономического развития, Государственной программой в редакции 2014 года не предусмотрен.

Так, запланированный Государственной программой в редакции 2014 года на 2020 год рост производительности труда по отношению к уровню 2012 года – 113 % как минимум на 58 процентных пунктов ниже уровня, определенного Концепцией социально-экономического развития (171 – 178 %).

В соответствии с Государственной программой в редакции 2014 года к 2020 году объем добычи водных биологических ресурсов не превысит 3 934 тыс. тонн, что на 2 218,8 тыс. тонн (или 36 %) ниже уровня, установленного Концепцией долгосрочного социально-экономического развития (6 152,8 тыс. тонн), среднедушевое потребление рыбы и рыбопродуктов населением Российской Федерации составит 22,7 кг или на 1 кг (или 4,2 %) ниже концептуального уровня показателя. Доля отечественной пищевой рыбной продукции на внутреннем рынке снизится по сравнению с уровнем 2011 года на 7,9 процентных пункта и составит 69,9 %, что на 15,1 процентных пункта ниже значения по данному показателю, утвержденному Концепцией социально-экономического развития (85%), и на 10,1 процентных пункта ниже порогового значения аналогичного показателя, определенного Доктриной продовольственной безопасности (не ниже 80 %).

9.1.3. Анализ Государственной программы показал, что ее показатели (индикаторы) не отражают приоритеты повышения темпов и обеспечения устойчивости экономического роста, увеличения реальных доходов граждан Российской Федерации и достижения технологического лидерства российской экономики, определенным Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике».

Кроме того, в соответствии с редакцией Государственной программы 2014 года значение показателя «производительность труда (к уровню 2011 года)» (пункт 11 приложения № 1 к Государственной программе) на период с 2016 по 2020 годы установлено на неизменном уровне 26 %, что не соответствует темпам роста по данному интегральному индикатору, определенному Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 596, в соответствии с которым Правительству Российской Федерации было поручено обеспечить к 2018 году рост производительности труда на 50 % относительно уровня 2011 года.

9.2. Целевые показатели, за исключением показателей «Количество высокопроизводительных рабочих мест» и «прирост высокопроизводительных рабочих мест (к предыдущему году)», введенных Государственной программой в редакции 2014 года, не характеризуют достижение ожидаемых результатов, что не позволяет оценить степень их достаточности, а также соотнести объемы финансового обеспечения, направляемые на их достижение.

9.3. Качество подготовки государственной программы Российской Федерации «Развитие рыбохозяйственного комплекса», а также отчетов о ее реализации не отвечает требованиям соответствующего Порядка разработки,

реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 г. № 588, и Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации, утвержденных соответственно приказами Минэкономразвития России от 26 декабря 2012 г. № 817 и от 20 ноября 2013 г. № 690. Программная цель не обладает свойствами конкретности, измеримости, достижимости. Описание ожидаемых результатов реализации Государственной программы также является неконкретным: отсутствуют их количественные и качественные характеристики, что не позволяет оценить уровень достаточности и сбалансированности их финансового обеспечения.

9.4. Установленные плановые значения по показателям (индикаторам) не подкреплены обоснованными расчетами и не соответствуют программной цели перехода рыбохозяйственного комплекса на инновационный путь развития. Так, запланированный на протяжении всего периода реализации Государственной программы рост по показателю «степень переработки водных биоресурсов за счет внедрения безотходных технологий» не превышает за десятилетний период 2 % (32 % в 2020 году против 30 % в 2011 году).

9.5. Планируемая Государственной программой динамика плановых значений по ряду показателей и непосредственно сами значения показателей необъективно характеризуют выполнение запланированных мероприятий подпрограмм. Так, в рамках подпрограммы «Развитие аквакультуры» плановое значение по показателю «объем производства российской продукции товарной аквакультуры» необоснованно занижено: с 2011 и по 2020 годы объем продукции товарной аквакультуры запланирован практически на неизменном уровне – 140 – 150 тыс. тонн в год.

9.6. В условиях отсутствия новой федеральной целевой программы «Повышение эффективности использования и развитие ресурсного потенциала рыбохозяйственного комплекса в 2015–2020 годах и на период до 2023 года», в которую должно быть включено строительство объектов аквакультуры, достижение предусмотренного в подпрограмме «Развитие аквакультуры» прироста по показателю «Выпуск водных биологических ресурсов в водные объекты рыбохозяйственного значения» с 7 596 млн. штук в 2013 году до 8 204 млн. штук в 2020 году нереалистично.

9.7. Приведенные в Государственной программе алгоритмы расчета по показателям (индикаторам) и базовые показатели не соответствуют фактическим, в результате чего информация о реальной ситуации в отрасли

носит искаженный характер. При пересчете в соответствии с методикой, принятой государственной программой Российской Федерации «Развитие рыбохозяйственного комплекса», значение основного интегрального показателя «доля отечественной рыбной продукции на внутреннем рынке» по итогам 2013 года вместо 78,2 %, указанных в годовом отчете, фактически не превысило 65,9 %, что на 14,1 процентных пункта ниже порогового значения, установленного Доктриной продовольственной безопасности к 2020 году (80 %), и на 1,7 процентных пункта ниже значения 2013 года (67,6 %), запланированного Государственной программой.

9.8. По 14 (или 56 %) из 25 основных мероприятий Государственной программы финансовое обеспечение не предусмотрено на протяжении всего периода их реализации, что ставит под сомнение возможность их реализации и Государственной программы в целом.

9.9. Действующая редакция государственной программы Российской Федерации «Развитие рыбохозяйственного комплекса» сформирована на основе принципа обеспечения текущей деятельности Росрыболовства. На ее реализацию в период с 2013 по 2020 годы предусмотрены бюджетные ассигнования федерального бюджета в размере 83 199 477,6 тыс. рублей, что на 5 708 580,2 тыс. рублей меньше, чем было предусмотрено Государственной программой в редакции 2013 года. Сокращение финансового обеспечения затронуло практически все подпрограммы.

Ресурсное обеспечение подпрограммы № 7 «Повышение эффективности использования и развитие ресурсного потенциала рыбохозяйственного комплекса» до настоящего времени не определено.

9.10. Меры по принятию нормативных правовых актов, предусмотренных Государственной программой в редакции 2013 года, Минсельхозом России и Росрыболовством не были приняты в полном объеме.

На момент проверки было принято только 6 нормативных правовых актов, или 20 % от запланированных (43 акта), что негативно отразилось на эффективности реализации программных мероприятий.

9.11. По итогам реализации Государственной программы за 2013 год из 36 запланированных мероприятий было выполнено 28 (или 78 %). Причиной неисполнения мероприятий, связанных с бюджетными расходами, по данным Минсельхоза России и Росрыболовства, явилось недостаточное финансовое обеспечение, что представляется не вполне обоснованным. Объем бюджетных ассигнований на реализацию Государственной программы в 2013 году в соответствии со сводной бюджетной росписью составил 10 648 044,8 тыс.

рублей, что на 168 069,7 тыс. рублей больше финансового обеспечения, запланированного программным паспортом (10 479 975,1 тыс. рублей). При этом кассовое исполнение расходов на реализацию программных мероприятий в 2013 году составило 10 608 111,8 тыс. рублей (или 99,6 %).

9.12. Оценка эффективности реализации Государственной программы за 2013 год, представленная Минсельхозом России, завышена. Достоверность представляемой отчетности, в том числе и официальной статистической информации, формируемой Росрыболовством как субъектом статического учета, нуждается в проверке и постоянном контроле. В рамках выборочной проверки на примере подведомственных Росрыболовству организаций выявлены факты искажения статистической информации в части завышения итоговых значений по объемам добычи водных биоресурсов, что ставит под сомнение достоверность формируемой Росрыболовством официальной статистической информации об уловах в целом.

В новой редакции Государственной программы 2014 года доля показателей, определяемых непосредственно самим Росрыболовством, увеличена с 81 до 90 % (35 показателей из 39), что повышает риски необъективной оценки их достижения и представления недостоверной отчетности.

9.13. Росрыболовство продолжает практику формирования государственного заказа на искусственное воспроизводство водных биоресурсов по завышенным ценам, что в конечном итоге приводит к неэффективным бюджетным расходам на выполнение мероприятий подпрограмм. Начальная (максимальная) цена государственного контракта на выпуск в 2014 году молоди осетровых (осетра русского и белуги) цена так же, как и в предыдущие два года установлена Агентством без разбивки по видам осетровых, при том, что разница на единицу выпускаемой молоди соответствующих навесок наиболее дорогого вида – белуги и менее дорогого вида – русского осетра составляет 16 %.

9.14. В 2013–2014 году Росрыболовство не в полном объеме и несвоевременно осуществляло функции и полномочия учредителя в отношении находящихся в его ведении федеральных государственных бюджетных учреждений, в том числе с задержкой до 30 дней утверждало государственное задание и до 53 дней нормативные затраты на выполнение государственного задания.

Реальные нормативные затраты на оказание государственных услуг (выполнение работ) в отношении подведомственных федеральных

государственных бюджетных учреждений до настоящего времени Росрыболовством не установлены, расчет нормативов продолжается так называемым «методом обратного счета».

9.15. Реализация текущего управления Государственной программой не эффективна. Оценка воздействия внешних и внутренних факторов не производится, управление рисками возникновения практически не ведется. Внутриведомственная оценка качества финансового менеджмента в рамках выполнения мероприятий подпрограмм не осуществляется.

10. Предложения:

10.1. Направить представление Счетной палаты Российской Федерации Министру сельского хозяйства Российской Федерации Н.В.Федорову.

10.2. Направить представление Счетной палаты Российской Федерации заместителю Министра сельского хозяйства Российской Федерации – руководителю Федерального агентства по рыболовству И.В.Шестакову.

10.3. Направить отчет в:

Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации,

Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

- Приложение: 1. Перечень законов и иных нормативных правовых актов, исполнение которых проверено в ходе контрольного мероприятия, на 6 л. в 1 экз.
2. Перечень актов по результатам контрольных мероприятий на 1 л. в 1 экз.
3. Заключение на замечания Министерства сельского хозяйства Российской Федерации на 22 л. в 1 экз.
4. Заключение на замечания Федерального агентства по рыболовству на 43 л. в 1 экз.

Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации

Б.-Ж.Жамбалнимбуев