

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 3 декабря 2004 года № 40 (410) «О результатах аудита эффективности использования земельных ресурсов научно-исследовательскими учреждениями и опытно-производственными хозяйствами Российской академии сельскохозяйственных наук в Южном федеральном округе (Республика Адыгея, Краснодарский и Ставропольский края, Ростовская область)»:

Утвердить отчет о результатах аудита эффективности использования земельных ресурсов.

Утвердить аналитическую записку «Эффективность использования земель сельскохозяйственного назначения в Южном федеральном округе» и «Концептуальные и методические основы аудита эффективности использования бюджетных средств и государственной собственности».

Направить представления Счетной палаты президенту Российской академии сельскохозяйственных наук, руководителю Федерального агентства по управлению федеральным имуществом.

Направить информационное письмо в Правительство Российской Федерации.

Направить аналитическую записку «Эффективность использования земель сельскохозяйственного назначения в Южном федеральном округе» Министру сельского хозяйства Российской Федерации, руководителям субъектов Российской Федерации, полномочному представителю Президента Российской Федерации в Южном федеральном округе.

Направить отчет о результатах аудита эффективности использования земельных ресурсов и аналитическую записку «Эффективность использования земель сельскохозяйственного назначения в Южном федеральном округе» в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

Подготовить информационное письмо Президенту Российской Федерации о состоянии земель сельскохозяйственного назначения.

ОТЧЕТ

о результатах аудита эффективности использования земельных ресурсов научно-исследовательскими учреждениями и опытно-производственными хозяйствами Российской академии сельскохозяйственных наук в Южном федеральном округе (Республика Адыгея, Краснодарский и Ставропольский края, Ростовская область)

Основание для проведения проверки: пункт 4.8.4 плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2004 год.

Цели проверки

Определить эффективность использования земельных ресурсов научно-исследовательскими учреждениями и опытно-производственными хозяйствами Российской академии сельскохозяйственных наук (далее - РАСХН) в Южном федеральном округе; установить факторы, влияющие на эффективность использования земельных ресурсов научно-исследовательскими учреждениями и опытно-производственными хозяйствами РАСХН в Южном федеральном округе; разработать предложения по повышению эффективности использования земельных ресурсов научно-исследовательскими учреждениями (далее - НИУ) и опытно-производственными хозяйствами (далее - ОПХ) РАСХН.

Проверяемый период: 1991-2003 годы.

Объекты проверки

Президиум РАСХН, научно-исследовательские учреждения РАСХН и их опытно-производственные хозяйства (выборочно):

- в Республике Адыгея - Адыгейский научно-исследовательский институт сельского хозяйства (далее - Адыгейский НИИСХ);

- в Краснодарском крае - Краснодарский научно-исследовательский институт сельского хозяйства им. П. П. Лукьяненко (далее - КНИИСХ им. П. П. Лукьяненко), Северо-Кавказский зональный научно-исследовательский институт садоводства и виноградарства (далее - СКЗНИИСиВ), Всероссийский научно-исследовательский институт цветоводства и субтропических культур (далее - ВНИИЦиСК), ЗАО опытно-производственное хозяйство «Центральное» СКЗНИИСиВа (далее - ОПХ «Центральное»), организация научного обслуживания опытно-производственное хозяйство «Племзавод «Кубань» КНИИСХа им. П. П. Лукьяненко (далее - ОПХ «Племзавод «Кубань»);

- в Ставропольском крае - Ставропольский научно-исследовательский институт сельского хозяйства (далее - Ставропольский НИИСХ);

- в Ростовской области - Всероссийский научно-исследовательский институт зерновых культур им. И. Г. Калининко (далее - ВНИИЗК), Донской зональный научно-исследовательский институт сельского хозяйства (далее - ДЗНИИСХ).

Сроки проведения проверки: с 21 мая по 30 июля (1 этап), с 1 сентября по 29 октября 2004 года (2 этап).

Методические основы

Для обеспечения аудита эффективности использования земельных ресурсов НИУ и ОПХ РАСХН были разработаны концептуальные и методические основы аудита эффективности использования бюджетных средств и государственной собственности, которые одобрены Научно-методическим советом Ассоциации контрольно-счетных органов Российской Федерации (приложение № 1, приложения в Бюллетене не публикуются). Применительно к предмету аудита были определены критерии и показатели эффективности, организация и проведение аудита эффективности, источники информации, формы реализации аудита эффективности.

Разработаны рабочий план аудита эффективности, перечень вопросов требующих рассмотрения, совокупность форм, отражающих показатели использования земельных ресурсов.

В качестве основных этапов были определены следующие:

1. Подготовительный этап, целями которого явились определение предмета и объекта аудита эффективности, разработка критериев и показателей аудита эффективности, разработка программы и рабочего плана проверки.

2. Контрольный этап, целями которого были определение эффективности деятельности объектов проверки по утвержденным критериям и показателям, а также выявление нарушений нормативных правовых актов.

3. Аналитический этап, в ходе которого осуществлялся факторный анализ результатов деятельности и проблем объекта, нарушений законодательства, выявлялись причинно-следственные связи между эффективностью использования земельных ресурсов и факторами (внутренними и внешними), на нее влияющими.

4. Синтетический этап, целью которого явилась разработка конкретных научно-обоснованных рекомендаций и предложений по повышению эффективности использования земельных ресурсов.

В качестве критериев оценки эффективности использования земельных ресурсов были определены результативность и экономичность, а также совокупность показателей, которые были согласованы с РАСХН (приложение № 2).

Перечень нормативных правовых актов, исполнение которых проверено в ходе контрольного мероприятия, приведен в приложении № 3.

Основные результаты аудита эффективности

1. Использование земельных ресурсов в научно-исследовательских целях характеризуется достаточно высокой эффективностью создания и внедрения в производство новых сортов сельскохозяйственных культур и новых технологий их возделывания.

2. Эффективность использования земельных ресурсов в целях научно-исследовательских работ (далее - НИР) базируется на едином технологическом процессе создания новых сортов растений и пород животных, их экспериментального апробирования и внедрения в производство, что возможно только при наличии у НИУ и ОПХ РАСХН необходимых земельных ресурсов, переданных в бесплатное и бессрочное пользование.

3. В целом результативность производственно-финансовой деятельности НИУ и ОПХ РАСХН значительно выше аналогичных показателей сельскохозяйственных предприятий Южного федерального округа (далее - ЮФО). Однако в динамике за 1991-2003 годы эффективность использования земельных ресурсов в НИУ и ОПХ РАСХН имеет устойчивую тенденцию к снижению. Так, урожайность зерновых культур в 2003 году по сравнению с 1991 годом снизилась в 1,4 раза, семечковых - 4,5 раза, косточковых - 3,9 раза, орехоплодных - 41 раз, субтропических - 2,2 раза, цитрусовых - в 22,2 раза.

4. Снижение эффективности использования земельных ресурсов обусловлено комплексом причин законодательного, экономического, технологического и организационного характера, которые являются типичными для большинства сельскохозяйственных предприятий ЮФО.

5. Результаты показали, что только за счет обеспечения системности земледелия в ЮФО возможно увеличение годового валового сбора зерновых до 40,1 млн. т, что на 18,1 млн. т, или почти в 2 раза, превышает среднегодовые объемы за 2001-2003 годы.

Согласно экспертным оценкам указанный прирост продукции зерновых только по ЮФО оценивается в 51 млрд. рублей (исходя из уровня цен на зерно пшеницы 3 класса, сложившихся в сентябре 2004 года).

6. В целях повышения эффективности использования земель сельскохозяйственного назначения совместно с учеными РАСХН разработаны конкретные предложения по совершенствованию земельного законодательства, по принятию конкретных мер государственного регулирования.

Анализ использования земельных ресурсов

1. Соблюдение земельного законодательства

Отношения в области земельного права регулируются в Российской Федерации нормами земельного законодательства (Земельный кодекс Российской Федерации, нормативные правовые акты, регламентирующие владение и использование земельных участков), а также гражданским законодательством (Гражданский кодекс Российской Федерации). При этом, если земельное законодательство регулирует использование земель в целом, то гражданское - только отдельных земельных участков как разновидности объектов недвижимости.

В соответствии с Земельным кодексом Российской Федерации землями сельскохозяйственного назначения признаются земли за чертой поселений, предоставленные для нужд сельского хозяйства, а также предназначенные для этих целей.

Земли сельскохозяйственного назначения могут использоваться для ведения сельхозпроизводства, создания защитных насаждений, научно-исследовательских, учебных и иных, связанных с сельскохозяйственным производством, целей.

Статьей 6 Федерального закона «О науке и государственной научно-технической политике» предусмотрено, что за отраслевыми академиями наук, их научными организациями и организациями научного обслуживания закрепляются в бессрочное безвозмездное пользование земельные участки, выделенные им в установленном порядке. Однако Земельный кодекс Российской Федерации не предусматривает бессрочное безвозмездное пользование земельными участками для этих организаций.

Указом Президента Российской Федерации от 30 января 1992 года № 84 «О Российской академии сельскохозяйственных наук» РАСХН в бессрочное, бесплатное пользование были переданы земли, ранее предоставленные Российской академии сельскохозяйственных наук, ВАСХНИЛ и ее научным учреждениям.

Указанная форма использования земельных участков предусматривает, что НИУ РАСХН в соответствии с Земельным кодексом Российской Федерации являются землепользователями.

Уставом РАСХН определено, что любые изменения в землепользовании НИУ, предприятий и организаций РАСХН должны согласовываться с РАСХН.

Земли сельскохозяйственного назначения, находящиеся в пользовании НИУ РАСХН, должны использоваться для научно-исследовательских и других, связанных с сельскохозяйственным производством, целей. При этом указанные сельскохозяйственные угодья (пашни, сенокосы, пастбища, залежи, земли, занятые многолетними насаждениями) подлежат особой охране.

Статьей 79 (пункт 4) Земельного кодекса Российской Федерации предусмотрено, что особо ценные продуктивные сельскохозяйственные угодья, в том числе угодья ОПХ, НИУ и учебно-опытных подразделений образовательных учреждений высшего профессионального образования, угодья, кадастровая стоимость которых существенно превышает среднерайонный уровень, могут быть в соответствии с законодательством субъектов Российской Федерации включены в перечень земель, использование которых для других целей не допускается.

Между тем пороговое значение превышения кадастровой стоимости сельскохозяйственных угодий, при котором включение земель в особый перечень обязательно, не установлено. Законодательные акты субъектов Российской Федерации устанавливают различное значение данного превышения (в Краснодарском крае - 30 %, Ростовской области - 20 %, в Республике Адыгея - не установлено). До настоящего времени перечни особо ценных продуктивных сельскохозяйственных угодий не утверждены. В результате земли, находящиеся в пользовании НИУ и ОПХ РАСХН, кадастровая стоимость которых превышает среднерайонный уровень, в особые перечни субъектов Российской Федерации не включены.

Разграничение государственной собственности на землю в соответствии с Федеральным законом «О разграничении государственной собственности на землю» осуществляется неудовлетворительными темпами. Процесс разграничения государственной собственности на землю в субъектах Российской Федерации находится в самом начале, а именно на этапе формирования перечней земельных участков, на которые у Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований может возникнуть право собственности.

В соответствии с Правилами, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 4 марта 2002 года № 140, в перечень земельных участков, на которые возникает право собственности Российской Федерации, в ЮФО внесено лишь

3,3 тыс. га земель сельскохозяйственного назначения (согласно оперативным данным на 1 ноября 2004 года).

Правила распоряжения земельными участками, находящимися в государственной собственности, до разграничения государственной собственности на землю предусматривают порядок согласования сделок с федеральными органами исполнительной власти, установленный постановлением Правительства Российской Федерации от 7 августа 2002 года № 576. Однако данное требование не выполняется, что не гарантирует сохранность угодий, на которые возникает право собственности Российской Федерации.

В 2003 году президиум РАСХН на основании приказа Россельхозакадемии от 10 июня 2003 года № 67 осуществил реорганизацию подведомственных ОПХ путем перерегистрации их из организационно-правовой формы «унитарное предприятие» в «организацию научного обслуживания» несмотря на то, что последняя является организацией, обеспечивающей создание необходимых условий для НИР, и не предусмотрена Гражданским кодексом Российской Федерации и Федеральным законом «О некоммерческих организациях» как организационно-правовая форма.

Результаты исполнения указанного приказа РАСХН в НИУ ЮФО свидетельствуют, что созданные организации научного обслуживания регистрируются налоговыми органами в форме «учреждение» (ОКОПФ-81), «другие некоммерческие организации» (ОКОПФ-89), однако, по сути, являются коммерческими предприятиями, имеют расчетные счета и распоряжаются федеральным имуществом на праве хозяйственного ведения. В ходе проведенных преобразований документы по землепользованию не переоформлялись, земельные ресурсы указанным организациям в пользование не предоставлялись.

2. Состояние и целевое использование земельных ресурсов

Площадь земель, закрепленных в пользование РАСХН, расположенных в ЮФО, на 1 января 2004 года составляла 561675,2 га, или 10,6 % от общей площади землепользования РАСХН и 1 % от всех земель сельхозназначения, расположенных в округе (42904,2 тыс. га), в том числе сельскохозяйственные угодья - 477423,9 га, из них пашня - 424907,3 гектара.

В ЮФО за проверенными НИУ и ОПХ РАСХН (9 объектов) в 2003 году в постоянное (бессрочное) пользование были закреплены земельные участки общей площадью 122199,5 га, из которых сельскохозяйственные угодья составляли 110043,4 га, из них пашня - 99702,3 га, многолетние насаждения - 1867,7 га, сенокосы - 244 га, пастбища - 8220,9 га. Площадь обработанных земель сократилась по сравнению с 1991 годом на 7760,6 га (7,2 %) и составила в 2003 году 100688,4 гектара.

На основании статьи 12 Федерального закона «О плате за землю» НИУ, опытные, экспериментальные и учебно-опытные хозяйства НИУ РАСХН от уплаты земельного налога полностью освобождаются.

Использование земельных участков в научно-исследовательских целях в проверенных НИУ и ОПХ РАСХН в ЮФО колеблется от 4,7 до 100 %. Так:

- в Адыгейском НИИСХ для научных целей используется только 136 га земли, или 4,7 % от сельскохозяйственных угодий института, при этом площадь пустующей пашни возросла в 4,8 раза с 173 га в 1991 году до 823 га в 2003 году;

- из общего объема сельскохозяйственных угодий для научных целей КНИИСХ им. П. П. Лукьяненко и подведомственные ему Северо-Кубанская сельскохозяйственная опытная станция (далее - СКСХОС) и ОПХ в 2002-2003 годах использовали 8371,8 га, или 30,2 % от общей площади пашни, в том числе КНИИСХ им. П. П. Лукьяненко (с учетом арендатора НПО «Кубаньзерно») в научных целях использовал пашни площадью 1698,8 га, или 100 %, СКСХОС и ОПХ - 6673 га, или 19,7 %;

- ВНИИЗК для научных целей использует 14607 га (35 %), для производственной деятельности - 26640 га (65 %);

- показатель использования земель сельскохозяйственного назначения в научных целях ВНИИЦиСКом остается на низком уровне - 16,5 га, или 18,6 % от имевшихся в 2003 году сельскохозяйственных угодий;

- СКЗНИИСиВ для выполнения тематического плана НИР в 2003 году в научных целях использовал 1719 га сельскохозяйственных угодий, или 16,4 процента.

Президиумом РАСХН за период с 2001 по 2003 год было принято 46 решений по вопросам, связанным с изменениями в землепользовании НИУ, ОПХ и предприятий РАСХН ЮФО, из которых 36 решений - на общую площадь 127382,7 га и 10 решений - без указания площади.

Письмами должностных лиц РАСХН за 2001-2003 годы и на момент проверки была согласована передача земель, находящихся в пользовании подведомственных научных организаций РАСХН в ЮФО, общей площадью 1412,7 га, из них: 0,93 га - в долгосрочную аренду, 9,12 га - в личное пользование сотрудников институтов, опытных станций и хозяйств (организации садоводческого товарищества, строительство гаражей и личного жилья), 8,92 га - в муниципальную собственность, 1392,8 га - коммерческим структурам, 0,86 га - частным предпринимателям.

На условиях компенсации упущенной выгоды, потерь и убытков было дано 30 согласий на общую площадь 1340 гектаров.

Как показала проверка, с 1991 года местными органами исполнительной власти Республики Адыгея было принято 8 решений по вопросам изъятия части земель сельскохозяйственного назначения площадью 467,6 га из пользования Адыгейского НИИСХа и предоставления их в срочное пользование, аренду другим пользователям с изменением целевого назначения.

По данным ВНИИЦиСКа, с 1991 по 2004 год площадь земельных участков института сократилась с 1104,4 до 655,4 га, или на 449 га (40,6 %), сельскохозяйственных угодий - с 413,2 до 249,2 га, или на 164 га (39,7 %), в том числе пашни - с 78 до 60 га, или на 18 га (23 %), пастбищ - с 120,5 до 51,5 га, или на 69 га (57,3 %), многолетних насаждений - с 214,7 до 137,7 га, или на 77 га (35,9 %), в том числе в плодоносящем возрасте - с 85 до 78 га, или на 7 га (8,2 %). При этом площадь списанных садов за рассматриваемый период составила 45,1 га (32,8 %), а посаженных садов - 14 га (10,2 %), или сократилась в 3,2 раза.

За период 1991-2003 годов решениями органов местного самоуправления г. Сочи было произведено изъятие земельных участков сельскохозяйственного назначения общей площадью 337,57 га, при этом только 8 из 23 решений по изъятию 13,7 га сельскохозяйственных угодий предусмотрены с компенсацией потерь от ущерба. В соответствии со статьей 58 Земельного кодекса Российской Федерации возмещение потерь сельскохозяйственного производства подлежит в трехмесячный срок после принятия решения об изъятии сельскохозяйственных угодий. Возмещение убытков землепользователю фактически составило 200 млн. рублей (в ценах 1994 года) только по одному факту (за участок площадью 4,3 га). Кроме того, производились изъятия под индивидуальное жилищное строительство с переводом земель в категорию земли поселений, коллективное садоводство, для строительства автобазы на 120 автомашин, два решения - о рекультивации земли, однако рекультивация не проводилась. В целом на эти цели было изъято 36,57 гектара.

3. Анализ средств бюджетов, направляемых на поддержание плодородия почв

В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации (статья 161) НИУ РАСХН являются бюджетными учреждениями и финансируются из федерального бюджета по коду главы главного распорядителя 190 «Российская академия сельскохо-

зяйственных наук». Средства федерального бюджета выделяются на проведение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ (далее - НИОКР) по Программе РАСХН в соответствии с уведомлением о бюджетных ассигнованиях по смете доходов и расходов, ежегодно утверждаемой РАСХН - главным распорядителем средств федерального бюджета. Средства федерального бюджета предоставляются бюджетополучателям по разделу 0600 «Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу», подразделу 0601 «Фундаментальные исследования», целевой статье расходов 270 «Проведение фундаментальных исследований», виду расходов 216 «Другие НИОКР» только на их содержание. В 2003 году средства федерального бюджета, выделенные РАСХН и ее бюджетополучателям на НИОКР, составили 1632252 тыс. рублей и были использованы на оплату труда и начисления, коммунальные расходы, стипендии и приобретение производственного оборудования.

ОПХ РАСХН являются государственными унитарными предприятиями и финансируются за счет собственных средств, полученных от производственно-хозяйственной деятельности.

Источниками формирования доходов и финансирования расходов на сохранение и повышение плодородия земель являются бюджетные средства, предусмотренные на региональном уровне, а также собственные средства предприятий, полученные от производственно-хозяйственной деятельности ОПХ.

Из анализа размерности бюджетных компенсаций за приобретенные минеральные удобрения в 2003 году следует:

- расходы Адыгейского НИИСХ на приобретение минеральных удобрений составили 428 тыс. рублей, площади обработанных земель - 674 га, или 49,1 % от посевной площади, компенсация затрат из бюджетов не производилась;

- КНИИСХу им. П.П. Лукьяненко и подведомственным ему СКСХОС и ОПХ Краснодарского края из бюджетных средств были выделены субсидии в сумме 13124,3 тыс. рублей, в том числе из средств федерального бюджета - 7814,3 тыс. рублей, или 59,5 %, из краевого бюджета - 1800 тыс. рублей, или 13,7 %, из местных бюджетов - 3510 тыс. рублей, или 26,7 %. За счет собственных средств были приобретены минеральные удобрения и средства защиты растений на сумму 28425 тыс. рублей, что составило 9,5 % в структуре себестоимости;

- ОПХ «Племзавод «Кубань» получило в виде финансовой поддержки из бюджетов различного уровня 8383 тыс. рублей, в том числе из средств федерального бюджета - 5771 тыс. рублей, или 68,8 %, из средств краевого бюджета - 31,2 процента.

В 2001 году расходы СКНИИСиВа на приобретение минеральных удобрений и средств защиты растений составили 16635 тыс. рублей, компенсация из бюджета была получена в размере 270 тыс. рублей, или 1,6 % от общей суммы произведенных расходов. В 2003 году указанные расходы института составили 14701 тыс. рублей, или 88,4 % к 2001 году, компенсация затрат из бюджетов различного уровня не осуществлялась. Собственные издержки на реновацию (закладку, раскорчевку) многолетних насаждений возросли почти в 2 раза по сравнению с 2001 годом (7868,8 тыс. рублей) и составили 15504 тыс. рублей. Из бюджетов всех уровней институту в 2001 году было выделено на почвоулучшение 126 тыс. рублей, мелиорацию - 9012 тыс. рублей, закладку многолетних насаждений - 2519,4 тыс. рублей. В 2003 году указанные затраты возросли по сравнению с 2001 годом и составили 376 тыс. рублей (или в 3 раза), 9997 тыс. рублей (или на 11 %), 3535 тыс. рублей (или на 40,3 %), соответственно.

ОПХ «Центральное» СКНИИСиВа получило компенсацию затрат за приобретенные в 2001-2003 годах средства защиты растений и минеральные удобрения в размере 879 тыс. рублей;

- затраты ВНИИЦиСКа в 2001-2003 годах на приобретение минеральных удобрений составили 242,3 тыс. рублей, в том числе в 2003 году - 82,7 тыс. рублей, компенсаций затрат из бюджетов не производилось;

- расходы ВНИИЗКа и организаций научного обслуживания на приобретение минеральных удобрений, улучшение земель, химическую обработку почв и другие агрохимические работы в 2003 году по сравнению с предыдущим годом сократились на 6946 тыс. рублей, или 42,6 %, и составили 9352 тыс. рублей (из них на минеральные удобрения - 4389 тыс. рублей). В 2003 году объемы субсидирования затрат на улучшение плодородия почв были сокращены по сравнению с 2002 годом на 207 тыс. рублей, или почти в 2 раза.

В 2002 году затраты организаций научного обслуживания ВНИИЗКа составили 4588 тыс. рублей, за счет бюджетных средств были получены субсидии в размере 457 тыс. рублей, или 9,9 % затрат, в 2003 году - 6744 тыс. рублей, соответственно, при этом субсидии сократились в 1,8 раза и составили 250 тыс. рублей, или 3,7 % затрат.

Субсидирование затрат на минеральные удобрения и работы по химизации почв в 2002-2003 годах было осуществлено исключительно организациями научного обслуживания. Из общего объема затрат в размере 16298 и 9352 тыс. рублей расходы ВНИИЗКа составили 11710 тыс. рублей (71,8 %) и 5163 тыс. рублей (55 %), соответственно.

Затраты организаций научного обслуживания ДЗНИИСХа на воспроизводство плодородия земель сельскохозяйственного назначения в 2003 году составили 5854 тыс. рублей, что на 687 тыс. рублей больше, нежели в 2002 году, и на 767 тыс. рублей больше, чем в 2001 году.

В 2002 году на закладку многолетних насаждений, развитие растениеводства, субсидии на приобретение минеральных удобрений и финансирование мелиоративных мероприятий ДЗНИИСХу было выделено 986 тыс. рублей, в т. ч. из федерального бюджета - 816 тыс. рублей, или 82,8 %, в 2003 году - 1655 тыс. рублей (федеральная целевая программа «Повышение плодородия почв России на 2002-2005 годы»), из них из средств федерального бюджета - 953 тыс. рублей.

В 2003 году Ставропольским НИИСХом были внесены минеральные удобрения на посевную площадь 225 га, или 19,1 % общей посевной площади, на сумму 431 тыс. рублей. Прикумская опытная селекционная станция на приобретение минеральных удобрений израсходовала в 2003 году 575 тыс. рублей.

Эффективность использования земельных ресурсов

Эффективность использования земельных ресурсов НИУ и ОПХ РАСХН обусловлена результативностью, определяемой темпами роста урожайности сельскохозяйственных культур, а также экономичностью поддержания и использования сельскохозяйственных угодий.

1. Одним из абсолютных показателей, характеризующих эффективность использования земельных ресурсов в научно-исследовательских целях, является количество выведенных новых сортов сельскохозяйственных культур и полученных патентов.

Так, экспериментальная база КНИИСХа им. П. П. Лукьяненко занимается селекцией и семеноводством зерновых, зернобобовых культур, трав и конопли, ведением семеноводства высших репродукций для ускорения сортосмены и сортообновления, обработкой и проверкой сортовой агротехники, совершенствованием технологий возделывания сельскохозяйственных культур с проверкой их в трех ОПХ института и на СКСОС и выработкой рекомендаций. Такая схема является законченным циклом «исследование - производство» с получением готовой продукции: высокорепродуктивных семян и разработанных технологий, что достигается на основе интеграции деятельно-

сти института и его организаций научного обслуживания - ОПХ, неотъемлемой экспериментальной базы элитно-семеноводческого направления науки.

В настоящее время в производстве КНИИСХа им. П. П. Лукьяненко возделывается 40 сортов зерновых культур, из них районированы на Северном Кавказе 22 сорта. В разработке находятся 15 новых сортов.

За истекшее пятилетие в Государственный реестр селекционных достижений было занесено 16 краснодарских гибридов кукурузы, 44 краснодарских и совместных гибридов, большинство из которых было районировано в последние 5-7 лет. В 2003 году передано на государственное сортоиспытание 3 новых гибрида.

По результатам НИР ДЗНИИСХ в 2001-2003 год получено 14 новых сортов сельскохозяйственных растений, на момент проверки 12 из них включены в Государственный реестр селекционных достижений, 2 - переданы на сортоиспытание.

Со дня образования СКЗНИИСиВа создано и передано в государственное сортоиспытание 77 новых сортов плодовых и ягодных культур, 40 сортов винограда, районировано 32 сорта плодовых культур и 5 сортов винограда. В районированном для Юга России ассортименте плодовых культур 30 % составляют сорта селекции института, которые адаптированы к почвенно-климатическим условиям региона, отличаются высокой устойчивостью к стресс-факторам окружающей среды и обладают высокой продуктивностью и качеством плодов.

СКЗНИИСиВом разработаны основные технологии возделывания плодовых, ягодных культур и винограда в зоне Северного Кавказа. В его активе более 75 патентов и авторских свидетельств, на его базе в г. Анапе создана российская ампелографическая коллекция, насчитывающая более 3000 сортов и видов винограда.

2. Показателями, характеризующими эффективность использования земель сельскохозяйственного назначения как средства производства, являются валовое производство и урожайность основных сельскохозяйственных культур. Анализ использования земельных ресурсов в проверяемых НИУ и ОПХ РАСХН за 1991-2003 годы свидетельствует о значительном снижении показателей интенсивности.

За указанный период ВНИИЗК вдвое сократил валовое производство зерновых культур, на 21,6 % - производство подсолнечника, что обусловлено сокращением общих посевных площадей за 1995-2003 годы на 1389 га и снижением урожайности сельскохозяйственных культур. В 2003 году по сравнению с 1991 годом урожайность зерновых уменьшилась на 42 %, подсолнечника - более чем в 2 раза. Валовый сбор продукции семеноводства КНИИСХа им. П. П. Лукьяненко с 1 га сельскохозяйственных угодий в 2003 году сократился в 2,4 раза (15,3 ц/га) по сравнению с 1991 годом.

Валовый сбор зерна ОПХ Северо-Кавказского научно-исследовательского института животноводства с 1991 по 2003 год снизился в 1,9 раза, производство овощей - 2,5 раза, кукурузы на силос - 5,5 раза, поголовье крупного рогатого скота - в 2,5 раза. Среднесуточный прирост молодняка крупного рогатого скота в 2003 составил 480 г и снизился по сравнению с 1991 годом в 1,3 раза.

Валовое производство сельскохозяйственной продукции Адыгейского НИИСХа за 1995-2003 годы сократилось в 6-12 раз (в среднем по отдельным видам), урожайность зерновых снизилась с 32,6 ц/га в 1995 году до 8,4 ц/га в 2003 году, или в 7,4 раза, поголовье крупного рогатого скота сократилось с 805 до 266 голов, или в 3 раза, надои и прирост поголовья снизились за указанный период на 591 кг (в 1,3 раза) и 389 кг (в 36 раз), соответственно.

Урожайность зерновых культур ДЗНИИСХа в 2003 году по сравнению с 1991 годом снизилась в 1,7 раза, СКСХОС КНИИСХа им. П. П. Лукьяненко - в 1,9 раза.

Урожайность с 1 га плодовых культур в 2003 году в ВНИИЦиСКе снизилась по сравнению с 1991 годом в 12,9 раза, а по сравнению с 1995 годом - в 10,5 раза, в том числе семечковых, соответственно, в 4,5 и 2,1 раза, косточковых - в 3,9 и 3,2 раза, орехоплодных - в 41 и 35 раз, субтропических - в 2,2 и 1,9 раза. Только в 1995 году урожай цитрусовых снизился по сравнению с 1991 годом на 878 ц, или более чем в 20,5 раза. Урожай винограда в 2003 году составил 22 ц, что в 10,8 раза меньше уровня 1991 года (215 ц), при этом урожайность составила 12,2 ц с 1 га, что на 5,9 ц, или в 2,1 раза, ниже. Возделывание чая в 2003 году было практически прекращено, в то время как в 1991 и 1995 годах урожай составлял до 45 ц при сборе 22,5 ц с 1 га. Списание многолетних насаждений (садов) осуществляется темпами, превышающими реновацию многолетних насаждений более чем в 4 раза.

3. Одним из факторов, снижающих показатели эффективности использования земельных ресурсов, является износ основных производственных фондов, занятых в сельскохозяйственном производстве, который в 2003 году по ДЗНИИСХу и его предприятиям составил 56,8 % (удельный вес полностью изношенных фондов - 29,1 %), по Адыгейскому НИИСХу - 77 % (12,4 %), по ВНИИЗу - 62,7 % (19,3 %), по ВНИИЦиСКу - 82,4 % (55,9 %), соответственно.

По данным бухгалтерского баланса, выбыло основных фондов во ВНИИЦиСКе по причине стопроцентного износа в 2003 году на сумму 12255,8 тыс. рублей, что в 180 раз превышает показатель приобретения основных фондов за соответствующий период.

В Ростовской области потери валовой продукции из-за физического и морального износа основных производственных фондов (по экспертным оценкам) составляют около 4 млрд. рублей.

4. Выбытие земельных ресурсов из сельскохозяйственного оборота приводит к снижению показателей эффективности производственной деятельности.

С 2004 года производственные проверки результатов НИР ДЗНИИСХа осуществляются входящими в его состав 6 организациями научного обслуживания на основе договоров о проведении НИОКР, предусматривающих передачу им прав землепользования. Однако передача не была оформлена на время проверки в соответствии с Земельным кодексом Российской Федерации. Более того, она осуществлена, по сути, в безвозмездное (срочное) пользование.

Согласно статье 12 Федерального закона «О плате за землю» научно-исследовательские организации и ОПХ освобождены от уплаты земельного налога за земельные участки, непосредственно используемые для научных, научно-экспериментальных целей и испытаний сельскохозяйственных культур. Однако, согласно данным ДЗНИИСХа, деятельность организаций научного обслуживания в значительной мере направлена не на выполнение работ согласно тематическим планам НИОКР, а диктуется конъюнктурой рынка сельхозпродукции.

КНИИСХом им. П. П. Лукьяненко в 2002-2003 годах 1645,8 га сдавались в аренду. На основании заключенных договоров была получена арендная плата в сумме 643,9 тыс. рублей (238,7 тыс. рублей - в 2002 году, 415,2 тыс. рублей - в 2003 году), которые были перечислены в бюджет в виде земельного налога.

С 1991 по 2003 год посевные площади Адыгейского НИИСХа сократились на 603 га, или 20,9 % сельхозугодий, площади нарушенных земель составили 5 га. В 2003 году 70 % пашни, используемой под урожай текущего года, не были задействованы в производственном обороте.

Сокращение посевных площадей за 1995-2003 годы ВНИИЦиСКом составило 34 га, или 15 % от сельхозугодий, ВНИИЗКом - 1,4 тыс. га.

5. Интенсивность использования земельных ресурсов характеризуется производственно-экономическими показателями и служит оценкой научного потенциала НИУ и ОПХ РАСХН.

Анализ экономических показателей производственно-финансовой деятельности НИУ и ОПХ РАСХН за 2002-2003 годы в сопоставлении с аналогичными показателями предприятий ЮФО свидетельствует о высоком уровне эффективности и интенсивности их производства. Так, среднегодовой темп прироста объемов производства и реализации товарной продукции ОПХ СКЗНИИСиВа по сравнению с аналогичными предприятиями Краснодарского края составил 1,09 %, в целом по отрасли растениеводства Краснодарского края - 1,08 %. Производство основных видов продукции возросло по плодово-ягодным на 38 %, по винограду - на 50 процентов.

Урожайность на предприятиях СКЗНИИСиВа превышает средние показатели по Краснодарскому краю по зерновым на 20-30 %, винограду - на 20-40 %, по плодам и ягодам - в 4-6 раз.

Урожай зерновых СКСХОСа и ОПХ КНИИСХа им. П. П. Лукьяненко в 2002 году был выше среднего показателя по Краснодарскому краю в 1,4 раза, в 2003 году - в 1,3 раза, урожай подсолнечника - в 1,3 и 1,4 раза, сахарной свеклы - в 1,6 и 1,4 раза, соответственно. Удой молока от одной коровы в 2002 году превысил аналогичный среднерайонный показатель на 17,3 %, в 2003 году - на 20,1 процента.

В ОПХ «Племзавод «Кубань» выручка от реализации сельскохозяйственной продукции в расчете на 1 га сельхозугодий в 2002 году составила 111,9 % к аналогичному среднерайонному показателю, в 2003 году - 114,1 %, или выше на 2,2 процентных пункта. Прибыль от реализации в 2002 году была выше в 2,1 раза, в 2003 году - 2,2 раза, соответственно. Рентабельность реализованной продукции составила в 2002 году 19,4 % и в 2003 году - 22,9 %, что выше среднего уровня рентабельности по району на 10,4 и 12,1 процентного пункта, соответственно.

В натуральных показателях урожайность зерновых культур в организациях научного обслуживания ВНИИЗКа превышает аналогичные средние показатели по районам Ростовской области. Так, урожайность зерновых в ОПХ «Экспериментальное» в 2003 году составила 32,5 ц/га, что на 6,9 ц/га (27 %) и 14,7 ц/га (82,6 %) превышает средние значения по району и Ростовской области, соответственно.

Урожайность СДСОС ДЗНИИСХа значительно превышает среднерайонные показатели Ростовской области: по зерновым - в 1,7 раза, подсолнечнику - в 2,2 раза.

Основные нарушения, выявленные в процессе аудита эффективности

В ходе проведения аудита эффективности использования земельных ресурсов НИУ и ОПХ РАСХН были выявлены следующие нарушения.

1. Адыгейский НИИСХ и ВНИИЦиСК не имеют документов, устанавливающих права землепользования в соответствии с законодательством Российской Федерации.

2. РАСХН письмом от 6 августа 2003 года № 01-29-13/193 указала подведомственным научным организациям на необходимость проведения работы по включению земельных участков в перечень земель, на которые распространяется право собственности Российской Федерации. Кроме того, письмом РАСХН от 30 октября 2003 года № 29-06/1723 предписывалось осуществить инвентаризацию наличия земель и правоустанавливающих документов.

Однако включение указанных земельных участков в соответствующий перечень до настоящего времени не осуществлено, работа по оформлению соответствующих документов НИУ и ОПХ не проводится, несмотря на принятое в целях разграничения

прав собственности на землю постановление Правительства Российской Федерации от 4 марта 2002 года № 140.

3. В соответствии с пунктом 10 статьи 3 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» распоряжение землями, находящимися в пользовании НИУ и ОПХ РАСХН, до разграничения государственной собственности на землю осуществляется органами местного самоуправления в пределах их полномочий.

В то же время режим согласования решений по изъятию земель сельскохозяйственного назначения, изменению землепользования (в том числе перевод в иную категорию пользования), установленный постановлением Правительства Российской Федерации от 7 августа 2002 года № 576, не выполняется, что создает условия для перевода земель сельскохозяйственного назначения, имеющих статус «особо ценные продуктивные угодья», в иные категории без согласования с территориальными органами Минимущества России.

Так, в нарушение статьи 279 Гражданского кодекса Российской Федерации и статей 54 и 55 Земельного кодекса Российской Федерации с 1991 по 2003 год местными органами самоуправления было принято 6 решений по изъятию земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в пользовании Адыгейского НИИСХ, общей площадью 457,4 га без согласования с собственником земельных участков - РАСХН и Адыгейским НИИСХ.

В нарушение статьи 57 Земельного кодекса Российской Федерации и постановления Правительства Российской Федерации от 28 января 1993 года № 77 возмещение убытков при изъятии земельных участков площадью 74 га Адыгейскому НИИСХу не предусматривалось и не производилось.

В нарушение постановления Правительства Российской Федерации от 28 января 1993 года № 77 средства в объеме 6371,8 тыс. рублей за временное изъятие земельного участка площадью 31,4 га из пользования ДЗНИИСХа поступили на расчетный счет ОПХ «Каменское», не являющееся землепользователем указанного земельного участка.

В нарушение пункта 10 статьи 3 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» и постановления Правительства Российской Федерации от 7 августа 2002 года № 576 ОПХ «Племзавод «Кубань» не имеет документов на отчуждение земельных участков общей площадью 10 га, переданных под жилищное строительство.

4. В ходе проверки были выявлены факты нарушения законодательства Российской Федерации в части использования земельных ресурсов при осуществлении РАСХН реструктуризации НИУ и ОПХ.

В нарушение пункта 10 статьи 3 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» и постановления Правительства Российской Федерации от 7 августа 2002 года № 576 при проведении реорганизации ВНИИЦиСКа выявлено следующее:

- решение органов местного самоуправления и согласование с территориальным органом Минимущества России на передачу земельного участка площадью 306 га отсутствует;
- земельные участки ОПХ «Хостинское», ГУ «Сад-музей «Дерево Дружбы» в пользование ВНИИЦиСКа не переданы;

- приказом РАСХН от 14 февраля 2003 года ГУ «Сад-музей «Дерево Дружбы» реорганизовано и преобразовано в филиал ВНИИЦиСКа, при этом 26 октября 2003 года было выдано свидетельство о государственной регистрации права государственной федеральной собственности на земельный участок, в соответствии с которым правом пользования земельным участком обладает реорганизованное ГУ «Сад-музей «Дерево Дружбы».

При реорганизации ВНИИЦиСКа основные средства ГУ «Сад-музей «Дерево Дружбы» не были полностью включены в приемо-передаточный акт от 17 июня 2003 года - музейные предметы не были переданы ВНИИЦиСКу, их инвентаризация не проводилась.

В процессе пользования земельными участками ГНУ и ОПХ сдавали земельные угодья в аренду коммерческим организациям и частным лицам с нарушениями законодательства Российской Федерации, что привело к неэффективному их использованию и утрате части земель.

В нарушение статьи 609 Гражданского кодекса Российской Федерации и постановления Правительства Российской Федерации от 19 марта 1992 года № 177 договор аренды автостоянки (земельный участок площадью 0,9 га), заключенный ВНИИЦиСКом и физическим лицом сроком на 5 лет, не прошел государственную регистрацию. Кроме того, согласно данным территориального управления Минимущества России по г. Сочи (акт проверки от 5 февраля 2004 года), на указанной территории было осуществлено самовольное строительство.

Решением Арбитражного суда Краснодарского края от 12 мая 2003 года иски требования ГУ «Сад-музей «Дерево Дружбы» к арендатору автостоянки о признании недействительным (ничтожным) договора аренды от 1 мая 2001 года и обязанности освободить территорию автостоянки и занимаемые помещения (дело № А-32-23577/2002-17/564) были удовлетворены.

Реорганизация ГУ «Сад-музей «Дерево Дружбы» и преобразование его в филиал ВНИИЦиСК осуществлены с нарушениями - приказы РАСХН от 14 февраля 2003 года № 26 и ВНИИЦиСКа от 17 марта 2003 года не были согласованы с территориальными органами Минимущества России, при этом земельный участок площадью 1,9 га не мог быть передан РАСХН в распоряжение ВНИИЦиСКа.

После реорганизации ГУ «Сад-музей «Дерево Дружбы» ВНИИЦиСК на правах правопреемника отказался от иска со ссылкой на согласие РАСХН от 16 октября 2003 года № 29-14/1648, в связи с чем кассационная жалоба арендатора была удовлетворена, что повлекло признание прав арендатора на самовольно построенные строения общей площадью 322,7 кв. м (автобоксы и магазин).

Письмами заместителя президента РАСХН А. В. Шпилько от 17 февраля 2004 года № 29-04/349 и от 26 августа 2004 года № 28-06/1364 было дано согласие на закрепление за указанными объектами недвижимости земельного участка площадью 0,278 га из земель, находящихся в постоянном (бессрочном) пользовании ВНИИЦиСКа, а также поручение директору ВНИИЦиСКа согласовать границы указанного земельного участка.

Действия руководства ВНИИЦиСКа и должностных лиц РАСХН, в том числе несогласованная с территориальными органами Минимущества России реорганизация ГУ «Сад-музей «Дерево Дружбы», добровольный отказ от исковых требований по признанию незаконным самовольного строительства на территории автостоянки повлекли за собой отвод земельного участка площадью 0,278 га, на который распространяется право федеральной собственности, в частную собственность.

В результате действий должностных лиц ВНИИЦиСКа и РАСХН (директора А. М. Сапиева и вице-президента РАСХН Е. И. Сизенко, письмо от 10 сентября 2002 года № 29-04/1096) земельный участок площадью 4612 кв. м, на который распространяется право федеральной собственности, был изъят у ВНИИЦиСКа и передан в городской фонд перераспределения (постановление главы администрации г. Сочи от 29 ноября 2002 года № 714/1 с изменениями от 20 марта 2003 года № 156/2). Земли указанного фонда должны использоваться только для сельскохозяйственного назначения (статья 80 Земельного кодекса Российской Федерации), однако указанный земельный участок был предоставлен ООО «Алые паруса» в аренду на 3 года для осуществления жилищного строительства.

Несмотря на то, что постановления главы администрации г. Сочи были признаны прокуратурой г. Сочи несоответствующими законодательству и подлежащими отмене, так как изъятие земельного участка было произведено с нарушением статьи 20 Земель-

ного кодекса Российской Федерации без согласования с Минимуществом России, протест прокуратуры г. Сочи от 30 мая 2003 года № 07-1-04/2358 был отклонен. Основанием для отклонения протеста послужило согласие РАСХН (от 10 сентября 2002 года № 29-04/1096) на изъятие земельного участка.

За переданный ВНИИЦиСКом земельный участок компенсация убытков составила 4095,5 тыс. рублей. По данным комитета по земельным ресурсам и землеустройству г. Сочи (от 4 сентября 2002 года № 5195), нормативная цена земли по адресу ул. Фабрициуса, 2/28 составляет 888 рублей за 1 кв. м (постановление администрации г. Сочи от 25 июля 1997 года № 500).

Согласно информации торгово-промышленной палаты г. Сочи (от 24 июня 2004 года № 093) средний уровень рыночной стоимости 1 кв. м земельного участка в Хостинском районе г. Сочи (в районе месторасположения ВНИИЦиСКа) составлял (на январь 2003 года) 2-3 тыс. рублей.

5. В нарушение статьи 270 Гражданского кодекса Российской Федерации НИУ РАСХН заключили договоры аренды земель сельскохозяйственного назначения, договоры о передаче в срочное пользование земельных участков без согласования с территориальным органом Минимущества России.

СКЗНИИСиВ заключил с предприятиями, составляющими его опытно-производственную базу, 4 договора о передаче в срочное пользование земельных участков, закрепленных за ним на праве постоянного (бессрочного) пользования.

КНИИСХ им. П. П. Лукьяненко заключил с НПО «Кубаньзерно» 6 договоров аренды земель сельскохозяйственного назначения.

Ставропольский НИИСХ заключил 2 договора передачи права пользования земельными участками с государственными унитарными предприятиями, входящими в его состав, на общую площадь 3434,37 га без согласования с территориальным управлением Минимущества России по Ставропольскому краю.

В нарушение статьи 24 Земельного кодекса Российской Федерации ВНИИЗК заключил с организациями научного обслуживания договоры о передаче в срочное пользование земельных участков, находящихся в постоянном (бессрочном) пользовании ВНИИЗК, общей площадью 43850,1 га без решений органов исполнительной власти и органов местного самоуправления.

В нарушение пункта 3 статьи 1 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» земельный участок площадью 25480,8 га, в том числе сельскохозяйственные угодья - 24006,7 га, пашни - 22185,7 га, ВНИИЗКом передан в аренду ООО «Донские агрокультуры», который не используется в научно-исследовательских целях (в основном для товарного производства сельскохозяйственной продукции).

Объемы работ по сохранению и воспроизводству плодородия, осуществляемые ООО «Донские агрокультуры», к 2004 году резко снизились. Урожайность зерновых в 2003 году составила 14,8 ц/га, что на 10,8 ц/га, или почти в 2 раза, меньше среднерайонного уровня.

Основные проблемы, выявленные в ходе аудита эффективности

Результаты аудита эффективности использования земельных ресурсов НИУ и ОПХ РАСХН в ЮФО позволили сформулировать основные проблемы их использования в научных целях.

1. Существенное снижение качества земель сельскохозяйственного назначения, основным показателем которого является уровень гумуса в пахотном слое.

Научно-исследовательские организации РАСХН не получают финансирование из федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации на улучшение

землепользования, субсидии на компенсацию части затрат на приобретение минеральных удобрений и средств химической защиты растений.

Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации не включают НИУ РАСХН в программы государственной поддержки сельхозтоваропроизводителей при предоставлении соответствующих субсидий (на компенсацию части затрат сельскохозяйственных товаропроизводителей на страхование урожая сельскохозяйственных культур, на поддержку элитного семеноводства и др.).

Проводимые научными организациями мероприятия по сохранению и повышению плодородия почв не соответствуют нормативным объемам. В результате интенсивное использование почвенных ресурсов при минимальных затратах приводит к ухудшению естественного плодородия почв и низкой продуктивности пахотных земель.

Основным источником финансирования мероприятий по поддержанию плодородия почв остаются доходы от предпринимательской деятельности.

Меры государственного стимулирования работ по повышению плодородия почв сельскохозяйственных угодий ЮФО, в том числе находящихся в пользовании НИИ и ОПХ РАСХН (в рамках федеральной целевой программы «Повышение плодородия почв России на 2002-2005 годы»), не обеспечивают проведение работ по воспроизводству плодородия в требуемых объемах.

Количество внесенных минеральных удобрений в 2003 году в Адыгейском НИИСХе снизилось по сравнению с 1991 годом в 30 раз. Органические удобрения не вносились, в результате содержание гумуса в почве к 2004 году по сравнению с 1991 годом снизилось с 5,4 до 4,75 процента.

Во Всероссийском научно-исследовательском институте масличных культур (далее - ВНИИМК) Краснодарского края и его ОПХ количество внесенных минеральных удобрений в 2003 году на 1 га пашни снизилось по сравнению с 1991 годом в 2,4 раза, органических удобрений - в 3,1 раза, содержание гумуса в почве уменьшилось с 4,4 до 4,1 процента.

В Краснодарском крае в 2003 году внесение органических удобрений по сравнению с 1991 годом уменьшилось в 3,5 раза, а минеральных удобрений - в 2,8 раза, содержание гумуса в почве уменьшилось с 4,5 % в 1991 году до 3,8 % в 2003 году.

В Ставропольском крае объемы вносимых в почву органических удобрений в 2003 году снижены в 2,2 раза по сравнению с 1991 годом.

Внесение минеральных удобрений в Ростовской области сократилось за 10 лет в 8 раз, органических удобрений - в 18,4 раза, содержание гумуса в почве снизилось с 3,7 % в 1989 году до 3,28 % в 2003 году. Сложившиеся тенденции ухудшения качества сельскохозяйственных угодий в условиях интенсивного возделывания сельскохозяйственных культур при отсутствии адекватных мер по повышению плодородия почв могут привести в ближайшие 5-10 лет к падению урожайности в 1,5-2 раза.

2. Выбытие земельных ресурсов и выведение их из сельскохозяйственного оборота.

Необходимость наличия в пользовании НИУ и ОПХ РАСХН сельскохозяйственных угодий обусловлена целями их деятельности по изучению закономерностей и прогнозированию развития агропромышленного комплекса России, научному обеспечению АПК и аграрной реформы, рациональному использованию природных ресурсов, в том числе в области селекции сельскохозяйственных культур, семеноводства, питомниководства и племенного животноводства.

По состоянию на 1 января 2004 года в пользовании научных организаций РАСХН, функционирующих в ЮФО, имелось 561,7 тыс. га, из них сельскохозяйственных угодий - 477,4 тыс. га, в том числе пашни - 424,9 тыс. гектаров.

Недостаточный уровень государственного контроля за соблюдением земельного законодательства, требований по охране земель сельскохозяйственного назначения, уровня плодородия почв приводит к выбытию из оборота земель сельскохозяйственного назначения.

В РАСХН отсутствуют утвержденные внутренние нормативные документы по управлению государственной собственностью и земельными ресурсами, соответствующие нормам Гражданского кодекса Российской Федерации, требованиям Федерального закона «О науке и государственной научно-технической политике», Минимущества России, положениям устава РАСХН, регламентирующим управление федеральной собственностью.

В результате согласование на изъятие земельных участков, находящихся в пользовании подведомственных организаций, осуществляется в различных формах (решения президиума РАСХН, приказы президента РАСХН и письма, подписанные должностными лицами). Так были приняты решения по вопросам, связанным с изменениями в землепользовании НИУ, ОПХ и предприятий РАСХН в ЮФО на общую площадь 128795,4 га, или 22,9 % от всех земель сельскохозяйственного назначения этих организаций, расположенных в округе.

С 1990 года в проверенных 7 научно-исследовательских организациях РАСХН и двух ОПХ, функционирующих в ЮФО, было изъято 10283,6 га земель сельскохозяйственного назначения, что по состоянию на 1 января 2004 года составляло 8,3 % от общей площади земельных ресурсов этих организаций.

Значительное сокращение земельных ресурсов произошло во ВНИИЦиСКе - за период 1991-2003 годов площадь сельхозугодий сократилась на 449 га (43,2 %) , из них пашня - на 23 %, площадь обработанных земель - на 60,3 %. За 1995-2003 годы многолетние насаждения были списаны на 34,6 % от общей их площади, а площадь новых насаждений составила всего 10 гектаров.

В СКНИИСиВе площадь земельных участков с 1991 по 2003 год сократилась на 922 га (7,1 %), ВНИИЗКе - 5660 га (11,3 %), Адыгейском НИИСХе - 215 га (6,5 %), в ДЗНИИСХе - на 205 га (0,9 процента).

3. Недоиспользование основных факторов повышения урожайности - органических и минеральных удобрений, внедрение новых адаптивно-ландшафтных технологий, применение средств защиты растений, элитное семеноводство.

Уменьшение содержания гумуса в почве (потеря 1 % гумуса ведет к недобору зерна с 1 га от 3,6 до 4 ц) приводит к сокращению урожайности сельскохозяйственных культур и снижению интенсивности использования земельных ресурсов сельскохозяйственного назначения.

Несмотря на имеющийся научный и производственный потенциал, урожайность основных сельскохозяйственных культур, возделываемых НИУ и ОПХ РАСХН в ЮФО, снижается.

Анализ состояния и использования земель сельскохозяйственного назначения позволил выявить следующие факторы, влияющие на снижение эффективности использования земельных ресурсов:

- несоблюдение рациональной системы севооборотов наряду с ухудшением качественного состояния почв. Доля этого фактора в уровне урожайности составляет до 25 %, в пересчете потерь с 1 га - до 10 ц/га. Вместо 7-10 культур сельскохозяйственные предприятия сводят севооборот к двум культурам - озимой пшенице и подсолнечнику. Доля озимой пшеницы в севообороте составляет 60-70%, подсолнечника - 27-30 %. В результате происходит резкое падение качества почв из-за потери гумуса, азота, фосфора;

- снижение качества семян. В результате ослабления государственного контроля созданы предпосылки развития «черного рынка» семян. Так, по экспертным оцен-

кам, доля «черного рынка» составляет в Ростовской области до 20 %, в Краснодарском крае - от 5 до 10 %. В результате посева некачественных семян недобор зерна в этих регионах составляет ежегодно 670 и 80 тыс. т, потери валовой продукции - 1675 и 200 млн. рублей, соответственно;

- снижение внесения химических средств защиты растений. С 1990 по 2003 год только в Зерноградском районе Ростовской области оно уменьшилось в 3 раза. Доля этого фактора в объеме производства продукции составляет 32 %, а недобор урожая - до 6 ц с 1 гектара.

4. Реорганизация подведомственных НИУ и ОПХ без должного экономического обоснования.

Объединение ОПХ и научной базы НИУ в единый производственно-научный комплекс в организационно-правовой форме «бюджетное учреждение» не обеспечило эффективного использования основных производственных фондов и земельных ресурсов. Реорганизация осуществлялась без должного экономического обоснования, при этом земельные участки, находившиеся в пользовании ОПХ (коммерческих предприятий), переданы в пользование учреждений.

Однако как бюджетное учреждение НИУ лишено источников формирования оборотных средств и инвестиций, доступных для коммерческих предприятий (займы, кредиты и др.). Кроме того, средства федерального бюджета, выделяемые на финансирование научных прикладных и фундаментальных исследований, расходуются на производственную деятельность. Мероприятия по повышению плодородия почв в нормативных объемах не проводятся из-за отсутствия источников финансирования, так как учреждения РАСХН получают финансирование исключительно на осуществление НИОКР, лишены источников формирования оборотных средств и инвестиций, доступных для коммерческих предприятий, и не включаются органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в программы государственной поддержки сельхозтоваропроизводителей.

Уставные задачи ОПХ РАСХН, заключающиеся в успешном проведении НИР и производственной проверке их результатов, переложены на бюджетные учреждения, равно как и затраты по содержанию и обновлению основных производственных фондов, а выплата заработной платы работникам, занятым сельскохозяйственным производством, осуществляется исходя из расчетов Единой тарифной сетки не зависит от результатов коммерческой деятельности. После принятия РАСХН указанных организационных решений без экономического обоснования увеличилась численность работников бюджетной сферы и обязательства федерального бюджета.

В ряде случаев президиум РАСХН принимал решения о передаче земельных участков, находящихся в пользовании ОПХ, в пользование НИУ без их реорганизации. При этом использование указанных земельных участков продолжает осуществляться хозяйствами на основании договоров безвозмездного срочного пользования, договоров о проведении НИОКР с использованием земельных ресурсов, которые, по сути, также предусматривают безвозмездное (срочное) пользование. Вместе с тем ОПХ не являются землепользователями, не имеют прав собственников земли и не несут ответственности по надлежащему использованию земельных участков.

В 2003 году президиум РАСХН осуществил реорганизацию ОПХ на основании приказа Россельхозакадемии от 10 июня 2003 года № 67, которым предусматривалась реорганизация подведомственных ОПХ путем перерегистрации их из организационно-правовой формы «унитарное предприятие» в «организацию научного обслуживания», несмотря на то, что такая форма является видом деятельности организации, осуществляющей научно-исследовательские работы, и не предусмотрена Гражданским кодексом Российской Федерации и Федеральным законом «О некоммерческих организациях» как организационно-правовая форма.

Результаты проверки исполнения указанного выше приказа в НИУ ЮФО свидетельствуют, что созданные организации научного обслуживания регистрируются налоговыми органами в форме «учреждение» (ОКОПФ-81), «другие некоммерческие организации» (ОКОПФ-89), однако, по сути, являются коммерческими предприятиями, имеют расчетные счета и распоряжаются федеральным имуществом на праве хозяйственного ведения. В ходе преобразований земельные ресурсы указанным организациям в пользование не предоставлялись.

В законодательных актах Российской Федерации имеются несоответствия в части налоговых преференций отечественным научным и другим организациям, осуществляющим селекцию, производство и реализацию семян, а также мер ответственности к нарушителям прав патентообладателя.

Статьей 24 Закона Российской Федерации «О селекционных достижениях» определена норма, согласно которой прибыль и валютная выручка, получаемые патентообладателями и лицензиатами от использования селекционного достижения, не подлежат налогообложению в течение 2 лет (по сортам винограда, древесных декоративных и плодовых культур - 5 лет) после допуска селекционного достижения к использованию, однако данная норма не предусмотрена статьей 149 Налогового кодекса Российской Федерации, вследствие чего семеноводческие организации не могут пользоваться этой льготой.

Статья 10.12 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, предусматривающая меры к нарушениям прав патентообладателя, установленных статьей 13 Закона Российской Федерации «О селекционных достижениях», органами государственного контроля не применяется.

В процессе аудита эффективности установлено 19 нарушений нормативных правовых актов Российской Федерации, допущенных при использовании земельных ресурсов, 11 фактов неэффективного использования сельхозугодий. Средства в объеме 4095,5 тыс. рублей были получены за изъятые земли и использованы как средства от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, а 6371,8 тыс. рублей поступили на расчетные счета коммерческих организаций РАСХН. Выявлено 9 основных законодательных, организационных и экономических проблем при использовании земельных ресурсов, которые носят системный характер.

Предложения по повышению эффективности использования земельных ресурсов научно-исследовательскими учреждениями и опытно-производственными хозяйствами Российской академии сельскохозяйственных наук в Южном федеральном округе

1. По результатам аудита эффективности использования земель сельскохозяйственного назначения необходимо направить:

1.1. Представление президенту Российской академии сельскохозяйственных наук Г. А. Романенко, в котором предлагается:

- на основании нормативных правовых актов Российской Федерации, а также положений устава академии утвердить внутренние нормативные документы по управлению государственной собственностью и земельными ресурсами, закрепленными за подведомственными НИУ, ОПХ и предприятиями. В целях упорядочения деятельности РАСХН по использованию земельных ресурсов регламентировать вопросы управления ими президиумом РАСХН и руководством научных организаций, предусматривающие порядок согласования изменений землепользования, ответственность должностных лиц за сохранение сельскохозяйственных угодий;

- согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 7 августа 2002 года № 576 «О порядке распоряжения земельными участками, находящимися в государст-

венной собственности, до разграничения государственной собственности на землю» осуществлять контроль за подведомственными организациями по согласованию ими всех фактов передачи права пользования земельными участками (аренда, срочное пользование и др.) самостоятельным юридическим лицам, имеющими основания для включения в перечень земельных участков, право собственности на которые возникает у Российской Федерации, с территориальными органами Минимущества России (в настоящее время - Росимущество);

- привести организационно-правовую форму ОПХ и экспериментальных заводов РАСХН в соответствие с нормами Гражданского кодекса Российской Федерации;

- принять меры к оформлению Адыгейским НИИСХом, ВНИИЦиСКом и ОПХ «Племзавод «Кубань» свидетельств о государственной регистрации права постоянного (бессрочного) пользования земельными участками сельскохозяйственного назначения;

- разработать нормативные показатели эффективного использования земельных участков сельскохозяйственного назначения, включая сельскохозяйственные угодья, закрепленных за НИУ и ОПХ РАСХН на праве постоянного (бессрочного) пользования;

- обеспечить возврат ВНИИЗКом земельного участка площадью 25480,8 га, переданного в аренду ООО «Донские агрокультуры».

1.2. Представление руководителю Федерального агентства по управлению федеральным имуществом В. Л. Назарову, в котором предлагается:

- в целях обеспечения сохранности земельных участков, находящихся в пользовании научно-исследовательских учреждений и опытно-производственных хозяйств РАСХН, ускорить подготовку и согласование перечней земельных участков, на которые у Российской Федерации возникает право собственности;

- обеспечить юридические действия по защите имущественных прав и законных интересов Российской Федерации по фактам самовольного изъятия земельных участков, на которые распространяется право собственности Российской Федерации.

1.3. Информационное письмо в Правительство Российской Федерации.

1.4. Аналитическую записку «Эффективность использования земель сельскохозяйственного назначения в Южном федеральном округе» Министру сельского хозяйства Российской Федерации А. В. Гордееву, руководителям субъектов Российской Федерации, полномочному представителю Президента Российской Федерации в Южном федеральном округе Д. Н. Козаку.

1.5. Отчет о результатах аудита эффективности использования земельных ресурсов и аналитическую записку «Эффективность использования земель сельскохозяйственного назначения в Южном федеральном округе» в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

2. Опубликовать аналитическую записку в журнале «Финансовый контроль».

3. Подготовить информационное письмо Президенту Российской Федерации о состоянии земель сельскохозяйственного назначения.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

А. В. НАЗАРОВ