

Аналитическая записка

Полнота и своевременность выделения средств федерального бюджета на реализацию федеральной целевой программы “Повышение плодородия почв России” (“Плодородие”) в 2000-2001 годах

Настоящая аналитическая записка подготовлена в соответствии с планом работы Счетной палаты Российской Федерации на 2001 год (пункт 1.6.61.) и на основании проверок Счетной палаты Российской Федерации, проведенных в 2000-2001 годах по целевому и эффективному использованию средств федерального бюджета, выделенных на реализацию федеральной целевой программы “Повышение плодородия почв России” (далее - программа). При подготовке аналитической записки использованы действующая нормативная правовая база, информация Минсельхоза России, Росземкадастра и Госкомстата России, разработки и заключения ученых РАСХН, национальный доклад “О состоянии и использовании земель Российской Федерации в 2000 году”. При подготовке аналитической записки также использованы материалы контрольных мероприятий, проведенных в предшествующие годы.

Цель настоящей работы заключается в том, чтобы на основе системного анализа полноты и своевременности выделения средств федерального бюджета на реализацию федеральной целевой программы “Повышение плодородия почв России”, деятельности сельскохозяйственных органов по их использованию определить результативность работы по выполнению программы “Плодородие”, ее влияния на уровень сельскохозяйственного производства; внести предложения, позволяющие обеспечить финансирование мероприятий программы, которые способствовали бы сохранению плодородия почв, а в дальнейшем - обеспечили устойчивое его повышение и, тем самым, создали условия для стабильного производства сельскохозяйственной продукции, обеспечения продовольственной безопасности страны.

Состояние почв в России на момент принятия программы

На начало 1991 года, когда приступили к разработке программы, общая площадь сельскохозяйственных угодий в России составляла 222,1 млн. гектаров, или 13 % от площади земельных ресурсов, из них 132,5 млн. гектаров (58,9 %) - пашня, 88 млн. гектаров (40 %) - сенокосы и пастбища.

Качественное состояние значительной части пашни и кормовых угодий было неудовлетворительным. Более 38 млн. гектаров (18 %) были переувлажнены, заболочены и засорены камнями. Около 40 млн. гектаров (20 %) засолены и имели солонцовые комплексы. На больших площадях происходило разрушение почвенного слоя, уменьшалось содержание гумуса. В отдельные годы более половины земель России подвергаются засухе.

Опасные размеры приобрели процессы зарастания сельскохозяйственных угодий кустарником и мелколесьем. В основном по этой причине во влагообеспеченных зонах выбыло из сельскохозяйственного оборота 3,7 млн. гектаров высокопродуктивных угодий.

Значительных масштабов достигла водная и ветровая эрозия почв. По данным генеральной схемы противоэрозионных мероприятий, площади эрозионноопасных и подверженных эрозии сельскохозяйственных угодий составили 124 млн. гектаров (56 %), в том числе пашни - 87,3 млн. гектаров.

Почти повсеместно проявились тенденции ухудшения почвенного покрова в результате антропогенной деятельности. Площади земель, загрязненных в разной степени выбросами промышленных предприятий, достигли 62 млн. гектаров, а сами выбросы достигли 30-35 млн. тонн вредных веществ в год.

В ряде регионов Российской Федерации сложилась тяжелая экологическая обстановка. На Черных землях, Кизлярских пастбищах и прилегающих к ним землях республик Дагестан и Калмыкия, Ставропольского края, Астраханской, Волгоградской и Ростовской областей зона опустынивания возросла до 9 млн. гектаров, или в 1,7 раза по сравнению с

общей площадью Черных земель и Кизлярских пастбищ. В результате чернобыльской катастрофы загрязнено радиоактивными элементами около 2 млн. гектаров сельскохозяйственных угодий.

Недостаточно восполняется в почве органическое вещество. В 1986-1990 годах внесение удобрений в среднем составляло ежегодно 60-70 % от научно обоснованной потребности. За последние два-три года объемы агрохимических работ резко сократились. Не в полной мере выполняются ремонтно-эксплуатационные мероприятия. Это отрицательно сказывается на техническом уровне систем и мелиоративном состоянии орошаемых и осушенных земель.

Ежегодно не стало удобряться 20 млн. гектаров зерновых и 15 млн. гектаров кормовых культур.

Работы по коренному улучшению сельскохозяйственных угодий, как важные мероприятия повышения плодородия почв, стали выполняться некомплексно и в небольших объемах.

Практически прекратилось восстановление земель, нарушенных при разработке месторождений полезных ископаемых и торфа, проведении геологоразведочных, строительных и других работ. В России имелось около 1,2 млн. гектаров таких земель, в том числе 388 тыс. гектаров отработанных и подлежащих рекультивации.

Из-за неудовлетворительного состояния материально-технической базы для приема, хранения и применения удобрений и пестицидов в целом по России ежегодные потери минеральных удобрений достигли 1,5-2 млн. тонн.

Ухудшилось положение дел с мелиорацией земель и заготовкой торфа.

Низкое плодородие почв, их мелиоративная неустроенность, большие масштабы и интенсивность деградации земель в сочетании с неблагоприятными климатическими условиями привели к недобору в стране ежегодно 37-40 млн. тонн сельскохозяйственной продукции в пересчете на зерно.

В целях сохранения и расширенного воспроизводства плодородия почв, повышения интенсивности сельскохозяйственного производства Правительство Российской Федерации постановлением от 17 ноября 1992 г. № 879 утвердило Государственную комплексную программу повышения плодородия почв России.

Одновременно органам исполнительной власти республик в составе Российской Федерации, краев, областей и автономных образований рекомендовано на основе Государственной программы разработать в 1992 году программы повышения плодородия почв по республикам в составе Российской Федерации, краям, областям и автономным образованиям и обеспечить их выполнение.

Минсельхозпроду России, Роскомзему, Минприроды России, Минэкономики России, Минфину России было поручено разработать с участием заинтересованных министерств и ведомств Российской Федерации в 1992 году порядок финансирования работ, предусмотренных программой.

Общие сведения о федеральной целевой программе “Повышение плодородия почв России”

Государственная комплексная программа повышения плодородия почв России разработана в соответствии с постановлением Верховного Совета РСФСР от 11 октября 1991 г. “О введении в действие Закона РСФСР “О плате за землю” Минсельхозпродом России совместно с Роскомземом, РАСХН при участии Минэкономики России, Минфина России и Минприроды России на основе материалов, представленных республиками в составе Российской Федерации, краями, областями и автономными образованиями.

Принятая программа “Плодородие” была рассчитана на 1992-1995 годы и предусматривала комплекс мер по повышению и сохранению плодородия почв, включающих защиту от эрозии, агрохимическое обеспечение, химическую мелиорацию почв, мелиорацию земель, коренное улучшение сельскохозяйственных угодий и освоение новых земель, а также меры по улучшению, восстановлению нарушенных и загрязненных

земель, в том числе: рекультивация нарушенных земель; улучшение монопродуктивных сельскохозяйственных угодий; восстановление земель, загрязненных нефтью и нефтепродуктами; восстановление земель, загрязненных тяжелыми металлами; консервация деградированных и загрязненных земель.

Реализация программы, утвержденной в 1992 году, при всех трудностях позволила решить ряд задач, сохранить во многих местах производственный потенциал, обеспечить необходимую координацию деятельности по сохранению и повышению плодородия почв между сельскими товаропроизводителями, мелиоративными, агрохимическими, научными и другими организациями.

В целях дальнейшего развития Государственной комплексной программы “Плодородие” в соответствии с поручением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 1994 г. № АЗ-П1-41125 Минсельхозпродом России совместно с Минэкономки России, Минфином России, Минприроды России, Роскомземом и РАСХН была разработана федеральная комплексная программа повышения плодородия почв России в 1996-2000 годах (II этап).

Программа была призвана закрепить комплексный подход к осуществлению всех мероприятий, обеспечивающих сохранение и повышение плодородия почв.

Характерной особенностью второго этапа является то, что его осуществление должно проходить в условиях развивающейся аграрной реформы, одной из важнейших задач которой является повышение плодородия почв для выполнения программ увеличения производства сельскохозяйственной продукции.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2000 г. № 1034 “О продлении срока реализации некоторых федеральных целевых программ” срок реализации программы “Плодородие”, заканчивающийся в 2000 г., продлен на 2001 г.

В последующем, в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 15 февраля 2001 г. № 223-р Минсельхоз России совместно с Минэкономразвития России, Минпромнауки России, Минфином России и Росземкадастром разработали федеральную целевую программу повышения плодородия почв России на 2002-2005 годы, которая утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 8 ноября 2001 г. № 780 “О федеральной целевой программе повышения плодородия почв России на 2002-2005 годы”.

Финансирование мероприятий по повышению плодородия почв предусматривалось осуществить на основе долевого участия средств федерального бюджета и средств бюджетов субъектов Российской Федерации. На реализацию I этапа программы (1992-1995 годы) средства федерального бюджета должны были составлять 45,3 млрд. рублей, или 40,3 % от общего объема финансирования программы; II этапа (1996-2000 годы) - 130 млрд. рублей, в том числе 25,1 млрд. рублей (19,3 %) за счет средств федерального бюджета. Государственную поддержку, объем которой ежегодно устанавливается отдельной строкой в федеральном бюджете, планировалось осуществить путем целевого централизованного финансирования следующих мероприятий:

- строительство межхозяйственных мелиоративных систем, природоохранных и гидротехнических сооружений, мелиорация земель, проведение научно-исследовательских работ общепромышленного значения;
- компенсация 70-80 % стоимости работ по коренному улучшению земель, связанных с повышением плодородия почв, включая обследование и подготовку проектно-сметной документации;
- содержание и ремонт мелиоративных систем, а также проектно-исследовательские работы по землеустройству в полном объеме за счет средств земельного налога и 70-80 % стоимости работ по использованию торфа.

Цели и задачи программы “Повышение плодородия почв России”

Основными целями программы определены:

- восстановление сельскохозяйственного производства до уровня 1990 года;

- обеспечение прироста гумуса и повышение уровня питательных веществ в почве;
- улучшение фитосанитарного состояния почв, физико-химических и агрохимических свойств почв, а также мелиоративного состояния ранее осушенных и орошаемых земель;
- защита от ветров и водной эрозии;
- создание глубоко окультуренного пахотного слоя;
- предотвращение развития и устранение процессов деградации почв;
- рациональное использование эродированных земель;
- снижение социальной напряженности в обществе за счет создания дополнительных рабочих мест в сельскохозяйственном производстве, других областях общественного производства и сфере услуг.

Для решения установленных целей необходимо было за весь период обеспечить выполнение следующих мероприятий, представленных в таблице (среднегодовые объемы).

Показатели	Единица измерения	Предусмотрено программой:		
		на 1992-1995 гг.	на 1996-2000 гг.	на 2002-2005 гг.
Внесение органических удобрений	млн. т	518	384,6	165
Известкование кислых почв	тыс. га	5778	4895	2000
Фосфоритование почв	тыс. га	2341	1844	300
Гипсование почв	тыс. га	213	166	35
Мелиоративная обработка солонцовых почв	тыс. га	413	219,4	46
Добыча и использование торфа и сапропелей	млн. т	85	79,6	9,2
Поставка минеральных удобрений	млн. т	15	8	3,7
Культуртехнические работы	тыс. га	1350	734	85
Реконструкция орошаемых земель	тыс. га	168	130	74
Орошение земель	тыс. га	110	54	7
Реконструкция осушительных систем	тыс. га	81	70	40,2
Осушение земель	тыс. га	115	66	5,8
Полезащитные лесные полосы	тыс. га	18	49,4	76
Пастбищезащитные лесонасаждения	тыс. га	74	24	2,8
Овражнобалочные насаждения	тыс. га	38	44	16,8
Финансирование, всего	млрд. руб.	28,1	26	40,9
в т. ч. федеральный бюджет	млрд. руб.	11,3	5	4,8
бюджеты субъектов Федерации	млрд. руб.	16,8	21	9,4

Реализация программы должна была приостановить процесс снижения уровня плодородия почв, ослабить воздействие негативных факторов на ухудшение земель, повысить устойчивость развития сельскохозяйственного производства.

Планировалось, что землепользователи при заключении в соответствии с действующим законодательством договоров на продажу сельскохозяйственной продукции для федеральных и региональных нужд примут обязательства по дополнительной продаже в течение 3-5 лет продукции в зависимости от размеров произведенных государством затрат на повышение плодородия почв в их хозяйствах.

Одновременно должно быть обеспечено:

- повышение жизненного и культурного уровня сельского населения;
- увеличение на 30-35 млн. тонн в пересчете на зерно производства сельскохозяйственной продукции;
- восстановление и развитие деятельности ряда отраслей промышленности;

- предотвращение дальнейшего снижения плодородия почв как основы жизнеобеспечения;
- ослабление отрицательного влияния природных факторов на сельскохозяйственное производство (засуха, ветровая и водная эрозии и др.);
- повышение устойчивости преобразованной агроферы к природно-антропогенным нагрузкам;
- обеспечение экономической и продовольственной безопасности страны.

Выполнение программы “Повышение плодородия почв России”

Итоги выполнения программы “Повышение плодородия почв России” по этапам и основным показателям отражены в таблице.

Среднегодовые показатели выполнения мероприятий по повышению плодородия почв России за 1992-2000 годы

Показатели	Единица измерения	Фактические объемы за:			В процентах к факту 1986-1990 гг.		В процентах к программе		Факт. II этап к I этапу (в %)
		1986-1990 гг.	1992-1995 гг.	1996-2000 гг.	за 1992-1995 гг.	за 1996-2000 гг.	за 1992-1995 гг.	за 1996-2000 гг.	
Внесение органических удобрений	млн. т	482	188	80,2	39	16,6	36,3	20,9	42,7
Известкование кислых почв	тыс. га	5369	2283	453	42,6	8,4	39,6	93	19,8
Фосфоритование почв	тыс. га	1884	774	78,2	41,1	4,1	33,1	4,2	10,1
Гипсование почв	тыс. га	153	39	3,2	25,5	2,1	18,3	2	8,2
Мелиоративная обработка солонцовых почв	тыс. га	261	152	7,5	58,2	2,9	36,8	3,4	4,9
Добыча и использование торфа и сапропелей	млн. т	91	42	3,6	46,2	4	49,4	4,6	8,6
Поставка минеральных удобрений	млн. т	12	3	1,4	25	11,6	20	17	45,3
Культуртехнические работы	тыс. га	1002	194	64,4	19,4	6,4	14,4	8,8	33,2
Реконструкция орошаемых земель	тыс. га	151	26	21,8	17,2	14,4	15,5	16,7	83,8
Орошение земель	тыс. га	196	13	6,3	6,6	3,2	11,8	11,6	48,1
Реконструкция осушительных систем	тыс. га	72	14	3,9	19,4	5,4	17,3	5,5	27,7
Осушение земель	тыс. га	159	30	2,7	18,9	1,7	26,1	4,1	8,9
Полезащитные лесные полосы	тыс. га	19	17	2,2	89,5	11,4	94,4	4,4	12,9
Пастбищезащитные лесонасаждения	тыс. га	18	29	4,3	161,1	23,8	39,2	17,8	14,8
Овражнобалочные насаждения	тыс. га	45	28	16,7	62,2	37,1	73,7	59,6	37,9
Финансирование, всего	млрд. руб.	-	3,7	3,9	-	-	13,1	15	105,4
в т. ч. федеральный бюджет	млрд. руб.	-	1,8	2,5	-	-	15,4	50	138,9
бюджеты субъектов Федерации	млрд. руб.	-	1,9	1,4	-	-	11,6	6,7	73,7

Анализ выполнения программы за 1992-1995 годы (I этап) свидетельствует, что ее реализация фактически сорвана. Среднегодовые объемы внесения органических удобрений за указанный период по сравнению с заданием по программе и достигнутым в 1986-1990 годах среднегодовым уровнем сократились в 2,7 и 2,5 раза, соответственно, минеральных удобрений - в 4 и 5 раз. Объемы проведения агрохимических мероприятий по известкованию, фосфоритованию, гипсованию и мелиоративной обработке солонцовых почв уменьшились в 2,5-5 раз; культуртехнических работ - в 5-7 раз; по орошению и осушению земель, реконструкции мелиоративных систем - в 5-8 раз.

Не выполнены намеченные объемы работ по закреплению песков на Черных землях и Кизлярских пастбищах, по закладке полеззащитных лесных полос, пастбищезащитных, фитомелиоративных и противоэрозионных насаждений.

Только частично выполнена программа научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ. Значительно ухудшилось обеспечение сельскохозяйственных производителей мелиоративной, почвообрабатывающей и дождевальной техникой.

Наиболее резкое снижение объемов выполняемых работ по сохранению и повышению плодородия почв произошло в 1994-1995 годах, показатели этих работ оказались значительно ниже достигнутых в 1992-1993 годах. По данным агрохимического обследования, за эти годы произошло увеличение площади пашни с низким и очень низким содержанием гумуса в почве. Так, если в 1988 году площади с низким и очень низким содержанием гумуса составляли, соответственно, 17 и 12,2 млн. гектаров, то в 1994 году - 30,6 и 18,4 млн. гектаров.

Особую опасность представляет наблюдающаяся в настоящее время тенденция систематического снижения продуктивности черноземов, легко подвергающихся деградационным изменениям, в Центрально-Черноземном регионе, на Северном Кавказе, южных районах Западной Сибири и в других регионах.

При богарном земледелии и монокультуре зерновых и пропашных культур на черноземах наблюдается ускоренный распад гумуса, несбалансированный вынос элементов питания, переуплотнение и значительный рост переувлажненных площадей, опасное развитие ветровой и водной эрозий.

Уменьшилась площадь мелиорированных угодий. Из-за выхода из строя оросительных и осушительных систем, а также передачи мелиорированных земель в ведение органов местного самоуправления и перевода их в земли запаса в 1991-1995 годах из числа мелиорированных было исключено 1025 тыс. гектаров орошаемых и 455 тыс. гектаров осушенных земель, или 15,9 % и 8,7 %, соответственно.

На выполнение первого этапа программы в 1992-1995 годах лимиты расходования средств были предусмотрены в объеме 23,9 млрд. рублей, или 21,2 % от объемов, предусмотренных программой, в том числе из федерального бюджета - 12,2 млрд. рублей (27 %) и из бюджетов субъектов Российской Федерации - 11,7 млрд. рублей (17,4 %). Профинансировано за указанный период всего 14,8 млрд. рублей (13,1 % от заданий программы), в том числе из федерального бюджета - 7 млрд. рублей (15,4 %), а из бюджетов субъектов Российской Федерации - 7,8 млрд. рублей, или 11,6 % от объемов, предусмотренных программой, и 60 % от выделенных лимитов. Финансирование работ в течение года осуществлялось несвоевременно.

На реализацию мероприятий второго этапа программы "Плодородие" (1996-2000 гг.) требовалось направить (в ценах 1996 года) 130 млрд. рублей ассигнований, в том числе 25,1 млрд. рублей (19,3 % от общих затрат) - за счет средств федерального бюджета и 104,9 млрд. рублей (80,7 %) - за счет бюджетов субъектов Российской Федерации. Лимиты по всем источникам финансирования были выделены в размере 48,9 млрд. рублей (37,6 % от программы), в том числе из средств федерального бюджета - 22,5 млрд. рублей (89,6 %) и из бюджетов субъектов Российской Федерации - 26,4 млрд. рублей (25,2 %).

Профинансировано за указанный период всего 19,5 млрд. рублей (15 % от объемов, предусмотренных программой). Из них средства федерального бюджета составили 12,3 млрд. рублей, или 63,1 % от общего объема, средства бюджетов субъектов Российской Федерации - 7,2 млрд. рублей, что составляет 6,9 % от объемов, предусмотренных программой.

Следует отметить, что среднегодовые объемы финансирования мероприятий по повышению плодородия почв России за 1996-2000 годы (II этап) увеличились в сравнении с I этапом на 0,2 млрд. рублей, в том числе за счет средств федерального бюджета на 0,7 млрд. рублей.

Несмотря на то, что среднегодовое финансирование II этапа программы "Плодородие" за счет всех источников возросло на 5,4 %, показатели выполнения мероприятий по повышению плодородия почв, намеченные II этапом программы "Плодородие", значительно сократились по сравнению с показателями I этапа программы. При этом мелиоративная обработка

солонцовых почв уменьшилась более чем в 20 раз; гипсование почв, добыча и использование торфа, сапропелей, осушение земель снизились в 11-12 раз.

В 2000 году выделен лимит ассигнований на выполнение мероприятий программы "Плодородие" в объеме 8909,5 млн. рублей, в том числе 6137,3 млн. рублей - из федерального бюджета и 2772,2 млн. рублей - средства местных бюджетов. Средства федерального бюджета планировалось направить:

- на повышение плодородия почв и мелиорацию - 2903 млн. рублей;
- для компенсации части затрат на минеральные удобрения и средства химической защиты растений - 2650 млн. рублей;
- на текущие (операционные) расходы, направляемые на ремонт и содержание межхозяйственных мелиоративных систем и содержание агрохимслужбы и службы защиты растений - 573,2 млн. рублей;
- на научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы - 11,1 млн. рублей.

Профинансировано за прошедший год всего 8540,1 млн. рублей, в том числе за счет средств федерального бюджета 6136 млн. рублей и 2404,1 млн. рублей - из местных бюджетов всех уровней.

Проанализировать и объективно оценить уровень финансирования и реализации программы "Плодородие" за 10 месяцев 2001 года не представляется возможным из-за отсутствия учетных и статистических данных по большинству ее показателей.

В 2000 году, как и в предыдущие годы, установленные программой "Плодородие" задания на проведение работ, направленных на сохранение и повышение плодородия почв, не выполнены.

Одной из основных причин неудовлетворительного выполнения намеченных в программе объемов работ явилось недостаточное выделение на эти цели средств из федерального и местных бюджетов, а также отсутствие собственных средств у сельских товаропроизводителей в связи с их тяжелым экономическим положением. Негативное влияние на ход реализации программы оказало значительное увеличение стоимости удобрений, мелиорантов и горюче-смазочных материалов. Однако возможности по увеличению объемов финансирования программы "Плодородие" используются не в полной мере.

Финансирование мероприятий программы "Плодородие" на федеральном и региональном уровнях осуществлялось за счет средств собираемого земельного налога и арендной платы за землю. Однако во многих регионах России крайне мало используются на мероприятия по повышению плодородия почв средства от платы за землю, остающиеся в распоряжении субъектов Федерации и муниципальных образований. Из-за отсутствия установленных законом пропорций распределения средств земельного налога и арендной платы за землю, остающихся в субъектах Российской Федерации, значительные суммы этих средств используются на цели, не связанные с повышением плодородия почв. За 1996-2000 гг. из общей суммы средств в размере 68,7 млрд. рублей, полученных в виде платы за землю, всего 19,5 млрд. рублей, или 28,4 %, было направлено на реализацию программы "Плодородие", а из средств земельного налога и арендной платы за землю, оставшихся в субъектах Российской Федерации в размере 55,4 млрд. рублей, направлено на повышение плодородия только 7,2 млрд. рублей, или 13 процентов.

Данные о сборе средств земельного налога и арендной платы за землю и их использование показаны в нижеприведенной таблице.

(млн. руб.)

Наименование показателей	1996 г.	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.
Собрано земельного налога и арендной платы, всего	5354	9434	11028	18133	24765
из них направлено на финансирование программы "Плодородие", всего	1143	2992	1895	4921	8540
в процентах от собранных средств	21,3	31,7	17,2	27,1	34,5
Оставлено средств от платы за землю в регионах	4899	8366	9562	14357	18264
из них использовано на программу "Плодородие", всего	800	1716	993	1300	2404
в процентах от оставленных средств	16,3	20,5	10,4	9	13,1

Как видно из приведенных данных, за 5 лет сбор средств увеличился в 4,6 раза, а поступление централизованной части земельного налога в федеральный бюджет - в 14,2 раза.

Использование средств, полученных в виде платы за землю и централизованных в федеральный бюджет, возросло в 7,5 раза, а из оставшихся в регионах средств - только в 3 раза.

По данным МНС России, многие субъекты Российской Федерации из года в год не выполняют задания, установленные Министерством по централизации части средств, полученных от платы за землю, в федеральном бюджете.

Так, за январь - декабрь 2000 г. всего собрано 24765 млн. рублей консолидированного земельного налога и арендной платы за землю, из которых органами Федерального казначейства перечислено в федеральный бюджет 6501,1 млн. рублей, или 98,3 % от предусмотренного годовым заданием. Это самый высокий показатель за все годы исполнения Закона "О плате за землю". В целом по стране за 2000 год задание по поступлению средств в федеральный бюджет невыполнено на 110,4 млн. рублей.

Наибольшую задолженность перед федеральным бюджетом имели Республика Башкортостан, Республика Марий Эл, Республика Мордовия, Республика Хакасия, Чувашская Республика, Алтайский, Красноярский и Хабаровский края, Астраханская, Белгородская, Волгоградская, Кировская, Мурманская, Новосибирская, Оренбургская, Омская, Саратовская, Ульяновская, Челябинская области.

Детальный анализ поступления средств в федеральный бюджет показывает, что субъектами Российской Федерации установленные задания не выполнены на общую сумму 671,8 млн. рублей, и только перевыполнение заданий рядом из них на 561,4 млн. рублей позволило уменьшить недопоступление средств в федеральный бюджет.

Практика увеличения доли земельного налога и арендной платы за землю, централизуемых в федеральном бюджете, и финансирование за счет указанных средств мероприятий по повышению плодородия почв оправдана и должна быть продолжена и на последующий период.

Эффективность использования средств федерального бюджета, выделенных на реализацию программы "Плодородие"

Выделенные средства федерального бюджета на реализацию программы "Плодородие" не дали ожидаемых результатов. Все они были распределены в небольших объемах по многим направлениям программы и практически не оказали необходимого влияния на сохранение плодородия почв.

За период реализации программы "Плодородие" качественные и количественные показатели состояния почв России не только не сохранились, но даже ухудшились.

На 1 января 2001 г. площадь сельскохозяйственных угодий в Российской Федерации составила 221,1 млн. гектаров, что на 1 млн. гектаров меньше, чем было в 1990 году.

Причиной вывода сельскохозяйственных угодий из разряда продуктивных является их полная деградация в результате экстенсивного использования, недостаточного и нерационального применения органических и минеральных удобрений и влияния негативных процессов, получивших широкое развитие в связи с резким сокращением

мероприятий по защите ценных земель от водной и ветровой эрозии, подтопления, заболачивания и других процессов. Площади переувлажненных, заболоченных и засоренных камнями сельхозугодий увеличились на 2,4 млн. гектаров, или 6,3 %, засоленных и имеющих солонцовые комплексы - на 2,9 млн. гектаров (7,3 %).

Площадь пашни в целом по России составила 124,4 млн. гектаров, или 56,3 % всех сельскохозяйственных угодий, что на 8,1 млн. гектаров меньше, чем было в 1990 году.

Практически повсеместно происходит снижение плодородия почв, сокращение содержания гумуса в почве, нарастают процессы закисления и засоления почв. По данным государственной агрохимической службы Российской Федерации, по состоянию на 1.01.2001 г. 36,7 млн. гектаров пахотных земель, или 31,7 %, имеют повышенную кислотность; 53 млн. гектаров, или 42,6 %, - низкое содержание гумуса; 24,2 млн. гектаров, или 19,5 %, - низкое содержание подвижного фосфора и 11,2 млн. гектаров, или 9 %, - низкое содержание обменного калия.

Интенсивный вынос питательных веществ, истощительное использование земель при резком сокращении внесения минеральных и органических удобрений, уменьшение объемов проведения агрохимических и мелиоративных мероприятий значительно снизили уровень плодородия почв пашни.

Для бездефицитного баланса гумуса в пахотных почвах ежегодно необходимо вносить 850-870 млн. тонн органических удобрений, а вносится в 13 раз меньше. В 2000 году внесено 66 млн. тонн, а по состоянию на 1 октября 2001 г. - только 45 млн. тонн.

Значительные площади земель выбыли из оборота в результате разработки полезных ископаемых, проведения геологоразведочных, строительных и других видов работ. В Республике Коми имеется более 14 тыс. гектаров, нарушенных в результате этой деятельности земель, в Республике Саха (Якутия) - около 34 тыс. гектаров. При этом рекультивация таких земель осуществляется медленными темпами.

Процесс деградации земель во многих регионах может стать необратимым, и, по заключению ученых, продуктивность пашни уже в ближайшие годы снизится до 11-13 ц/га в зерновых единицах.

За время реализации программы посевная площадь по России сократилась на 29,2 млн. гектаров, или 25,5 %, в том числе под зерновые культуры - на 16,3 млн. гектаров, или 26,3 %; лен-долгунец - на 219 тыс. гектаров, или в 2 раза; сахарную свеклу - на 633 тыс. гектаров, или 44 %; кормовые культуры - на 13,4 млн. гектаров, или 31,5 процента.

Следует отметить, что с увеличением финансирования из федерального бюджета прекратился спад объемов известкования и фосфоритования, и наметилась тенденция к их росту. В 2000 году произвесткованные площади по сравнению с предыдущим годом увеличились на 52 тыс. гектаров, за 9 месяцев текущего года - на 55 тыс. гектаров. Впервые за последние годы в 2000 г. было проведено гипсование на площади 9,2 тыс. гектаров и мелиоративная обработка - на 17 тыс. гектаров. Расчеты показывают, что выделенные из федерального бюджета в 2000 году средства на агрохиммелиорацию в размере 188,9 млн. рублей позволили произвестковать около 150 тыс. гектаров кислых почв. По нормативам каждый произвесткованный гектар за 6 лет действия дополнительно дает 30 центнеров зерновых единиц сельскохозяйственной продукции. Следовательно, со всей площади будет получено дополнительно 450 тыс. тонн зерна.

Анализ использования мелиорированных земель в 2000 г. показывает, что в регионах, где сельскохозяйственные и водохозяйственные органы ответственно подошли к организации работ по своевременной и в полном объеме подготовке мелиоративных систем к вегетационному периоду, увеличились площади полива сельскохозяйственных культур, улучшилось техническое состояние, как государственных, так и внутрихозяйственных систем. Организовано проведено в прошлом году поливы сельскохозяйственных культур в республиках, краях и областях Южного федерального округа, в ряде республик и областей Приволжского и Сибирского федеральных округов. И, как результат, в этих субъектах Российской Федерации получены высокие урожаи на орошаемых землях.

Так, с орошаемого гектара на Городищенской оросительной системе Волгоградской области собрали по 37,5 ц зерна, около 60 ц многолетних трав на сено. В среднем по 46 ц кормовых единиц с гектара собрано на орошаемых угодьях Приволжской оросительной системы Саратовской области, более 50 ц/га кормовых единиц на Терско-Кумской и Право-Егорлыкской обводнительно-оросительных системах Ставропольского края.

Важнейшая проблема мелиоративного сектора - развитие отечественного производства риса. В Краснодарском крае сосредоточено 75 % площадей по выращиванию риса в России. Площадь орошения здесь составляет 233 тыс. гектаров, в том числе площадь под рисом - 114 тыс. гектаров. В 2000 году в крае произведено 518 тыс. тонн зерна риса в первоначально оприходованном весе, или на 155 тыс. тонн больше по сравнению с 1999 годом. Средняя урожайность риса составила 48,1 ц с гектара.

Важнейшее значение в предотвращении эрозии почв имеют агролесомелиоративные мероприятия. Под их защитой создаются условия для земледелия, возрастает эффективный потенциал севооборотов по сравнению с открытым полем, на 2,5-19,3 балла повышается бонитет почв. На защищенных территориях значительно улучшается гидротермический режим, более чем в 4 раза сокращается поверхностный сток, в 3 раза увеличивается поглощение излишков углекислого и других парниковых газов, оптимизируются процессы почвообразования.

Средняя урожайность сельскохозяйственных культур под защитой лесных полос выше, чем на открытых полях, для зерновых - на 18-23 %, технических - 20-26 %, кормовых - на 29-41 процент. Их эффективность значительно возрастает в комплексе с гидротехническими, агротехническими и другими приемами.

Эффективность средств, направляемых на мелиоративные мероприятия, определяется прибавкой урожая на мелиорированных землях по сравнению с урожайностью на богарных землях.

Однако Госкомстатом России исключена отчетность по урожайности сельскохозяйственных культур, выращиваемых на мелиорированных землях, из-за чего не представляется возможным дать обобщающую оценку эффективности их использования в целом по стране.

Минсельхоз России допускает распыление бюджетных ассигнований по объектам, включенным в титульные списки строек, без экономических обоснований, подтверждающих целесообразность их строительства. Растут объемы незавершенного строительства. Не решаются вопросы по завершению строительства крупных объектов, таких как Тиховский гидроузел в Краснодарском крае с объемом незавершенного строительства 1176 млн. рублей, Варфоломеевский групповой водопровод сельскохозяйственного назначения в Саратовской области сметной стоимостью 1226 млн. рублей и степенью готовности около 85 %, Большой Ставропольский канал и другие. Не проведена инвентаризация "замороженных строительством" объектов, и не установлен порядок их дальнейшего использования.

Одной из нерешенных проблем в настоящее время остается экономическая невыгодность принятия на свой баланс построенных государством мелиоративных систем и сооружений, так как по существующим законам налогообложения сельхозпроизводитель при приеме объектов на баланс должен перечислить в бюджет НДС в размере 20 % и налог на прибыль за переданные ему основные фонды - 35 процентов. Таким образом, общий размер выплат составит 55 % стоимости объекта.

За 1996-2000 годы Счетной палатой Российской Федерации были проведены проверки целевого использования средств федерального бюджета, выделенных на финансирование целевой программы "Повышение плодородия почв России" в Минсельхозе России (ежегодно), Минсельхозе Республики Марий Эл, в Краснодарском крае, Калининградской, Липецкой, Московской, Омской, Пермской, Псковской, Смоленской, Самарской, Саратовской, Тамбовской и ряде других областей.

Проверками установлено, что Минсельхоз России, органы управления агропромышленным комплексом на местах в нарушение федеральных законов о федеральном бюджете на 1998 год (статья 50), 1999 год (статья 106) и 2000 год (статья 125), постановлений Правительства Российской Федерации от 1 июня 1998 г. № 548 “О порядке выделения средств из федерального бюджета на 1998 год негосударственным коммерческим организациям при условии обеспечения участия Российской Федерации либо увеличения доли Российской Федерации в уставных капиталах этих организаций”, от 6 октября 1999 г. № 1129 “О порядке выделения средств из федерального бюджета негосударственным коммерческим организациям”, от 15 августа 2000 г. № 588 “О порядке выделения в 2000 году средств из федерального бюджета негосударственным коммерческим организациям” направляли средства федерального бюджета, выделенные по разделу 0800 “Сельское хозяйство и рыболовство” на капитальные затраты по проведению мелиоративных работ негосударственным коммерческим организациям, без выделения (увеличения) доли государства в их уставных капиталах.

Минсельхоз России не выполнил постановлений Правительства Российской Федерации от 14 мая 1998 г. № 441 “Вопросы исполнения Федерального закона “О федеральном бюджете на 1998 год” (пункт 43), от 22 марта 1999 г. № 327 “О мерах по реализации Федерального закона “О федеральном бюджете на 1999 год” (пункт 42) и не представил в установленный срок Правительству Российской Федерации предложения о порядке использования средств федерального бюджета, направляемых на повышение плодородия почв, включая работы капитального характера. При этом вместо нормативного документа на места направлялись письма Минфина России от 22 февраля 1999 г. № 06-04-02 и Минсельхоза России от 22 марта 2000 г. № 17-02/80, разрешающие использование средств земельного налога на эти цели с нарушением требований федеральных законов о федеральном бюджете на 1999 и 2000 годы.

В результате, как установлено в ходе проверок, с нарушением были использованы средства федерального бюджета в объеме 463,9 млн. рублей.

Проверка использования средств федерального бюджета, выделяемых на выполнение основных направлений программы “Плодородие”, показала, что администрацией Пермской области не выполнено поручение Правительства Российской Федерации от 27 февраля 1996 г. о разработке и согласовании региональной программы повышения плодородия почв до 1 августа 1996 г. Фактически указанная программа была согласована только 25 июня 1998 г. и не предусматривала мероприятий по восстановлению и поддержанию плодородия почв в 1997 г.

Утвержденная в 1998 году “Программа повышения плодородия почв Пермской области на 1998-2002 годы” потеряла свою первоначальную направленность. Из имеющихся в области 1617,4 тыс. гектаров пахотных земель 50 % нуждаются в известковании, более 30 % - в окультуривании, 35 % имеют недостатки гумуса (ниже 2,5 %), 17 % испытывают дефицит обменного калия.

При финансировании региональной программы в размере 17-20 % от предусмотренных объемов средства федерального бюджета использовались неэффективно. Так, по перечисленным в середине 1998 года ОАО “Азот” средствам федерального бюджета за поставку средств химизации в объеме около 1 млн. рублей реализация минеральных удобрений продолжалась 9 месяцев.

По результатам проверки целевого использования средств федерального бюджета, выделенных на капитальные вложения АПК Калининградской области за 1997-1999 годы, установлено, что при фактическом финансировании объектов мелиоративного строительства за эти годы в размере около 18 % к доведенным лимитам имели место распыление бюджетных ассигнований, включение в титульные списки строек объектов без экономических расчетов, подтверждающих целесообразность их строительства. Выросли объемы незавершенного строительства, которые на конец 1999 г. достигли свыше 86 млн. рублей.

Минсельхоз России не обеспечил выполнение собственных решений по инвентаризации объектов мелиоративного строительства в Калининградской области, что привело к списанию незавершенным строительством объектов, на которых освоены средства федерального бюджета от 40 до 80 % их сметной стоимости.

Так, в совхозе “Нивенский” и КХ “Возрождение” Багратионовского района списали недостроенные объекты мелиоративного строительства, начатые в 1992 и 1993 годах сметной стоимостью 4,5 и 4,7 млн. рублей, соответственно. В совхозе “Восход” Гусевского района - стоимостью 3,7 млн. рублей.

За указанные годы площади осушенных сельскохозяйственных угодий области, находящихся в пользовании коллективных и фермерских хозяйств, сократились более чем на 100 тыс. гектаров.

Расчеты, проведенные Государственным центром агрохимической службы “Калининградский” показывают, что из-за нехватки кальция ежегодный недобор урожая в области составляет 20,9 тыс. тонн зерновых единиц.

Проверка целевого использования средств федерального бюджета, выделенных на капитальные вложения и капитальные затраты предприятиям и организациям Тамбовской области в 1997-2000 гг., показала, что в области сельскохозяйственные угодья в 1999 году сократились на 70,1 тыс. гектаров, или 2,6 %, по сравнению с 1990 годом.

Из-за недостатка финансовых средств сократилось до минимума обновление основных фондов, приобретение средств защиты растений, применение удобрений. Если в 1986-1990 годах в среднем по области за год на каждый гектар вносилось по 115 кг минеральных удобрений (в действующем веществе) и более 3 тонн органики, то под урожай 2000 г. внесено только по 3 кг минеральных и 0,6 тонны органических удобрений.

При проведении проверки использования средств земельного налога, выделенных из федерального бюджета АПК Краснодарского края за 1997-1998 гг., установлено, что органы исполнительной власти края и налоговые органы не обеспечили полное поступление в бюджеты всех уровней средств земельного налога и арендной платы за землю. За 1997-1998 годы в качестве земельных платежей поступило 633,3 млн. рублей, или 86,3 % от начисленных сумм. Недоимки за 1998 год возросли в 1,5 раза и на 1.01. 1999 г. составили 300,5 млн. рублей.

Краснодарский край за эти годы не обеспечил направление в федеральный бюджет 58,3 млн. рублей. С учетом недоимки по сборам земельных платежей задолженность края перед федеральным бюджетом превысила 100 млн. рублей.

В 1997 году департамент сельского хозяйства и продовольствия администрации края заключал соглашения с негосударственными предприятиями о передаче в федеральную собственность дополнительного пакета акций на сумму предоставленных средств, но соглашение с Минсельхозпродом России подписано не было. В нарушение постановления Правительства Российской Федерации от 1 июня 1998 г. № 548 “О порядке выделения средств из федерального бюджета на 1998 год негосударственным коммерческим организациям при условии обеспечения участия Российской Федерации либо увеличения доли Российской Федерации в уставных капиталах этих организаций” в 1998 году выделение бюджетных средств осуществлялось без увеличения доли Российской Федерации в уставных капиталах предприятий и организаций негосударственной формы собственности.

Часть средств земельного налога и арендной платы за землю в крае используется не по целевому назначению. Так, в 1997 году такие расходы составили 45,1 млн. рублей, в 1998 году - 30,6 млн. рублей.

Таким образом, за 1992-2000 годы финансирование и выполнение мероприятий, предусмотренных федеральной целевой программой “Повышение плодородия почв России”, не позволили создать необходимые условия для устойчивого развития агропромышленного производства в стране.

Выводы

1. Финансирование федеральной целевой программы “Плодородие” фактически сорвано. В течение 1992-2000 годов на выполнение программы из предусмотренных 242,5 млрд. рублей было выделено за счет всех источников 34,3 млрд. рублей, что на 208,2 млрд. рублей, или в 7 раз меньше, чем предусматривалось по программе. Даже установленные лимиты в размере 72,8 млрд. рублей были недофинансированы на 38,5 млрд. рублей, или в 2,1 раза.

При этом из федерального бюджета на реализацию программы предусматривалось направить 70,6 млрд. рублей, или 29,1 % от общего объема финансирования. Лимиты были выделены в размере 34,7 млрд. рублей. Фактическое финансирование из федерального бюджета составило 19,3 млрд. рублей, что в 3,7 раза меньше, чем предусмотрено программой, и в 1,8 раза ниже выделенных лимитов. В то же время удельный вес средств федерального бюджета в общем объеме фактического финансирования составил 56,3 %, что на 27,2 пункта больше, чем предусматривалось в программе.

Объемы финансирования за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации составили 15 млрд. рублей, что меньше объемов, предусмотренных программой, в 11,5 раза.

2. Среднегодовые объемы выполнения работ по повышению плодородия почв, предусмотренные программой “Плодородие” на 1996-2000 годы, не только не выполнены по всем основным показателям, но и по сравнению с фактически достигнутыми показателями в 1986-1990 годах сократились: по внесению органических удобрений - в 6 раз; поставке минеральных удобрений - в 8,6 раза; проведению культуртехнических работ - в 15,6 раза; добыче и использованию торфа - в 25,3 раза; орошению земель - в 31,1 раза; осушению земель - в 59 раз. В результате, негативные процессы в земледелии продолжают нарастать, а плодородие почв снижается. Объемы производства сельскохозяйственной продукции в 2000 году значительно ниже, чем в 1990 году.

3. Объемы финансирования и проведения мероприятий по воспроизводству плодородия почв, заложенные в программу “Плодородие”, далеко не равнозначны объемам, рассчитанным по научно-обоснованным нормативам. По данным исследований ученых РАСХН, для бездефицитного баланса гумуса в пахотных почвах России ежегодно необходимо вносить 850-870 млн. тонн органических удобрений, а программные среднегодовые объемы на 1992-2000 годы намечены в размере 443 млн. тонн, или почти в 2 раза меньше. Фактически в 2000 году внесено всего 66 млн. тонн органических удобрений. В программе на 1996-2000 годы предусмотрено меньше, чем было фактически достигнуто за 1986-1990 годы (в среднем за год): по объемам поставок минеральных удобрений - в 1,5 раза, орошению земель - в 3,6 раза, осушению земель - в 2,4 раза.

Предложения по повышению эффективности использования средств федерального бюджета, выделяемых на мероприятия по повышению плодородия почв России

В целях более успешного и эффективного выполнения мероприятий по повышению плодородия почв считали бы целесообразным:

1. Правительству Российской Федерации, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации рассмотреть вопрос о ходе выполнения программы “Плодородие” в 1992-2000 годах и в дополнение к принятой федеральной целевой программе “Повышение плодородия почв России на 2002-2005 годы” обеспечить безусловное проведение работ по воспроизводству плодородия почв в научно-обоснованных объемах. Это является основным условием повышения урожайности, устойчивости сельскохозяйственного производства и, в конечном итоге, сохранения продовольственной безопасности страны.

2. Осуществить финансирование мероприятий по сохранению и повышению плодородия почв России в объемах, определенных научно-обоснованными нормативами на выполнение работ. При этом рассмотреть возможность увеличения доли федерального бюджета в общих объемах финансирования.

3. Организовать работу в субъектах Российской Федерации по разработке региональных научно-обоснованных программ сохранения и повышения плодородия почв, в которых установить объемы финансирования мероприятий из бюджетов регионов. Создать механизм контроля за полным и своевременным финансированием программ, который обеспечивал бы безусловное исполнение обязательств, предусмотренных в них.

4. Для действенного оперативного контроля за целевым и эффективным использованием средств федерального бюджета, выделяемых на проведение мероприятий по сохранению плодородия почв, поручить Госкомстату России установить регулярную отчетность получателей средств об их использовании, а также восстановить отчетность по урожайности сельскохозяйственных культур, выращиваемых на мелиорированных землях.

5. Направить аналитическую записку “Полнота и своевременность выделения средств федерального бюджета на реализацию федеральной целевой программы “Повышение плодородия почв России” (“Плодородие”) Правительству Российской Федерации, в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации и полномочным представителям Президента Российской Федерации в федеральных округах.

Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации

И. Г. ДАХОВ