

**Сводная аналитическая записка  
об использовании средств федерального бюджета,  
направленных на обеспечение реализации  
приоритетного национального проекта  
«Развитие агропромышленного комплекса» в 2006 году**

**Введение**

Аналитическая записка об использовании средств федерального бюджета, направленных на обеспечение реализации приоритетного национального проекта «Развитие агропромышленного комплекса» в 2006 году (далее - аналитическая записка) подготовлена в соответствии с пунктом 2.7.3 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации (далее - Счетная палата) на 2007 год.

Целями исследования аналитической записки являются определение эффективности использования средств федерального бюджета, направленных на выполнение основных мероприятий и параметров приоритетного национального проекта «Развитие агропромышленного комплекса» (далее - Национальный проект) в 2006 году, оценка степени достижения целевых показателей Национального проекта и разработка предложений по повышению эффективности использования бюджетных средств, совершенствованию механизма реализации Национального проекта, обеспечению роста уровня и качества жизни сельского населения страны.

Предметом исследования аналитической записки являются средства федерального бюджета, иные средства, направленные на реализацию Национального проекта, достигнутые целевые показатели и параметры Национального проекта.

При подготовке аналитической записки использованы результаты четырех контрольных мероприятий (пункты 3.1.4.1, 3.1.4.2, 3.1.4.3, 3.1.4.4 Плана работы Счетной палаты на 2006 год), проведенных в Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации, открытых акционерных обществах «Россельхозбанк», «Росагролизинг», «Росагроснаб», «Агроплемсоюз», «Росплемобъединение», федеральном государственном унитарном предприятии «Федеральное агентство по регулированию продовольственного рынка», а также в сельскохозяйственных органах и организациях агропромышленного комплекса Республик Калмыкия и Татарстан, Ставропольского края, Ленинградской, Московской, Ростовской и Тюменской областей.

Наряду с этим использовались данные мониторинга расходов федерального бюджета на реализацию Национального проекта (пункт 3.1.4.5 Плана работы Счетной палаты на 2006 год), данные субъектов Российской Федерации, ежемесячных отчетов Минсельхоза России, открытых акционерных обществ «Росагролизинг» и «Россельхозбанк», информационных отчетов Службы специальной связи и информации ФСО России, а также данные исследований Всероссийского института аграрных проблем и информатики имени А. А. Никонова и Всероссийского научно-исследовательского института экономики сельского хозяйства Российской академии сельскохозяйственных наук.

В ходе мониторинга были изучены материалы, относящиеся к различным административно-территориальным и хозяйственным уровням (республикам, краям, областям, сельским районам, сельскохозяйственным организациям, хозяйствам населения, крестьянским (фермерским) хозяйствам), что позволило получить обширную информацию о достигнутых положительных результатах и существующих проблемах в реализации Национального проекта и агропромышленном комплексе.

**1. Анализ современного состояния сельского хозяйства.  
Роль и место в нем приоритетного национального проекта  
«Развитие агропромышленного комплекса»**

Агропромышленный комплекс России (далее - АПК) - это многоотраслевая система, охватывающая собственно сельское хозяйство, пищевую и биологическую промышленность, сельскохозяйственное и автотракторное машиностроение, промышленное, гражданское и дорожное строительство, электро-, тепло- и газоснабжение, связь, производство химических удобрений, средств защиты растений, ветеринарную и санитарно-эпидемиологическую службу, а также широкую социальную инфраструктуру.

Основная отрасль АПК - сельское хозяйство - является системообразующей отраслью в экономике и социальной жизни общества, функционирование которой обеспечивает создание не менее шести рабочих мест в других сферах экономики. При этом сельское хозяйство - это не только производство, но и среда обитания около 40 млн. человек, проживающих на обширной территории Российской Федерации.

Однако, несмотря на огромную экономическую, социальную и стратегическую значимость этой отрасли, за последние 10-12 лет в ней накопился целый ряд проблем, сдерживающих рост производства сельскохозяйственной продукции и возможность обеспечения населения продовольствием, повышение уровня и качества жизни сельского населения и развития сельских территорий, а также обеспечение продовольственной безопасности страны.

По данным Минсельхоза России, за последние пять лет общая земельная площадь, используемая предприятиями, организациями и гражданами, занимающимися сельскохозяйственным производством, уменьшилась почти на 100 млн. гектаров, или более чем на 15 процентов.

За этот период почти треть сельхозорганизаций, более 42 % крестьянских (фермерских) хозяйств и почти четверть зарегистрированных индивидуальных предпринимателей прекратили или не вели хозяйственную деятельность.

Износ производственных фондов в АПК превышает 75-80 %. При этом темпы выхода из строя основных фондов в 1,5-2,0 раза превышают темпы ввода новых мощностей. На многих предприятиях аграрного сектора уже невозможно произвести конкурентоспособную по цене и качеству продукцию. Обеспеченность сельского хозяйства тракторами составляет 46 %, зерноуборочными комбайнами - 49 %, кормоуборочными комбайнами - 62 %. Более чем две трети всех видов сельскохозяйственной техники выработали нормативный срок службы.

Численность постоянного сельского населения за последние пять лет сократилась на 699 тыс. человек. Среднемесячная заработная плата в сельском хозяйстве составляет чуть более 40 % от общероссийского уровня, в то время как в 1990 году она составляла более 95 %. За чертой бедности находятся 56 % сельского населения, продолжается процесс его старения. Средний возраст квалифицированных работников на селе составляет 55 лет.

Острыми остаются проблемы производственных отношений сельскохозяйственных товаропроизводителей с организациями естественных монополий. Установившийся более 15 лет назад диспаритет цен на продукцию, производимую АПК, и потребляемую им продукцию монополий отрицательно сказывается на финансовых и экономических результатах деятельности сельских хозяйств всех категорий.

Например, за последние пять лет цены на электроэнергию увеличились в 4,9 раза, на дизельное топливо - в 4,7 раза, минеральные удобрения - в 3,5 раза, в то время как цены на реализованную сельскохозяйственную продукцию возросли лишь в 2,8 раза. Если в 2000 году для приобретения тонны дизельного топлива требовалось продать 3,1 тонны зерна, то прошлым году - 5,6 тонны. Значительные потери несут сельские хозяйства

вследствие ценового диктата посредников и перекупщиков, которые устанавливают максимально низкие закупочные цены на сельхозпродукцию.

Это привело к значительному снижению уровня рентабельности сельскохозяйственного производства, при этом сельские товаропроизводители, испытывая постоянный дефицит средств на поддержание и развитие производства, за счет низких цен на произведенную собственную продукцию, по сути дела, дотируют общество.

За период с 1990 по 2005 год удельный вес сельского хозяйства во внутреннем валовом продукте (ВВП) страны снизился более чем в 3 раза и по итогам 2006 года колеблется в пределах 5,1-5,5 %. Доля инвестиций в основной капитал сельского хозяйства составила лишь 4 % от общего объема инвестиций в экономику.

Наполовину уменьшилось валовое производство основных видов сельскохозяйственной продукции, в том числе зерна - в 2 раза, скота и птицы - в 2,1 раза, молока - в 1,7 раза, яиц - в 1,3 раза. По определению Комиссии по агропромышленному комплексу Совета Российского союза промышленников и предпринимателей наблюдается опасная тенденция снижения темпов развития сельского хозяйства, их отставания от темпов роста экономики страны.

Такое положение привело к необходимости пополнения продовольственных ресурсов и сельскохозяйственного сырья за счет ввоза их из-за рубежа, а это, в свою очередь, - к высокому устойчивому уровню продовольственной импортозависимости государства.

По данным таможенной статистики, объем импорта продовольственных товаров и сельскохозяйственного сырья для производства в 2006 году составил 21,6 млрд. долл. США и вырос за год на 24 %, а по сравнению с 1998 годом в 2,7 раза. Темпы роста импорта колеблются в пределах 20-25 % в год. В то же время уровень роста собственного производства данной продукции составляет лишь 2-2,5 процента.

Сектором, на котором особенно губительно отражается зависимость отечественного продовольственного рынка от импорта, является животноводство. В 2006 году импорт мяса (исключая мясо птицы) составил 1,4 млн. тонн, или на 5,3 % больше, чем в 2005 году. Импорт мяса птицы несколько сократился и составил 1,3 млн. тонн, но его доля остается достаточно высокой и колеблется в пределах 47-49 %. Доля импортного мяса и мясopодуктов (в пересчете на мясо) в 2005 году на внутреннем рынке составила 35 %. Достаточно высоким остается импорт молока и молочной продукции.

По данным Минэкономразвития России, рост спроса на продовольствие вдвое превышает темпы увеличения его производства в Российской Федерации. Прямым следствием нехватки отечественного продовольствия является недоступность наиболее ценных его видов для значительной части населения. Сельскохозяйственный сектор пока остается одним из наименее освоенных резервов и тормозит ускорение экономического роста Российской Федерации.

Фактически сельское хозяйство страны подошло к пределу использования своих производственных и инфраструктурных мощностей, снижения производительности труда, рентабельности и реальных доходов.

В сложившихся условиях решение политического руководства страны о реализации приоритетного национального проекта «Развитие агропромышленного комплекса» позволило сельскому населению страны впервые за последние годы ощутить поддержку и заинтересованность государства в дальнейшем развитии этой стратегически важной отрасли и улучшении жизни занятых в ней людей.

Здесь важно отметить две главные составляющие Национального проекта:

первая - это финансовая поддержка государства, позволившая увеличить аграрный бюджет более чем на 30 % и внушить веру, что в предстоящие годы тенденция к росту госрасходов на эти цели сохранится;

вторая - политическая, когда государство, стимулируя АПК, мотивирует инициативу и рост деловой активности сельских товаропроизводителей, придает мощный созидательный импульс для развития этой жизненно важной отрасли экономики.

В рамках Национального проекта используются сугубо рыночные механизмы:

- повышение доступности кредитных ресурсов для финансирования строительства и модернизации животноводческих комплексов и ферм, развития малых форм хозяйствования - сельских потребительских кооперативов;

- создание и развитие системы земельного ипотечного кредитования;

- увеличение уставного капитала организаций, обеспечивающих инвестиционное (кредиты, финансовый лизинг) обслуживание сельхозтоваропроизводителей.

Национальный проект рассчитан на 2006-2007 годы и включает три направления:

- «Ускоренное развитие животноводства»;

- «Стимулирование развития малых форм хозяйствования в АПК»;

- «Обеспечение доступным жильем молодых специалистов (или их семей) на селе».

Результаты мониторинга, контрольных и экспертно-аналитических мероприятий Счетной палаты Российской Федерации позволяют сделать вывод об очевидных политических, экономических и социальных достижениях, происходящих в ходе реализации Национального проекта. Сельское хозяйство - уже не самый отсталый сектор российской экономики.

Однако стоящие перед отраслью задачи не могут быть решены в рамках Национального проекта, рассчитанного на два года. Не обеспечат их решение и существующие сегодня разрозненные целевые мероприятия в форме федеральных целевых и ведомственных программ, целевых субсидий, компенсационных платежей и выплат, доплат и тому подобных.

Со всей очевидностью встает вопрос о необходимости скорейшей разработки и принятия предусмотренной Федеральным законом от 29 декабря 2006 года № 264 «О развитии сельского хозяйства» государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008-2012 годы, в которой должны быть определены цели и основные направления государственной агропродовольственной политики, основные параметры финансового обеспечения, механизмы и индикаторы реализации включенных в нее мероприятий.

Очевидно, что данная государственная программа должна включить в себя все вопросы, которые регулируются или решаются в рамках существующих сегодня федеральных и ведомственных программ в области агропромышленного комплекса, в том числе и Национального проекта. Результаты мониторинга исследований Всероссийского института аграрных проблем и информатики имени А. А. Никонова, Всероссийского научно-исследовательского института экономики сельского хозяйства Российской академии сельскохозяйственных наук, Государственного научно-исследовательского института системного анализа Счетной палаты Российской Федерации, отчетов Службы специальной связи и информации ФСО России, а также предложений сельхозтоваропроизводителей Республики Калмыкия, Ставропольского края, Ростовской и Московской областей показывают, что для большинства сельскохозяйственных организаций, крестьянских (фермерских) хозяйств (далее - КФХ) и личных подсобных хозяйств (далее - ЛПХ) основными направлениями участия государства в дальнейшем развитии сельского хозяйства являются следующие:

- значительное расширение доступности кредитных ресурсов банков с субсидированными государством процентными ставками;

- доступность финансового лизинга;

- вовлечение в инвестиционные процессы земельных ресурсов на основе земельно-ипотечного кредитования.

Возможность доступа на рынки и реализации произведенной продукции для сельских товаропроизводителей становится важнее прямого субсидирования государством отдельных направлений сельскохозяйственного производства.

Развитие названных процессов должно осуществляться наряду с совершенствованием законодательной базы, нормативного и организационно-методического регулирования в АПК.

## **2. Законодательное и нормативное правовое обеспечение реализации приоритетного национального проекта «Развитие агропромышленного комплекса»**

Законодательная и нормативно-правовая база по обеспечению реализации Национального проекта в 2006 году формировалась на федеральном уровне и в субъектах Российской Федерации. Отдельные акты регулировали отношения и совместные обязательства федеральных и региональных органов исполнительной власти и организаций - участников Национального проекта.

Основой законодательной базы, обеспечивающей реализацию Национального проекта, стали Федеральный закон от 25 декабря 2005 года № 189-ФЗ «О федеральном бюджете на 2006 год» (с изменениями и дополнениями) и соответствующие законы субъектов Российской Федерации, которыми были определены необходимые объемы бюджетных средств и порядок их использования.

В целях обеспечения взаимодействия между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями, научными и другими организациями при рассмотрении вопросов, связанных с реализацией приоритетных национальных проектов, Указом Президента Российской Федерации от 21 октября 2005 года № 1226 образован Совет при Президенте Российской Федерации по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике (далее - Совет), который возглавил глава государства В. В. Путин.

Для решения текущих вопросов деятельности Совета распоряжениями Президента Российской Федерации были образованы президиум Совета во главе с Первым заместителем Председателя Правительства Российской Федерации Д. А. Медведевым и межведомственная рабочая группа по приоритетному национальному проекту «Развитие агропромышленного комплекса» во главе с Министром сельского хозяйства Российской Федерации А. В. Гордеевым.

В Аппарате Правительства Российской Федерации был образован Департамент приоритетных национальных проектов.

Для обеспечения координации контроля за реализацией Национального проекта и использованием средств федерального бюджета, выделенных на эти цели, в Счетной палате Российской Федерации распоряжением аудитора был создан оперативный штаб.

На региональном уровне, в субъектах Российской Федерации, были образованы различные рабочие органы по обеспечению реализации Национального проекта.

В целях организации эффективного контроля за подготовкой и выполнением многочисленных мероприятий организационного, административного и нормативно-правового характера Минсельхозом России был разработан и утвержден Сетевой график по осуществлению приоритетного национального проекта «Развитие АПК» (далее - Сетевой график), содержащий подробный перечень мероприятий по его реализации, список ответственных исполнителей, промежуточные и конечные результаты и параметры.

Вместе с тем процесс реализации Национального проекта разворачивался в условиях отсутствия необходимой нормативно-правовой базы, на разработку и принятие которой Правительству Российской Федерации, Минсельхозу России и субъектам Российской Федерации потребовался длительный период, и ее формирование завершилось только в августе 2006 года. Из 13 постановлений Правительства Российской Федерации, принятых для обеспечения реализации Национального проекта, 9 постановлений принято с нарушением сроков, установленных Сетевым графиком.

В дополнение к вышеуказанным постановлениям Правительства Российской Федерации Минсельхозом России были изданы 9 собственных приказов и приняты соответствующие нормативные правовые акты в субъектах Российской Федерации.

Однако в течение прошедшего года не были внесены изменения в федеральные законы от 16 июля 1998 года № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (с изменениями и дополнениями) и от 24 июля 2002 года № 102-ФЗ «Об ипотеке (залоге недвижимости)» (с изменениями и дополнениями), что не позволило обеспечить необходимые правовые условия для создания и широкого развития в стране системы земельного ипотечного кредитования.

Перечень постановлений Правительства Российской Федерации, принятых для обеспечения реализации Национального проекта, представлен в таблице:

Предусмотрено Сетевым графиком		Исполнено
Наименование мероприятия	Срок принятия	Дата и номер принятого документа
Направление «Ускоренное развитие животноводства»		
1.1. Субсидирование процентных ставок по инвестиционным кредитам, полученным на срок до 8 лет на строительство, реконструкцию и модернизацию животноводческих комплексов (ферм)	01.12.2005 - 01.01.2006	Постановления Правительства Российской Федерации: - от 2 февраля 2006 года № 64 «О предоставлении из федерального бюджета субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление государственной поддержки в сфере агропромышленного комплекса»; - от 4 февраля 2006 года № 69 (с изм. от 18 сентября 2006 года № 576) «Об утверждении Правил предоставления из федерального бюджета субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на возмещение части затрат на уплату процентов по инвестиционным кредитам, полученным в 2006 году сельскохозяйственными товаропроизводителями, организациями агропромышленного комплекса всех форм собственности и крестьянскими (фермерскими) хозяйствами в российских кредитных организациях на срок до 8 лет на строительство, реконструкцию и модернизацию животноводческих комплексов (ферм)»
1.2. Увеличение уставного капитала ОАО «Росагролизинг»	11.01.2006 - 10.02.2006	Постановление Правительства Российской Федерации от 22 февраля 2006 года № 101 «О мерах по реализации Федерального закона «О федеральном бюджете на 2006 год»
1.3. Совершенствование таможенно-тарифного регулирования	01.10.2005 - 10.12.2005	Постановления Правительства Российской Федерации: - от 24 марта 2006 года № 168 «О временных ставках ввозных таможенных пошлин в отношении отдельных видов технологического оборудования»; - от 5 декабря 2005 года № 729 «О регулировании импорта говядины мороженой в 2006 году»; - от 5 декабря 2005 года № 730 «О регулировании импорта свинины в 2006 году»; - от 5 декабря 2005 года № 732 «Об импорте говядины, свинины и мяса домашней птицы в 2006-2009 годах»; - от 5 декабря 2005 года № 733 «О дополнительных мерах по регулированию импорта говядины, свинины и мяса домашней птицы в 2006-2009 годах»
Направление «Стимулирование развития малых форм хозяйствования в АПК»		
2.1. Субсидирование процентных ставок по кредитам и займам, полученным гражданами, ведущими личное подсобное хозяйство, крестьян-	01.12.2005 - 31.01.2006	Постановления Правительства Российской Федерации: - от 4 февраля 2006 года № 70 «Об утверждении Правил предоставления из федерального бюджета субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на возмещение части

скими (фермерскими) хозяйствами и сельскохозяйственными потребительскими кооперативами		затрат на уплату процентов по займам, полученным в сельскохозяйственных кредитных потребительских кооперативах в 2006 году членами этих кредитных кооперативов»; - от 4 февраля 2006 года № 71 «О предоставлении из федерального бюджета субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным сельскохозяйственными потребительскими кооперативами в российских кредитных организациях в 2006 году на срок до 2 лет»; - от 4 февраля 2006 года № 72 «О предоставлении из федерального бюджета субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным гражданами, ведущими личное подсобное хозяйство, в российских кредитных организациях в 2006 году на срок до 5 лет»; - от 13 февраля 2006 года № 86 «Об утверждении Правил предоставления в 2006 году из федерального бюджета субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным гражданами, ведущими личное подсобное хозяйство, в российских кредитных организациях на срок до 3 лет»
2.2. Стимулирование создания заготовительных и снабженческо-сбытовых структур, развитие кредитной кооперации, а также производства по переработке сельхозпродукции, производимой ЛПХ и КФХ	11.01.2006 - 10.02.2006	Постановление Правительства Российской Федерации от 22 февраля 2006 года № 101 «О мерах по реализации Федерального закона «О федеральном бюджете на 2006 год»
2.3. Развитие системы сельской кредитной кооперации		Принятие законодательных и нормативных правовых актов на федеральном уровне не предусмотрено
Направление «Обеспечение доступным жильем молодых специалистов (или их семей) на селе»		
Субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации на проведение мероприятий по улучшению жилищных условий граждан, проживающих в сельской местности	20.01.2006 - 08.02.2006	Постановление Правительства Российской Федерации от 28 апреля 2006 года № 250 «О порядке предоставления за счет средств федерального бюджета субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на проведение мероприятий по улучшению жилищных условий граждан, проживающих в сельской местности»

Сформированная в 2006 году законодательная и нормативно-правовая база предоставила участникам Национального проекта возможность развернуть работу по его реализации, обеспечить необходимые условия для заключения соглашений о сотрудничестве Минсельхоза России и субъектов Российской Федерации по реализации Национального проекта, по выполнению предусмотренных в нем мероприятий.

### **3. Анализ итогов исполнения расходов федерального бюджета на реализацию приоритетного национального проекта «Развитие агропромышленного комплекса» и оценка достижения его целевых показателей**

В соответствии с показателями Национального проекта на реализацию его мероприятий Федеральным законом от 26 декабря 2005 года № 189-ФЗ «О федеральном бюджете на 2006 год» были предусмотрены средства в объеме 16,2 млрд. рублей.

Федеральным законом от 1 декабря 2006 года № 197-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2006 год» средства федерального бюджета на реализацию Национального проекта в 2006 году были увеличены почти на треть и составили 20,9 млрд. рублей.

Исполнение расходов федерального бюджета в соответствии со сводной бюджетной росписью на 2006 год осуществляли два главных распорядителя средств федерального бюджета - Росимущество и Минсельхоз России.

Росимущество, осуществив взносы в уставные капиталы ОАО «Россельхозбанк» в размере 9,4 млрд. рублей и ОАО «Росагролизинг» в размере 4,0 млрд. рублей, обеспечило кассовое исполнение расходов федерального бюджета на реализацию Национального проекта в полном объеме.

Структура расходов средств федерального бюджета на реализацию Национального проекта в 2006 году приведена в таблице:

Наименование расходов	Предусмотрено расходов (до внесения изменений в бюджет)		Предусмотрено расходов (после внесения изменений в бюджет)		Исполнено расходов	
	млн. руб.	% от суммы расходов	млн. руб.	% от суммы расходов	млн. руб.	% от суммы расходов
Взнос Российской Федерации в уставные капиталы	7700	47,5	13400	64,1	13400	75,13
Методическое обеспечение и информационная поддержка	150	0,92	150	0,72	146,9	0,82
Субсидирование процентных ставок по привлеченным кредитам	6350	39,2	5350	25,6	2290,1	12,84
Субсидии на строительство жилья молодым семьям на селе	2000	12,3	2000	9,6	1999,8	11,21
Итого	16200	100	20900	100	17836	100,00

Приведенные в таблице данные показывают, что в структуре расходов федерального бюджета, предусмотренных на реализацию Национального проекта в 2006 году, большая часть средств (64,1 %) выделена коммерческим организациям (ОАО «Россельхозбанк» и ОАО «Росагролизинг»), которые по сути своей являются посредниками на рынке финансовых услуг в АПК. В то же время расходы федерального бюджета на субсидии непосредственно сельхозтоваропроизводителям составили лишь 25,6 процента.

При этом в структуре исполненных расходов федерального бюджета в сумме 17,8 млрд. рублей их доли составили 75,1 % и 12,8 %, соответственно.

Минсельхоз России и субъекты Российской Федерации не смогли обеспечить соответствующих организационных и экономических условий для полного освоения выделенных им на эти цели бюджетных средств.

Исполнение Минсельхозом России расходов федерального бюджета на реализацию Национального проекта осуществлено в объеме 4,4 млрд. рублей, что составило 52,2 % от годовых бюджетных назначений.

Средства федерального бюджета, выделенные субъектам Российской Федерации на субсидирование процентных ставок по привлеченным кредитам в банках на развитие животноводства и малых форм хозяйствования, осваивались неэффективно и крайне низкими темпами, и по предложению Минсельхоза России сумма указанных средств в объеме 6,3 млрд. рублей была уменьшена на 1 млрд. рублей и направлена на цели, не связанные с реализацией мероприятий Национального проекта.

Данные изменения были отражены в Федеральном законе от 1 декабря 2006 года № 197-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2006 год».

Итоги исполнения расходов (по видам) федерального бюджета на реализацию Национального проекта в 2006 году приведены в таблице 3.

(млн. руб.)

Наименование вида расходов	Предусмотрено расходов		Исполнено расходов	% исполнения от объема средств, предусмотренных	
	нацпроектом	бюджетом		нацпроектом	бюджетом
Взнос Российской Федерации в уставный капитал ОАО «Россельхозбанк»	3700	9400	9400,0	254,1	100,0
Методическое обеспечение и информационная поддержка	150	150	146,9	97,9	97,9

Наименование вида расходов	Предусмотрено расходов		Исполнено расходов	% исполнения от объема средств, предусмотренных	
	нацпроектом	бюджетом		нацпроектом	бюджетом
Взнос Российской Федерации в уставный капитал ОАО «Росагролизинг»	4000	4000	4000,0	100,0	100,0
Субсидии бюджетам на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным в российских кредитных организациях на развитие животноводства	3450	2950	1382,9	40,1	46,9
Субсидии бюджетам на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным в российских кредитных организациях на развитие малых форм хозяйствования в агропромышленном комплексе	2900	2400	907,2	31,3	37,8
Субсидии на строительство жилья молодым семьям на селе	2000	2000	1999,8	100,0	100,0
Итого	16200	20900	17836,8	110,1	85,3

Как видно из таблицы, фактические расходы федерального бюджета на пополнение уставного капитала вышеназванных коммерческих организаций были увеличены на 5,7 млрд. рублей, или более чем в 1,7 раза, и исполнены в полном объеме, в то же время расходы на бюджетные субсидии уменьшены на 1 млрд. рублей, или на 15,6 %, но исполнены чуть более чем на треть от показателя, установленного Национальным проектом.

Данные об исполнении расходов федерального бюджета на субсидирование процентной ставки по кредитам, привлеченным сельхозтоваропроизводителями на реализацию мероприятий Национального проекта, приведены в приложении № 1 (приложение в Бюллетене не публикуются).

Основной причиной низкого уровня исполнения этих расходов является усложненная, забюрократизированная система оформления субсидий, которая не позволила использовать в полной мере основной финансовый инструмент Национального проекта, обеспечивающий удешевление кредитов, привлекаемых на развитие животноводства и малых форм хозяйствования в АПК.

В результате абсолютное большинство заемщиков - сельскохозяйственных товаропроизводителей не смогло воспользоваться государственной поддержкой и осуществляло выплату процентной ставки за счет собственных средств, что негативно отразилось на их финансовом положении и рентабельности производимой продукции.

Несмотря на это, в сельское хозяйство были привлечены кредитные ресурсы в объеме более 100 млрд. рублей, то есть в 1,7 раза больше предусмотренных Национальным проектом. Около 200 банков, принявших участие в мероприятиях Национального проекта, предоставили кредиты более 193 тысячам сельских заемщиков.

Совершенно очевидно, что первоочередную роль здесь играли не бюджетные субсидии, а проявленная созидательная инициатива сельских заемщиков, поддержанная практической деятельностью кредитных организаций.

Результаты мониторинга и контрольных мероприятий Счетной палаты в субъектах Российской Федерации по использованию средств федерального бюджета на реализацию Национального проекта показали, что объемы неисполненных расходов на субсидирование процентной ставки по кредитам банков сопоставимы с неисполненными обязательствами субъектов Российской Федерации перед сельхозтоваропроизводителями по субсидиям на эти же цели, но вне рамок Национального проекта.

Несмотря на то, что средства федерального бюджета, предусмотренные на указанные субсидии, предназначены для достижения главной цели - расширения доступности дешевых кредитных ресурсов для сельхозтоваропроизводителей, финансирование ука-

занных субсидий осуществляется по разным видам расходов бюджетной классификации и их использование строго регламентировано бюджетным законодательством.

Практика исполнения расходов на указанные субсидии в 2006 году подтверждает необходимость их осуществления по одному виду расходов бюджетной классификации, с передачей полномочий использования этих субсидий непосредственно субъектам Российской Федерации, тем более что порядок их использования устанавливается Правительством Российской Федерации.

Это позволит субъектам Российской Федерации самостоятельно определять объемы целевых субсидий, что положительно скажется на повышении эффективности расходов федерального бюджета и достижении конечных результатов.

Анализ результатов исполнения расходов федерального бюджета на реализацию направлений и основных мероприятий Национального проекта и достижение его целевых показателей излагается в нижеследующих разделах аналитической записки.

### **3.1. Направление «Ускоренное развитие животноводства»**

Основные целевые показатели: увеличение в 2006-2007 годах производства мяса на 7 %, молока - на 4,5 %; стабилизация поголовья крупного рогатого скота (далее - КРС), в том числе коров, на уровне не ниже уровня 2005 года.

На реализацию данного направления Национального проекта федеральным бюджетом в его окончательной редакции предусматривалось в 2006 году 6,95 млрд. рублей, в том числе: 2,95 млрд. рублей - на субсидии бюджетам для возмещения части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным в российских кредитных организациях на развитие животноводства, и 4,0 млрд. рублей - в качестве взноса Российской Федерации в уставный капитал ОАО «Росагролизинг» для обеспечения поставок по системе федерального лизинга племенного скота, техники и оборудования для животноводства.

Соглашениями о сотрудничестве по реализации национального проекта «Развитие АПК» (далее - соглашения) в 2006 году, заключенными Минсельхозом России с субъектами Российской Федерации, были предусмотрены целевые и контрольные показатели численности поголовья КРС, в том числе коров, объемов производства мяса и молока, поставок племенного скота, техники и оборудования для животноводства, создания и оборудования скотомест.

В соответствии с условиями соглашений Минсельхоз России принимал на себя обязательства по нормативному правовому обеспечению мероприятий федерального уровня, своевременному доведению субъектам Российской Федерации объемов бюджетных ассигнований из федерального бюджета, в пределах которых должны предоставляться субсидии.

Достижение целевых показателей и параметров данного направления Национального проекта обеспечивалось за счет выполнения трех основных мероприятий.

#### **1. Расширение доступности дешевых долгосрочных (до 8 лет) кредитных ресурсов на строительство и модернизацию животноводческих комплексов (ферм)**

Результаты реализации данного мероприятия предусматривали повышение рентабельности отечественного животноводства, ускорение процесса технического перевооружения действующих животноводческих комплексов (ферм), ввод в эксплуатацию новых мощностей.

Основным механизмом привлечения инвестиций определено субсидирование за счет средств федерального бюджета процентной ставки по кредитам коммерческих банков в размере 2/3 ставки рефинансирования Банка России.

На эти цели федеральным бюджетом (до внесения изменений) было предусмотрено 3,45 млрд. рублей, что позволяло привлечь в 2006 году не менее 40 млрд. рублей деше-

вых кредитных ресурсов на строительство, реконструкцию и модернизацию животноводческих комплексов (ферм).

В целях организации выполнения данного мероприятия Минсельхозом России на основании предложений субъектов Российской Федерации был сформирован пакет инвестиционных проектов по строительству, реконструкции и модернизации животноводческих комплексов (ферм), содержащий 1317 объектов, по которым были заключены кредитные договоры с общим объемом кредитной массы (включая кредитные линии) 102,8 млрд. рублей.

В 2006 году 1195 участников Национального проекта в 71 субъекте Российской Федерации получили на эти цели кредиты банков в объеме 59,2 млрд. рублей. Наиболее крупные объемы кредитов привлечены в Белгородской области - 7,6 млрд. рублей, Республике Татарстан - 6,0 млрд. рублей, Московской области - 2,6 млрд. рублей, Калининградской и Липецкой областях - по 2,2 млрд. рублей.

Основными участниками данного мероприятия Национального проекта стали ОАО «Россельхозбанк», обеспечивший 60 % общего количества заключенных кредитных договоров и 44 % объема кредитных ресурсов, и Сбербанк России, на долю которого приходится 31 % и 40 %, соответственно.

Отбор инвестиционных проектов, принятие окончательного решения о заключении кредитного договора с банками, а следовательно, и представление к бюджетному субсидированию осуществлялись на региональном и даже на муниципальном уровнях.

Однако, как показали результаты контрольных мероприятий Счетной палаты, Минсельхоз России вместо создания либеральных условий, способствующих максимальному использованию предоставленных государством преференций, наоборот, жестко централизовал этот процесс, взял на себя функции рассмотрения инвестиционных проектов, поступающих от субъектов Российской Федерации, и принятия решений об их бюджетном субсидировании.

Кроме того, ежеквартально осуществлялись перераспределение и корректировки размеров субсидий по субъектам Российской Федерации в зависимости от освоения ими доведенных ранее лимитов, без учета реального состояния дел по конкретным объектам, включенным в инвестиционные проекты.

Используемая Минсельхозом России методика определения плановых годовых объемов субсидий субъектам Российской Федерации, утвержденная приказом Минсельхоза России от 25 января 2006 года № 8, не учитывала обязательств, принятых субъектами на основании соглашений, при этом отбор потенциальных участников Национального проекта по направлению «Ускоренное развитие животноводства» осуществлялся до ноября 2006 года. Именно такой подход Минсельхоза России во многом обусловил неполное исполнение расходов федерального бюджета и неэффективное использование бюджетных средств, направленных в форме субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации для возмещения части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным в российских кредитных организациях на развитие животноводства.

Из 3,45 млрд. рублей, определенных на эти цели Национальным проектом и в полном объеме предусмотренных федеральным бюджетом на 2006 год, были использованы лишь 1,29 млрд. рублей, или 37,3 % от бюджетных назначений, в результате чего более чем две трети привлеченных на цели данного мероприятия кредитных ресурсов не были просубсидированы.

Минсельхоз России вместо принятия дополнительных мер по исполнению расходов федерального бюджета, предусмотренных на эти цели, по итогам девяти месяцев 2006 года внес предложение об их уменьшении на 500 млн. рублей, но и оставшиеся средства были использованы менее чем наполовину.

Результаты проведенного Государственным научно-исследовательским институтом системного анализа Счетной палаты Российской Федерации в 2006 году исследования эффективности расходования средств федерального бюджета, направляемых на субсидирование процентных ставок по кредитам коммерческих банков на реализацию инвестиционных проектов по развитию животноводства в рамках Национального проекта, подтвердили, что механизм распределения бюджетных средств в форме субсидий находится в серьезной зависимости от действий чиновников исполнительных органов власти и предоставляет им широкий простор в распределении государственных средств по субъективным мотивам.

Низкий уровень исполнения расходов на субсидирование процентных ставок по привлеченным инвестиционным кредитам самым непосредственным образом повлиял на увеличение собственных расходов сельхозтоваропроизводителей, снижение рентабельности их производственной деятельности, замедление процесса технического перевооружения действующих животноводческих объектов и введения новых мощностей.

## 2. Увеличение поставок по системе федерального лизинга племенного скота, техники и оборудования для животноводства

Результатами реализации данного мероприятия должны были стать: укрепление племенного маточного поголовья всех видов скота, оснащение современными видами техники и оборудования животноводческих комплексов (ферм), улучшение условий и снижение финансовой нагрузки для сельхозтоваропроизводителей, участвующих в системе федерального лизинга.

Основным механизмом призванным обеспечить выполнение данного мероприятия являлось увеличение за счет средств федерального бюджета уставного капитала ОАО «Росагролизинг».

Это предполагало обеспечение поставок по федеральному лизингу 50 тыс. голов племенного скота, техники и оборудования для животноводства с целью создания 65 тыс. скотомест, а также реализацию ряда мер, направленных на удешевление лизинга и уменьшение расходов по лизинговым платежам.

Основная роль в реализации данного мероприятия возлагалась на ОАО «Росагролизинг». Именно эта организация должна была осуществить поставки племенного скота, техники и оборудования для животноводства сельхозтоваропроизводителям по системе федерального лизинга, для чего на пополнение уставного капитала этой компании своевременно и в полном объеме было выделено 4 млрд. рублей средств федерального бюджета.

Совет директоров ОАО «Росагролизинг» в начале 2006 года утвердил новые, более льготные условия лизинга, согласно которым ставки за использование средств уставного капитала при поставке племенного скота были снижены до 0 % годовых и увеличен до 10 лет срок лизинга техники и животноводческого оборудования.

В эти же сроки Минсельхозом России утверждены реестр племенных животных, номенклатура техники и оборудования для производства и переработки продукции животноводства, рекомендуемая для поставки сельхозтоваропроизводителям на условиях лизинга.

В прошедшем году по договорам финансового лизинга и договорам купли-продажи ОАО «Росагролизинг» поставлено более чем 500 хозяйствам в 46 субъектах Российской Федерации 104,5 тыс. голов племенного скота, в том числе: 50,2 тыс. голов племенного КРС; 6,6 тыс. голов племенных свиней; 48,1 тыс. голов племенных овец.

Основная часть этого поголовья поставлена крупным агропромышленным предприятиям. Сюда же поступил практически весь племенной скот из-за рубежа, имеющий подтвержденную племенную ценность, чистопородность и продуктивность, высокие генетические качества которого могут дать наивысшую отдачу при эксплуатации в специально оборудованных современных животноводческих комплексах и фермах.

Предприятиям малых форм хозяйствования и сельхозкооперативам поставлено около 20 % скота. В основном это отечественный племенной скот с улучшенными продуктивными качествами, который не требует для содержания и обслуживания высокотехнологичного оборудования.

Более 70 % поголовья племенного скота закуплено у отечественных племенных хозяйств на общую сумму около 1,6 млрд. рублей. Данные денежные средства остались в экономике регионов, на счетах хозяйств-поставщиков и направлены ими на обновление и модернизацию своего производства и дальнейшее развитие племенной работы.

Кроме того, по данным ОАО «Росагролизинг», передано в лизинг 14 сельскохозяйственным предприятиям оборудование на 0,8 млрд. рублей для модернизации и оснащения 70,8 тыс. скотомест.

Вместе с тем целевые показатели передачи в лизинг племенного скота, а также техники и оборудования для животноводства не выполнены.

Из запланированных 50 тыс. голов племенного скота фактически передано в лизинг только 38,7 тыс. голов, на общую сумму 1,9 млрд. рублей. Только на 80 % от предусмотренного показателя передано в лизинг техники и оборудования для животноводства.

Несмотря на то, что Минсельхозом России объемы поставок племенного скота, техники и оборудования для животноводства по лизингу доведены всем субъектам Российской Федерации, в 48 регионах поставки на условиях федерального лизинга в 2006 году не осуществлялись.

Результаты мониторинга и других контрольных мероприятий Счетной палаты Российской Федерации, а также социологических исследований, проведенных в 2006 году Всероссийским институтом аграрных проблем и информатики им. А. А. Никонова, показали, что условия, на которых осуществляется федеральный лизинг, неприемлемы для большинства сельхозтоваропроизводителей. Это следующие условия:

- невозможность предоставления в залог закупаемого племенного поголовья животных;
- обязательное страхование приобретенного по лизингу племенного скота за счет средств сельхозтоваропроизводителя в пользу лизингодателя на срок действия договора плюс 30 дней;
- обязательное внесение авансового платежа (до 10 %) от стоимости предмета лизинга;
- ежеквартальное погашение равными долями стоимости предмета лизинга и обязательных платежей (услуг) без учета сезонности сельскохозяйственного производства и финансовых затрат.

Помимо этого лизингополучателей не устраивает номенклатура поставляемой техники и оборудования, породный состав скота, но самое важное - стоимость приобретаемых предметов лизинга. Если стоимость племенного скота, передаваемого в лизинг, превышала оплату по договорам (контрактам) на закупку от 25 % до 37 %, то стоимость техники и оборудования увеличивалась от 1,2 до 2,1 раза.

Например, стоимость отечественного оборудования для первичной обработки молока, переданного в лизинг СПК Колхоз «Наша жизнь» Ивановской области, составила 8,9 млн. рублей, при закупочной цене 4,3 млн. рублей. Более чем в 1,8 раза выросла стоимость техники и оборудования, переданных сублизингодателям - ООО «Технолизинг» Пензенской области, «Ростовагролизинг» Ростовской области и ряду других - для последующей передачи на условиях дополнительной оплаты сельхозтоваропроизводителям.

ОАО «Росагролизинг», несмотря на то, что является государственной лизинговой компанией, занимая на рынке лизинговых услуг в АПК монопольное положение, преследует, прежде всего, собственные коммерческие цели и не проявляет должной заинтересованности в создании доступных инвестиционных условий лизингополучателям.

Подтверждением данного вывода является то, что в 2006 году ОАО «Росагролизинг» для трех крупнейших агрохолдинговых и снабженческо-сбытовых организаций Республики Татарстан - ОАО «Красный Восток Агро», ООО «Камский Бекон» и ООО «Бахетле-Агро» - использовал более 1,8 млрд. рублей, или 43 % средств, направленных на оплату по договорам (контрактам) на закупку племенных животных, техники и оборудования для всей страны, в том числе почти 40 % - на племенной скот и почти 60 % - на животноводческое оборудование.

Такой избирательный подход к использованию государственных средств привел к тому, что услугами федерального лизинга по приобретению племенного скота воспользовались сельхозтоваропроизводители только 26 субъектов Российской Федерации, а по приобретению техники и оборудования для животноводства - лишь 12 субъектов Российской Федерации.

Несмотря на то, что на долю ЛПХ приходится почти половина объемов производимого в стране мяса и молока, они не принимали участие в федеральном лизинге.

Сельхозтоваропроизводители Белгородской, Липецкой, Московской областей и ряда других регионов, наиболее успешно участвующие в реализации Национального проекта, данный вид инвестиций практически не использовали.

Нельзя не учитывать и то обстоятельство, что стоимость племенного КРС, закупленного за рубежом и поставленного по федеральному лизингу в 2006 году, для сельхозтоваропроизводителей в 1,8 раза превышает стоимость отечественного племенного скота, о чем свидетельствуют данные, приведенные в таблице ниже.

Одним из основных контрольных показателей данного мероприятия Национального проекта является поставка по федеральному лизингу техники и оборудования для создания 65 тыс. скотомест, что с учетом действующих технологических нормативов предполагает создание условий для комплексного обеспечения содержания и эксплуатации (кормление, доение, уборка навоза и др.) одного животного или группы животных.

Количество и стоимость племенного скота, переданного на условиях федерального лизинга в 2006 году, приведены в таблице:

Виды скота	Поставлено скота в лизинг				Средняя стоимость 1 головы скота, руб.	
	отечественного		импортного		отечественного	импортного
	голов	стоимость, руб.	голов	стоимость, руб.		
КРС, всего	19849	841529,4	12642	988669,0	42,4	78,2
в том числе:						
нетели	6705	450332,9	12562	984019,1	67,2	78,3
телки	12280	356209,7	80	4649,5	29,0	58,1
быки	137	6519,0			47,6	
бычки	727	28467,8			39,2	
Свиньи	6177	128450,6			20,8	
Овцы	10000	26581,8			2,6	
Всего скота	36026	996561,8	12642	988668,6		

Однако ОАО «Росагролизинг», представляя отчет об использовании средств федерального бюджета, инвестированных в уставный капитал для финансирования мероприятий Национального проекта, считает поставленное по федеральному лизингу оборудование для выполнения только одной технологической операции как для комплексно оборудованных скотомест.

Так, в распространенном Минсельхозом России докладе «Об основных результатах реализации приоритетного национального проекта «Развитие агропромышленного

комплекса в 2006 году» подтверждается отчет ОАО «Росагролизинг» о закупках и передаче в лизинг техники и оборудования для создания 70,8 тыс. скотомест, в которых учтено оборудование для оснащения 24,4 тыс. скотомест (34,6 %) только одной технологической операции - доения коров и первичной обработки молока.

В условиях неопределенности понятия данного показателя Национального проекта определить фактическое выполнение поставленной перед ОАО «Росагролизинг» задачи, а также определить эффективность использования средств федерального бюджета, направленных на осуществление данного мероприятия Национального проекта, не представляется возможным.

### 3. Обеспечение прогнозируемости государственной таможенно-тарифной политики в части регулирования импортных поставок мяса и технологического оборудования для животноводства

Результатом данного мероприятия Национального проекта должно было стать создание условий для расширения возможностей доступа на рынки и реализации продукции, произведенной отечественными сельхозтоваропроизводителями, а также сокращения расходов на приобретение технологического оборудования для животноводства зарубежных производителей.

Основным механизмом реализации мероприятия являлось установление квот и таможенных пошлин на мясо вплоть до 2009 года, а также отмена ввозных таможенных пошлин на технологическое оборудование для животноводства, не имеющее отечественных аналогов.

Данные современного состояния импорта отдельных видов сельскохозяйственной продукции, приводимые в разделе 1 аналитической записки, показывают, что высокая зависимость отдельных сегментов отечественного агропродовольственного рынка усугубляет его нестабильность и обуславливает возможность значительных колебаний рыночной конъюнктуры.

В этой связи Правительством Российской Федерации в декабре 2005 года был принят ряд постановлений, в которых предусматривались меры по государственному регулированию импорта мяса и установлению параметров его квотирования на 2006-2009 годы.

С целью создания необходимых условий для обеспечения конкурентоспособности отечественной продукции и оснащения отечественных предприятий современным технологическим оборудованием Правительством Российской Федерации было принято постановление от 24 марта 2006 года № 168 «О временных ставках ввозных таможенных пошлин в отношении отдельных видов технологического оборудования», которым были утверждены нулевые ставки ввозных таможенных пошлин в отношении 68 видов технологического оборудования, содержащегося в товарной номенклатуре внешнеэкономической деятельности Российской Федерации.

Однако ощутимых результатов предусмотренные данным постановлением меры не принесли. Сроки действия указанных таможенных льгот были установлены Правительством Российской Федерации лишь на 9 месяцев, затем в августе 2006 года продлены до 30 июня 2007 года. Совершенно очевидно, что произвести модернизацию и техническое перевооружение животноводства за такой короткий срок невозможно.

Несмотря на принимаемые меры, действующий уровень таможенно-тарифной защиты внутреннего рынка по ряду основных продуктов сельскохозяйственного производства не компенсирует различий в уровнях государственной поддержки отечественных и зарубежных сельхозтоваропроизводителей и не выравнивает их конкурентные условия.

Российское законодательство по вопросам регулирования импорта сельскохозяйственной продукции все еще остается более либеральным, чем в США и странах Евро-

союза, где уровень таможенных тарифов на ввоз продовольствия примерно в 10 раз превышает российский.

Низкий уровень государственного администрирования импорта мяса и молочной продукции приводит к периодически возникающему дисбалансу спроса и предложения на рынке мясо-молочной продукции, что в первую очередь связано с тем, что этим вопросом занимается целый ряд министерств и ведомств, интересы которых, как правило, не совпадают.

В этой ситуации наиболее правильным было бы решение о предоставлении права формировать политику регулирования рынка продовольственных товаров Минсельхозу России и его профессиональным отраслевым организациям.

В дополнение к этому необходимо разработать комплекс мер по стимулированию сельскохозяйственного производства, повышению конкурентоспособности отечественной сельскохозяйственной продукции, снижению зависимости рынка от импорта, которые должны внедряться координированно в рамках сбалансированной, эффективно функционирующей системы.

### **Некоторые итоги реализации данного направления Национального проекта**

Результаты контрольных мероприятий Счетной палаты Российской Федерации, анализ статистических данных и ведомственной отчетности Минсельхоза России и субъектов Российской Федерации позволяют сделать вывод о том, что реализация мероприятий данного направления Национального проекта обеспечила в 2006 году определенные положительные сдвиги в ускорении развития животноводства страны.

Производство скота и птицы на убой (в живом весе) в хозяйствах всех категорий возросло по сравнению с 2005 годом на 4,6 %, в том числе свинины - на 8,7 %, птицы - на 14,7 %. Рост данных показателей произошел в 56 субъектах Российской Федерации. Наибольший прирост производства мяса достигнут в Белгородской области - 34,0 %, Липецкой области - 18,0 %, Московской области - 9,0 %, в Краснодарском крае - 7,0 процента.

В истекшем году остановлен спад производства молока, и к уровню 2005 года показатель объема производства составил 100,6 %, в том числе в Карачаево-Черкесской Республике он вырос на 22,0 %, Челябинской области - на 7,0 %, Чувашской Республике - на 6,4 %, Саратовской, Владимирской, Читинской областях - на 5,0 %, в Удмуртской Республике - на 4,2 %. Достигнут самый высокий за последние годы показатель роста продуктивности молочного стада, который отмечен в 51 регионе и в целом по стране составил 3600 килограммов. Замедлились темпы снижения численности поголовья крупного рогатого скота.

Вместе с тем многих целевых показателей и параметров данного направления Национального проекта достигнуть не удалось.

Не удалось сохранить численность поголовья КРС, в том числе коров, на уровне 2005 года. Удельный вес говядины в структуре общих объемов производства мяса снизился по сравнению с 2005 годом на 120 тыс. т, или на 4 %. Не достигнуты целевые показатели по производству молока в расчете на год. Не удалось повысить рентабельность отечественного животноводства.

Условия соглашений Минсельхоза России с субъектами Российской Федерации о сотрудничестве по реализации Национального проекта в 2006 году по всем вышеназванным целевым показателям выполнены только в 10 субъектах Российской Федерации, а в 28 регионах они не выполнены ни по одному показателю.

Выполнение условий соглашений Минсельхоза России с субъектами Российской Федерации о сотрудничестве по реализации приоритетного национального проекта «Развитие АПК» в 2006 году приведено в таблице:

Целевые показатели, предусмотренные условиями соглашений	Выполнение целевых показателей соглашений, количество регионов
Численность КРС к уровню 2005 г.	30
в том числе коров	25
Производство скота и птицы	36
Производство молока	33
По всем показателям	10
Ни по одному показателю	28

Данные о выполнении условий соглашений Минсельхоза России с субъектами Российской Федерации о сотрудничестве по реализации приоритетного национального проекта «Развитие АПК» в 2006 году (в разрезе субъектов Российской Федерации) приведены в приложении 2.

Усложненная для заемщиков процедура оформления и получения бюджетных субсидий серьезно сдерживала доступность, а самое важное - удешевление кредитных ресурсов на строительство и модернизацию животноводческих комплексов (ферм) и не позволила стать определяющим фактором в достижении целевых показателей данного направления Национального проекта.

В ходе мониторинга не установлено наличие какой-либо связи между размером выделяемых субсидий и достижением целевых показателей в животноводстве. В 14 субъектах Российской Федерации, где объем субсидий на эти цели выделялся в незначительных объемах (от 60 до 900 тыс. рублей), и 9 регионах страны, в которых они не использовались вообще, достигнут рост основных показателей производства животноводческой продукции, значительно превышающий общероссийский.

Резкое увеличение закупок за рубежом племенного маточного молодняка КРС с его высокими генетическими качествами требует принятия действенных и эффективных мер по развитию кормовой базы и прогрессивных технологий кормления, по улучшению условий содержания и обслуживания скота, по подготовке высококвалифицированного кадрового состава.

Необходимо оптимизировать импорт племенного скота, максимально используя достижения отечественной селекционной науки и создавая условия для развития собственной племенной базы.

### **3.2. Направление «Стимулирование развития малых форм хозяйствования в агропромышленном комплексе»**

Основной целевой показатель - увеличение объема реализации продукции личными подсобными и крестьянскими (фермерскими) хозяйствами к 2008 году на 6 %, или до 7 млрд. рублей.

На реализацию данного направления Национального проекта федеральным бюджетом (с учетом изменений) предусматривалось в 2006 году 11,8 млрд. рублей, в том числе: 2,4 млрд. рублей - на субсидии бюджетам для возмещения части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным в российских кредитных организациях на развитие малых форм хозяйствования в агропромышленном комплексе, и 9,4 млрд. рублей - в качестве взноса Российской Федерации в уставный капитал ОАО «Россельхозбанк» для кредитования мероприятий по модернизации и развитию инфраструктурной сети заготовительных потребительских кооперативов, сельскохозяйственных потребительских кооперативов по переработке сельскохозяйственной продукции, сельскохозяйственных потребительских кредитных кооперативов, а также по созданию системы земельно-ипотечного кредитования.

Соглашениями, заключенными Минсельхозом России с субъектами Российской Федерации о сотрудничестве по реализации приоритетного национального проекта «Развитие АПК» в 2006 году, были предусмотрены целевые и контрольные показатели в части

увеличения объема реализации продукции, производимой ЛПХ и КФХ, а также количества создаваемых сельскохозяйственных потребительских кооперативов по их видам.

В соответствии с условиями соглашений Минсельхоз России принимал на себя обязательства по нормативно-правовому обеспечению мероприятий федерального уровня, а также своевременному доведению до субъектов Российской Федерации объемов бюджетных ассигнований из федерального бюджета, в пределах которых должны предоставляться субсидии.

Достижение целевых показателей и параметров данного направления Национального проекта обеспечивалось за счет выполнения трех основных мероприятий.

1. Увеличение и удешевление привлекаемых кредитных ресурсов ЛПХ и КФХ и создаваемыми ими сельскохозяйственными потребительскими кооперативами

Результаты реализации данного мероприятия предусматривали повышение товарности хозяйств и доходов занятых в них граждан.

Основным механизмом привлечения инвестиций определено субсидирование за счет средств федерального бюджета процентной ставки в размере 95 % ставки рефинансирования Банка России.

На эти цели федеральным бюджетом (до внесения изменений) было предусмотрено 2,9 млрд. рублей, что позволяло ЛПХ и КФХ привлечь в 2006 году не менее 20 млрд. рублей кредитных ресурсов.

Реализация данного мероприятия Национального проекта способствовала значительному росту инвестиционной активности малых форм хозяйствования и кредитных организаций. В истекшем году ими было привлечено свыше 193 тысяч кредитов. Только ОАО «Россельхозбанк» выдано более 127 тыс. кредитов, что почти в 30 раз больше, чем в 2005 году.

По данным Минсельхоза России, в 2006 году на развитие малых форм хозяйствования в АПК было предоставлено кредитов на общую сумму 40,9 млрд. рублей, в том числе ОАО «Россельхозбанк» - 27,2 млрд. рублей (66,5 %), Сбербанком России - 11,3 млрд. рублей (27,4 %) и прочими банками - 2,5 млрд. рублей (6,1 процента).

Вместе с тем из 2,9 млрд. рублей, предусмотренных федеральным бюджетом на субсидирование процентных ставок по кредитам, привлеченным малыми формами, Минсельхозом России было исполнено лишь 907,2 млн. рублей, или 31,3 % от бюджетных назначений. В результате около 6 тысяч КФХ и более 120 тысяч ЛПХ - заемщиков кредитных средств - вынуждены уплачивать процентную ставку в полном объеме за счет собственных средств, из которых более 14 тысяч рублей в расчете на один полученный кредит должны были возмещаться за счет бюджетных субсидий.

Вследствие крайне низкого освоения средств федерального бюджета, направленных на эти цели, Минсельхоз России внес предложение об уменьшении данной суммы, как и по направлению Национального проекта по ускоренному развитию животноводства, на 500 млн. рублей, но и оставшиеся средства были освоены лишь на 37,8 процента.

Основными причинами, сдерживавшими реализацию данного мероприятия Национального проекта, являются: отсутствие инфраструктуры (развитой банковской сети), консультационной помощи по выдаче кредитов и содействию в предоставлении залогов (поручительств) на уровне местного самоуправления, сложность и длительность процедуры оформления и обслуживания кредитов.

Представляется целесообразным предложить Правительству Российской Федерации внести изменения в нормативно-правовую базу, связанные с возложением процедуры оформления субсидий в основном непосредственно на кредитные организации, максимально освободив от этих функций малые формы хозяйствования.

## 2. Модернизация и развитие инфраструктурной сети сельскохозяйственных потребительских кооперативов

Результаты реализации данного мероприятия предусматривали повышение объема реализации производимой продукции в секторе малых форм хозяйствования путем налаживания гарантированного сбыта и переработки сельскохозяйственной продукции, а также расширение доступности дешевых кредитных ресурсов, предоставляемых ОАО «Россельхозбанк» сельскохозяйственным потребительским кооперативам и гражданам, ведущим личное подсобное хозяйство.

Основным механизмом данного мероприятия определено увеличение за счет средств федерального бюджета уставного капитала ОАО «Россельхозбанк».

Для этих целей из федерального бюджета направлено 8,1 млрд. рублей, что соответствует объему средств, предусмотренных Национальным проектом на 2006-2007 годы.

Пополнение уставного капитала предполагало оказание кредитной поддержки создаваемым и действующим сельскохозяйственным потребительским кооперативам, предоставление юридического и финансового консалтинга филиалами банка и дополнительно открытыми офисами. Кроме того, в сельскохозяйственных потребительских кредитных кооперативах предусматривалось участие ОАО «Россельхозбанк» в качестве ассоциированного члена.

По данным Минсельхоза России, в 2006 году создано 2134 сельскохозяйственных потребительских кооператива, что превышает целевой показатель, определенный Национальным проектом, в 1,8 раза.

Вместе с тем в 21 субъекте Российской Федерации предусмотренные соглашениями целевые показатели по созданию кооперативов не были выполнены. Анализ бухгалтерской отчетности сельскохозяйственных потребительских кооперативов, проведенный Минсельхозом России по итогам 9 месяцев 2006 года, свидетельствует, что из общего количества вновь созданных потребительских кооперативов фактически работающих оказалось менее половины.

Несмотря на то, что на пополнение уставного капитала ОАО «Россельхозбанк» средства федерального бюджета были направлены в полном объеме, банк не обеспечил должных мер по достижению целевых показателей данного мероприятия Национального проекта, вследствие чего указанные средства федерального бюджета использованы неэффективно.

Более чем двум тысячам созданным сельскохозяйственным потребительским кооперативам предоставлено лишь 519 кредитов в сумме 1,7 млрд. рублей, или менее половины объема, установленного Национальным проектом на 2006 год, в том числе:

- сельскохозяйственным кредитным кооперативам (создано 777) предоставлено в 41 субъекте Российской Федерации 230 кредитов на сумму 511 млн. рублей; средний размер кредита составлял 2,22 млн. рублей;

- сельскохозяйственным перерабатывающим потребительским кооперативам (создано 302) в 17 субъектах Российской Федерации предоставлено 73 кредита на сумму 330 млн. рублей; средний размер кредита составлял 4,52 млн. рублей;

- сельскохозяйственным заготовительным, снабженческо-сбытовым потребительским кооперативам (создано 1055) в 34 субъектах Российской Федерации предоставлено 216 кредитов на сумму 819 млн. рублей; средний размер кредита - 3,79 млн. рублей.

Данные о количестве кредитов, представленных созданным сельскохозяйственным потребительским кооперативам в разрезе субъектов Российской Федерации, приведены в приложении № 3.

Основными причинами, сдерживающими кредитование кооперативов, являются: медленный рост собственных средств кооперативов; отсутствие залоговой базы; высо-

кий риск неэффективного использования денег учредителей (вкладчиков) кооперативов, в том числе ассоциированных.

Незавершенность модернизации и низкий уровень развития инфраструктуры заготовительных и снабженческо-сбытовых сельскохозяйственных потребительских кооперативов приводят к возникновению острейших проблем в организации гарантированного сбыта сельскохозяйственной продукции, произведенной ЛПХ и КФХ, в большинстве субъектов Российской Федерации.

Представляется целесообразным разработать комплекс мер государственной поддержки потребительских кооперативов с установлением и разграничением полномочий органов власти субъектов Российской Федерации и местных органов самоуправления, с организацией залоговых фондов, созданных и поддерживающих деятельность потребительских кооперативов, с участием вышеуказанных органов власти.

### 3. Формирование инфраструктуры земельно-ипотечного кредитования

Результаты реализации данного мероприятия предусматривали повышение доступности кредитных ресурсов для сельхозтоваропроизводителей за счет развития кредитования под залог земельных участков и вовлечения к началу 2008 года в систему земельно-ипотечного кредитования 5 тысяч хозяйств со средним наделом земли 100 га, или в целом не менее 500 тыс. гектаров.

Основным механизмом данного мероприятия определено увеличение за счет средств федерального бюджета уставного капитала ОАО «Россельхозбанк» для оказания кредитной поддержки пилотных проектов по развитию системы земельно-ипотечного кредитования в соответствии с параметрами Национального проекта.

Для этих целей из федерального бюджета направлено 1,3 млрд. рублей, что соответствует объему средств, предусмотренных Национальным проектом на 2006-2007 годы.

В 2006 году кредиты под залог земель предоставлены на общую сумму 2,1 млрд. рублей, что более чем в 1,6 раза превысило показатель, установленный на эти цели Национальным проектом на 2006-2007 годы.

Данные о кредитах, предоставленных в 2006 году по системе земельно-ипотечного кредитования, приведены в таблице:

Субъекты Российской Федерации	Площадь земли, включенной в ипотеку, га	Количество предоставленных кредитов, ед.	Сумма выданных кредитов, тыс. руб.	Залоговая стоимость 1 га земли, тыс. руб.
Алтайский край	8120	2	51500	6,34
Астраханская область	95	2	300	3,16
Белгородская область	7152	3	98960	13,84
Владимирская область	6040	1	15500	4,79
Волгоградская область	1120	2	6900	6,16
г. Санкт-Петербург	995	8	774200	778,64
Калужская область	1330	2	43700	32,86
Кемеровская область	3820	1	20000	5,24
Кировская область	2900	1	14200	4,90
Краснодарский край	25250	7	127000	5,03
Курская область	250	2	2600	10,40
Липецкая область	3850	1	32000	8,04
Московская область	1990	5	697400	350,45
Новосибирская область	3840	4	30000	7,81
Омская область	17990	5	50200	2,79
Орловская область	497	2	4500	9,05
Приморский край	4,5	1	100	22,22
Ростовская область	446	4	5400	12,11
Самарская область	930	3	20700	22,26
Саратовская область	160	1	800	5,00
Тверская область	240	1	20000	83,33

Субъекты Российской Федерации	Площадь земли, включенной в ипотеку, га	Количество предоставленных кредитов, ед.	Сумма выданных кредитов, тыс. руб.	Залоговая стоимость 1 га земли, тыс. руб.
Тульская область	2720	1	67000	24,63
Ульяновская область	334	1	1350	4,04
Челябинская область	460	2	4000	8,70
Ярославская область	720	3	25500	35,42
Итого	91253,5	65	2113810	22,47

Как следует из таблицы, кредиты под залог земли предоставлены лишь 65 заемщикам в 25 субъектах Российской Федерации, при этом в систему земельно-ипотечного кредитования вовлечено всего 91,2 тыс. га земель, или 18,2 % от площади, предусмотренной Национальным проектом на 2006-2007 годы. Максимальная и минимальная залоговая стоимость одного гектара земли в регионах, принявших участие в данном мероприятии Национального проекта, колеблется от 2,8 тыс. рублей в Омской области до 350,5 тыс. рублей в Московской области.

Заемщиками двух субъектов Российской Федерации (Московской области и г. Санкт-Петербурга), предоставившими в залог менее 3 тыс. га земли, получено кредитов в сумме 1,5 млрд. рублей, что составило почти 70 % от общего объема кредитных ресурсов, предоставленных под залог земли. Наряду с этим заемщиками малых форм хозяйствования в АПК получено лишь 68,8 млн. рублей, или 3,2 % от общей суммы ипотечных кредитов.

Развитие земельно-ипотечного кредитования серьезно сдерживают незавершенность земельной реформы, отсутствие у абсолютного большинства землепользователей юридически закрепленных прав собственности на выделенные в границах и зарегистрированные земельные участки и, как следствие, неразвитость рынка земель сельскохозяйственного назначения. Сюда же нужно отнести несовершенство процедуры оформления земельных участков в собственность и его высокую стоимость.

По данным государственного земельного учета, земельный фонд Российской Федерации по состоянию на 1 января 2006 года составлял 1709,8 млн. га. Из них 1581,3 млн. га (92,5 %) находилось в государственной и муниципальной собственности. В собственности же юридических лиц находилось всего лишь 5,2 млн. га (0,3 %), в том числе: хозяйственные товарищества и общества - 1,8 млн. га, производственные кооперативы - 1,0 млн. га, КФХ - 2,3 млн. га; в собственности граждан - 124,2 млн. га (7,3 %), в том числе земельные доли - 111,9 млн. га (90,1 %), КФХ - 4,4 млн. га, ЛПХ - 4,6 млн. гектаров.

Кроме того, включение в ипотеку большей части приватизированных земель сельскохозяйственного назначения невозможно в связи с проблемами оформления прав на земельные доли.

Тем не менее, работе по созданию системы земельно-ипотечного кредитования в 2006 году положено энергичное начало. Но для успешного развития и достижения устойчивого функционирования данной системы необходима организующая роль государства в формировании соответствующей законодательной, нормативно-правовой и методической базы, в создании инфраструктуры, обеспечивающей формирование банка данных земельных участков (землеустройство, межевание, техническое сопровождение сделок ипотеки и др.), и в развитии системы государственной регистрации прав на земельные участки.

Одним из основных направлений государственной поддержки развития системы земельно-ипотечного кредитования может стать повышение доступности ипотечных кредитов для сельскохозяйственных товаропроизводителей, и в первую очередь - за счет субсидирования процентной ставки по этим кредитам.

При современном состоянии законодательной и нормативно-правовой базы, регулирующей отношения в системе земельно-ипотечного кредитования, банковской системы России, экономики аграрного сектора, неравномерности социально-экономического развития регионов и территориальной рассредоточенности земель сельскохозяйственного

назначения создание и развитие в стране системы земельно-ипотечного кредитования потребуют целенаправленной и напряженной работы всех заинтересованных участников данной формы инвестиций в АПК.

Итоги реализации данного направления Национального проекта говорят о достижении его отдельных целевых показателей и параметров. Объем реализуемой продукции КФХ и ЛПХ по итогам первого года реализации Национального проекта увеличился на 10 %. Почти в 30 раз по сравнению с 2005 годом увеличилось количество заемщиков банков из числа малых форм хозяйствования в АПК. В 1,7 раза больше предусмотрено создано сельскохозяйственных потребительских кооперативов. На их развитие в два раза больше привлечено кредитов банка. Положено начало развитию системы земельно-ипотечного кредитования.

Наряду с этим, из-за неосвоения Минсельхозом России средств федерального бюджета, выделенных на субсидирование процентных ставок по кредитам, полученным на развитие малых форм хозяйствования в АПК, большая часть заемщиков этих кредитов осталась без государственной поддержки и уплачивала процентную ставку в полном размере за счет собственных средств. Из общего количества вновь созданных сельскохозяйственных потребительских кооперативов фактически работающих оказалось немногим более 40 %. ОАО «Россельхозбанк» предоставлены им кредиты в объеме, менее половины предусмотренного Национальным проектом на 2006 год.

Таким образом, данное мероприятие не обеспечило выполнение целевых показателей по привлечению дешевых кредитных ресурсов ЛПХ и КФХ и создаваемыми ими сельскохозяйственными потребительскими кооперативами в объемах, предусмотренных Национальным проектом.

### **3.3. Направление «Обеспечение доступным жильем молодых специалистов (или их семей) на селе»**

Основной целевой показатель - ввод в 2006 году 713,4 тыс. кв. м жилья для улучшения жилищных условий не менее 16,2 тыс. молодых специалистов (или их семей) на селе.

Основным мероприятием по этому направлению являлось предоставление субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на финансирование мероприятий по обеспечению доступным жильем молодых специалистов (или их семей) на селе.

Результатами реализации данного мероприятия определено создание условий для формирования эффективного кадрового потенциала агропромышленного комплекса и более широкого привлечения в эту сферу молодежи и специалистов, развития рынка труда, роста уровня жизни граждан России, проживающих в сельской местности, повышения престижа труда работников, занятых в сельскохозяйственном производстве и социальной сфере на селе.

Основным механизмом реализации направления является осуществление хозяйствующими субъектами (работодателями) строительства (приобретения) жилья за счет субсидий из федерального бюджета (не более 30 %), бюджетов субъектов Российской Федерации (не менее 40 %) и собственных (заемных) средств молодых семей и молодых специалистов (30 процентов).

Реализация данного направления Национального проекта осуществлялась в рамках федеральной целевой программы «Социальное развитие села до 2010 года» (далее - Программа) путем включения в нее в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2006 года № 190 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2002 года № 858 «О федеральной целевой программе «Социальное развитие села до 2010 года» раздела «Обеспечение доступным жильем молодых семей и молодых специалистов на селе».

В основу финансового механизма реализации данного направления заложен принцип встречного софинансирования мероприятий Программы на основе долевого участия бюджетов всех уровней с привлечением внебюджетных источников.

Соглашениями о сотрудничестве по реализации Национального проекта в 2006 году, заключенными Минсельхозом России с субъектами Российской Федерации, были предусмотрены целевые и контрольные показатели по вводу жилья и улучшению жилищных условий молодых специалистов (или их семей) на селе.

В соответствии с условиями соглашений Минсельхоз России принимал на себя обязательства по нормативно-правовому обеспечению мероприятий федерального уровня, по своевременному доведению субъектам Российской Федерации объемов бюджетных ассигнований из федерального бюджета, в пределах которых должны предоставляться субсидии. Субъекты Российской Федерации принимали на себя обязательства о софинансировании данного направления за счет собственных бюджетных средств.

Фактическое финансирование данного направления составило 7,3 млрд. рублей и на 9,1 % превысило предусмотренный Национальным проектом объем финансирования. В структуре расходов средства федерального бюджета составили 27,4 %, средства бюджетов субъектов Российской Федерации - 28,8 % и внебюджетных источников - 43,8 процента.

За счет указанных средств в 2006 году введено в строй 713,8 тыс. кв. м жилья и улучшены жилищные условия 12,3 тысячи молодых специалистов (или их семей) на селе.

В ходе мониторинга установлено, что нормативные правовые акты, устанавливающие порядок финансирования данного направления Национального проекта содержат принципиальные противоречия.

Так, в соответствии с условиями Национального проекта софинансирование за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации определено в объеме не менее 40 % расчетной стоимости строительства (приобретения) жилья, а доля внебюджетных средств установлена в размере 30 процентов.

Наряду с этим, постановлением Правительства Российской Федерации от 28 апреля 2006 года № 250 «О порядке предоставления за счет средств федерального бюджета субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на проведение мероприятий по улучшению жилищных условий граждан, проживающих в сельской местности» установлены иные размеры этих принципиально важных показателей, а именно: доля внебюджетных средств определена в размере не менее 30 %, а доля бюджетов субъектов Российской Федерации определена как оставшаяся доля средств расчетной стоимости жилья.

Установленные данным постановлением нормы способствовали тому, что большинство субъектов Российской Федерации предусмотренные соглашениями обязательства по софинансированию за счет средств бюджетов регионов не выполнили, вследствие чего уменьшились доли бюджетных расходов в стоимости жилья и возросла финансовая нагрузка непосредственно на граждан, участвующих в данном направлении Национального проекта.

Софинансирование за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации в 2006 году осуществлено в объеме 2,1 млрд. рублей, что на 581 млн. рублей меньше показателя, предусмотренного соглашениями. Сорок семь регионов, или две трети из принявших участие в реализации данного направления, свои обязательства по софинансированию не исполнили, а 11 из них вообще не участвовали в софинансировании. Несмотря на это, Минсельхоз России в нарушение требований бюджетного законодательства не обеспечил должного контроля за выполнением условий соглашений и осуществил финансирование расходов федерального бюджета в названных регионах в полном объеме.

Например, Новосибирской области на реализацию данного направления были перечислены субсидии федерального бюджета в сумме 45,0 млн. рублей, однако средства

бюджета области в объеме 60,0 млн. рублей на софинансирование регионом не направлялись. Аналогичная ситуация сложилась в Республиках Дагестан, Северная Осетия - Алания, Ленинградской, Мурманской, Ульяновской областях и Усть-Ордынском Бурятском автономном округе.

В то же время софинансирование за счет внебюджетных источников составило 3,2 млрд. рублей, или в 1,6 раза превысило запланированный показатель, и в структуре фактических расходов его доля увеличилась до 43,8 %. В 27 регионах доля внебюджетных средств составила более половины в общих расходах на строительство (приобретение) жилья. А в Республике Дагестан этот показатель сложился на уровне 85,3 %, в Карачаево-Черкесской Республике - 79,5 %, в Красноярском крае - 78,6 %, в Республике Северная Осетия - Алания - 70,0 процента.

Данные о финансировании направления «Обеспечение доступным жильем молодых специалистов (или их семей) на селе» за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и внебюджетных источников приведены в приложении № 4.

Итоги реализации данного направления Национального проекта в 2006 году показывают, что имеющаяся тенденция роста цен на рынках строительных работ и услуг не позволит обеспечить достижение его целевых показателей при запланированных на эти цели объемах расходов федерального бюджета и недофинансирования за счет региональных бюджетов.

По данным Минсельхоза России, удорожание стоимости жилья построенного (приобретенного) для молодых специалистов (или их семей) на селе в 2006 году составило 27 %, при этом средняя площадь предоставленной квартиры увеличилась по сравнению с расчетной на 14 кв. м и составила 58 кв. метров.

Несмотря на то, что средства федерального бюджета по этому направлению использованы в полном объеме, около 4 тысяч молодых специалистов (или их семей), или каждый четвертый из включенных в данное направление Национального проекта, свои жилищные условия в 2006 году не улучшили.

Данные мониторинга показывают, что за рамками Национального проекта остается значительная часть молодых специалистов (или их семей) ввиду отсутствия собственных средств, необходимых для осуществления собственного взноса участника Национального проекта. Решить эту проблему можно было бы за счет предоставления этой категории сельских жителей доступных долгосрочных кредитов (сроком до 15-20 лет) с субсидируемой процентной ставкой за счет бюджетных средств, с учетом их обязательств закрепления в сельской местности.

В результате изменений административно-территориального деления, произведенных в субъектах Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», и отнесения значительного количества сельских населенных пунктов к городским поселениям в 2006 году свыше 2500 молодых специалистов (или их семей) на селе не смогли стать участниками Национального проекта по данному направлению.

Полагали бы целесообразным рекомендовать Правительству Российской Федерации принять нормативные правовые акты, обеспечивающие выравнивание условий для данной категории сельских жителей, проживающих в сельских населенных пунктах, включенных в состав городских поселений.

Важнейшая проблема - обеспечение сельских поселений людскими ресурсами. Реальным действием для решения данной проблемы мог бы стать разработанный в рамках Государственной программы «Развитие сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008-2012 годы»,

комплекс мер по созданию необходимых условий для привлечения и постоянного проживания в сельской местности трудоспособного населения, включая наших соотечественников, проживающих за рубежом. Данные меры должны обеспечивать социально-экономические преференции для их обустройства и точечного расселения, закрепления за ними земельных наделов.

#### **4. Анализ эффективности использования средств федерального бюджета, выделенных на методическое и информационное сопровождение приоритетного национального проекта «Развитие агропромышленного комплекса»**

На осуществление методического и информационного сопровождения Национального проекта в 2006 году из федерального бюджета выделено 150 млн. рублей, которые использовались Минсельхозом России неэффективно.

Конкурс на выполнение работ по методическому и информационному сопровождению Национального проекта проведен только 5 мая 2006 года. Вызывает сомнение легитимность результатов этого конкурса, так как его победителем было определено ОАО «Россельхозбанк», за которым указанные работы были закреплены еще в декабре 2005 года при утверждении основных мероприятий и параметров Национального проекта и Сетевого графика по его осуществлению. Работы в 2006 году проводились с серьезным отставанием. Государственный контракт подписан 16 мая. Финансовый план выполнения этого контракта был утвержден только 1 августа.

ОАО «Россельхозбанк» в силу специфики своей основной деятельности не было способно обеспечить выполнение задач по методической и информационной поддержке Национального проекта на должном профессиональном уровне.

Для проведения данного вида работ банком был создан Центр информационного обеспечения и мониторинга реализации Национального проекта (далее - Центр) с плановой численностью сотрудников 89 человек и общими затратами на его содержание более 40 млн. рублей.

В соответствии с отчетом и актом выполненных работ, представленными ОАО «Россельхозбанк» в Минсельхоз России (от 23 октября 2006 года № 3-16/357), стоимость выполненных работ по методическому обеспечению и информационной поддержке реализации Национального проекта за 9 месяцев 2006 года составила 10,9 млн. рублей, или 7 % от выделенных средств, несмотря на то, что календарным планом предусматривалось выполнить работы на сумму почти 90 млн. рублей. Не изменился этот показатель и по итогам 11 месяцев.

Оставшиеся 139,0 млн. рублей были исполнены Минсельхозом России только в декабре 2006 года без учета того, что ОАО «Россельхозбанк» в ходе проверки его деятельности Счетной палатой смогло документально подтвердить произведенные расходы лишь на 78,0 млн. рублей.

Из-за недостатка информационных и методических материалов субъекты Российской Федерации вынуждены были самостоятельно, за счет собственных средств создавать инфраструктуру информационно-консультационной деятельности, разрабатывать различные рекомендации по реализации Национального проекта. В то же время материалы по методическому обеспечению и информационной поддержке проекта, подготовленные в 2006 году Центром, по доступности и содержанию могли использоваться в лучшем случае руководителями и специалистами различных уровней, но не основными участниками Национального проекта, каковыми являются сельскохозяйственные товаропроизводители и в первую очередь малые формы хозяйствования в АПК.

В результате организация и финансирование крупномасштабных всероссийских мероприятий с использованием возможностей телевидения и радио, а также электрон-

ных и печатных средств массовой информации для разъяснения сельхозтоваропроизводителям и сельскому населению сути задач, финансовых, хозяйственных и организационных инструментов, предусмотренных Национальным проектом, Минсельхозом России практически не осуществлялись.

Заключение об эффективности использования средств федерального бюджета, направленных в 2006 году на финансирование методического и информационного сопровождения Национального проекта, будет подготовлено по итогам контрольного мероприятия, проводимого в соответствии с пунктом 2.7.1 Плана работы Счетной палаты на 2007 год.

### **Выводы**

**1.** В современных условиях неэффективного функционирования сельского хозяйства решение политического руководства страны о реализации приоритетного национального проекта «Развитие агропромышленного комплекса» позволило впервые за последние годы осуществить комплекс организационных, правовых, финансово-кредитных и технологических мер общегосударственного уровня, направленных на дальнейшее развитие сельского хозяйства и улучшение условий жизни занятых в отрасли людей.

В основу финансирования мероприятий Национального проекта положены механизмы государственного регулирования, обеспечившие привлечение значительных инвестиционных ресурсов в форме доступных, дешевых кредитов и финансового лизинга. Впервые в российской практике использовался сугубо рыночный механизм - привлечение инвестиций за счет земельно-ипотечного кредитования.

В ходе реализации Национального проекта достигнуты очевидные политические, экономические и социальные результаты. Однако глубина последствий кризиса, охватившего сельское хозяйство, состояние его современного развития и уровень развития сельских территорий, не позволяют решить стоящие перед отраслью задачи в рамках Национального проекта, рассчитанного на два года. Не обеспечат их решение и реализуемые сегодня разрозненные мероприятия в форме федеральных целевых и ведомственных программ.

**2.** Процесс реализации Национального проекта разворачивался в условиях отсутствия необходимой нормативно-правовой базы, на разработку и принятие которой Правительству Российской Федерации, Минсельхозу России и субъектам Российской Федерации потребовался длительный период. Вместе с тем сформировавшаяся к августу 2006 года законодательная и нормативно-правовая база предоставила участникам Национального проекта возможность развернуть работу по его реализации, обеспечить необходимые условия для заключения соглашений о сотрудничестве Минсельхоза России и субъектов Российской Федерации. На федеральном и региональном уровнях были созданы рабочие органы, обеспечивающие реализацию приоритетных национальных проектов.

**3.** Более 193 тыс. сельских заемщиков воспользовались кредитами в объеме более 100 млрд. рублей, то есть в 1,7 раза больше показателя, предусмотренного Национальным проектом, в том числе на ускоренное развитие животноводства - 59,2 млрд. рублей, на стимулирование развития малых форм хозяйствования в АПК - 40,9 млрд. рублей. Однако усложненная, забюрократизированная система оформления субсидий на уплату части процентной ставки по привлеченным кредитам не позволила использовать в полной мере один из основных финансовых инструментов Национального проекта, призванный обеспечить удешевление кредитов, привлеченных на вышеназванные цели. Получение субсидий малыми формами хозяйствования в АПК сдерживалось также из-за отсутствия развитой банковской инфраструктуры в сельской местности.

Из 6,35 млрд. рублей, предусмотренных Национальным проектом на указанные субсидии, было использовано 2,29 млрд. рублей, или чуть более трети. В результате кредитные ресурсы в объеме более 60 млрд. рублей не субсидировались, и абсолютное

большинство заемщиков - сельскохозяйственных товаропроизводителей не смогли воспользоваться государственной поддержкой и осуществляли выплату процентной ставки за счет собственных средств, что негативно отразилось на их финансовом положении и рентабельности производимой продукции.

4. Реализация направления Национального проекта «Ускоренное развитие животноводства» обеспечила определенные положительные сдвиги в развитии животноводства страны. Увеличилось производство мяса всех видов скота и птицы. Остановлен спад производства молока. Достигнут самый высокий за последние годы показатель роста продуктивности молочного стада. Замедлились темпы снижения численности поголовья крупного рогатого скота.

Вместе с тем многих целевых показателей и параметров данного направления Национального проекта достигнуть не удалось. Не обеспечено сохранение численности поголовья крупного рогатого скота, в том числе коров, на уровне 2005 года. Снижился удельный вес говядины в структуре общих объемов производства мяса. Не выполнены целевые показатели по производству молока в расчете на год. Не удалось повысить рентабельность отечественного животноводства. Условия соглашений Минсельхоза России с субъектами Российской Федерации о сотрудничестве по реализации Национального проекта по всем вышеназванным целевым показателям выполнены только в 10 субъектах Российской Федерации, а в 28 регионах они не выполнены ни по одному показателю.

5. Наряду с тем, что расходы федерального бюджета на укрепление уставного капитала ОАО «Росагролизинг» произведены в полном объеме, показатели по поставкам и передаче в лизинг сельхозтоваропроизводителям племенного скота не выполнены. Услугами федерального лизинга по приобретению племенного скота воспользовались сельхозтоваропроизводители только 26 субъектов Российской Федерации, по приобретению техники и оборудования для животноводства - лишь 12 субъектов Российской Федерации. Не принимали участия в федеральном лизинге личные подсобные хозяйства. ОАО «Росагролизинг», несмотря на то, что является государственной лизинговой компанией, занимая на рынке лизинговых услуг в АПК монопольное положение, преследует, прежде всего, собственные коммерческие цели и не проявляет должной заинтересованности в создании доступных инвестиционных условий для лизингополучателей. Для большинства сельхозтоваропроизводителей условия, на которых осуществляется федеральный лизинг, неприемлемы. Их не устраивает номенклатура поставляемой техники и оборудования, породный состав скота, но главное - стоимость приобретаемых предметов лизинга.

6. Принятые Правительством Российской Федерации меры по совершенствованию таможенно-тарифного регулирования оказались недостаточными. Действующий уровень таможенно-тарифной защиты внутреннего рынка по ряду основных продуктов сельскохозяйственного производства не компенсирует различий в уровнях государственной поддержки отечественных и зарубежных сельхозтоваропроизводителей и не выравнивает их конкурентные условия.

Низкая эффективность государственного администрирования импорта мяса и молочной продукции приводит к периодически возникающему дисбалансу спроса и предложения на рынке мясо-молочной продукции, что в первую очередь связано с тем, что этим вопросом занимается целый ряд министерств и ведомств, интересы которых, как правило, не совпадают.

7. Реализация направления Национального проекта «Стимулирование развития малых форм хозяйствования в агропромышленном комплексе» обеспечила рост объемов реализуемой продукции КФХ и ЛПХ по сравнению с 2005 годом на 10 %. Почти в 30 раз увеличилось количество заемщиков банков из числа малых форм хозяйствования в АПК. На их развитие в два с лишним раза больше привлечено кредитов банка. В 1,8 раза больше

предусмотренного создано сельскохозяйственных потребительских кооперативов. Положено начало развитию системы земельно-ипотечного кредитования.

Вместе с тем не обеспечены целевые показатели по модернизации и развитию инфраструктурной сети сельскохозяйственных потребительских кооперативов. ОАО «Россельхозбанк», получив в полном объеме средства федерального бюджета на пополнение своего уставного капитала, не выполнило предусмотренные Национальным проектом параметры по кредитной поддержке этих кооперативов, не предоставило должного юридического и финансового консалтинга, не обеспечило своего эффективного участия в качестве ассоциированного члена сельскохозяйственных потребительских кредитных кооперативов.

Незавершенность модернизации и низкий уровень развития инфраструктуры заготовительных и снабженческо-сбытовых сельскохозяйственных потребительских кооперативов привели к возникновению острых проблем в организации гарантированного сбыта и переработки сельскохозяйственной продукции, произведенной ЛПХ и КФХ, в большинстве субъектов Российской Федерации.

**8.** Формирование инфраструктуры земельно-ипотечного кредитования позволило привлечь в течение одного года в сельское хозяйство кредиты под залог земельных участков в 1,6 раза больше показателя, установленного Национальным проектом на 2006-2007 годы. В то же время в систему земельно-ипотечного кредитования вовлечено всего лишь 66 землепользователей и немногим более 90 тыс. га земель, что не составляет даже пятой части площади, предусмотренной Национальным проектом на 2006-2007 годы.

Развитие земельно-ипотечного кредитования серьезно сдерживают отсутствие у абсолютного большинства землепользователей юридически закрепленных прав собственности на выделенные в границах и зарегистрированные земельные участки и находящиеся в собственности граждан земельные доли; несовершенство процедуры оформления земельных участков в собственность и ее высокая стоимость.

**9.** Реализация направления Национального проекта «Обеспечение доступным жильем молодых специалистов (или их семей) на селе» позволила ввести в строй 713,8 тыс. кв. м жилья и улучшить жилищные условия 12,3 тыс. молодых специалистов (или их семей) на селе. Вместе с тем каждый четвертый участник Национального проекта свои жилищные условия не улучшил. За рамками Национального проекта остается значительная часть молодых специалистов (или их семей) ввиду отсутствия средств, необходимых для осуществления собственного взноса в качестве участника Национального проекта.

Расходные обязательства Минсельхоза России на строительство (приобретение) жилья выполнены в полном объеме, однако более половины субъектов Российской Федерации расходные обязательства по софинансированию за счет средств собственных бюджетов не исполнили, а 11 из них не участвовали в софинансировании. Минсельхоз России в нарушение требований бюджетного законодательства не обеспечил должного контроля за выполнением условий соглашений и осуществил финансирование расходов федерального бюджета в этих регионах в полном объеме. В то же время софинансирование за счет внебюджетных источников в 1,6 раза превысило запланированный показатель. В 27 регионах доля внебюджетных средств составила более половины расходов, произведенных на эти цели. Нормативные правовые акты, устанавливающие порядок финансирования строительства (приобретение) жилья, содержат принципиальные противоречия.

**10.** Средства федерального бюджета, выделенные на методическое и информационное сопровождение Национального проекта, использовались Минсельхозом России неэффективно и за 11 месяцев 2006 года были использованы только на 7 %. Оставшиеся средства были перечислены Минсельхозом России ОАО «Россельхозбанк» в декабре 2006 года. ОАО «Россельхозбанк», ставшее победителем конкурса на осуществление данного государственного заказа, в силу специфики своей основной деятельности не

было способно обеспечить выполнение задач по методическому и информационному обеспечению Национального проекта на должном профессиональном уровне.

В результате организация и финансирование крупномасштабных всероссийских мероприятий с использованием возможностей телевидения и радио, а также электронных и печатных средств массовой информации для разъяснения сельхозтоваропроизводителям и сельскому населению сути задач, финансовых, хозяйственных и организационных инструментов, предусмотренных Национальным проектом, Минсельхозом России практически не осуществлялись. Из-за недостатка информационных и методических материалов субъекты Российской Федерации вынуждены были самостоятельно, за счет собственных средств создавать инфраструктуру информационно-консультационной деятельности и разрабатывать рекомендации по реализации Национального проекта.

### **Предложения**

Для обеспечения реализации основных мероприятий и параметров Национального проекта, дальнейшего развития сельского хозяйства считали бы целесообразным предложить Правительству Российской Федерации, Минсельхозу России, органам государственной власти субъектов Российской Федерации учесть следующие предложения:

**1.** Завершить разработку и принятие в установленные Федеральным законом от 29 декабря 2006 года № 264 «О развитии сельского хозяйства» сроки государственной программы «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008-2012 годы», которая должна включить в себя все существующие сегодня федеральные и ведомственные программы, иные целевые мероприятия в области агропромышленного комплекса, в том числе и Национальный проект.

**2.** Обеспечить необходимые условия сельхозтоваропроизводителям для проведения реструктуризации их кредиторской задолженности, в первую очередь перед налоговыми органами, что позволит максимально использовать предусмотренные Национальным проектом государственные бюджетные субсидии на возмещение части затрат на уплату процентов по привлекаемым кредитам банков.

**3.** В связи с тем, что средства федерального бюджета, предусмотренные на субсидирование процентных ставок по кредитам, предназначены для расширения доступности и удешевления кредитных ресурсов для сельхозтоваропроизводителей, финансирование указанных субсидий целесообразно было бы производить по одному виду расходов, осуществив соответствующие изменения в бюджетной классификации.

**4.** Обеспечить последовательное расширение направлений использования целевых субсидированных кредитов (займов), для чего разработать и утвердить соответствующий реестр заемных средств и принять необходимые нормативные правовые акты, обеспечивающие порядок их субсидирования с возложением процедуры оформления субсидий в основном непосредственно на кредитные организации, максимально освободив от этих функций сельхозтоваропроизводителей.

**5.** В целях повышения ответственности за выполнение условий предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета применить к субъектам Российской Федерации, не обеспечившим выполнение условий соглашений в 2006 году, меры принуждения в соответствии с бюджетным законодательством. Аналогичные меры следовало бы применить к ОАО «Россельхозбанк» и ОАО «Росагролизинг», получившим в предусмотренных объемах средства федерального бюджета, но не выполнившим в полном объеме основные мероприятия и параметры Национального проекта.

**6.** Отменить, установленную приказом Минсельхоза России от 28 января 2006 года процедуру отбора проектов по строительству, реконструкции и модернизации объектов

животноводства, как противоречащую постановлению Правительства Российской Федерации от 4 февраля 2006 года № 69 и ставшую одной из причин низкого уровня использования средств федерального бюджета на субсидирование процентных ставок по привлеченным кредитам банков на вышеуказанные цели.

7. Принять меры, направленные на расширение финансового лизинга в АПК, создание государственных лизинговых компаний с участием субъектов Российской Федерации, развитие инфраструктуры лизинговых услуг, обеспечение его доступности для сельхозтоваропроизводителей, включая ЛПХ, а также демонополизацию ОАО «Росагролизинг».

8. Определить уполномоченным органом Правительства Российской Федерации по формированию политики регулирования рынка продовольственных товаров Минсельхоз России и поручить ему разработать дополнительные меры в сфере таможенно-тарифного регулирования животноводческой продукции в целях ограничения ее импорта и повышения конкурентоспособности отечественного сельскохозяйственного производства.

9. Обеспечить государственную поддержку модернизации и развития инфраструктуры заготовительных и снабженческо-сбытовых сельскохозяйственных потребительских кооперативов, создания с участием органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местных органов самоуправления залоговых фондов, поддерживающих деятельность этих кооперативов, что будет способствовать гарантированному сбыту и переработке сельскохозяйственной продукции и, прежде всего, произведенной в ЛПХ и КФХ.

10. Ускорить развитие системы земельно-ипотечного кредитования с обеспечением поддержки государственными средствами мероприятий по удешевлению землеустроительных работ, межевания, оформления прав собственности на земельные участки и постановке их на кадастровый учет, внести соответствующие изменения в федеральные законы от 16 июля 1998 года № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» и от 24 июля 2002 года № 102-ФЗ «Об ипотеке (залоге) недвижимости».

11. Устранить противоречия в нормативных правовых актах, устанавливающих порядок финансирования мероприятий Национального проекта по направлению «Обеспечение доступным жильем молодых специалистов (или их семей) на селе».

12. Обеспечить государственную поддержку молодых специалистов (или их семей) путем предоставления им доступных долгосрочных кредитов сроком до 15-20 лет для осуществления ими собственного взноса участников Национального проекта с учетом исполнения обязательств по закреплению их в сельской местности.

13. На условиях конкурсного отбора привлекать специализированные организации, способные на высоком профессиональном уровне организовывать и проводить крупномасштабные всероссийские и региональные мероприятия по информационному и методическому сопровождению Национального проекта с использованием возможностей телевидения и радио, а также электронных и печатных средств массовой информации для разъяснения сельхозтоваропроизводителям и сельскому населению целей, финансовых, хозяйственных и организационных инструментов, предусмотренных Национальным проектом для их достижения.

14. В рамках контрольного мероприятия, проводимого в соответствии с пунктом 2.7.1 Плана работы Счетной палаты на 2007 год, обеспечить документальную проверку использования средств федерального бюджета, выделенных на методическое и информационное сопровождение Национального проекта в 2006 году, определить эффективность и их целевое использование.

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**М. В. ОДИНЦОВ**