



2020

Государственная программа
развития сельского хозяйства
и регулирования рынков
сельскохозяйственной
продукции, сырья и
продовольствия

ГП - 25

25. Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия

25.1. Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия (далее – ГП-25, госпрограмма) утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 14 июля 2012 г. № 717.

Согласно проекту паспорта ГП-25, представленному в материалах к законопроекту (далее – проект паспорта ГП-25):

срок реализации: 2013 – 2025 годы, в том числе: I этап (2013 – 2017 годы, программный этап), II этап (2018 – 2025 годы, проектный этап);

ответственным исполнителем является Минсельхоз России.

25.2. По сравнению с действующей редакцией ГП-25 в проекте паспорта ГП-25 количество целевых показателей на уровне госпрограммы не изменилось.

Цели, задачи, показатели (индикаторы) проекта паспорта ГП-25 в целом соответствуют целям, задачам, показателям документов стратегического планирования в соответствующей сфере деятельности. Вместе с тем с 2020 года из ГП-25 исключена цель 5 и соответствующий ей целевой показатель «Достижение объема располагаемых ресурсов домашних хозяйств (в среднем на 1 члена домашнего хозяйства в месяц) в сельской местности в 2025 году в размере 21870 рублей».

Показатели (индикаторы) проекта паспорта ГП-25 соответствуют целям проекта паспорта ГП-25.

Проектом ГП-25 предусмотрено сокращение значения целевого показателя на уровне госпрограммы «Произведенная добавленная стоимость, создаваемая в сельском хозяйстве» по сравнению с его значением, установленным действующей ГП-25, а также Стратегией развития агропромышленного и рыбохозяйственного комплексов Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 12 апреля 2020 г. № 993-р (далее – Стратегия развития АПК). Так, значение данного показателя в соответствии с проектом ГП-25 составляет: на 2021 год – 3 524,3 млрд. рублей, что на 806,3 млрд. рублей (на 18,6 %) меньше, чем предусмотрено действующей редакцией ГП-25 и Стратегией развития АПК (4 330,6 млрд. рублей); на 2022 год – 3 900,5 млрд. рублей, или на 743,0 млрд. рублей (на 16,0 %) меньше (4 643,5 млрд. рублей), на 2023 год – 4 313,5 млрд. рублей, или на 679,9 млрд. рублей (на 13,6 %) меньше (4 993,4 млрд. рублей), на 2025 год – 4 576,2 млрд. рублей (5 774,3 млрд. рублей).

Вышеизложенное свидетельствует о том, что цель «Достижение значения произведенной добавленной стоимости, создаваемой в сельском хозяйстве, в 2025 году в объеме 4 576,2 млрд рублей», предусмотренная проектом паспорта ГП-25, не обеспечивает достижение соответствующего целевого показателя, установленного Стратегией развития АПК, и, как следствие, о несоответствии друг другу вышеназванных документов стратегического планирования.

Проектом ГП-25 предусмотрено существенное уменьшение значений показателя «Индекс физического объема инвестиций в основной капитал сельского хозяйства по отношению к уровню 2017 года» в 2021 – 2023 годах по сравнению с действующей редакцией паспорта ГП-25: в 2021 году – на 8,4 процентного пункта (с 110,4 % до 102 %), в 2022 году на 5,7 процентного пункта (с 113,1 % до 107,4 %), в 2023 году – на 3,1 процентного пункта (с 116 % до 112,9 %), при этом его величина по отношению к 2025 году в проекте паспорта ГП-25 остается неизменной – 121,8 %. Учитывая низкую базу данного показателя в 2019 году (его значение составило 100,7 %, что на 4,4 процентного пункта меньше планового значения (105,1 %), усматриваются риски недостижения установленного значения показателя в 2025 году.

Следует отметить, что в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 15 января 2020 года отмечается, что начиная с этого года ежегодный прирост инвестиций должен составлять не менее 5 %, их долю в ВВП страны нужно увеличить с текущего 21 % до 25 % в 2024 году.

Информация о целях, задачах и значениях целевых показателей (индикаторов) документов стратегического планирования, которые не нашли отражения или отражены не в полной мере в проекте паспорта ГП-25, представлена в следующей таблице.

Цели, задачи и показатели (с указанием значений в случае наличия) основных стратегических документов	Цели, задачи и целевые показатели, отраженные в проекте паспорта ГП-25
1. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации (Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683)	
Обеспечение продовольственной безопасности осуществляется за счет:	
повышения эффективности государственной поддержки сельскохозяйственных товаропроизводителей и расширения их доступа на рынки сбыта продукции	отсутствуют
2. Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 21 января 2020 г. № 20	
Уровень самообеспечения в процентах, рассчитываемый как отношение объема отечественного производства сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия к объему их внутреннего потребления и имеющий пороговые значения в отношении:	
молока и молокопродуктов (в пересчете на молоко) – не менее 90 %	Уровень самообеспеченности Российской Федерации по молоку и молокопродуктам (в пересчете на молоко) – на период реализации II этапа ГП-25: 2018 год – 84,8 %, с 2019 по 2025 годы – 85 % ежегодно*

* В соответствии с паспортом ведомственного проекта «Развитие отраслей агропромышленного комплекса, обеспечивающих ускоренное импортозамещение основных видов сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия» (приложение № 2 к протоколу заседания координационного органа проектной деятельности Министерства сельского хозяйства Российской Федерации от 28 июля 2020 г. № ОЛ-17-65).

25.3. Сведения о финансовом обеспечении ГП-25 в 2019 – 2023 годах за счет средств федерального бюджета, консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и юридических лиц представлены в следующей таблице.

(млн рублей)

Источник финансового обеспечения	2019 год			2020 год утвержденная ГП/ проект паспорта	2021 год по проекту паспорта	2022 год по проекту паспорта	2023 год по проекту паспорта
	фактические расходы*	отклонение от утвержденной ГП	% отклонения				
1	2	3	4	5	6	7	8
Всего	1 021 565,3	210 071,9	25,9	746 756,6 / 763 808,5	753 791,2 / 720 574,6	841 100,0 / 822 991,8	852 741,9 / 830 471,97
Федеральный бюджет	311 453,5	7 833,7	2,6	283 591,7 / 300 643,6	291 217,5 / 257 535,6	327 282,2 / 300 011,8	328 899,9 / 296 367,4
Консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации	34 127,3	-1 893,9	-5,3	16 435,3 / 16 435,3	15 237,5 / 16 810,4	15 793,1 / 24 605,9	16 811,9 / 27 074,5
Юридические лица	675 984,5	204 132,0	43,3	446 729,5 / 446 729,5	447 336,3 / 446 228,7	498 024,8 / 498 374,0	507 030,1 / 507 030,1

* По данным Сводного годового доклада о ходе реализации и оценке эффективности госпрограмм за 2019 год.

Анализ данных об исполнении расходов за 2019 год за счет всех источников финансирования ГП-25 показал, что паспортом ГП-25 предусмотрена реализация мероприятий за счет средств федерального бюджета, консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и внебюджетных источников (юридических лиц).

Согласно проекту паспорта в 2020 – 2023 годах реализация мероприятий ГП-25 также планируется за счет всех вышеперечисленных источников финансирования.

25.4. Сведения о финансовом обеспечении ГП-25 за счет средств федерального бюджета в 2019 – 2023 годах представлены в следующей таблице.

(млн рублей)

	2019 год исполнение	2020 год				2021 год		2022 год		2023 год	
		Утвержденная ГП (паспорт)/ проект паспорта	сводная бюджетная роспись на 01.09.2020	Исполнение на 01.09.2020	% исполнения росписи	утвержденная ГП (паспорт)/ проект паспорта	отклонение проекта паспорта от утвержденной ГП, %	утвержденная ГП (паспорт)/ проект паспорта	отклонение проекта паспорта от утвержденной ГП, %	утвержденная ГП (паспорт)/ проект паспорта	отклонение проекта паспорта от утвержденной ГП, %
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Расходы по ГП-25, всего	311 507,6	283 591,7 / 300 643,6	300 643,6	170 988,0	56,9	291 217,5 / 257 535,6	-11,6	327 282,2 / 300 011,8	-8,3	328 899,9 / 296 367,4	-9,9
подпрограмма «Развитие отраслей агропромышленного комплекса»	230 393,6	221 278,8 / 234 896,0	234 896,0	133 619,1	56,9	239 113,3 / 212 234,3	-11,2	270 845,2 / 250 851,6	-7,4	272 114,7 / 247 426,1	-9,1
подпрограмма «Обеспечение условий развития агропромышленного комплекса»	81 061,8	62 312,9 / 65 747,6	65 747,6	37 368,9	56,8	52 104,1 / 45 301,2	-13,1	56 437,0 / 49 160,3	-12,9	56 785,3 / 48 941,4	-13,8
приоритетный проект «Экспорт продукции агропромышленного комплекса»	52,2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

По состоянию на 1 сентября 2020 года при увеличении бюджетных ассигнований ГП-25 по сводной бюджетной росписи на 17 051,9 млн. рублей, или на 6,0 %, по сравнению с

Федеральным законом № 380-ФЗ (с изменениями) наблюдается высокий уровень кассового исполнения – 56,9 %.

Законопроектом предусматриваются бюджетные ассигнования федерального бюджета на реализацию 2 подпрограмм ГП-25: **«Развитие отраслей агропромышленного комплекса»** и **«Обеспечение условий развития агропромышленного комплекса»**.

В рамках реализации ГП-25 законопроектом предусматриваются бюджетные ассигнования федерального бюджета **на реализацию двух федеральных проектов, входящих в состав национальных проектов.**

Объем финансового обеспечения реализации ГП-25 за счет средств федерального бюджета в проекте паспорта ГП-25 соответствует бюджетным ассигнованиям, предусмотренным на реализацию ГП-25 в законопроекте, и составляет в 2021 году – 257 535,6 млн. рублей, в 2022 году – 300 011,8 млн. рублей, в 2023 году – 296 367,4 млн. рублей.

В законопроекте финансовое обеспечение ГП-25 за счет средств федерального бюджета **сокращается по сравнению с предусмотренным в утвержденной ГП-25** в 2021 году на 11,6 %, в 2022 году – на 8,3 %, в 2023 году – на 9,9 %.

Сведения о финансовом обеспечении ГП-25 в 2019 – 2023 годах за счет средств федерального бюджета по подпрограммам представлены в приложении № 4 к Заключению Счетной палаты.

При низком кассовом исполнении расходов за 2019 год на предоставление субсидий российским кредитным организациям, международным финансовым организациям и государственной корпорации развития «ВЭБ.РФ» на возмещение недополученных ими доходов по кредитам, выданным сельскохозяйственным товаропроизводителям (за исключением сельскохозяйственных кредитных потребительских кооперативов), организациям и индивидуальным предпринимателям, осуществляющим производство, первичную и (или) последующую (промышленную) переработку сельскохозяйственной продукции и ее реализацию, по льготной ставке (далее – субсидии на льготное кредитование), предусмотренным в рамках федерального проекта «Экспорт продукции АПК» подпрограммы «Развитие отраслей агропромышленного комплекса» ГП-25 (7,2 % показателя сводной бюджетной росписи на 2019 год) и за 8 месяцев 2020 года (20,6 %), **законопроектом** бюджетные ассигнования по данному направлению **уменьшаются** на 17 822,7 млн. рублей в 2021 году (в 1,55 раза) по сравнению с Федеральным законом № 380-ФЗ (с изменениями).

При низком кассовом исполнении расходов за 2019 год на предоставление субсидий АО «Росагролизинг», г. Москва, на возмещение недополученных доходов при уплате лизингополучателем лизинговых платежей по договорам финансовой аренды (лизинга), заключенным на льготных (специальных) условиях, предусмотренных ведомственным проектом «Техническая модернизация агропромышленного комплекса» подпрограммы «Развитие отраслей агропромышленного комплекса» ГП-25 (30,4 % показателя сводной бюджетной росписи на 2019 год) и за 8 месяцев 2020 года (8,5 %), **законопроектом** бюджетные ассигнования по данному направлению **уменьшаются** на 220,0 млн. рублей в 2021 году (на 10 %) по сравнению с Федеральным законом № 380-ФЗ (с изменениями).

Отмечается **отсутствие на 1 сентября 2020 года кассового исполнения** расходов на предоставление государственной поддержки организаций в целях компенсации части затрат, связанных с сертификацией продукции агропромышленного комплекса на внешних рынках, предусмотренной в рамках федерального проекта «Экспорт продукции АПК», при этом сводной бюджетной росписью с изменениями на 2020 год предусмотрены бюджетные ассигнования на указанные цели в сумме 400,0 млн. рублей, что свидетельствует о низкой востребованности данного вида господдержки в 2020 году. Вместе с тем законопроектом предусмотрены бюджетные ассигнования на предоставление указанных субсидий на 2021 год в сумме 448,0 млн. рублей (100,0 % объема бюджетных ассигнований, предусмотренных паспортом федерального проекта).

25.5. Анализ состава показателей (индикаторов) на уровне госпрограммы и подпрограмм проекта паспорта ГП-25.

25.5.1. В проекте паспорта по ГП-25 предусматривается 4 целевых показателя (индикатора) на уровне госпрограммы на 2021 – 2023 годы. В связи с переводом ГП-25 на механизм проектного управления начиная с 2018 года показатели (индикаторы) на уровне подпрограмм в паспорте ГП-25 отсутствуют.

Информация о составе и динамике показателей (индикаторов) госпрограммы представлена в таблице № 1 «Информация о составе и динамике показателей государственных программ Российской Федерации в 2018 – 2023 годах» приложения к подразделу 7 Заключения Счетной палаты.

Плановое значение показателя, установленного для цели 2 («Достижение значения произведенной добавленной стоимости, создаваемой в 2025 году в объеме 4 576,2 млрд рублей»), в проекте паспорта ГП-25 пересмотрено в сторону ухудшения относительно утвержденной ГП-25 (с 5 774,3 млрд. рублей до 4 576,2 млрд. рублей), что свидетельствует о планируемом Минсельхозом России замедлении создания добавленной стоимости продукции АПК.

Плановое значение показателя, установленного для цели 4 («Достижение индекса физического объема инвестиций в основной капитал сельского хозяйства (без субъектов малого и среднего предпринимательства) в 2025 году в размере 121,8 процента по отношению к уровню 2017 года»), в проекте паспорта ГП-25 пересмотрено в сторону ухудшения относительно утвержденной ГП-25: в 2021 году – с 110,4 % до 102 %, или на 8,4 процентного пункта, в 2022 году – с 113,1 % до 107,4 %, или на 5,7 процентного пункта, в 2023 году – с 116,0 % до 112,9 %, или на 3,1 процентного пункта. При этом значение показателя цели ГП-25 в 2025 году в размере 121,8 % остается неизменным, что свидетельствует о существенном риске его недостижения в установленный срок реализации ГП-25.

Целевой показатель проекта паспорта ГП-25 «Темп роста экспорта продукции агропромышленного комплекса (к 2017 году)», характеризующий достижение цели 3 госпрограммы, не является в полной мере сопоставимым с целевым показателем «Объем экспорта продукции АПК, млрд. долларов США» паспорта федерального проекта «Экспорт продукции агропромышленного комплекса».

Следует отметить, что 3 из 4 целевых показателей, отраженных в проекте паспорта ГП-25 на уровне госпрограммы, рассчитаны по отношению к 2017 году, который является последним годом реализации программного этапа ГП-25, информация о котором в проекте паспорта ГП-25 отсутствует. С учетом планируемого периода реализации проекта ГП-25 до 2025 года оценить результативность и эффективность ГП-25 за период 2013 – 2017 годов не представляется возможным.

25.5.2. Согласно данным Сводного годового доклада за 2019 год из 4 основных показателей (индикаторов) ГП-25 плановые значения были выполнены по 1, по 3 показателям не представлены фактические значения.

В 2019 году не достигнуто плановое значение основного показателя «Произведенная добавленная стоимость, создаваемая в сельском хозяйстве» (план – 3 851,7 млрд. рублей, факт – 3 794,7 млрд. рублей) в связи с тем, что в рамках ГП-25 в недостаточном объеме осуществлялось стимулирование производства продукции с высокой добавленной стоимостью, так как на предыдущем этапе госпрограммы осуществлялось развитие сырьевой базы. Не достигнуто также плановое значение основного показателя «Индекс физического объема инвестиций в основной капитал сельского хозяйства по отношению к уровню 2017 года» (план – 105,1 %, факт – 100,7 %), что обусловлено закредитованностью предприятий, ценовой волатильностью и переориентированием инвестиций на пищевую и перерабатывающую отрасль, при этом предварительное значение данного показателя в 2019 году снизилось по сравнению с фактическим значением 2018 года на 2 процентных

пункта, что свидетельствует о существенном замедлении инвестиционной активности в сфере АПК.

В 2019 году из 152 целевых показателей (индикаторов), в том числе включенных в структурные элементы госпрограммы, плановые значения на 2019 год установлены по всем показателям, **фактические значения представлены по 120 показателям (78,9 %)**, по **32 показателям не представлены фактические значения (21,1 %)**. Следует отметить, что по **31** показателю представлены предварительные данные, в том числе по 4 – на уровне ГП-25.

Согласно данным годового отчета из 120 показателей (индикаторов) ГП-25, по которым представлены фактические данные, **не выполнен 21 показатель (17,5 %)**. **Уровень выполнения показателей** (индикаторов) ГП-25 и подпрограмм составил **82,5 %** при увеличении сводной бюджетной росписью бюджетных ассигнований на 4,8 % по сравнению с утвержденными в ГП-25.

В проекте паспорта ГП-25 отражены 3 показателя на 2021 год, по которым в 2019 году отсутствовали фактические и представлены предварительные значения. Так, в соответствии с пунктом 1.16.1 Федерального плана статистических работ, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2008 г. № 671-р, окончательные данные по показателю «Индекс производства продукции сельского хозяйства в хозяйствах всех категорий (в сопоставимых ценах)» формируются до 26 сентября года, следующего за отчетным, по показателю «Индекс физического объема инвестиций в основной капитал сельского хозяйства по отношению к уровню 2017 года» – до 1 августа (пункт 1.28.5 Федерального плана статистических работ).

Отсутствие на момент формирования годового отчета фактических значений показателей не позволяет в полной мере оценить степень достижения целей и решения задач ГП-25. Вместе с тем учет предварительных значений при расчете оценки достижения показателей приводит к возникновению рисков завышения оценки эффективности госпрограммы.

25.5.3. Новые целевые показатели (индикаторы) в проекте паспорта ГП-25 по сравнению с действующей редакцией госпрограммы не предусмотрены.

25.6. В соответствии с проектом паспорта ГП-25 изменение количества показателей (индикаторов) к 2023 году не предусмотрено. При этом законопроектом уменьшаются бюджетные ассигнования на 2021 год по сравнению с 2020 годом на 43 108,0 млн. рублей (14,3 %), в 2022 году бюджетные ассигнования на реализацию ГП-25 увеличиваются по сравнению с 2021 годом на 42 476,2 млн. рублей (16,5 %), в 2023 году – уменьшаются на 3 644,4 млн. рублей (1,2 %) по сравнению с 2022 годом.

Динамика показателей (индикаторов) по госпрограмме представлена в следующей таблице.

Наименование	Объем бюджетных ассигнований* (млн рублей)	Всего показателей	Количество показателей, значения которых по сравнению с предыдущим годом				Прекращают действие	Отклонение от предыдущего года	
			увеличены	снижены	сохранены на уровне	начинают действие с соответствующего года		бюджетных ассигнований (млн рублей)	количества показателей
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Всего показателей									
2020 год	300 643,6	4	-	-	-	-	-	-	-
2021 год	257 535,6	4	2	2	0	0	0	- 43 108,0	0
2022 год	300 011,8	4	4	0	0	0	0	42 476,2	0
2023 год	296 367,4	4	4	0	0	0	0	-3 644,4	0
в том числе:									
на уровне госпрограммы									
2020 год	300 643,6	4	-	-	-	-	-	-	-
2021 год	257 535,6	4	2	2	0	0	0	- 43 108,0	0
2022 год	300 011,8	4	4	0	0	0	0	42 476,2	0
2023 год	296 367,4	4	4	0	0	0	0	-3 644,4	0

* В соответствии с проектом паспорта ГП-25.

По ГП-25 в 2021 году планируется **уменьшение бюджетных ассигнований на 43 108,0 млн. рублей (14,3 %) при увеличении значений 2 показателей и снижении значений 2 показателей**, в 2022 году при **увеличении** бюджетных ассигнований на 42 476,2 млн. рублей (16,5 %) по сравнению с 2021 годом – увеличение значений 4 показателей, в 2023 году при **уменьшении** бюджетных ассигнований на 3 644,4 млн. рублей (1,2 %) по сравнению с 2022 годом – увеличение значений 4 показателей.

