

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 28 октября 2016 года № 55К (1130) «О результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ эффективности реализации мероприятий, направленных на импортозамещение в молочной отрасли в 2015 году и истекшем периоде 2016 года»:

Утвердить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия.

Направить информационное письмо в Правительство Российской Федерации.

Направить информацию об основных итогах и отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

ОТЧЕТ

о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ эффективности реализации мероприятий, направленных на импортозамещение в молочной отрасли в 2015 году и истекшем периоде 2016 года»

Основание для проведения мероприятия: пункт 2.1.3.6 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2016 год.

Предмет экспертно-аналитического мероприятия

1. Законодательные и иные нормативные правовые акты, а также принятые в соответствии с Планом мероприятий («дорожной картой») по содействию импортозамещению в сельском хозяйстве на 2014-2015 годы, утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации от 2 октября 2014 года № 1948-р, иные документы, затрагивающие вопросы его реализации.

2. Информация федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и иных организаций об исполнении в 2015 году и за истекший период 2016 года мероприятий по поддержке импортозамещения в молочной отрасли.

3. Договоры, контракты, соглашения о предоставлении мер государственной поддержки, первичные учетные документы, подтверждающие проведение операций, отчеты о достигнутых результатах, статистическая и аналитическая информация.

4. Иные документы и материалы, необходимые для проведения экспертно-аналитического мероприятия.

Цели экспертно-аналитического мероприятия

1. Правовое регулирование мероприятий, направленных на импортозамещение в молочной отрасли в 2015 году и истекшем периоде 2016 года.

2. Оценка влияния принятых мер государственной поддержки импортозамещения в молочной отрасли в 2015 году и истекшем периоде 2016 года.

Объекты экспертно-аналитического мероприятия

Министерство сельского хозяйства Российской Федерации (по запросу);
Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору (по запросу);
Федеральная служба государственной статистики (по запросу);
Федеральная таможенная служба (по запросу);
федеральное государственное бюджетное научное учреждение «Всероссийский научно-исследовательский институт племенного дела» (по запросу);
Национальный союз производителей молока (по запросу);
органы государственной власти субъектов Российской Федерации (выборочно) (по запросу).

Исследуемый период: 2015 год и истекший период 2016 года.

Сроки проведения мероприятия: с марта по октябрь 2016 года.

В ходе экспертно-аналитического мероприятия осуществлен анализ текущего состояния молочной отрасли с учетом достаточности нормативно-правового регулирования и мер государственной поддержки, направленных на импортозамещение в отрасли.

При этом использованы результаты контрольных мероприятий Счетной палаты Российской Федерации (далее - Счетная палата), мониторинга исполнения федерального бюджета по расходам, направленным на развитие сельского хозяйства, данные интернет-опроса Счетной палаты «Оцените качество молока и молочной продукции в вашем регионе», информация Минэкономразвития России, Минфина России, Минсельхоза России, ФТС России, Россельхознадзора и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, дополнительные аналитические материалы, подготовленные Всероссийским научно-исследовательским институтом племенного дела, Национальным союзом производителей молока (Союзмолоко), Молочным союзом и др.

Также использовались данные Росстата по производству молока и молочной продукции, поголовью сельскохозяйственных животных и объемах реализованной продукции в структуре хозяйств всех категорий, в том числе: сельскохозяйственных организаций (далее - сельхозорганизации), крестьянских (фермерских) хозяйств (далее - КФХ) и хозяйств населения (далее - ЛПХ).

Статистические данные по ЛПХ формируются Росстатом по результатам выборочных обследований в субъектах Российской Федерации на основе Методических указаний по проведению выборочного статистического наблюдения за сельскохозяйственной деятельностью личных подсобных и других индивидуальных хозяйств граждан (приказ Росстата от 28 ноября 2011 года № 465), согласно которым на генеральную совокупность выборки показателей животноводства средняя стандартная ошибка составляет около 4,5 %. Кроме того, минимальная заданная стандартная ошибка выборки при наблюдении за сельскохозяйственной деятельностью крестьянских (фермерских) хозяйств и индивидуальных предпринимателей составляет 5 % (приказ Росстата от 6 октября 2009 года № 215).

Результаты экспертно-аналитического мероприятия

Цель 1. Правовое регулирование мероприятий, направленных на импортозамещение в молочной отрасли в 2015 году и истекшем периоде 2016 года

Анализ нормативных правовых, распорядительных и иных документов, изданных федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в целях реализации мероприятий, направленных на импортозамещение в молочной отрасли.

Достаточность и своевременность разработки и утверждения федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации нормативных правовых актов и иных документов, регламентирующих импортозамещение в молочной отрасли

Согласно Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 года № 683, повышение качества жизни граждан гарантируется за счет обеспечения продовольственной безопасности.

Основополагающим документом, определяющим государственную экономическую политику в области развития отечественного агропромышленного комплекса, является Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 30 января 2010 года № 120 (далее - Доктрина продовольственной безопасности). В ней определено, что продовольственная безопасность - это обеспечение населения страны безопасной сельскохозяйственной продукцией и продовольствием, при котором

наличие необходимых резервов и запасов является условием реализации стратегического национального приоритета - повышение качества жизни российских граждан. В отношении молока и молокопродуктов пороговое значение Доктрины продовольственной безопасности установлено на уровне 90 процентов.

В соответствии с пунктом 1 Плана мероприятий («дорожной карты») по содействию импортозамещению в сельском хозяйстве на 2014-2015 годы в IV квартале 2015 года Минсельхоз России должен был осуществить внесение изменений в Указ Президента Российской Федерации от 30 января 2010 года № 120 в части корректировки пороговых значений продовольственной безопасности Российской Федерации. По состоянию на 1 октября 2016 года указанные изменения не внесены.

Документами, регулирующими функционирование отрасли молочного скотоводства, являются: технический регламент Таможенного союза ТР ТС 033/2013 «О безопасности молока и молочной продукции» (далее - ТР ТС 033/2013), принятый решением Совета Евразийской экономической комиссии от 9 октября 2013 года № 67; технический регламент Таможенного союза ТР ТС 021/2011 «О безопасности пищевой продукции» (далее - ТР ТС 021/2011), принятый решением Совета Евразийской экономической комиссии от 9 декабря 2011 года № 880; Федеральный закон от 29 декабря 2006 года № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства»; Федеральный закон от 3 августа 1995 года № 123-ФЗ «О племенном животноводстве»; Закон Российской Федерации от 14 мая 1993 года № 4979-1 «О ветеринарии».

Базовые принципы политики импортозамещения в аграрной сфере закреплены в стратегических документах Российской Федерации. Инструментом регулирования агропродовольственной политики является Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013-2020 годы, утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 14 июля 2012 года № 717 (далее - Госпрограмма), в которую в связи с необходимостью ускоренного импортозамещения внесены изменения в части выделения отдельной подпрограммы 8 «Развитие молочного скотоводства».

Основная цель указанной подпрограммы - увеличение производства молока посредством повышения инвестиционной привлекательности молочного скотоводства, увеличения поголовья крупного рогатого скота (далее - КРС), в том числе коров, повышения товарности молока, создания условий для комплексного развития и повышения эффективности произ-

водства и конкурентоспособности отечественного молока-сырья и продуктов его переработки.

Финансовым инструментом достижения цели и выполнения задач Госпрограммы выступает стимулирование развития молочного производства в субъектах Российской Федерации посредством предоставления субсидий на:

- 1 килограмм реализованного и (или) отгруженного на собственную переработку молока (далее - субсидии на 1 кг молока);
- создание и модернизацию объектов животноводческих комплексов молочного направления (молочных ферм), а также на приобретение техники и оборудования на цели предоставления;
- возмещение части процентной ставки по краткосрочным и инвестиционным кредитам (займам) на развитие молочного скотоводства;
- поддержку племенного КРС молочного направления (начиная с 2016 года).

Анализ нормативных правовых актов, регулирующих предоставление отдельных мер государственной поддержки молочной отрасли, свидетельствует о наличии ряда недостатков.

В анализируемый период приняты 8 постановлений Правительства Российской Федерации, утверждающих или изменяющих правила предоставления субсидий из федерального бюджета, направленных на развитие молочной отрасли, 8 распоряжений о распределении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, Минсельхозом России изданы 19 приказов и 2 распоряжения.

При этом внедренный с 2013 года механизм государственной поддержки сельхозтоваропроизводителей на 1 кг молока¹ за прошедшие 3,5 года корректировался 5 раз (практически 2 раза в год). Более того, в процессе трансформации были изменены не только отдельные положения нормативного документа, но и основные критерии предоставления субсидий, а также показатели результативности их использования.

Критерии предоставления субсидий в первоначальной редакции предусматривали предоставление субсидий при недопущении сельхозтоваропроизводителями снижения объема произведенного молока по отношению к соответствующему периоду предыдущего года; обеспечении ими увеличения молочной продуктивности коров по отношению к преды-

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 22 декабря 2012 года № 1370 «Об утверждении Правил предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на 1 килограмм реализованного и (или) отгруженного на собственную переработку молока».

дущему году и выходе телят в расчете на 100 голов не менее 78 голов в 2015 году. Эти критерии являлись показателями результативности, по которым оценивалась эффективность осуществления расходов бюджетов субъектов Российской Федерации.

В действующей редакции правил предоставления и распределения субсидий на 1 кг молока установлен единственный критерий (наличие у сельхозтоваропроизводителей поголовья коров и (или) коз) и показатель результативности использования субсидии (производство молока в сельхозорганизациях, КФХ, включая индивидуальных предпринимателей (тыс. тонн).

Субсидии предоставляются на 1 кг коровьего молока высшего и (или) первого сорта и (или) козьего молока.

При этом предоставление субсидий в зависимости от сортности молока основано на Государственном стандарте ГОСТ Р 52054-2003 «Молоко коровье сырое. Технические условия», подразделяющем молоко в зависимости от физико-химических и микробиологических показателей на сорта: высший, первый и второй. Действие данного ГОСТа, подлежащего отмене с 31 декабря 2015 года в соответствии с приказом Росстандарта от 9 июля 2014 года № 747-ст, было продлено для добровольного применения на период до 1 июля 2017 года.

Вместе с тем с 1 января 2016 года в Российской Федерации действует технический регламент Таможенного союза ТР ТС 033/2013 «О безопасности молока и молочной продукции», принятый решением Совета Евразийской экономической комиссии от 9 октября 2013 года № 67, согласно которому единые требования и критерии дифференциации сортности молока не установлены, характеристика молока определяется по физико-химическим и микробиологическим показателям (жирность, белок, сухой обезжиренный молочный остаток, молочнокислые микроорганизмы).

Таким образом, предоставление с 1 января 2016 года государственной поддержки на 1 кг молока в размере 13142057,3 тыс. рублей в зависимости от его сортности не соответствует требованиям ТР ТС 033/2013.

По мнению Счетной палаты Российской Федерации, в целях учета норм ТР ТС 033/2013 в постановление Правительства Российской Федерации от 22 декабря 2012 года № 1370 необходимо внести изменения в части исключения сортности молока при предоставлении субсидий.

В приложении № 5 ТР ТС 021/2011 содержится требование, которое предусматривает введение запрета на использование молока животных из хозяйств и территорий, признанных неблагополучными по лейкозу КРС,

то есть к обращению может быть допущено только молоко, полученное от здоровых животных из хозяйств, где в течение последних 12 месяцев не было официально зафиксировано заразных болезней животных.

При этом самая сложная эпизоотическая обстановка складывается в Российской Федерации именно по лейкозу КРС, проявляющемуся в злокачественных образованиях в органах и тканях животного, прежде всего, в кроветворных и затрагивающих лимфоузлы, селезенку, сычуг, сердце, почки и другие органы.

По данным Россельхознадзора (письмо от 5 августа 2016 года № ФС-НВ-2/14635), Российская Федерация стабильно неблагополучна по лейкозу КРС. Так, в 2013 году лейкозом заболело 39061 голова КРС, в 2014 году - 37159 голов КРС, в 2015 году - 34216 голов КРС.

Федеральным центром охраны здоровья животных ФГБУ «ВНИИЗЖ» по итогам 2015 года опубликованы данные исследования более чем 23 тыс. полевых образцов биологического материала и крови крупного и мелкого рогатого скота в 183 хозяйствах 43 регионов. Анализ образцов показал, что 33,2 % из них содержали геном возбудителя лейкоза.

О проблеме с лейкозом КРС свидетельствует тот факт, что, к примеру, по информации Министерства сельского хозяйства и продовольствия Московской области, в регионе 43,6 % хозяйствующих субъектов, содержащих молочный скот, в настоящее время являются неблагополучными по вирусному лейкозу КРС. В этих хозяйствах содержится 110,7 тыс. голов КРС, в том числе 51,1 тыс. коров, которые в среднем дают в год 310 тыс. тонн молока, что составляет свыше 50 % от валового производства молока в регионе.

В Тюменской области за период с 2010 по 2015 годы были оздоровлены 56 неблагополучных по лейкозу пунктов, количество неблагополучных пунктов в 2015 году составило 77, при этом молоко от инфицированных и здоровых животных оздоравливаемого стада сдается на молокоперерабатывающие заводы или используется внутри хозяйств после пастеризации. Обеззараженное таким образом молоко используется без ограничений.

В соответствии с приказом Минсельхоза России от 19 декабря 2011 года № 476 «Об утверждении перечня заразных, в том числе особо опасных, болезней животных, по которым могут устанавливаться ограничительные мероприятия (карантин)» лейкоз КРС внесен в вышеуказанный перечень. Ранее приказом Минсельхоза России от 11 мая 1999 года № 359 утверждены Правила по профилактике и борьбе с лейкозом КРС, в соответствии с пунктом 4.4 которых молоко от инфицированных и остальных коров оздоравливаемого стада (фермы, индивидуального подсобного хозяйства,

фермерского хозяйства) сдают на молокоперерабатывающий завод или используют внутри хозяйства после пастеризации в обычном технологическом режиме, а затем молоко поступает потребителю.

Вместе с тем следует иметь в виду, что положения указанных правил не соответствуют разделу V приложения 5 ТР ТС 021/2011. В соответствии с ним к обращению допускаются сырое молоко и сырые сливки, полученные от здоровых животных из хозяйств, официально свободных от лейкоза в течение последних 12 месяцев.

В настоящее время в Российской Федерации отсутствует единый реестр сельскохозяйственных организаций неблагополучных и свободных от лейкоза в течение последних 12 месяцев. Нет также информации о зараженном поголовье в хозяйствах населения.

Таким образом, реально оценить влияние требований ТР ТС 021/2011 на выбытие объемов производства молока в связи с недопустимостью его использования от больного поголовья, а также сокращением поголовья молочного стада не представляется возможным.

Необходимо отметить, что судебная практика свидетельствует о недобросовестности отдельных сельхозтоваропроизводителей и допускаемых ими нарушений требований вышеназванного регламента к производству молока, полученного от зараженных коров. К примеру, неблагополучие СХПК «Заря» (Чувашская Республика) по лейкозу КРС в течение последних 24 лет подтверждается действующим решением о наложении ограничения от 25 апреля 1990 года. Хозяйство в нарушение требований ТР ТС 033/2013 осуществляло выпуск в обращение продукции (молока сырого коровьего) со своей товарной фермы. В соответствии с решением Арбитражного суда Чувашской Республики от 10 ноября 2014 года по делу № А79-7263/2014 СХПК «Заря» привлечен к административной ответственности (часть 1 статьи 14.43 КоАП РФ «Нарушение изготовителем, исполнителем (лицом, выполняющим функции иностранного изготовителя), продавцом требований технических регламентов»).

Анализ показывает, что, несмотря на ужесточение общих подходов к безопасности молока и молочных продуктов, закрепленных в ТР ТС 033/2013, отдельные его требования (основные с точки зрения качества продукции) отличаются от мировых стандартов. Так, в техническом регламенте допустимые уровни по основному показателю санитарного состояния молока «бактериальной обсемененности (тыс./куб. см)», напрямую влияющие на качество продукции, начинают действовать лишь с 1 июля 2017 года. Указание на данный показатель содержится только в ГОСТ 32901-2014

«Межгосударственный стандарт. Молоко и молочная продукция. Методы микробиологического анализа» (приказ Росстандарта от 10 декабря 2014 года № 1953-ст). При этом ориентировочное количество бактерий в 1 куб. см молока первого сорта составляет до 500 тысяч, второго сорта - более 500 тысяч, что в разы превышает мировые нормативы.

Сравнительный анализ качественных показателей молока представлен в таблице:

Качественные показатели молока в некоторых странах мира			Требования к качеству молока Таможенного союза по ТР ТС 033/2013	
страна	бактериальная обсемененность тыс./куб. см	соматические клетки, тыс./куб. см	бактериальная обсемененность тыс./куб. см	соматические клетки, тыс./куб. см
Норвегия, Англия	20	150	не более 500	от 500 до 750*
Дания	30	200		
Страны ЕС	50-100	400		

* Определение показателя КМАФАнМ (количество мезофильных аэробных и факультативно-анаэробных микроорганизмов) вводится в действие с 1 июля 2017 года.

Для сравнения: в Пищевой Кодекс (Codex Alimentarius), представляющий собой свод пищевых международных стандартов, принятых Международной комиссией ФАО/ВОЗ, входят стандарты, охватывающие все ключевые продукты питания (как обработанные и полуфабрикаты, так и необработанные). При этом более 60 аналитических методов, разработанных экспертами IDF/ISO² (Международная организация по стандартизации), используются всеми странами - членами ФАО/ВОЗ для тестирования качества молока и молочных продуктов.

Кроме того, в ТР ТС 033/2013 четко не зафиксирована позиция по ингибирующим веществам³. Указание на их недопустимость в молоке имеется только в Решении Комиссии Таможенного союза от 28 мая 2010 года № 299 «О применении санитарных мер в Евразийском экономическом союзе». При этом ингибирующие вещества в молоке ухудшают его технологическую пригодность, снижают его санитарное качество, и употребление такого молока в пищу небезопасно для здоровья человека.

Вредное воздействие остаточных количеств антибиотиков в молоке проявляется главным образом аллергическими реакциями. По эксперт-

² Международная Федерация предприятий молочной промышленности (International Dairy Federation; IDF), Международная организация по стандартизации (International Organization for Standardization; ISO).

³ К ингибирующим веществам относятся: антибиотики, сульфаниламиды, моющие и дезинфицирующие средства, нейтрализующие вещества - сода, гидроокись калия и натрия, консервирующие средства - формалин и др.

ным оценкам, до 10 % людей имеют повышенную чувствительность к различным антибиотикам. Чаще всего к тем, которые используются при лечении маститов у коров, поскольку антибиотики могут попадать в молоко не только при лечении животных, но и при скармливании кормов, содержащих антибиотические вещества.

Так, в 2015 году, по данным Россельхознадзора, количество положительных проб на наличие в молоке антибиотиков только тетрациклиновой и пенициллиновой групп, сульфаниламидов по сравнению с 2013 годом выросло на 1 процентный пункт.

В 2016 году для снижения волатильности рынка сырого молока Минсельхозом России рассматривалась возможность проведения закупочных и товарных интервенций в отношении сухого молока и сливочного масла, которые планировалось осуществлять в ряде регионов - производителей сырого молока с высокими сезонными перепадами производства и наличием сушильных мощностей (республики Башкортостан, Татарстан, Удмуртия, Алтайский край, Омская, Новосибирская, Белгородская области).

Закупка молочной продукции в интервенционный фонд должна осуществляться государственным агентом у аккредитованных предприятий, осуществляющих переработку молока, путем проведения биржевых торгов. Начало закупочных интервенций происходит в момент снижения цены в одном из регионов - производителей сырого молока ниже предельного уровня минимальных цен на сухое молоко и сливочное масло. В договоре о поставке сырого молока закрепляется обязательство поставщика выкупить остатки продукции предприятия после проведения товарных интервенций по цене поставки со скидкой в размере не более 15 процентов.

При этом необходимо учитывать, что переработчики, не участвующие в закупочных интервенциях, не заинтересованы в изменении текущей рыночной конъюнктуры (росте цен) и, следовательно, нацелены на использование иных механизмов: повышения товарности производителей сырого молока (в первую очередь в хозяйствах населения), приобретения сырья за пределами региона, на территории которого осуществляются закупочные интервенции, снижения себестоимости производства готовой продукции за счет использования растительных жиров (фальсификации).

Учитывая короткий период между закупочными и товарными интервенциями, источники формирования финансовых ресурсов на их проведение не определены. Это вызывает определенные затруднения в случаях неэффективности товарных интервенций, в том числе, во-первых, в усло-

виях возможного ценового демпинга со стороны основного экспортера - Республики Беларусь (ввиду более выгодных условий производства), и, во-вторых, необходимости выкупа аккредитованными предприятиями остатков интервенционного фонда с учетом 15 % скидки.

Как показывают расчеты Счетной палаты, предельный уровень минимальных цен⁴ на молоко сухое, сублимированное обезжиренное в размере 195 тыс. рублей за тонну при закупочных интервенциях спустя 3-4 месяца при проведении товарных интервенций в объеме 10 тыс. тонн сухого обезжиренного молока с 15 % скидкой может привести к выпадающим доходам федерального бюджета в размере 292500 тыс. рублей (расчетно).

При этом реальный, «перетекающий» к переработчикам ресурс, в случае ненадлежащего контроля со стороны государственного агента может возрастать также и за счет фальсификации продукции.

По мнению Счетной палаты, предложенный Минсельхозом России механизм интервенций на рынке молока представляется строго ориентированным на узкий ряд переработчиков, а не на создание благоприятных условий для расширения молочного производства. Помимо этого экономическая эффективность государственных интервенций проявляется в условиях сбалансированности рынка и видимом экспортном потенциале. В условиях постоянного дефицита в сырье проведение государственных интервенций на рынке молока представляется не вполне обоснованным.

Альтернативой интервенциям на рынке молока в целях повышения финансовой устойчивости производителей в период «большого молока» может стать механизм временной дифференциации ставок субсидий, увязанный с ценовыми колебаниями на этом рынке сельхозпродукции.

Отдельно следует остановиться на введении в действие электронной ветеринарной сертификации. Во исполнение статьи 2.3 Закона Российской Федерации от 14 мая 1993 года № 4979-1 «О ветеринарии» Минсельхозом России приказом от 18 декабря 2015 года № 648 утвержден Перечень подконтрольных товаров, подлежащих сопровождению ветеринарными сопроводительными документами (далее - ВСД). В соответствии с этим перечнем расширение номенклатуры товаров произойдет только с 1 января 2018 года.

Использование электронных ВСД нацелено в первую очередь на переработчиков молочной продукции, а механизм системного подхода при оформлении ВСД в электронном виде дает дополнительные возможности выявления нелегальных грузов, защиты приобретателя от фальсифициро-

⁴ Приказ Минсельхоза России от 30 марта 2016 года № 120.

ванной продукции и планирования соответствующих мониторинговых мероприятий.

Следует отметить, что часть отраслевого сообщества, например Национальный союз производителей молока (Союзмолоко), считает, что, несмотря на двухлетний переходный период (с 18 декабря 2015 года по 1 января 2018 года), применение электронного ВСД для ряда продуктов переработки молока создаст труднопреодолимые барьеры.

Количество электронных ВСД в регионах различается в зависимости от готовности к их внедрению ветеринарных служб субъектов Российской Федерации, состояния молочного сектора в регионе и наличия молокоперерабатывающих предприятий, участвующих в пилотных проектах, реализуемых Россельхознадзором.

Первые 5 мест по интенсивности оформления электронных сопроводительных документов по итогам 2015 года в Российской Федерации занимают: Челябинская область (5027789 штук), Вологодская область (997539 штук), Краснодарский край (697088 штук), Кировская область (643707 штук), Архангельская область (566247 штук). В то же время ряд субъектов Российской Федерации до настоящего времени не освоил электронную ветеринарную сертификацию (республики Ингушетия, Тыва и Крым, Чукотский автономный округ, Томская и Магаданская области).

Анализ нормативно-правовой базы субъектов Российской Федерации свидетельствует о том, что она в целом дублирует положения федеральных актов. В то же время отдельными регионами при разработке и принятии региональных правовых актов к получателям субсидий предъявляются более жесткие требования, свидетельствующие об их заинтересованности в развитии на своей территории молочной отрасли.

Так, согласно постановлению Правительства Республики Башкортостан от 12 марта 2013 года № 78 «Об утверждении порядка предоставления субсидий из бюджета Республики Башкортостан на 1 килограмм реализованного и (или) отгруженного на собственную переработку молока» субсидии предоставляются сельхозтоваропроизводителям республики на 1 кг молока высшего или первого сорта и по ставкам, дифференцированным по годовой продуктивности коров. При этом, если продуктивность коров ниже 4000 кг, устанавливается минимальный размер ставки субсидий, при продуктивности более 6001 кг ставка субсидий из федерального и регионального бюджетов возрастает практически в 3 раза.

Согласно постановлению администрации Алтайского края от 20 мая 2014 года № 241 «Об утверждении порядка предоставления из краевого

бюджета субсидий на возмещение части затрат сельскохозяйственных товаропроизводителей на 1 килограмм реализованного и (или) отгруженного на собственную переработку молока» право на получение субсидий имеют сельхозтоваропроизводители, заключившие с Главным управлением сельского хозяйства Алтайского края соглашение о предоставлении им средств государственной поддержки; представившие предусмотренную соглашением отчетность о финансово-экономическом состоянии; обеспечившие в предшествующем году среднемесячный уровень оплаты труда одного работающего (дохода одного члена СПК) не ниже размера минимальной заработной платы, установленного в Алтайском крае на конец соответствующего периода; не находящиеся в процессе ликвидации или банкротства; имеющие поголовье коров и (или) коз; обеспечившие на начало и на последнюю отчетную дату текущего года сохранность поголовья коров.

Постановлением правительства Челябинской области от 11 февраля 2015 года № 32-П «О порядках предоставления субсидий на государственную поддержку отраслей молочного и мясного животноводства» предусматривается предоставление субсидий на 1 кг молока при соблюдении условий: обеспечение выхода телят не менее 70 голов в расчете на 100 коров за отчетный период; наличие у сельхозтоваропроизводителя поголовья коров и (или) коз; обеспечение реализации и (или) отгрузки на собственную переработку молока с показателями идентификации; обеспечение сохранения и (или) роста поголовья коров молочного направления и (или) коз; получатель субсидий реализовывал произведенное коровье молоко высшего и (или) первого сорта и (или) козье молоко перерабатывающим организациям АПК, сельхозорганизациям, имеющим собственные и (или) арендованные перерабатывающие цеха, на рынках, организациям социальной сферы Челябинской области... Дополнительным условием получения субсидий при производстве и переработке молока в собственных и (или) арендованных перерабатывающих цехах является справка аккредитованной испытательной лаборатории (центра) о качестве молока-сырья с указанием сортности, массовой доли жира и белка.

По мнению Счетной палаты, данные подходы субъектов Российской Федерации позволяют более четко определять круг потенциальных получателей государственной поддержки и направлены на стимулирование производства молока в конкретном регионе.

В соответствии с требованиями Правил формирования, предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2014 года № 999 «О формировании, предоставлении и распределении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации», и Госпрограммой предоставление господдержки осуществляется на основании соглашений, заключаемых Минсельхозом России с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Эффективность предоставления государственной поддержки оценивается с учетом достижения показателей результативности.

Плановым показателем результативности предоставления субсидии на 1 кг молока является его производство в сельскохозяйственных организациях, КФХ, включая индивидуальных предпринимателей (тыс. тонн).

По итогам 2015 года 37 субъектов Российской Федерации не достигли планового значения показателя результативности использования субсидии на 1 кг реализованного и (или) отгруженного на собственную переработку молока.

Наименование государственной поддержки	Субъекты Российской Федерации, не выполнившие показатель результативности использования субсидий в 2015 году, % выполнения
Субсидии на 1 кг реализованного и (или) отгруженного на собственную переработку молока	Белгородская область - 96,46 %, Ивановская область - 93,48 %, Курская область - 94,04 %, Московская область - 89,05 %, Орловская область - 99,55 %, Смоленская область - 92,34 %, Тульская область - 94,13 %, Архангельская область - 91,51 %, г. Санкт-Петербург - 92,60 %, Мурманская область - 63,11 %, Новгородская область - 76,49 %, Псковская область - 90,30 %, Волгоградская область - 92,09 %, Ростовская область - 95,19 %, Республика Дагестан - 89,56 %, Карачаево-Черкесская Республика - 74,77 %, Республика Северная Осетия - Алания - 88,62 %, Республика Башкортостан - 96,43 %, Республика Марий Эл - 99,26 %, Нижегородская область - 98,54 %, Оренбургская область - 94,20 %, Саратовская область - 74,76 %, Ульяновская область - 76,67 %, Курганская область - 89,83 %, Ямало-Ненецкий автономный округ - 94,79 %, Челябинская область - 95,61 %, Республика Алтай - 83,28 %, Республика Бурятия - 97,29 %, Республика Тыва - 95,16 %, Республика Хакасия - 93,33 %, Алтайский край - 96,72 %, Забайкальский край - 98,76 %, Новосибирская область - 93,71 %, Республика Саха (Якутия) - 94,08 %, Хабаровский край - 85,10 %, Еврейская автономная область - 67,32 %, Республика Крым - 83,55 %

Анализ свидетельствует, что по ряду субъектов Российской Федерации показатели результативности устанавливаются Минсельхозом России формально и не направлены на повышение эффективности осуществленных расходов.

Так, в Астраханской области указанный показатель на 2015 год был установлен на уровне 33,0 тыс. тонн (объем средств федерального бюджета по соглашению - 564,5 тыс. рублей) и по итогам года он был перевыполнен на 2,1 % (33,7 тыс. тонн). Между тем Минсельхозом России и пра-

вительством Астраханской области 3 февраля 2016 года заключено соглашение № 176/17-с о предоставлении субсидии из федерального бюджета бюджету Астраханской области на 1 кг молока с целевым показателем меньшим на 0,6 % фактически достигнутого в 2015 году, при этом объем государственной поддержки по соглашению составил 7958,1 тыс. рублей, или был увеличен в 14 раз.

Аналогичная ситуация в Брянской области, департамент сельского хозяйства которой в 2015 году обратился в Минсельхоз России с просьбой снизить показатель результативности с 213,1 тыс. тонн до 202,0 тыс. тонн. Однако по результатам 2015 года с учетом софинансирования за счет средств федерального бюджета в объеме 147129,8 тыс. рублей показатель регионом был перевыполнен на 4,9 % (211,8 тыс. тонн). При этом соглашением о предоставлении субсидии от 10 февраля 2016 года № 422/17-с показатель установлен на уровне 204,3 тыс. тонн, то есть на 3,6 % меньше фактически достигнутого в 2015 году, а объем средств федерального бюджета на 2016 год составляет 202680,7 тыс. рублей.

Курской областью с софинансированием из федерального бюджета в объеме 93351 тыс. рублей плановый показатель в объеме 192,6 тыс. тонн на 2015 год фактически выполнен на 94 % (181,1 тыс. тонн), тогда как плановый показатель на 2016 год в соответствии с соглашением от 29 января 2016 года № 37/17-с установлен в объеме 196,5 тыс. тонн, что на 2 % больше планового показателя и на 8,5 % больше фактически достигнутого в 2015 году (объем средств федерального бюджета на 2016 год составляет 136833,3 тыс. рублей). Аналогично по Челябинской области: значение планового показателя в 2015 году в объеме 182,0 тыс. тонн (58804,8 тыс. рублей) выполнено на 95,5 % (173,8 тыс. тонн), а на 2016 год (145536,9 тыс. рублей) установлен плановый показатель в размере меньше 2015 года - 181,0 тыс. тонн.

В Курганской области при софинансировании из федерального бюджета в объеме 43241,5 тыс. рублей показатель 2015 года (80,2 тыс. тонн) выполнен на 88,5 % (71,0 тыс. тонн), плановый показатель на 2016 год по соглашению от 19 февраля 2016 года № 451/17-с установлен в объеме 72,1 тыс. тонн (объем средств федерального бюджета на 2016 год - 70605,4 тыс. рублей). При этом Минсельхозом России не учтены ни чрезвычайные ситуации, повлекшие существенное сокращение поголовья коров (атмосферные засухи 2010, 2011, 2013 годов, раннее установление снежного покрова в 2014 году), ни систематическое невыполнение во всех категориях хозяйств показателей производства молока (в 2013 году - 93,1 %;

в 2014 году - 80,9 %; в 2015 году - 67,4 %), ни проводимая в регионе борьба с лейкозом КРС, повлекшая значительную выбраковку из дойного стада больных животных, ни соответствующие обращения органов власти Курганской области.

По итогам 2015 года при объеме господдержки по соглашению в размере 121954,3 тыс. рублей целевой показатель Красноярским краем перевыполнен на 3,4 %, произведено в сельхозорганизациях и КФХ 386,5 тыс. тонн молока. Вместе с этим в соответствии с соглашением от 27 января 2016 года № 22/17-с показатель на 2016 год установлен на уровне 382 тыс. тонн с объемом финансирования 287757,6 тыс. рублей.

В свою очередь, качество планирования в субъектах Российской Федерации свидетельствует об отсутствии взаимосвязи финансового обеспечения с показателями результативности.

Например, Саратовской областью 9 февраля 2015 года заключено соглашение № 79/17-с о предоставлении субсидии из федерального бюджета в объеме 62458 тыс. рублей с целевым показателем в объеме 210,7 тыс. тонн. После заключения соглашения предложения по уточнению показателя направлялись в Минсельхоз России 6 раз. В итоге предложенное значение на 25 % было меньше заключенного (158,0 тыс. тонн). При этом предложения по сокращению ресурсного обеспечения за счет средств федерального бюджета не вносились.

Анализ распределения в 2015 году средств федерального бюджета на поддержку 1 кг молока, данных Росстата об объемах производства молока и Минсельхоза России о выполнении показателей результативности предоставления субсидий, предусмотренных в соглашениях с регионами, свидетельствует об отсутствии единых подходов к формированию целевых показателей (индикаторов) Госпрограммы.

Целевые показатели субъектам Российской Федерации устанавливаются без учета ряда критериев: производство молока по категориям хозяйств; особенности молочного производства отдельных регионов; наличие «молочной» инфраструктуры, способствующей увеличению товарности молока.

При этом ряд регионов, обеспечивающих рост молочного производства в реальном секторе, не выполняют показатели результативности, установленные в соглашениях. К таким регионам относятся Республика Татарстан, Краснодарский край, Ленинградская, Московская, Кировская области.

Например, в Ленинградской области в последние годы обеспечивался стабильный рост производства молока. Так, в 2014 году произведено

567,8 тыс. тонн молока во всех категориях хозяйств. При этом доля производства в сельхозорганизациях - 533,7 тыс. тонн, из которых просубсидированы 496,5 тыс. тонн, в том числе доля производства в КФХ - 11,2 тыс. тонн, ЛПХ - 34,1 тыс. тонн. В 2015 году положительный тренд в производстве молока в хозяйствах всех категорий сохранился - было произведено до 588,7 тыс. тонн. При этом в хозяйствах населения производство молока сократилось на 0,4 %, а в сельхозорганизациях увеличилось на 4,1 % до 555,7 тыс. тонн, из которых субсидировалось уже 515,7 тыс. тонн (+3,9 %). Необходимо отметить, что при росте производства молока целевые показатели (индикаторы) Госпрограммы регионом не выполнялись: 2014 год - 96,4 %; 2015 год - 97,9 процента.

Кроме того, в 2015 году наблюдалось снижение объемов субсидий Ленинградской области за счет федерального бюджета на 35,5 % (с 319185,5 тыс. рублей до 205907,2 тыс. рублей). При этом финансирование за счет регионального бюджета увеличилось с 60,3 % до 64,9 %, а консолидированная ставка уменьшилась с 1620,6 рубля до 1136,1 рубля за тонну (на 29,9 процента).

Противоположная ситуация сложилась в Ростовской области. Несмотря на общий рост производства молока в хозяйствах всех категорий, его производство в 2015 году сельхозорганизациями снизилось на 2,5 % (с 171,7 тыс. тонн до 167,5 тыс. тонн), при этом объем субсидируемого молока вырос на 4,1 % (с 101 тыс. тонн до 105,1 тыс. тонн). Производство в КФХ составило 59,4 тыс. тонн (91,1 % к 2014 году), в ЛПХ - 912,9 тыс. тонн (100,4 % к 2014 году). Одновременно произошло сокращение консолидированной ставки на 48,5 % - с 1545,9 рубля до 796,8 рубля за тонну. Целевые показатели (индикаторы) не достигнуты: 2014 год - 96,4 %, 2015 год - 97,9 процента.

Проведенный анализ свидетельствует об отсутствии увязки целевого показателя индикатора с объемами финансирования и его существенную зависимость от проводимой в регионах политики. Так, в Ленинградской области производство молока характеризуется интенсификацией производства в сельхозорганизациях и КФХ, ростом доли субсидируемого молока и надоев на 1 корову. В Ростовской области наблюдается увеличение объемов субсидируемого молока на фоне снижения производства в сельхозорганизациях и КФХ, при этом значительную долю в производстве молока занимает сектор ЛПХ, господдержку не получающий.

Цель 2. Оценка влияния принятых мер государственной поддержки импортозамещения в молочной отрасли в 2015 году и истекшем периоде 2016 года

Анализ системы государственной поддержки молочной отрасли и эффективности использования бюджетных средств, выделенных в 2015 году и истекшем периоде 2016 года на ее функционирование.

Анализ динамики производства и развития молочной отрасли Российской Федерации в 2015 году и истекшем периоде 2016 года

Анализ структуры получателей субсидий на поддержку 1 кг молока за период 2014-2015 годов показывает, что общее количество получателей субсидий возросло с 6185 до 8492 хозяйств (+37 %). При этом количество сельхозорганизаций увеличилось с 4568 до 5599 хозяйств (+23 %), КФХ - с 1574 до 2807 хозяйств (+78 %), СПоК - с 43 до 86 единиц (+100 %). За I полугодие 2016 года структура получателей практически сохранилась на уровне 2015 года.

В то же время в 2015 году общее количество сельхозорганизаций и КФХ, получающих господдержку на 1 кг молока, незначительно: по сельхозорганизациям - 9,8 % от общего количества (56,9 тыс. организаций), по КФХ - 1,3 % от общего количества (215,2 тыс. хозяйств). ЛПХ господдержку не получают.

На 2014 год Федеральным законом от 2 декабря 2013 года № 349-ФЗ «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов» на господдержку молочной отрасли было предусмотрено 54000905,8 тыс. рублей, сводной бюджетной росписью - 76793397,8 тыс. рублей, кассовое исполнение составило 75843402,5 тыс. рублей (98,76 % сводной бюджетной росписи).

На 2015 год Федеральным законом от 1 декабря 2014 года № 384-ФЗ «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» на господдержку молочной отрасли было предусмотрено 56668171,3 тыс. рублей, сводной бюджетной росписью - 69820086,4 тыс. рублей, кассовое исполнение составило 64612879,8 тыс. рублей (92,5 % сводной бюджетной росписи).

На 2016 год Федеральным законом от 14 декабря 2015 года № 359-ФЗ «О федеральном бюджете на 2016 год» на господдержку молочной отрасли предусмотрены 77243773,8 тыс. рублей, сводной бюджетной росписью на 1 октября 2016 года - 75891597,5 тыс. рублей, кассовое исполнение за 9 месяцев 2016 года - 57939662,6 тыс. рублей (76,35 % к сводной бюджетной росписи).

Информация об объемах финансирования мероприятий по государственной поддержке молочной отрасли в рамках Госпрограммы в 2015 году и истекшем периоде 2016 года представлена в таблице

(млн. руб.)

Наименование мероприятия	2015 г.				2016 г.			
	утверждено Федеральным законом от 1 декабря 2014 г. № 384-ФЗ (редакция от 20 апреля 2015 г. № 93-ФЗ)	утверждено сводной бюджетной росписью на 1 января 2016 г.	исполнено на 1 января 2016 г.	% исполнения	утверждено Федеральным законом от 14 декабря 2015 г. № 359-ФЗ	утверждено сводной бюджетной росписью на 1 октября 2016 г.	исполнено на 1 октября 2016 г.	% исполнения
Государственная поддержка молочной отрасли в рамках Госпрограммы	56668,2	69820,1	64612,9	92,5	77243,7	75891,6	57939,7	76,4
Подпрограмма 8 «Развитие молочного скотоводства»								
Субсидии на возмещение части процентной ставки по краткосрочным кредитам (займам) на развитие молочного скотоводства	252,8	252,7	219,9	87,0	1528,6	1528,6	1082,7	70,8
Субсидии на возмещение части процентной ставки по инвестиционным кредитам (займам) на строительство и реконструкцию объектов для молочного скотоводства	4807,9	4749,9	3722,3	78,4	5915,4	5915,4	5008,5	84,7
Субсидии на возмещение части прямых понесенных затрат на создание и модернизацию объектов животноводческих комплексов молочного направления (молочных ферм)	0,00	403,9	359,1	88,9	6000,0	6000,0	3,192,5	53,2
Субсидии на 1 килограмм реализованного и (или) отгруженного на собственную переработку молока*	6199,2	6199,2	6167,5	99,5	13142,1	13142,1	11658,0	88,7
Поддержка по иным мероприятиям Госпрограммы, косвенно влияющим на развитие молочной отрасли								
Субсидии на поддержку племенного животноводства	4219,9	4219,9	4210,2	99,8	-	-	-	-
Субсидии на поддержку племенного КРС молочного направления	-	-	-	-	2619,0	2619,0	2111,4	80,6
Субсидии на 1 килограмм реализованного и (или) отгруженного на собственную переработку молока*	1926,2	1926,3	1924,5	99,9	-	-	-	-
Субсидии на возмещение части процентной ставки по краткосрочным кредитам (займам) на развитие животноводства, переработки и реализации продукции животноводства	2861,2	9225,1	8332,6	90,3	2810,4	2810,4	2257,4	80,3

Наименование мероприятия	2015 г.				2016 г.			
	утверждено Федеральным законом от 1 декабря 2014 г. № 384-ФЗ (редакция от 20 апреля 2015 г. № 93-ФЗ)	утверждено сводной бюджетной росписью на 1 января 2016 г.	исполнено на 1 января 2016 г.	% исполнения	утверждено Федеральным законом от 14 декабря 2015 г. № 359-ФЗ	утверждено сводной бюджетной росписью на 1 октября 2016 г.	исполнено на 1 октября 2016 г.	% исполнения
Субсидии на возмещение части процентной ставки по инвестиционным кредитам (займам) на развитие животноводства, переработки и развитие инфраструктуры и логистического обеспечения рынков продукции животноводства	24133,1	28952,5	27903,5	96,4	28692,5	28692,5	22715,4	79,2
Субсидии на возмещение части процентной ставки по долгосрочным, среднесрочным и краткосрочным кредитам, взятым малыми формами хозяйствования	5592,9	7215,6	5098,5	70,7	4738,8	4738,8	1575,5	33,3
Субсидии на поддержку начинающих фермеров	3200,0	3200,0	3200,0	100,0	4335,9	4335,9	3800,4	87,7
Субсидии на развитие семейных животноводческих ферм	3075,0	3075,0	3074,8	100,0	3861,0	3861,0	3437,4	89,0
Субсидии на грантовую поддержку СПОК для развития материально-технической базы	400,0	400,0	400,0	100,0	1000,0	1000,0	868,4	86,8
Субсидии на возмещение части прямых понесенных затрат на создание и модернизацию объектов селекционно-генетических центров в животноводстве и селекционно-семеноводческих центров в растениеводстве	-	-	-	-	2000,0	1247,8	232,2	18,61
Субсидии на возмещение части процентной ставки по краткосрочным кредитам (займам) на развитие селекционно-генетических и селекционно-семеноводческих центров в подотраслях животноводства и растениеводства	-	-	-	-	600,0	0,00	0,00	0,0

*Особенностью финансирования мероприятий по господдержке молочного скотоводства в 2015 году являлось распределение субсидий на 1 кг молока по 2 подпрограммам Госпрограммы: в рамках подпрограммы «Развитие подотрасли животноводства, переработки и реализации продукции животноводства» в объеме 1926,2 млн. рублей и в рамках подпрограммы «Развитие молочного скотоводства» - 6167,51 млн. рублей.

Косвенно на развитие молочного скотоводства также влияют иные меры (оказание несвязанной поддержки в области растениеводства, элитное семеноводство, возмещение части затрат на страхование в области растениеводства и животноводства).

В 2016 году объем господдержки молочной отрасли по отдельным мероприятиям Госпрограммы значительно вырос. Так, в 2016 году на возмещение части прямых понесенных затрат на создание и модернизацию объектов животноводческих комплексов молочного направления (молочных ферм), а также на приобретение техники и оборудования субсидии утверждены сводной бюджетной росписью в объеме 6000000 тыс. рублей, что более чем в 10 раз больше субсидий, утвержденных на данный вид господдержки в 2015 году - 403913,9 тыс. рублей.

Кроме того, постановлением Правительства Российской Федерации от 5 апреля 2016 года № 274 внесены изменения в Правила предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку племенного животноводства (постановление Правительства Российской Федерации от 4 декабря 2012 года № 1257), выделено отдельное мероприятие по поддержке племенного КРС молочного направления, средства по которому распределены в соответствии с таблицей 58 приложения 21 к Федеральному закону от 14 декабря 2015 года № 359-ФЗ «О федеральном бюджете на 2016 год».

Информация о динамике объемов производства и объемов государственной поддержки на 1 кг реализованного и (или) отгруженного на собственную переработку молока в разрезе сельхозорганизаций и КФХ по субъектам Российской Федерации представлена в таблице (без Республики Крым, г. Севастополя, г. Москвы, г. Санкт-Петербурга и Чукотского АО):

Субъект Российской Федерации	Произведено сельхозорганизациями, тыс. т			Перечислено сельхозорганизациям и КФХ субсидий на 1 кг молока, тыс. руб.					
	2014 г.	2015 г.	рост/падение 2015 г. к 2014 г., %	2014 г.		2015 г.			
				федеральный бюджет	региональный бюджет	федеральный бюджет	рост/падение федерального бюджета 2015 г. к 2014 г., %	региональный бюджет	рост/падение регионального бюджета 2015 г. к 2014 г., %
Республика Татарстан	1121,7	1172,97	4,37	476574,4	367483,1	453763,7	-4,79	257413,2	-29,95
Краснодарский край	911,47	941,69	3,21	511354,7	167735,3	469791,7	-8,13	134831,0	-19,62
Республика Башкортостан	659,59	688,67	4,22	326433,0	101171,7	369074,2	13,06	134698,0	33,14
Алтайский край	590,01	578,69	-1,96	338967,0	18000,0	257871,3	-23,92	13600,0	-24,44
Московская область	589,60	582,58	-1,20	316813,4	555108,9	269145,4	-15,05	558526,0	0,62
Удмуртская Республика	582,90	626,21	6,92	345246,7	311997,6	361567,2	4,73	74488,4	-76,13

Субъект Российской Федерации	Произведено сельхозорганизациями, тыс. т			Перечислено сельхозорганизациям и КФХ субсидий на 1 кг молока, тыс. руб.					
	2014 г.	2015 г.	рост/ падение 2015 г. к 2014 г., %	2014 г.		2015 г.			
				федеральный бюджет	региональный бюджет	федеральный бюджет	рост/ падение федерального бюджета 2015 г. к 2014 г., %	региональный бюджет	рост/ падение регионального бюджета 2015 г. к 2014 г., %
Ленинградская область	533,73	555,73	3,96	319185,5	485428,5	205907,2	-35,49	380000,0	-21,72
Свердловская область	525,26	534,55	1,74	187394,8	1398799,8	209943,6	12,03	1294524,0	-7,45
Новосибирская область	502,64	507,82	1,02	177060,7	83242,0	228512,1	29,06	73500,0	-11,70
Нижегородская область	500,18	505,76	1,10	231780,1	96060,0	253315,2	9,29	79119,5	-17,64
Кировская область	488,70	532,50	8,22	406702,7	44200,0	361492,6	-11,12	46310,0	4,77
Воронежская область	469,16	508,46	7,73	286195,3	61495,0	266324,9	-6,94	46631,1	-24,17
Вологодская область	421,48	448,28	5,98	275683,5	84119,6	277093,2	0,51	50827,7	-39,58
Белгородская область	405,97	405,99	0,01	240117,9	144685,8	228807,2	-4,71	99556,9	-31,19
Красноярский край	377,46	381,89	1,16	131645,9	113110,3	121954,3	-7,36	113110,3	0,00
Омская область	367,47	370,53	0,83	194496,2	63800,0	211267,2	8,62	55422,3	-13,13
Пермский край	362,73	382,38	5,14	166620,3	194882,1	212733,8	27,68	230555,7	18,31
Владимирская область	323,36	334,46	3,32	311930,4	40225,0	240842,9	-22,79	17673,0	-56,06
Рязанская область	311,43	322,31	3,38	131938,3	24015,1	193370,6	46,56	46300,0	92,80
Республика Мордовия	305,78	324,25	5,70	165945,6	21683,2	195191,3	17,62	56500,0	160,57
Тюменская область	280,31	284,93	1,62	59226,3	806150,0	60701,7	2,49	594500,0	-26,25
Республика Дагестан	268,45	278,05	3,45	225425,6	11880,2	123009,8	-45,43	6563,0	-44,76
Оренбургская область	244,11	235,14	-3,81	70890,8	196925,7	113944,9	60,73	101973,3	-48,22
Ярославская область	242,98	252,93	3,93	139101,5	81700,0	122784,5	-11,73	81700,0	0,00
Брянская область	209,51	211,56	0,97	158808,8	8388,2	147129,8	-7,35	7747,0	-7,64
Самарская область	206,58	218,54	5,47	44464,2	209027,0	68731,6	54,58	146165,7	-30,07
Калужская область	191,32	220,55	13,26	89610,5	47489,9	86382,3	-3,60	29783,6	-37,28
Пензенская область	183,28	189,41	3,24	110127,7	11829,9	108552,4	-1,43	8801,5	-25,60
Челябинская область	181,05	174,08	-4,01	61135,9	145000,0	58804,8	-3,81	123054,0	-15,14
Курская область	178,75	180,98	1,23	78338,1	19723,1	93350,1	19,16	14944,7	-24,23
Липецкая область	175,16	187,24	6,45	106960,7	50000,0	89034,0	-16,76	60000,0	20,00
Кемеровская область	172,91	177,41	2,53	128198,5	105812,5	88529,3	-30,94	27895,8	-73,64
Ростовская область	171,69	167,48	-2,51	118431,5	37700,0	46044,6	-61,12	37700,0	0,00
Ставропольский край	170,33	171,70	0,80	75367,2	9994,2	119330,5	58,33	6793,6	-32,03
Саратовская область	170,25	157,31	-8,22	81808,8	11794,0	62458,0	-23,65	4318,9	-63,38
Иркутская область	165,93	169,19	1,93	71205,4	27590,0	38352,3	-46,14	27059,0	-1,92
Смоленская область	158,56	151,32	-4,78	72528,9	100000,0	81444,5	12,29	89348,8	-10,65

Субъект Российской Федерации	Произведено сельхозорганизациями, тыс. т			Перечислено сельхозорганизациям и КФХ субсидий на 1 кг молока, тыс. руб.					
	2014 г.	2015 г.	рост/падение 2015 г. к 2014 г., %	2014 г.		2015 г.			
				федеральный бюджет	региональный бюджет	федеральный бюджет	рост/падение федерального бюджета 2015 г. к 2014 г., %	региональный бюджет	рост/падение регионального бюджета 2015 г. к 2014 г., %
Псковская область	151,24	159,24	5,02	77875,0	60000,0	90272,7	15,92	13468,3	-77,55
Кабардино-Балкарская Республика	146,79	138,06	-6,32	91302,6	4961,1	40675,5	-55,45	2078,6	-58,10
Тверская область	145,84	148,18	1,58	60945,6	18872,3	59770,4	-1,93	11816,6	-37,39
Чувашская Республика	135,95	143,77	5,44	58620,2	10805,5	79026,3	34,81	4159,3	-61,51
Орловская область	125,88	128,44	1,99	92541,0	4870,7	99126,3	7,12	5217,2	7,11
Тульская область	124,40	140,48	11,45	53841,6	18510,0	30860,5	-42,68	9917,4	-46,42
Ивановская область	115,03	122,67	6,23	56264,1	53784,9	73509,2	30,65	44572,7	-17,13
Ульяновская область	100,91	98,37	-2,57	34959,4	5179,1	54169,6	54,95	4500,0	-13,11
Республика Марий Эл	99,07	99,22	0,14	33178,8	20470,7	68918,4	107,72	23138,7	13,03
Архангельская область	92,91	97,70	4,90	86871,5	379149,5	62787,0	-27,72	410922,3	8,38
Калининградская область	92,00	107,27	14,23	38451,0	15500,0	47963,0	24,74	40000,0	158,06
Республика Саха (Якутия)	85,21	84,61	-0,70	8408,9	329573,6	16140,3	91,94	2091145,3	534,50
Тамбовская область	81,69	89,86	9,09	23567,7	32656,7	30062,5	27,56	1824,4	-94,41
Костромская область	79,11	83,13	4,84	53722,8	5995,5	58253,3	8,43	6000,0	0,07
Томская область	75,78	79,92	5,17	30319,2	219821,5	35745,5	17,90	220000,0	0,08
Волгоградская область	73,22	69,37	-5,54	56780,6	51947,7	26593,4	-53,16	50000,0	-3,75
Курганская область	72,07	71,99	-0,11	30404,6	94000,0	43241,5	42,22	119609,3	27,24
Карачаево-Черкесская Республика	65,65	65,39	-0,40	73151,5	1900,0	38984,3	-46,71	1446,4	-23,87
Республика Карелия	59,82	62,06	3,61	36583,8	106791,2	43486,2	18,87	102875,0	-3,67
Республика Хакасия	59,30	55,77	-6,34	13057,5	45500,0	19545,9	49,69	43489,1	-4,42
Новгородская область	54,99	53,53	-2,74	25513,4	8760,9	29170,4	14,33	8615,1	-1,66
Приморский край	46,97	55,79	15,82	17637,5	1080,1	20178,9	14,41	1852,0	71,47
Республика Коми	42,28	43,27	2,30	12232,1	162024,9	14069,3	15,02	192600,0	18,87
Республика Северная Осетия - Алания	40,97	38,67	-5,95	40297,8	10281,4	36365,5	-9,76	9500,0	-7,60
Амурская область	37,77	44,09	14,35	18844,8	5144,7	19644,7	4,24	3675,0	-28,57
Республика Калмыкия	33,44	29,08	-15,00	0,0	0,0	0,0		0,0	
Астраханская область	32,68	33,10	1,27	0,0	0,0	188,0		157,0	
Забайкальский край	25,16	24,91	-1,00	1653,2	4208,5	3199,3	93,52	25000,0	494,03
Хабаровский край	24,87	21,95	-13,32	8774,0	4586,7	11940,7	36,09	38960,0	749,41

Субъект Российской Федерации	Произведено сельхозорганизациями, тыс. т			Перечислено сельхозорганизациям и КФХ субсидий на 1 кг молока, тыс. руб.					
	2014 г.	2015 г.	рост/падение 2015 г. к 2014 г., %	2014 г.		2015 г.			
				федеральный бюджет	региональный бюджет	федеральный бюджет	рост/падение федерального бюджета 2015 г. к 2014 г., %	региональный бюджет	рост/падение регионального бюджета 2015 г. к 2014 г., %
Республика Бурятия	21,70	18,50	-17,30	6926,4	10605,9	8284,3	19,60	12760,0	20,31
Республика Ингушетия	21,41	28,12	23,87	315,8	93,0	6075,1	1823,7	320,0	244,09
Мурманская область	21,36	18,45	-15,78	6743,1	2596,4	12574,2	86,48	3166,6	21,96
Ханты-Мансийский АО - Югра	20,55	20,42	-0,63	1847,3	45443,0	4689,8	153,87	8516,8	-81,26
Сахалинская область	18,44	19,07	3,32	3997,5	64033,0	2928,7	-26,74	61000,0	-4,74
Республика Алтай	16,03	14,96	-7,13	8838,7	25500,0	8731,2	-1,22	35000,0	37,25
Республика Адыгея	12,91	13,79	6,38	3847,1	233,0	2789,5	-27,49	500,0	114,59
Камчатский край	9,85	10,07	2,21	2898,1	250,0	4252,9	46,75	400,0	60,00
Чеченская Республика	9,72	11,70	16,92	2413,3	290,0	4314,4	78,78	227,1	-21,70
Республика Тыва	8,07	7,68	-5,14	1915,9	5336,1	2430,3	26,85	1108,3	-79,23
Магаданская область	5,33	5,56	4,11	25,8	200,0	200,3	676,36	200,0	0,00
Ненецкий АО	3,11	3,13	0,61	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Еврейская АО	2,88	2,29	-25,31	926,3	7453,6	1201,5	29,71	4073,9	-45,34
Ямало-Ненецкий АО	1,89	1,82	-3,96	0,0	0,0	242,6		73435,0	

Приведенные в таблице данные показывают, что применяемый механизм государственной поддержки не оказывает достаточно эффективного влияния на увеличение объемов производства молока сельхозорганизациями и КФХ в субъектах Российской Федерации. Так, по сравнению с 2014 годом объемы производства молока были снижены сельхозорганизациями и КФХ в 26 субъектах Российской Федерации из 80. При этом объем субсидий из федерального бюджета отдельным из них был увеличен (Оренбургская, Ульяновская, Курганская, Новгородская области, республики Саха (Якутия), Хакасия и др.). В то же время при увеличении объемов производства по отдельным субъектам отмечается уменьшение объемов господдержки (республики Татарстан, Дагестан, Краснодарский, Красноярский края, Ленинградская, Кировская, Владимирская, Ярославская, Калужская области и др.).

Анализ отраслевой отчетности (форма ГП-46) показал, что по состоянию на 1 октября 2016 года Минсельхозом России заключены соглашения

о предоставлении субсидий на поддержку молочного скотоводства в рамках подпрограммы № 8 и субсидии по поддержке племенного КРС молочного направления в объеме 26333942,3 тыс. рублей (92 % от бюджетных ассигнований, установленных сводной бюджетной росписью) и 11592717,1 тыс. рублей из региональных бюджетов. Кассовое исполнение по состоянию на 1 октября 2016 года составило 31436240,6 тыс. рублей, или 82,9 процента.

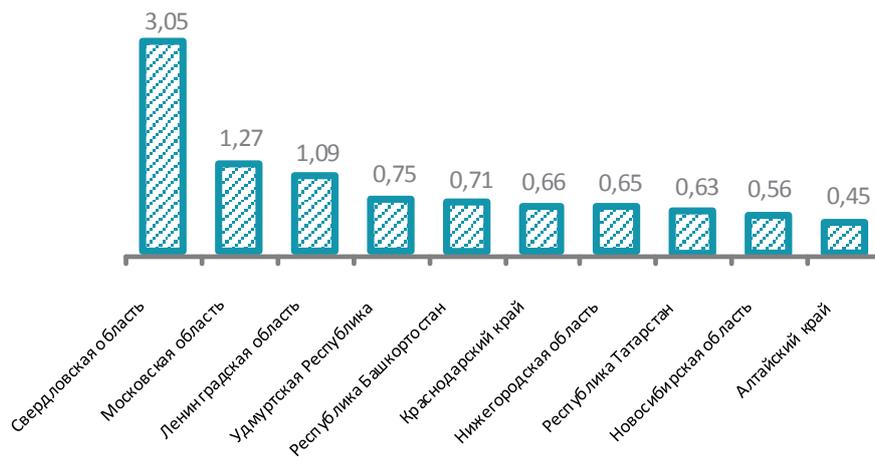
Структура и доведение средств государственной поддержки до сельхозпроизводителей (консолидированный бюджет) по состоянию на 1 октября 2016 года приведены в таблице:

(млн. руб.)

	Предусмотрено по соглашениям	Доведено до сельхозпроизводителей
Субсидии на поддержку племенного крупного рогатого скота молочного направления	3889,31	3163,31
Субсидии на возмещение части процентной ставки по инвестиционным кредитам (займам) на строительство и реконструкцию объектов для молочного скотоводства	7579,36	6072,63
Субсидии на возмещение части процентной ставки по краткосрочным кредитам (займам) на развитие молочного скотоводства	1666,48	1267,51
Субсидии на возмещение части прямых понесенных затрат на создание и модернизацию объектов животноводческих комплексов молочного направления (молочных ферм)	4755,90	3192,48
Субсидии на 1 кг реализованного и (или) отгруженного на собственную переработку молока	20035,61	17740,32

При распределении субсидий на 1 кг молока в 2015-2016 годах основной объем - 12034,9 млн. рублей, или 56,6 %, направлен 17 субъектам Российской Федерации (республики Татарстан, Башкортостан, Краснодарский, Алтайский, Красноярский, Пермский края, Московская, Ленинградская, Свердловская, Кировская, Новосибирская, Нижегородская, Воронежская, Вологодская, Белгородская и Владимирская области, Удмуртская Республика).

Только в 3 из 10 регионов - лидеров по производству товарного молока (республики Татарстан, Башкортостан, Удмуртия, Краснодарский и Алтайский края, Московская, Новосибирская, Ленинградская, Нижегородская, Свердловская области) расчетная ставка на 1 кг молока за счет консолидированных бюджетов больше 1 рубля на килограмм, что связано как с объемами производства, так и с финансированием за счет региональных бюджетов.



 Расчетная ставка субсидии на 1 кг молока, руб.

Так, в Свердловской (3,05 рубля/кг), Московской (1,27 рубля/кг), Ленинградской (1,09 рубля/кг) областях уровни финансирования из регионального бюджета составляют, соответственно, 86 %, 65 % и 65 %, то есть на 1 рубль федерального бюджета Свердловской областью выделено 6,1 рубля, Московской и Ленинградской областями - по 1,8 рубля.

Сопоставление фактических расходов 2015 года и прогнозных расходов 2016 года (по соглашениям) показывает, что на фоне роста объемов поддержки молочного скотоводства за счет субсидий в рамках подпрограммы № 8 и субсидии по поддержке племенного КРС молочного направления произошло реальное снижение уровня финансирования расходных обязательств субъектами Российской Федерации с 41,9 % до 30,6 %, то есть 1 рубль федерального бюджета софинансировал в 2015 году 0,72 рубля регионального бюджета, в 2016 году - 0,44 рубля.

Следует отметить невозможность или незаинтересованность отдельных субъектов Российской Федерации исполнять принятые обязательства по финансированию мероприятий, направленных на развитие молочной отрасли, и на слабую реализацию механизма финансовой ответственности регионов и персональной ответственности их руководителей за недостижение показателей результативности.

В 2016 году объем субсидий на 1 кг молока увеличился на 5016,7 млн. рублей по сравнению с 2015 годом и составил 13142,6 млн. рублей. В 2016 году объем господдержки из федерального бюджета за тонну произведенного молока в среднем составит 645,82 рубля (в 2015 году - 485,25 рубля/тонну; в 2014 году - 512,95 рубля/тонну; в 2013 году - 805,3 рубля/тонну).

Как показывают данные статистической отчетности, наблюдается спад динамики роста производства молока в сельхозорганизациях. Так, если в 2014 году производство молока выросло на 514 тыс. тонн (3,15 %), то в 2015 году - на 417 тыс. тонн (3,07 %). Поддержка за счет средств федерального бюджета за этот период снизилась на 3,5 %, консолидированного бюджета - на 3,7 процента.

Учитывая, что спецификой молочной отрасли является длительный производственный и инвестиционный цикл, высокая капиталоемкость проектов, низкая рентабельность производства, одним из финансовых инструментов господдержки, стимулирующим развитие молочной отрасли, является субсидирование части процентной ставки по инвестиционным кредитам, полученным в российских кредитных организациях, и займам, полученным в сельскохозяйственных кредитных потребительских кооперативах.

Данный механизм регулируется Правилами предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным в российских кредитных организациях, и займам, полученным в сельскохозяйственных кредитных потребительских кооперативах, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2012 года № 1460 (далее - Правила № 1460).

Нормативным актом определено, что субсидируются кредиты (займы), привлеченные сельхозтоваропроизводителями на развитие молочного скотоводства на срок от 2 до 15 лет, а также отдельные кредиты, полученные ЛПХ, отобранные Комиссией по координации вопросов кредитования АПК Минсельхоза России.

Анализ отраслевой отчетности показывает, что по состоянию на 1 июня 2016 года субсидировались 2112 инвестиционных проектов, направленных на развитие молочного скотоводства, отобранных в 2013-2015 годах на сумму 62939,8 млн. рублей, в том числе: на развитие молочного скотоводства - 52855,8 млн. рублей (84 % общего объема), на развитие переработки - 10084 млн. рублей (16 процентов).

В 2015 году на субсидирование части процентной ставки сводной бюджетной росписью были предусмотрены 4749,9 млн. рублей, кассовое исполнение составило 3722,3 млн. рублей, или 78,4%; на 2016 год - 5915,4 млн. рублей, по состоянию на 1 октября 2016 года кассовое исполнение - 5008,5 млн. рублей, или 84,7 процента.

Основными заемщиками являются сельхозорганизации, доля субсидированных кредитов по которым составляет 89,9 % (1898 кредитов на сумму 58451,4 млн. рублей). Средний размер субсидируемого кредита составляет: для организаций АПК (переработка) - 78,48 млн. рублей, СПОК - 53,65 млн. рублей, СХО - 30,8 млн. рублей, КФХ - 7,11 млн. рублей.

По информации Росстата, уровень использования среднегодовой производственной мощности организаций по выпуску цельномолочной продукции, масла сливочного (масляных паст), сыров и сырных продуктов, молочных продуктов сгущенных свидетельствует о реальной недозагрузке перерабатывающих мощностей, нехватке сырья.

(%)

Наименование продукции	2012 г.	2013 г.	2014 г.
Цельномолочная продукция (в пересчете на молоко)	59	59	59
Масло сливочное и пасты масляные	30	31	35
Сыры и продукты сырные	62	59	64
Продукты молочные сгущенные	63	60	62

Это подтверждают данные субъектов Российской Федерации. Так, в 2015 году в Ростовской области загруженность мощностей по переработке молока составляла порядка 50-60 %, в Республике Башкортостан - 60 %, в Архангельской области - 80 процентов.

В соответствии с пунктом 41 Плана первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 января 2015 года № 98-р, распоряжением Минсельхоза России от 27 марта 2015 года № 24-р утвержден перечень инвестиционных проектов, реализация которых способствует импортозамещению, в том числе в молочной отрасли (далее - распоряжение № 24-р).

Для решения указанных задач, а также увеличения производства молока и молокопродуктов Минсельхозом России были отобраны 166 инвестиционных проектов по молочному скотоводству и переработке молочной продукции. Отбор указанных проектов осуществлялся комиссией Минсельхоза России на основании заявок, представляемых органом управления АПК субъектов Российской Федерации, и в пределах средств, определенных федеральным бюджетом на очередной финансовый год.

По расчетам Минсельхоза России, реализация указанных инвестиционных проектов в молочной отрасли должна была обеспечить прирост мощностей по производству и переработке молока в 2015-2016 годах на 291,1 тыс. тонн: в 2015 году - на 232,6 тыс. тонн и 2016 году - на 58,5 тыс. тонн.

Объем привлеченных кредитных средств по инвестиционным проектам в молочном скотоводстве и переработке молочной продукции в рамках распоряжения № 24-р составил 24260,1 млн. рублей. Инвестиционные проекты реализуются в 44 субъектах Российской Федерации с 2012 года.

Основными критериями отбора являлись: срок заключения кредитного договора (2013 и 2014 годы, так как у данных проектов ввод в эксплуатацию составляет 2 года) и объем средств по кредитному договору. При этом, как правило, отбирались наиболее крупные проекты.

Анализ структуры инвестиционных проектов, направленных на импортозамещение, показывает, что при их отборе не учитывалась целесообразность их реализации с учетом федерального и регионального балансов производства сельскохозяйственной продукции, достижения положительных социальных эффектов, связанных с реализацией инвестиционного проекта, экономическая эффективность инвестиционного проекта и повышение уровня финансовой устойчивости организации, реализующей указанный проект.

Так, по Республике Башкортостан (лидер по производству молока в Российской Федерации) из 331 реализуемого на ее территории инвестиционного проекта были отобраны всего 4 проекта, направленных на импортозамещение. При общем объеме кредитных договоров на сумму 1848,9 млн. рублей на импортозамещение направлено 118,1 млн. рублей. Аналогично по Республике Татарстан из 30 инвестиционных проектов на сумму 3714 млн. рублей были отобраны 4 проекта на 523 млн. рублей, по Алтайскому краю из 114 инвестиционных проектов на сумму 740,3 млн. рублей были отобраны 3 проекта на 79,5 млн. рублей.

Ряд отобранных инвестиционных проектов не предполагает значительный прироста молока. Например, при одном реализуемом на территории Ростовской области инвестиционном проекте, направленном на импортозамещение в молочной отрасли, прирост производства молока составит 0,03 тыс. тонн, при этом регионом производится 1080,5 тыс. тонн молока. При 3 реализуемых проектах в Краснодарском крае прирост производства молока составит 1,25 тыс. тонн при производстве регионом 1328,2 тыс. тонн молока. Приведенные данные свидетельствуют о том, что при таком увеличении производства молока достижение положительного эффекта в рамках ускоренного импортозамещения представляется очень затруднительным.

Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации отмечают, что негативное влияние на развитие молочной отрасли оказала

нестабильная ситуация на рынке долгосрочного кредитования и повышение процентных ставок по кредитам.

Так, в связи с высокой закредитованностью и низкой рентабельностью производства молока в процессе ликвидации находится ООО «Донагрогаз» (Волгоградская область), которым в 2013 году введен в эксплуатацию современный молочный комплекс на 1200 голов мощностью 9,6 тыс. тонн молока (средняя продуктивность коровы 8000 кг молока в год). Размер кредитных средств, выданных ПАО «Сбербанк России» на реализацию данного проекта, составил 959,4 млн. рублей, соответствующий объем государственной поддержки в виде субсидий части процентной ставки за период с 2013 по 2015 год - 194,5 млн. рублей (в том числе 163,4 млн. рублей - за счет средств федерального бюджета).

По информации Минсельхоза России (письмо от 27 сентября 2016 года № ИК-24-16/10548), субъекты Российской Федерации в рамках отчета о реализации распоряжения № 24-р представили следующие данные: введено в эксплуатацию 64 объекта; на стадии реализации - 14 объектов; планируется ввести в 2016 году 10 объектов. По 78 инвестиционным проектам информация регионами не представлена.

Таким образом, можно сделать вывод, что Минсельхоз России не владеет в полном объеме информацией о предполагаемом вводе мощностей по инвестиционным проектам в молочной отрасли в рамках ускоренного импортозамещения.

Для реализации механизма проектного финансирования, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 11 октября 2014 года № 1044 «Об утверждении Программы поддержки инвестиционных проектов, реализуемых на территории Российской Федерации на основе проектного финансирования», для участия в программе отобрано и внесено в реестр 2 инвестиционных проекта в сфере молочного производства и 1 проект в сфере мясо-молочного производства по строительству: животноводческого комплекса в с. Верхний Икорец Бобровского района Воронежской области и приобретению племенного молодняка КРС; молочного комплекса на 5000 голов дойного стада вблизи с. Архангельское в Аннинском районе Воронежской области и животноводческого комплекса на 6000 голов КРС, приобретению племенных животных и строительству предприятия по производству цельномолочной продукции (Тверская область).

Однако их реализация и выход на проектную мощность с середины 2017 года по 2018 год включительно позволит увеличить производство молока только на 87,75 тыс. тонн, что в условиях дефицита сырья явно недостаточно.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 июня 2015 года № 624 утверждены Правила предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на возмещение части прямых понесенных затрат на создание и модернизацию объектов АПК, а также на приобретение техники и оборудования (далее - Правила № 624), предусматривающие предоставление субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, на территории которых реализуются инвестиционные проекты, направленные на строительство и (или) модернизацию животноводческих комплексов молочного направления (молочных ферм) с компенсацией 20 % (25 % для субъектов входящих в состав Дальневосточного федерального округа) затрат и селекционно-генетических центров в животноводстве по разведению и трансплантации эмбрионов КРС группы черно-пестрых, палевых и красных пород с компенсацией затрат 30 % (35 % для субъектов Дальневосточного федерального округа). Размер компенсации составляет не более предельного значения нормативных затрат и определен Минсельхозом России для содержания и доения коров в сумме 450,0 тыс. рублей за единицу мощности⁵.

Мощность молочных комплексов Минсельхозом России определяется показателем - количество скотомест. При этом структура, перечень оборудования и направлений, определяющих понятие «скотоместо» и компенсируемых за счет средств федерального бюджета, не определены. Так, стоимость скотоместа по отобранному инвестиционному проекту Липецкой области (988,26 тыс. рублей) в 5,8 раза выше соответствующей стоимости скотоместа в Вологодской области (170,77 тыс. рублей). То есть при 20 % компенсации затрат дополнительные расходы федерального бюджета на создание 1 скотоместа в Липецкой области составляют 359,23 тыс. рублей по сравнению с созданием скотоместа в Вологодской области.

Несмотря на принятую в середине 2015 года нормативно-правовую базу, отбор инвестиционных проектов был осуществлен Минсельхозом России только в декабре 2015 года (протокол заседания комиссии Министерства от 4 декабря 2015 года № АТ-17-90). В 2015 году к субсидированию части прямых понесенных затрат на строительство и (или) модернизацию животноводческих комплексов молочного направления (молочных ферм)

⁵ Приказ Минсельхоза России от 23 июля 2015 года № 317 «Об утверждении предельных значений стоимости единицы мощности объектов агропромышленного комплекса и предельных значений суммарной мощности объектов агропромышленного комплекса в целом по Российской Федерации, принятых и планируемых к приемке за счет создания и модернизации объектов агропромышленного комплекса».

отобраны 7 инвестиционных проектов в 7 субъектах Российской Федерации (республики Татарстан и Мордовия, Рязанская, Архангельская, Новосибирская, Воронежская и Калужская области).

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2015 года № 2690-р распределены средства федерального бюджета между отобранными регионами в объеме 403913,9 тыс. рублей (в том числе нераспределенный резерв - 1614,3 тыс. рублей), кассовое исполнение на 1 января 2016 года составило 359050,9 тыс. рублей, или 88,9 процента.

По данным Минсельхоза России, в 2015 году плановый показатель по отобранными проектам выполнен на 100 %, ввод мощностей осуществлен в объеме 8400 скотомест, что должно увеличить объем производства молока не менее чем на 50,4 тыс. тонн.

В 2016 году субсидируются также 2 проекта, связанных с созданием и модернизацией объектов селекционно-генетических центров в животноводстве, с объемом привлеченных инвестиций 1014330,0 тыс. рублей (размер субсидии из федерального бюджета составляет: Республика Башкортостан - 110953,8 тыс. рублей, финансирование на 1 сентября 2016 года не осуществлялось; Оренбургская область - 91912,8 тыс. рублей, кассовое исполнение на 1 сентября 2016 года - 100 процентов).

В соответствии с протоколом заседания комиссии Минсельхоза России от 30 декабря 2015 года № АТ-17-107 были также отобраны 28 инвестиционных проектов в 15 субъектах Российской Федерации для оказания поддержки в 2016 году.

Средства федерального бюджета распределены бюджетам субъектов Российской Федерации распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 марта 2016 года № 540-р в объеме 6000000,0 тыс. рублей, в том числе нераспределенный резерв - 1977638,3 тыс. рублей (распоряжением Правительства Российской Федерации от 3 сентября 2016 года № 1857-р распределение субсидий утверждено без нераспределенного резерва), кассовое исполнение по состоянию на 1 октября 2016 года составляет 3192475,4 тыс. рублей, или 53,2 процента.

Расчетный объем производства по инвестиционным проектам, отобранным и просубсидированным в 2016 году, - 445,4 тыс. тонн молока в год.

Необходимо отметить, что инвестиционные проекты, по которым осуществляется субсидирование прямых понесенных затрат, также могут поддерживаться через механизм субсидирования части процентной ставки в случае их реализации за счет кредитов, привлеченных в кредитных организациях. Учитывая опережающий рост себестоимости производимой

продукции и длительные сроки окупаемости проектов, совмещение мер способствует поддержке притока инвестиций в отрасль и повышению финансовой устойчивости производителей

В соответствии с Госпрограммой, показатель производства молока во всех категориях хозяйств на 2015 год установлен на уровне 33,65 млн. тонн, фактическое достижение целевого показателя (индикатора) составило, по данным Минсельхоза России, 30,78 млн. тонн (91,5 процента).

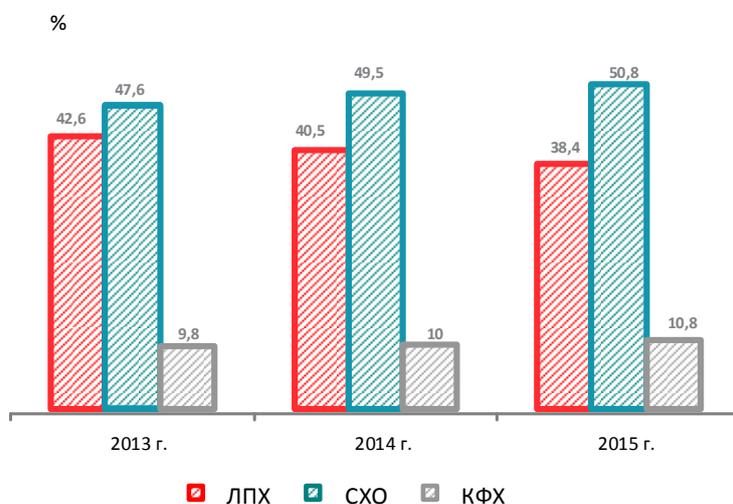
На 2016 год показатель производства молока во всех категориях хозяйств установлен на уровне 30,35 млн. тонн при базовом варианте финансирования (без выделения дополнительных средств) и 34,35 млн. тонн - при оптимальном варианте финансирования.

По данным Росстата, уровень самообеспеченности молоком за счет собственного производства (с учетом переходящих запасов) в 2015 году составил 81,2 % при пороговом значении, определенном Доктриной продовольственной безопасности, - 90 процентов.

По информации Национального союза производителей молока (Союзмолоко), структура хозяйств, занимающихся производством молока состоит из более чем 21 тыс. молочных предприятий, включая более 20 тыс. производителей сырого молока. Кроме того, производством молока занимается более 2 млн. ЛПХ.

Анализ структуры производства продукции сельского хозяйства по категориям хозяйств показывает, что за последние 3 года объем производства продукции в сельхозорганизациях и КФХ увеличился на 2,1 % и 1,1 % к показателям 2013 года, соответственно.

Структура производства продукции сельского хозяйства по категориям хозяйств отражена на графике:



По данным Росстата, поголовье коров в хозяйствах всех категорий по итогам 2015 года составило 8408,1 тыс. голов, сократившись по сравнению с 2014 годом на 1,4 %, в том числе: в сельхозорганизациях поголовье коров составило 3387,4 тыс. голов (-1,5 %), в КФХ - 1138,9 тыс. голов (+4,9 %), в ЛПХ - 3881,8 тыс. голов (-3,1 процента).

Общее поголовье коров по состоянию на 1 июля 2016 года - 8429,6 тыс. голов, сократилось к аналогичному периоду 2015 года на 178,8 тыс. голов (-2,1 %), в том числе: в сельхозорганизациях - 3367,1 тыс. голов (-1,5 %), в КФХ - 1171,1 тыс. голов (+4,4 %), в ЛПХ - 3891,4 тыс. голов (-4,3 процента).

Согласно статистическим данным производство молока в хозяйствах всех категорий в 2015 году составило 30796,9 тыс. тонн, увеличившись по сравнению с 2014 годом на 6 тыс. тонн, в том числе: в сельхозорганизациях - 14717,9 тыс. тонн (+2,5 %), в КФХ - 2034,8 тыс. тонн (+6,1 %), в ЛПХ - 14044,2 тыс. тонн (-3,2 процента).

За I полугодие 2016 года производство молока в хозяйствах всех категорий составило 15159,3 тыс. тонн, что на 5,5 тыс. тонн меньше аналогичного периода 2015 года (-0,1 %), в том числе: в сельхозорганизациях - 7686,4 тыс. тонн (+2,3 %), в КФХ - 989,0 тыс. тонн (+3,8 %), в ЛПХ - 6484,0 тыс. тонн (-3,2 процента).

Таким образом, данные Росстата по поголовью коров и объемам производства молока в ЛПХ свидетельствуют об устойчивом тренде на их сокращение.

В настоящее время статистическое наблюдение за деятельностью ЛПХ и других индивидуальных хозяйств граждан организовано на основе выборочного обследования по форме федерального статистического наблюдения № 2 «Производство сельскохозяйственной продукции в личных подсобных и других индивидуальных хозяйствах граждан», утвержденной приказом Росстата от 15 сентября 2015 года № 425 в соответствии с Методическими указаниями по проведению выборочного статистического наблюдения за сельскохозяйственной деятельностью личных подсобных и других индивидуальных хозяйств граждан⁶.

По информации Росстата, до 2016 года в целом по России обследованием были охвачены всего лишь 26 тыс. хозяйств во всех субъектах Российской Федерации (0,16 % в среднем по Российской Федерации от общего их числа).

⁶ Приказ Росстата от 28 ноября 2011 года № 465.

В 2015 году в соответствии с Планом мероприятий («дорожной картой») «Совершенствование системы показателей статистики труда с учетом резолюции I «Резолюция о статистике трудовой деятельности, занятости и недоиспользования рабочей силы», принятой 19 Международной конференцией статистиков труда (октябрь 2013 года)»⁷, была увеличена совокупность единиц выборочного обследования ЛПХ до 53 тыс. хозяйств (0,33 % в среднем от общего их числа в Российской Федерации).

Приказом Росстата от 3 декабря 2015 года № 605 «О внесении изменений в Методические указания по проведению выборочного статистического наблюдения за сельскохозяйственной деятельностью личных подсобных и других индивидуальных хозяйств граждан» утверждено распределение увеличенного объема выборочных совокупностей по субъектам Российской Федерации, и, начиная с 2016 года, выборочное обследование проводится по расширенной совокупности (до 53 тыс. хозяйств).

Как указывалось ранее, на генеральную совокупность выборки показателей животноводства ЛПХ средняя стандартная ошибка составляет около 4,5 %. Исходя из этих данных, погрешность при формировании официального статистического показателя «Производство молока в хозяйствах всех категорий, млн. тонн», по данным Росстата, только в секторе ЛПХ за 2014 год составляет более 652 тыс. тонн при объемах производства в хозяйствах населения - 14507,7 тыс. тонн, за 2015 год - порядка 632 тыс. тонн при объемах производства в хозяйствах населения - 14044,2 тыс. тонн.

Также вызывает сомнение возможность ЛПХ увеличивать объемы производства при общем тренде на сокращение поголовья коров, как это фиксируется Росстатом в отдельных субъектах Российской Федерации.

Так, в Кировской области поголовье коров в ЛПХ за период с 2014 по 2015 год сократилось на 1,0 тыс. голов (-11,1 %), при этом объем производства молока в ЛПХ за этот период увеличился на 186 тонн (+4,2 процента).

Аналогично в Республике Башкортостан, где поголовье коров в ЛПХ за период с 2014 по 2015 год сократилось на 14,1 тыс. голов (-5,1 %), при этом объем производства молока в ЛПХ за этот период увеличился на 11,5 тыс. тонн (+1,03 процента).

Такая же ситуация по республикам Адыгея, Кабардино-Балкария, Ингушетия и Чечня, Ростовской и Кемеровской областям, Камчатскому краю.

⁷ Постановление Правительства Российской Федерации от 14 сентября 2015 года № 973 «О совершенствовании статистического учета в связи с включением в официальную статистическую информацию показателя среднемесячной начисленной заработной платы наемных работников в организациях, у индивидуальных предпринимателей и физических лиц (среднемесячного дохода от трудовой деятельности)».

Например, в Республике Адыгея поголовье коров в 2015 году по отношению к 2014 году сократилось на 1,4 % (с 21,2 тыс. голов до 20,9 тыс. голов), производство молока увеличилось на 1,6 % (с 102,3 тыс. тонн до 104,1 тыс. тонн); в Ростовской области поголовье коров в 2015 году по отношению к 2014 году сократилось на 1,5 % (с 203,0 тыс. голов до 199,9 тыс. голов), производство молока увеличилось на 0,5 % (с 908,9 тыс. тонн до 913,0 тыс. тонн); в Республике Ингушетия поголовье коров в 2015 году по отношению к 2014 году сократилось на 8 % (с 16,3 тыс. голов до 15,0 тыс. голов), производство молока увеличилось на 1,9 % (с 45,3 тыс. тонн до 46,2 тыс. тонн); в Чеченской Республике поголовье коров в 2015 году по отношению к 2014 году сократилось на 0,5 % (с 99,7 тыс. голов до 99,2 тыс. голов), производство молока увеличилось на 0,8 % (с 252,0 тыс. тонн до 254,1 тыс. тонн); в Кемеровской области поголовье коров в 2015 году по отношению к 2014 году сократилось на 0,2 % (с 51,8 тыс. голов до 51,7 тыс. голов), производство молока увеличилось на 0,3 % (с 203,1 тыс. тонн до 203,7 тыс. тонн).

Следует отметить, что в Госпрограмме установлен целевой показатель (индикатор) «Производство молока в хозяйствах всех категорий, млн. тонн», при этом в соглашениях с субъектами Российской Федерации установлен показатель - «Производство молока в сельскохозяйственных организациях и КФХ, включая индивидуальных предпринимателей». Таким образом, регионы предоставляют отчетность о достижении значений показателя результативности использования субсидии на 1 кг молока без учета объемов производства в ЛПХ (приказ Минсельхоза России от 4 марта 2015 года № 84).

При оценке достижения показателя Госпрограммы «Производство молока в хозяйствах всех категорий, млн. тонн» Минсельхоз России использует данные Росстата (пункт 1.16.17 Федерального плана статистических работ), которые как показывает анализ, не достаточно точны при учете объемов производства молока ЛПХ.

По мнению Счетной палаты, незначительный охват статистическим наблюдением производства молока хозяйствами населения не позволяет объективно оценить объемы производства молока ЛПХ, что влияет на формирование отчетных данных по Госпрограмме, используемых Минсельхозом России.

С учетом изложенного, для реальной оценки объемов производства молока в Российской Федерации и определения уровня самообеспеченности представляется целесообразным исключить из учета объемы про-

изводства молока ЛПХ и скорректировать наименование целевого показателя (индикатора) Госпрограммы.

Важной характеристикой молочной отрасли является объем производства товарного молока. По данным Росстата, в I полугодии 2016 года показатель товарности в сельхозорганизациях составил 94,8 %, что превышает соответствующий показатель 2015 года - 94,4 %. При этом на переработку сельхозорганизациями были направлены 8554,3 тыс. тонн молока, что на 2,4 % больше, чем за этот период 2015 года.

Наиболее высокий уровень товарности в хозяйствах всех категорий в 2015 году показали регионы с относительно неблагоприятными природно-климатическими условиями для ведения молочного скотоводства. Это объясняется тем, что высокая концентрация производства молока в таких регионах, как Ненецкий АО, Архангельская и Мурманская области, Ханты-Мансийский АО, приходится на сельхозорганизации и крупные фермы, деятельность которых направлена на производство исключительно товарного молока. Среди лидеров по уровню товарности и многие регионы, являющиеся крупнейшими производителями молока (Республика Мордовия, Московская, Кировская, Ленинградская, Белгородская, Вологодская, Свердловская области).

Также на развитие молочной отрасли оказывает значительное влияние присутствие на отечественном рынке поставщиков импортного молока и молочной продукции, а также международных молочных компаний, занимающих большую долю рынка (Danone - Юнимилк и Вимм-Билль-Данн (Pepsi Co)).

В то же время, по данным Росстата, с учетом применяемых им коэффициентов пересчета, импорт молока и молокопродуктов в 2013 году составил 9445 тыс. тонн, в 2014 году - 9155 тыс. тонн, в 2015 году - 7011,0 тыс. тонн, за 6 месяцев 2016 года - 2956 тыс. тонн. Вместе с тем механизм досчета импорта молока, осуществляемый Росстатом, недостаточно прозрачен. Так, импорт молока и молочных продуктов, по информации ФТС России, в 2015 году составил 963,9 тыс. тонн, Росстат же в балансе молока и молокопродуктов указывает данный показатель в объеме 7011,0 тыс. тонн.

В рамках экспертно-аналитического мероприятия Счетной палатой осуществлен расчет прогнозной модели развития молочной отрасли к 2020 году без учета отдельных факторов, оказывающих влияние на развитие сельского хозяйства Российской Федерации в настоящий период (импорт, уровень инфляции и покупательная способность населения).

Оптимальная модель увеличения объемов производства молока для достижения пороговых значений Доктрины продовольственной безопасности представлена в таблице:

	Оптимальная модель
Население Российской Федерации, млн. человек*	146,3
Медицинская норма потребления, кг/человек/год	325
Средний удой в хозяйствах всех категорий, кг/год	5796,1
Поголовье коров в хозяйствах всех категорий, тыс. голов	11427,3
Объемы производства молока, тыс. тонн	47547,5
Пороговое значение Доктрины к 2020 году - 90 % (42792,8 тыс. тонн)	

*Для расчета использованы данные Росстата за 2015 год.

Расчет показывает, что для реализации оптимальной модели развития молочной отрасли и достижения пороговых значений Доктрины продовольственной безопасности к 2020 году необходима значительная интенсификация производства молока и молокопродуктов. Однако в течение последних 3 лет продолжается тенденция сокращения поголовья КРС, в том числе коров; объемы производства молока остались на уровне 2014 года. Продолжалась тенденция снижения покупательной способности денежных доходов населения. Так, если в 2013 году на среднемесячный денежный доход население страны могло приобрести 631 литр питьевого молока и 94 кг сливочного масла, то в 2014 году - 570 литров молока и 82 кг сливочного масла, а в 2015 году - 561 литр молока (-11,1 % к 2013 году) и 78 кг сливочного масла (-17 % к 2013 году).

При этом, по данным Национального союза производителей молока (Союзмолоко), норма потребления молока и молокопродуктов в 2015 году выполнялась только в 2 субъектах Российской Федерации: Республике Татарстан (361,5 кг/год на душу населения) и Алтайском крае (331,1 кг/год на душу населения).

Прогнозная модель роста объемов производства молока и молочной продукции, рассчитанная Счетной палатой Российской Федерации (без учета импорта, уровня инфляции и покупательной способности населения), представлена в таблице:

	Данные Росстата		Прогнозная модель				
	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.
Поголовье коров в хозяйствах всех категорий, тыс. голов	8511,1	8408,1	8618,0	8672,0	8726,3	8781,0	8835,9

	Данные Росстата		Прогнозная модель				
	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.
Средний удой в хозяйствах всех категорий, кг/год	4225,0	4424	4466,4	4592,1	4721,5	4854,5	4991,2
Объемы производства молока, тонн	30791,2	30796,9	32402,5	33523,7	34683,8	35884,0	37125,8
Доля производства продукции ЛПХ, %	46,7	45,6	44,5	43,4	42,3	41,2	40,1
Производство молока в СХО, тыс. тонн	16411,7	16744,7	17983,4	18974,4	20012,6	21099,8	22238,3
Товарное молоко, тыс. тонн	19695,1	20679,8	21713,8	22799,5	23939,5	25136,5	26393,3
Расчетный объем производства (удой на поголовье), тыс. тонн	35959,4	37203,7	38491,2	39823,1	41201,2	42626,9	44102,0
Население, обеспеченное молоком (325 кг на человека в год), млн. человек	94,74	94,75	99,7	103,15	106,72	110,41	114,23
Население Российской Федерации, млн. человек	143,7	146,3	146,5	148,0	149,2	150,4	151,7
Доля обеспеченного населения	65,9	64,7	68,1	69,7	71,5	73,1	75,3

Прогнозная модель, рассчитанная Счетной палатой, основанная на динамике развития производства в 2014-2015 годах, показывает, что к 2020 году при сохранении текущих условий производства молока поголовье коров во всех категориях хозяйств возможно увеличить по сравнению с 2015 годом до 8835,95 тыс. голов (лишь на 427,5 тыс. голов (+5 %)), при этом средний удой в хозяйствах всех категорий должен возрасти до 4991,2 кг/год (на 12,8 %) за счет роста средней продуктивности одной коровы на 647,2 кг/год.

С учетом средних значений за 2014-2015 годы объем производства молока расчетно составит 37125,8 тыс. тонн (+6345,1 тыс. тонн), но останется меньше порогового значения Доктрины продовольственной безопасности - на 5667 тыс. тонн.

При сопоставлении данных Росстата о численности населения за период 2013-2015 годов и истекший период 2016 года, прогнозного расчета численности населения до 2020 года и рассчитанного объема производства молока, доля населения, обеспеченного рекомендуемыми Минздравом России объемами потребления молока, возрастет с 65,9 % в 2015 году до 75,3 % в 2020 году.

Предлагаемая модель носит расчетный характер и реализуема при преобладании положительных факторов (благоприятный инвестиционный климат, природные условия и др.) и нивелировании влияния отрицательных (болезни животных, чрезвычайные ситуации и др.).

Следует отметить, что проектом распоряжения Коллегии Евразийской экономической комиссии «О совместных прогнозах развития агропромышленного комплекса, спроса и предложения государств - членов Евразийского экономического союза по основным видам сельскохозяйственной продукции и продовольствия на 2016-2017 годы», сформированным для оценки динамики развития сельскохозяйственного производства, инвестиционной привлекательности отраслей с учетом емкости рынка союза, состояния продовольственной безопасности, дается не столь оптимистичный прогноз развития молочной отрасли.

Так, прогноз снижения поголовья коров в Российской Федерации к 2017 году составляет 2,5 % по сравнению с 2015 годом (с 8402 до 8190 тыс. голов). При этом планируемый рост объемов производства молока - 1 % (с 30781 до 31090 тыс. тонн), то есть ожидается рост средней молочной продуктивности коровы на 3,5 % (с 3663,5 до 3796,1 кг/год). Также прогнозируется снижение общего импорта молока и молокопродуктов на 3,84 % (с 7331,8 до 7050,0 тыс. тонн), при увеличении ввоза из государств - членов Евразийского экономического союза на 5,2 % (с 4607,5 до 4848,2 тыс. тонн). Планируется долю импорта из государств - членов Евразийского экономического союза повысить с 62,8 % до 68,8 процента.

Анализ абсолютных значений прогнозных балансов взаимной торговли молоком и молокопродуктами показывает, что только Российская Федерация ориентирована на существенное увеличение импорта молока, в то время как Республика Беларусь (основной импортер молока и молочной продукции) в основном ориентирована на экспорт. При этом производственные показатели Республики Беларусь превышают российские: наблюдается прогнозный рост поголовья коров, существенный рост продуктивности коров (+7,4 % при +3,5 % в Российской Федерации), а также сам уровень продуктивности коров превышает российский в 2015 году на 26,1 %, а прогнозный на 2017 год - на 30,8 процента.

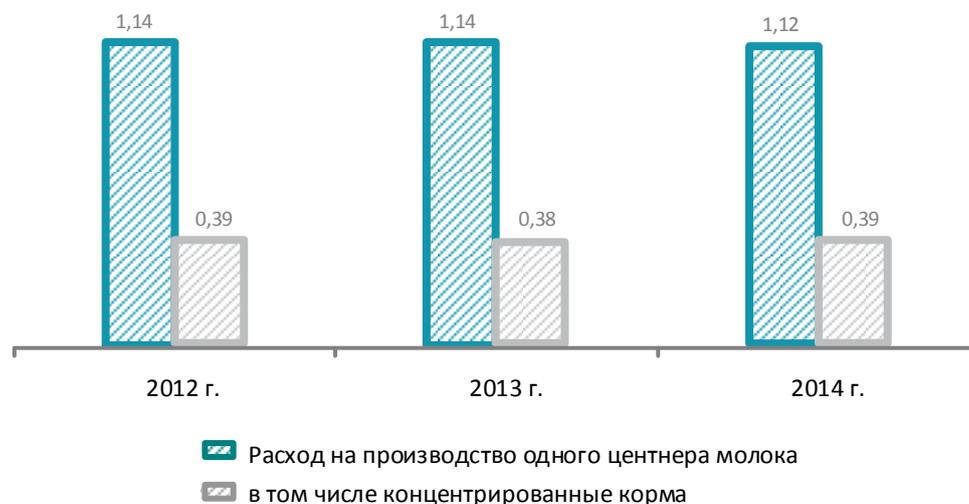
По мнению Счетной палаты, факторами, влияющими на импортозамещение в молочной отрасли, являются недостаточно высокие темпы роста производства молока, связанные, в том числе, с низкой молочной продуктивностью и воспроизводством стада, а также недостаточное развитие кормовой базы и селекции.

В 2015 году уровень выхода телят составил 78 телят в расчете на 100 коров и увеличился на 1,3 % по сравнению с 2014 годом. По информации Минсельхоза России, продуктивность коров в 2015 году увеличилась на 6,9 % (по сравнению с 2014 годом).

Высокий уровень товарности в хозяйствах всех категорий наблюдается в регионах с хорошей кормовой базой и высокой концентрацией производства молока в сельскохозяйственных организациях и на крупных фермах, деятельность которых направлена на промышленное производство исключительно товарного молока.

По данным Росстата, объем производства комбикормов за последние годы ежегодно увеличивается на 7-10 %, однако это относится к кормам для птицеводства и свиноводства. В то же время производство комбикормов для КРС сократилось на 1,7 %. Однако реальные объемы производства кормов назвать не представляется возможным, так как существует большое количество кормопроизводств, входящих в структуру животноводческих комплексов, комбикормовую продукцию которых Росстат не учитывает.

Анализ данных субъектов Российской Федерации показывает, что средний расход на производство 1 кг молока составляет 1,12 кг кормовых единиц (1 кг пшеницы составляет 1,06 кормовых единиц).



При этом необходимо отметить, что кормовая база определяется хозяйствующими субъектами исходя из качества стада и финансовых возможностей, природно-климатических условий регионов и уровня подготовки специалистов.

Так, в Алтайском крае засуха 2012 года привела к критической ситуации с заготовкой кормов, а паводок 2014 года и раннее установление снежного покрова вывели из кормового клина значительные площади посевов естественных кормовых угодий. Это привело к дефициту кормов в период 2012-2013 и 2014-2015 годов. В результате за период 2013-

2015 годов поголовье молочных коров в Алтайском крае сократилось на 37 тыс. голов, производство молока увеличилось только на 1,6 тыс. тонн.

В 2015 году в Волгоградской области в 19 муниципальных районах был введен режим чрезвычайной ситуации регионального характера, сложившейся вследствие гибели посевов сельскохозяйственных культур на площади 235,0 тыс. га, что привело к существенному увеличению стоимости кормов и, как следствие, снижению поголовья молочных коров.

Согласно информации субъектов Российской Федерации, средняя доля затрат на приобретение кормов в себестоимости производства молока составляет 70 %, а стоимость кормов зависит от их структуры (грубые, сочные, концентрированные), что влияет, в том числе, и на коэффициент конверсии кормов.

Субъект Российской Федерации	Коэффициент конверсии	Себестоимость производства 1 кг молока, руб./кг	Стоимость кормов, руб./тонн	Стоимость кормов (с учетом коэффициента конверсии)	Субсидируемый объем производства молока, тыс. тонн
Республика Коми	1,1	26,34	17238,0	18961,8	35,8
Амурская область	1,29	23,95	12747,2	16443,9	36,0
Красноярский край	1,16	16,9	10611,2	12309,0	371,1
Краснодарский край	0,9	17,82	13470,6	12123,5	829,0
Тверская область	1,12	15,62	9967,1	11163,2	149,8
Белгородская область	0,86	16,54	12612,5	10846,8	368,5

Как видно из приведенных данных, расчетная стоимость кормов в Республике Коми в 2015 году составила 17238 рублей за тонну, а с учетом коэффициента конверсии корма (1,1 в Республике Коми) стоимость составила 18961,8 рубля за тонну. Себестоимость производства 1 килограмма молока составила 26,34 рубля.

В Белгородской области с учетом коэффициента конверсии 0,86 (ввиду возможности сокращения издержек на приобретение комбикормовых добавок за счет небольшого логистического плеча (ЗАО «Завод премиксов № 1») стоимость 1 тонны кормов составила 10846,5 рубля, что с учетом относительно высокого объема производства (368,5 тыс. тонн), позволило снизить себестоимость 1 килограмма молока до 16,54 рубля.

Развитие кормовой базы напрямую влияет на продуктивность молочных коров. Этот показатель зависит в первую очередь от рациона, генетики и селекции, а также от уровня комфорта при содержании коров. По мнению экспертов, продуктивность молочной коровы зависит от кормов на 60-62 %, уровня селекционно-племенной работы - на 20-22 %, уровня комфорта животных - на 18-20 процентов.

По мнению экспертов, для повышения конкурентоспособности отечественного молочного скотоводства необходим генетический потенциал разводимого поголовья.

В государствах с развитым молочным животноводством продуктивность коров выше аналогичных показателей российского скота по удою более чем на 3 тыс. кг, содержанию жира и белка, соответственно, - на 0,25 - 0,47 % и 0,27 - 0,33 процента.

Анализ сведений, содержащихся на 1 января 2016 года в Государственном племенном регистре Российской Федерации (своде данных о племенных стадах), позволяет ранжировать маточное поголовье племенных животных в области молочного скотоводства по количеству и средней годовой продуктивности.

Информация о структуре пород и поголовье представлена в таблице:

Порода	Поголовье коров в племенных хозяйствах	Средняя продуктивность, кг/год
Черно-пестрая	419719	6362,62
Голштинская	101161	7768,36
Симментальская	46114	5436,09
Красно-пестрая	47104	5747,46
Айрширская	25509	6194,76
Красная степная	24919	4731,14
Ярославская	17604	5512,53
Бурая швицкая	12164	4939,89
Бестужевская	3214	4614,60
Костромская	2983	5812,86

Самыми распространенными породами в Российской Федерации являются: черно-пестрая (племенное поголовье всех типов 419719 голов со средней продуктивностью 6362,62 кг/год), голштинская (101161 голова; 7768,36 кг/год), симментальская (46114 голов; 5436,09 кг/год), красно-пестрая (все типы 47104 головы; 5747,46 кг/год), айрширская (25509 голов; 6194,76 кг/год).

Информация о наличии животных в хозяйствах, получающих господдержку, представлена в таблице:

	2013 г.		2014 г.		2015 г.	
	всего	племенные	всего	племенные	всего	племенные
Коровы	3278182	1234773	3204598	1227695	3235116	1277495
Молочные коровы	2760875	968092	2649207	956925	2635926	976314

Рекордсменом по молочной продуктивности среди пород является голштинская порода (например, максимальная продуктивность на ЗАО «Племенной завод «Рабитицы» в Ленинградской области - 11942 кг/год с поголовьем маточного стада 1350 голов).

Отраслевая отчетность Минсельхоза России (15-АПК) о наличии животных у сельхозтоваропроизводителей - получателей субсидий свидетельствует, что поголовье племенных коров увеличилось на 3,5 % (до 1277495 голов), а племенных молочных коров на 0,8 % (до 976314 голов) при общем тренде на сокращение поголовья.

В соответствии с отчетностью (13-АПК), по результатам 2015 года продуктивность коров возросла с 4872 до 5162 кг/год, что напрямую связано с увеличением доли племенных животных в стадах с 37,7 % до 39,5 % по всем коровам и с 35,1 % до 37 % по молочным коровам.

Согласно данным Государственного племенного регистра, на начало 2016 года в России действовали 1228 племенных хозяйств в области молочного скотоводства, однако ими не обеспечивается потребность в племенных животных, так как реализация племенного молодняка осуществляется небольшими партиями (от 50 до 100 голов).

Для стимулирования развития молочного и племенного животноводства за счет ввоза чистопородных племенных животных из-за рубежа НДС сокращен до 10 %, импортная пошлина отсутствует.

Необходимо подчеркнуть, что структура импортных поставок и средняя стоимость ввозимых животных существенно изменились. Так, за период 2013-2015 годов количество ввезенных племенных животных сократилось в 3 раза - с 97 тыс. голов до 33 тыс. голов, а за I полугодие 2016 года ввезены всего 6,6 тыс. голов.

При этом средняя цена одной головы увеличилась в 1,9 раза. Средняя стоимость импортированного животного в 2013 году составила 96,2 тыс. рублей, в 2014 году - 129,8 тыс. рублей, в 2015 году - 179,3 тыс. рублей, в I полугодии 2016 года - 161,7 тыс. рублей, а самые дорогие животные были привезены из Ирландии, Германии, Канады и Бельгии.

Общая тенденция потребления молока и молочных продуктов в Российской Федерации в пересчете на молоко на душу населения в год составила в 2013 году 248 кг, в 2014 году - 244 кг, в 2015 году - 210,4 кг, при рациональных нормах потребления - 325 кг/год/чел (утверждены приказом Минздрава России от 19 августа 2016 года № 614), что позволяет сделать вывод о недостаточности объемов молока и молокопродуктов для удовлетворения потребностей внутреннего потребления и обеспечения продовольственной безопасности Российской Федерации.

При общем уровне снижения производства сырого молока нельзя не отметить тенденцию роста производства сыров. За I полугодие 2016 года объем промышленного производства сыров и сырных продуктов достиг 185,3 тыс. тонн, превысив соответствующий показатель прошлого года на 3,5 %. Производство цельномолочной продукции в пересчете на молоко выросло на 3,1 % (до 3987,2 тыс. тонн), масла сливочного снизилось на 4,2 % (до 72,4 тыс. тонн), сметаны и творога увеличилось на 4,6 % (до 185,4 тыс. тонн) и 4,0 % (до 141,3 тыс. тонн), соответственно.

Анализ молочного рынка показывает, что, начиная с 2013 года, выросла себестоимость производства молока-сырья. Например, за период 2013-2015 годов себестоимость производства 1 центнера коровьего сырого молока в Волгоградской области возросла на 46,5 % (с 1315 до 1926 рублей), в Ростовской области - на 25,3 % (с 1481,2 до 1855,9 рубля), в Курской области - на 19,5 % (с 1427,2 до 1705,3 рубля), в Республике Карелия - на 14,75 % (с 1935 до 2220 рублей), в Ивановской области - на 12,2 % (с 1337,26 до 1499,9 рубля).

Ценовые тренды зависят от влияния множества факторов, так как закупочная цена сырого молока подвержена колебаниям в зависимости от сезонного фактора, необходимости конкурировать с перерабатывающими предприятиями с более дешевым ценовым сегментом импортного продовольствия, падения спроса.

По мнению Национального союза производителей молока (Союзмолоко), в структуре розничной цены 1 литра молока около 42 % формируют сельхозтоваропроизводители, еще 38 % - перерабатывающие предприятия и около 20 % - сфера обращения, из которых около 6 % добавляет посредническое звено, 14 % - организации розничной торговли.

Иная позиция у Молочного союза, по оценке которого формирование конечной цены в торговых сетях не зависит от стоимости продажи товаров перерабатывающими предприятиями, так как они формируют ценовую политику в зависимости от платежеспособного спроса населения, а недостающую маржу восполняют через занижение закупочных цен у производителей.

Анализ формирования розничной цены молока, проведенный в ходе экспертно-аналитического мероприятия показал, что в 2015 году средняя выручка производителя сырого молока, получающего господдержку в виде субсидии на 1 кг молока, составила 20,99 рубля/литр. При этом розничная цена молока питьевого цельного пастеризованного 2,5-3,2 % жирности в среднем составила 47,61 рубля/литр, то есть на 127 % (+26,2 рубля) выше

отпускной цены производителя сырья. Примерная структура затрат по переработке сырого молока включает в себя: сырье, вспомогательные материалы (упаковочные материалы, дезинфицирующие и моющие средства), содержание основных средств (расходы на ремонт), топливо и электроэнергию на технологические цели, оплату труда и прочее.

Например, в 2015 году в Тверской области стоимость реализации 1 кг сырого молока составила 20,49 рубля (рентабельность 28,9 процента).

Стоимость реализации молокоперерабатывающими предприятиями области молочной продукции составила 32,79 рубля/кг (+60 процентов).

Цена реализации в розничной торговле Тверской области в среднем за 2015 год составила 43,44 рубля/литр молока (+112 процентов).

Таким образом, продвижение молока-сырья по цепочке «производитель - переработчик - торговая сеть» с учетом наличия посреднического звена и торговых наценок добавляет к его стоимости более 100 процентов.

По состоянию на 1 июня 2016 года средняя потребительская цена на молоко 2,5-3,2 % жирности пастеризованное составила 48,3 рубля/кг, что на 16,9 % выше уровня цен к аналогичному периоду 2015 года, на масло сливочное - 408,6 рубля/кг (на 12,3 % выше), на сыры сычужные твердые и мягкие - 432,3 рубля/кг (на 11,4 % выше).

Необходимо отметить, что ежегодно среднее падение цены за I полугодие составляет порядка 5 %. Причиной традиционного снижения цен на молочном рынке в весенне-летний период является сезонное увеличение надоев молока, а сравнительно низкие темпы снижения цен в осенне-зимний период связаны с недостатком товарного молока на внутреннем рынке и повышенным спросом на него со стороны молокоперерабатывающих компаний.

С одной стороны, это выгодно сельхозтоваропроизводителям (они могут продавать свою продукцию по более высокой цене), но с другой стороны, удорожание сырья неизбежно ведет к повышению цен производителями готовой продукции и, следовательно, потребительских цен в розничной торговле. При этом повышение цен отражается не только на продукции, для производства которой требуется большое количество молока (сыры, сливочное масло, сухое цельное молоко и другие), но и на традиционных молочных продуктах (питьевое молоко, кисломолочная продукция - сметана, кефир, йогурт и другие), доля которых в структуре производства молочной продукции составляет около 50 процентов.

Например, для производства 1 кг сыра необходимо использовать около 10 литров молока, на производство 1 кг сливочного масла жирностью

82 % уходит около 17 литров молока жирностью 5 % или 29 литров молока жирностью 3 процента.

Негативным фактором является также увеличение объемов фальсификации молочной продукции недобросовестными молокоперерабатывающими предприятиями путем замены молочных жиров жирами растительного происхождения (попытка обойти проблему нехватки сырья) и удешевления, таким образом, готовой продукции, в первую очередь таких как сыр, творог, сливочное масло.

По оценкам отраслевого сообщества, при производстве сливочного масла замена 1 % молочного жира растительным позволяет экономить порядка 1,5 тыс. рублей с тонны готовой продукции.

По информации Роспотребнадзора, за период с 1 января 2016 года выявлены 214 случаев фальсификации сливочного масла (за период всех исследований с 2013 года - 542 случая), 44 (83) случая - молока питьевого, сыров - 37 (99), сметаны - 27 (47), творога - 42 (75), мороженого - 4 (9).

По результатам лабораторных исследований учреждений, подведомственных Россельхознадзору, за период с 1 января по 5 августа 2016 года были отобраны пробы 7879 партий молочной продукции в 84 регионах Российской Федерации, из которых 1973 (25 %) признаны несоответствующими требованиям по показателям качества и наличию фальсификации. При этом необходимо отметить, что информация представлена только по тем регионам, по которым выборочные исследования являются репрезентативными.

Субъект Российской Федерации	Количество исследованных партий	Количество партий, в которых выявлена фальсификация
Ивановская область	32	29
Курская область	68	24
Самарская область	56	21
Алтайский край	62	17
Новосибирская область	22	14
Тульская область	47	14
Владимирская область	37	12
Магаданская область	24	11
г. Санкт-Петербург	30	11
Чувашская Республика	28	10

Анализ показывает, что на территориях регионов с высокой степенью производства фальсифицированной продукции наблюдается также высокий ее торговый оборот. Лидерами же, как по производству фальсифици-

рованной молочной продукции, так и по ее обороту, являются Ивановская, Магаданская, Новосибирская области, г. Санкт-Петербург.

Таким образом, фальсификация продукции, во-первых, ставит добросовестных производителей в худшие условия, нивелируя экономическую заинтересованность в соблюдении стандартов и регламентов, во-вторых, снижает эффективность государственной поддержки и ее стимулирующую направленность на развитие молочного скотоводства, и, в-третьих, влечет существенный ущерб здоровью и качеству жизни населения.

Так, итогом недобросовестной конкуренции, сложившейся в связи с наличием на рынке фальсифицированной молочной продукции, по информации министерства сельского хозяйства и продовольствия Кировской области, стало скопление значительного количества нереализованной молочной продукции (в первую очередь сливочного масла) на складах кировских молокоперерабатывающих организаций.

Действенным инструментом по борьбе с фальсификатом стало создание некоммерческой организацией «Вятский молочный союз» (41 юридическое лицо: сельскохозяйственные и молокоперерабатывающие предприятия) рабочей группы по выявлению в торговых точках города и области фальсифицированных молочных продуктов. Рабочая группа проводит контрольные закупки образцов молочной продукции в торговых сетях и сдает их на испытания в аккредитованную лабораторию ФБУ «Кировский ЦСМ».

При выявлении молочной продукции с признаками фальсификата рабочей группой проводится претензионная работа: подача соответствующих заявлений в ФАС России, Роспотребнадзор, органы исполнительной власти регионов, предприятия которых допустили поставку некачественной молочной продукции в торговые сети Кировской области.

В Ростовской области в целях подтверждения соответствия международным стандартам качества с 2013 года действует система добровольной сертификации «Сделано на Дону». Министерством сельского хозяйства и продовольствия Ростовской области проводится работа по участию предприятий агропромышленного комплекса региона в прохождении данной сертификации.

Импорт пальмового масла в Российскую Федерацию в 2015 году в физическом объеме составил 889 тыс. тонн (+25,8 % к 2014 году), 91,2 тыс. тонн составил импорт кокосового (копрового), пальмоядрового масел или масла бабассу и их фракций (-3,6 % к 2014 году).

Ежемесячные поставки в 2016 году превосходят соответствующие объемы 2015 года. По итогам I полугодия 2016 года импорт пальмового масла

(ТН ВЭД 1511) оказался на 12,4 % выше в сравнении с 2015 годом. За январь-июнь 2016 года на территорию России были завезены 409 тыс. тонн пальмового масла (в 2015 году - 363,9 тыс. тонн).

При этом масла, предназначенные для пищевого использования, должны обязательно проходить процедуру оценки подтверждения соответствия требованиям технических регламентов Таможенного союза на пищевую продукцию и только после этого выпускаться в обращение на территории ЕАЭС.

Ответственность за фальсификацию молочной продукции предусмотрена статьей 14.43 КоАП РФ. Анализ судебной практики показывает, что размеры штрафов и сроки рассмотрения дел с учетом апелляционных и кассационных обжалований привлекаемых к ответственности лиц не всегда позволяют достичь целей административного наказания в части недопущения совершения новых правонарушений.

Так, в марте 2014 года в Тверской области был установлен факт фальсификации молочной продукции, и по месту нахождения организации в Саратовской области в августе был составлен и направлен в суд соответствующий протокол об административном правонарушении. Решением Арбитражного суда Саратовской области от 10 ноября 2014 года ОАО «Саратовский молочный комбинат» привлечено к административной ответственности по части 1 статьи 14.43 КоАП РФ в виде административного штрафа в размере 100 тыс. рублей. Судебные разбирательства, обжалование решения судов продолжались практически в течение года⁸.

При этом экономическая выгода, полученная недобросовестным производителем фальсифицированной молочной продукции за истекшие полтора года с момента обнаружения факта фальсификации продукции и до принятия решения о привлечении к административной ответственности, несоизмеримо выше размера штрафа, так как при среднем введении в продукцию растительной добавки в объеме 50 % размер экономии за счет использования растительных жиров составит порядка 75 тыс. рублей с тонны производимой продукции.

Необходимо отметить, что положения статьи 14.43 КоАП РФ предусматривают также ответственность продавцов за нарушение требований технических регламентов, однако с учетом большого количества отсылоч-

⁸ Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 14 сентября 2015 года № 306-АД15-10505 оставило решения судов без изменений и не удовлетворившим жалобу ОАО «Саратовский молочный комбинат».

ных норм, а также сложной доказуемости фактов их вины, привлечение продавцов к ответственности труднореализуемо.

Определенные правовые пробелы в законодательстве Российской Федерации не позволяют в достаточной мере развивать отрасль молочного скотоводства и производить качественную молочную продукцию. Так, в настоящее время отсутствуют нормативно закрепленные в виде инструкций методы контроля содержания большинства стабилизаторов, загустителей, наполнителей, эмульгаторов в молоке и молочной продукции. Отсутствуют методы контроля содержания аммиака, перекиси водорода, соды в сливках, молочной кислоты в кисломолочных продуктах, лимонной кислоты в молоке, многих красителей и многоатомных спиртов в молочной продукции.

По мнению Счетной палаты, борьба с фальсификацией должна носить комплексный характер, и в первую очередь должна быть направлена на снижение экономической заинтересованности при ее использовании.

В рамках проведенного Счетной палатой в период с 27 июня по 27 сентября 2016 года опроса среди населения Российской Федерации по теме «Оценка качества молока и молочной продукции в Вашем регионе» 21,9 % респондентов (из 2037 опрошенных) оценивают качество молока, реализуемого в своем регионе, как неудовлетворительное.

Итоги показывают, что 96,2 % респондентов являлись жителями городов. Из общего числа опрошенных 80,1 % являлись работающим населением.

Наиболее активными респондентами являлись люди в возрасте от 31 до 50 лет (51,5 %). Расходы респондентов на молоко и молокопродукты в неделю распределились следующим образом: до 500 рублей - 37,6 %, от 500 до 800 рублей - 28,7 %, свыше 800 рублей - 31,6 %. Покупка молока и молочной продукции предпочтительно (64,3 %) осуществляется респондентами в магазинах, с учетом выбора отечественного производителя, расположенного как в регионе проживания (50,8 % респондентов), так и других регионах (25,5 % респондентов). В более чем 60 % случаев респонденты относят к продуктам первой необходимости молоко, творог, сливочное масло, сыр и сметану.

Выводы

1. В настоящее время проблемы импортозамещения в сельском хозяйстве являются наиболее актуальными в связи с тем, что аграрный сектор продолжает демонстрировать рост, хотя его темпы постепенно замедляются.

По предварительным данным Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2016 года, количество сельскохозяйственных организаций составило 36,4 тыс. предприятий, КФХ - 174,8 тыс. хозяйств, ЛПХ - 18,8 млн. хозяйств.

Текущее состояние АПК Российской Федерации характеризуется ростом объемов производства продукции сельского хозяйства в хозяйствах всех категорий. За январь-июль 2016 года объем производства продукции сельского хозяйства в хозяйствах всех категорий в действующих ценах составил 2059,7 млрд. рублей, что на 65,9 млрд. рублей (+3,2 %) выше показателя за аналогичный период 2015 года.

Пороговые значения Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 30 января 2010 года № 120, практически полностью превышены в растениеводстве, в то время как в животноводстве наиболее проблемным является сектор молочного скотоводства. Уровень самообеспеченности молоком за счет собственного производства в 2015 году составил 81,2 % при пороговом значении, определенном Доктриной, - 90 процентов.

2. Министерство сельского хозяйства Российской Федерации, как ответственный исполнитель пункта 1 Плана мероприятий («дорожной карты») по содействию импортозамещению в сельском хозяйстве на 2014-2015 годы, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 2 октября 2014 года № 1948-р, не подготовило проект Указа Президента Российской Федерации о внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 30 января 2010 года № 120 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации» в части корректировки пороговых значений Доктрины.

3. Анализ нормативных правовых актов регулирующих предоставление отдельных мер государственной поддержки молочной отрасли свидетельствует о наличии ряда недостатков.

3.1. В правилах предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на 1 килограмм реализованного и (или) отгруженного на собственную переработку молока, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 22 декабря 2012 года № 1370, субсидии предоставляются на 1 кг коровьего молока высшего и (или) первого сорта и (или) козьего молока.

При этом предоставление субсидий в зависимости от сортности молока основано на Государственном стандарте ГОСТ Р 52054-2003 «Молоко

коровье сырое. Технические условия», подразделяющем молоко в зависимости от физико-химических и микробиологических показателей на сорта: высший, первый и второй. Действие данного ГОСТа, подлежащего отмене с 31 декабря 2015 года в соответствии с приказом Росстандарта от 9 июля 2014 года № 747-ст, было продлено для добровольного применения на период до 1 июля 2017 года.

Вместе с тем с 1 января 2016 года в Российской Федерации действует технический регламент Таможенного союза ТР ТС 033/2013 «О безопасности молока и молочной продукции», принятый решением Совета Евразийской экономической комиссии от 9 октября 2013 года № 67, согласно которому единые требования и критерии дифференциации сортности молока не установлены, характеристика молока определяется по физико-химическим и микробиологическим показателям (жирность, белок, сухой обезжиренный молочный остаток, молочнокислые микроорганизмы).

Таким образом предоставление с 1 января 2016 года государственной поддержки на 1 килограмм молока в размере 13142057,3 тыс. рублей в зависимости от его сортности не соответствует требованиям ТР ТС 033/2013.

По мнению Счетной палаты Российской Федерации, в целях учета норм ТР ТС 033/2013 в постановление Правительства Российской Федерации от 22 декабря 2012 года № 1370 необходимо внести изменения в части исключения сортности молока при предоставлении субсидий.

3.2. Анализ нормативно-правовой базы субъектов Российской Федерации свидетельствует о том, что она в целом дублирует положения федеральных актов. В то же время отдельными регионами при разработке и принятии региональных правовых актов к получателям субсидий предъявляются более жесткие требования.

Например, согласно постановлению правительства Республики Башкортостан от 12 марта 2013 года № 78 «Об утверждении порядка предоставления субсидий из бюджета Республики Башкортостан на 1 килограмм реализованного и (или) отгруженного на собственную переработку молока» размер ставки субсидии зависит от продуктивности коров: если она ниже 4000 кг - устанавливается минимальный размер ставки субсидий, более 6001 кг - ставка субсидий из федерального и регионального бюджетов возрастает практически в 3 раза.

Постановлением правительства Челябинской области от 11 февраля 2015 года № 32-П «О порядках предоставления субсидий на государственную поддержку отраслей молочного и мясного животноводства»

в отличие от критерия, установленного на федеральном уровне, предусматривается 5 основных критериев отбора получателей субсидий.

По мнению Счетной палаты Российской Федерации, данные подходы субъектов Российской Федерации позволяют более четко определять круг потенциальных получателей государственной поддержки и направлены на стимулирование производства молока в конкретном регионе.

3.3. По данным Россельхознадзора (письмо от 5 августа 2016 года № ФС-НВ-2/14635), Российская Федерация стабильно неблагополучна по лейкозу КРС. Так, в 2013 году лейкозом заболела 39061 голова КРС, в 2014 году - 37159 голов КРС, в 2015 году - 34216 голов КРС.

Так, по информации министерства сельского хозяйства и продовольствия Московской области, в настоящее время 43,6 % хозяйствующих субъектов являются неблагополучными по вирусному лейкозу КРС. В хозяйствах содержится 110,7 тыс. голов КРС, в том числе 51,1 тыс. коров, надои в среднем в год составляют 310 тыс. тонн молока, или свыше 50 % от валового производства молока в регионе.

В соответствии с пунктом 4.4 Правил по профилактике и борьбе с лейкозом КРС, утвержденных приказом Минсельхоза России от 11 мая 1999 года № 359, молоко от инфицированных лейкозом коров и коров оздоравливаемого стада разрешено сдавать на молокоперерабатывающий завод или использовать внутри хозяйства после пастеризации.

Однако положения указанных Правил не соответствуют разделу V приложения 5 технического регламента Таможенного союза ТР ТС 021/2011 «О безопасности пищевой продукции», принятого решением Совета Евразийской экономической комиссии от 9 декабря 2011 года № 880, в соответствии с которым к обращению допускаются сырое молоко и сырые сливки, полученные от здоровых животных из хозяйств, официально свободных от лейкоза в течение последних 12 месяцев.

В настоящее время в Российской Федерации отсутствует единый реестр сельскохозяйственных организаций неблагополучных и свободных от лейкоза в течение последних 12 месяцев, не имеется информации о зараженном поголовье в хозяйствах населения.

3.4. Как показывает анализ, несмотря на ужесточение общих подходов к безопасности молока и молочных продуктов, закрепленных в техническом регламенте Таможенного союза ТР ТС 033/2013 «О безопасности молока и молочной продукции», отдельные его требования, предъявляемые к качеству продукции, отличаются от мировых стандартов. Так, в техниче-

ском регламенте допустимый уровень по основному показателю санитарного состояния молока «бактериальной обсемененности (тыс./куб. см)» в сыром молоке составляет до 500 тысяч, что в разы превышает мировые нормативы.

4. Государственная поддержка молочного скотоводства, предусмотренная Государственной программой развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013-2020 годы, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 14 июля 2012 года № 717, осуществляется путем предоставления субсидий на основании заключенных Минсельхозом России с регионами соглашений. Эффективность предоставления государственной поддержки оценивается с учетом достижения показателей результативности. По итогам 2015 года 37 субъектов Российской Федерации не достигли планового значения показателя результативности по использованию субсидии на 1 килограмм реализованного и (или) отгруженного на собственную переработку молока.

По ряду субъектов Российской Федерации показатели результативности устанавливаются Минсельхозом России формально и не направлены на повышение эффективности осуществленных расходов.

Анализ свидетельствует об отсутствии увязки показателя результативности с объемами финансирования и его существенную зависимость от проводимой в регионах политики. Так, в Ленинградской области производство молока характеризуется интенсификацией производства в сельхозорганизациях и КФХ, ростом доли субсидируемого молока и надоев на 1 корову. В Ростовской области наблюдается увеличение объемов субсидируемого молока на фоне снижения производства в сельхозорганизациях и КФХ, при этом значительную долю в производстве молока занимает сектор ЛПХ, господдержку не получающий.

5. Структура получателей субсидий на поддержку 1 килограмма молока за период 2014-2015 годов показывает, что общее количество получателей субсидий возросло с 6185 до 8492 хозяйств (+37 %). При этом количество сельхозорганизаций увеличилось с 4568 до 5599 хозяйств (+23 %), КФХ - с 1574 до 2807 хозяйств (+78 %), СПоК - с 43 до 86 единиц (+100 %). За I полугодие 2016 года структура получателей практически сохранилась на уровне 2015 года.

В то же время в 2015 году общее количество сельхозорганизаций и КФХ, получающих господдержку на 1 кг молока незначительно: по сель-

хозорганизациям - 9,8 % от общего количества, по КФХ - 1,3 % от общего количества. ЛПХ господдержку не получают.

6. На господдержку молочной отрасли в 2014 году были предусмотрены 54000905,8 тыс. рублей, сводной бюджетной росписью - 76793397,8 тыс. рублей, кассовое исполнение составило 75843402,5 тыс. рублей (98,76 % сводной бюджетной росписи); в 2015 году - 56668171,3 тыс. рублей, сводной бюджетной росписью - 69820086,4 тыс. рублей, кассовое исполнение - 64612879,8 тыс. рублей (92,5 % сводной бюджетной росписи); в 2016 году - 77243773,8 тыс. рублей, сводной бюджетной росписью на 1 октября 2016 года - 75891597,5 тыс. рублей, кассовое исполнение за 9 месяцев 2016 года - 57939662,6 тыс. рублей (76,35 % к сводной бюджетной росписи).

В 2016 году объем господдержки молочной отрасли по отдельным мероприятиям Госпрограммы значительно вырос. Так, объем субсидий на 1 кг молока увеличился на 5016690,8 тыс. рублей, или в 1,6 раза по сравнению с 2015 годом, на возмещение прямых понесенных затрат на создание и модернизацию объектов животноводческих комплексов молочного направления (молочных ферм) - на 5596100 тыс. рублей, или в 15 раз больше по сравнению с прошлым годом.

7. Механизм государственной поддержки не оказывает достаточно эффективного влияния на увеличение объемов производства молока сельскохозяйственными организациями и КФХ. Так, в 2015 году по сравнению с 2014 годом объемы производства молока были снижены этими категориями в 26 субъектах Российской Федерации из 80. При этом объем субсидий из федерального бюджета отдельным регионам был увеличен (Оренбургская, Ульяновская, Курганская, Новгородская области, республики Саха (Якутия), Хакасия и др.).

8. При распределении субсидий на 1 килограмм молока в 2015-2016 годах основной объем - 12034,9 млн. рублей, или 56,6 %, направлен 17 субъектам Российской Федерации (республики Татарстан, Башкортостан, Краснодарский, Алтайский, Красноярский, Пермский края, Московская, Ленинградская, Свердловская, Кировская, Новосибирская, Нижегородская, Воронежская, Вологодская, Белгородская и Владимирская области, Удмуртская Республика).

При этом только в 3 из 10 регионов - лидеров по производству товарного молока (республики Татарстан, Башкортостан, Удмуртия, Краснодарский и Алтайский края, Московская, Новосибирская, Ленинградская, Нижегородская, Свердловская области) расчетная ставка на 1 кг молока за

счет консолидированных бюджетов больше 1 рубля на килограмм, что связано как с объемами производства, так и с финансированием за счет региональных бюджетов.

9. Сопоставление фактических расходов 2015 года и прогнозных расходов 2016 года (по соглашениям) показывает, что на фоне роста объемов поддержки молочного скотоводства за счет субсидий в рамках подпрограммы «Развитие молочного скотоводства» Госпрограммы и субсидии по поддержке племенного КРС молочного направления, произошло реальное снижение уровня финансирования расходных обязательств субъектами Российской Федерации с 41,9 % до 28,4 %, то есть 1 рубль федерального бюджета софинансировал в 2015 году 0,72 рубля регионального бюджета, в 2016 году - 0,44 рубля.

Это свидетельствует о невозможности или незаинтересованности отдельных субъектов Российской Федерации исполнять принятые обязательства по финансированию мероприятий, направленных на развитие молочной отрасли, и слабой реализацией механизма финансовой ответственности регионов и персональной ответственности их руководителей за недостижение показателей результативности.

10. В 2015 году на субсидирование части процентной ставки сводной бюджетной росписью были предусмотрены 4749,9 млн. рублей, кассовое исполнение составило 3722,3 млн. рублей, или 78,4 %; на 2016 год - 5915,4 млн. рублей, по состоянию на 1 октября 2016 года кассовое исполнение - 5008,5 млн. рублей, или 84,7 процента.

Анализ отраслевой отчетности показывает, что по состоянию на 1 июня 2016 года субсидировались 2112 инвестиционных проектов, направленных на развитие молочного скотоводства, отобранных в 2013-2015 годах на сумму 62939,8 млн. рублей, в том числе: на развитие молочного скотоводства - 52855,8 млн. рублей (84 % общего объема), на развитие переработки - 10084 млн. рублей (16 процентов).

Кроме того, в 2015 году в целях ускоренного импортозамещения в молочной отрасли распоряжением Минсельхоза России от 27 марта 2015 года № 24-р отобраны 166 инвестиционных проектов по молочному скотоводству и переработке молочной продукции, реализуемых в 44 субъектах Российской Федерации. Реализация указанных инвестиционных проектов обеспечит прирост мощностей по производству и переработке молока в 2015-2016 годах на 291,1 тыс. тонн: в 2015 году - на 232,6 тыс. тонн и 2016 году - 58,5 тыс. тонн.

Результаты экспертно-аналитического мероприятия показывают, что Минсельхоз России не владеет информацией о вводе мощностей по 78 инвестиционным проектам, направленным на ускоренное импортозамещение.

11. Ряд отобранных инвестиционных проектов в рамках импортозамещения не предполагает значительный прирост молока: при одном реализуемом в Ростовской области проекте он составит 0,03 тыс. тонн, а при 3 реализуемых проектах в Краснодарском крае - 1,25 тыс. тонн. При таком увеличении производства молока достижение положительного эффекта в рамках ускоренного импортозамещения представляется затруднительным.

12. В рамках реализации механизма проектного финансирования в 2015-2016 годах отобраны 3 проекта, что позволит в среднесрочной перспективе дополнительно к 2018 году произвести 87,75 тыс. тонн молока, что в условиях дефицита сырья недостаточно.

13. Несмотря на принятую в середине 2015 года нормативно-правовую базу, отбор инвестиционных проектов на возмещение прямых понесенных затрат на строительство и (или) модернизацию животноводческих комплексов молочного направления (молочных ферм) был осуществлен Минсельхозом России только 25 декабря 2015 года. Отобраны 7 инвестиционных проектов в 7 субъектах Российской Федерации (республики Татарстан и Мордовия, Рязанская, Архангельская, Новосибирская, Воронежская и Калужская области). Введены 8400 скотомест, что позволит увеличить объем производства молока на 50,4 тыс. тонн.

14. Объем импорта молока и молочных продуктов за 6 месяцев 2016 года увеличился по сравнению с аналогичным периодом 2015 года на 9,5 %. По данным Росстата, с учетом применяемых им коэффициентов пересчета импорт молока и молокопродуктов в 2013 году составил 9445 тыс. тонн, в 2014 году - 9155 тыс. тонн, в 2015 году - 7011,0 тыс. тонн, за 6 месяцев 2016 года - 2956 тыс. тонн.

Вместе с тем механизм досчета импорта молока, осуществляемый Росстатом, недостаточно прозрачен. Так, импорт молока и молочных продуктов, по информации ФТС России, в 2015 году составил 963,9 тыс. тонн. Росстат же в балансе молока и молокопродуктов указывает данный показатель в объеме 7011,0 тыс. тонн.

15. Производство молока в хозяйствах всех категорий за I полугодие 2016 года снизилось относительно соответствующего периода 2015 года на 5,5 тыс. тонн и составило 15159,3 тыс. тонн, в том числе: в сельхозоргани-

зациях - 7686,4 тыс. тонн (+2,3 %), в КФХ - 989,0 тыс. тонн (+3,8 %), в ЛПХ - 6484,0 тыс. тонн (- 3,2 процента).

На сырьевое обеспечение повлияло общее сокращение поголовья коров. За 6 месяцев 2016 года оно сократилось на 178,8 тыс. голов (-2,1 %) и составило 8429,6 тыс. голов, в том числе: в сельхозорганизациях - 3367,1 тыс. голов (-1,5 %), в КФХ - 1171,1 тыс. голов (+4,4 %), в ЛПХ - 3891,4 тыс. голов (-4,3 процента).

Таким образом, данные Росстата по поголовью коров и объемам производства молока в ЛПХ свидетельствуют об устойчивом тренде на их сокращение.

16. В Госпрограмме установлен целевой показатель (индикатор) «Производство молока в хозяйствах всех категорий, млн. тонн», при этом в соглашениях с субъектами Российской Федерации определен показатель - «Производство молока в сельскохозяйственных организациях и КФХ, включая индивидуальных предпринимателей». Таким образом, регионы предоставляют отчетность о достижении значений показателя результативности использования субсидии на 1 кг молока без учета объемов производства в ЛПХ.

При оценке достижения показателя Госпрограммы «Производство молока в хозяйствах всех категорий, млн. тонн» Минсельхоз России использует данные Росстата (пункт 1.16.17 Федерального плана статистических работ), которые, как показывает анализ, недостаточно точны при учете объемов производства молока хозяйствами населения.

Так, статистические данные по ЛПХ формируются Росстатом по результатам выборочных обследований в субъектах Российской Федерации на основе Методических указаний по проведению выборочного статистического наблюдения за сельскохозяйственной деятельностью личных подсобных и других индивидуальных хозяйств граждан (приказ Росстата от 28 ноября 2011 года № 465), согласно которым на генеральную совокупность выборки показателей животноводства средняя стандартная ошибка составляет около 4,5 процента.

До 2016 года обследованием охватывалось лишь 26 тыс. хозяйств во всех регионах, или 0,16 % в среднем от общего их числа; в 2016 году совокупность единиц выборочного обследования ЛПХ увеличена до 53 тыс. хозяйств, или 0,33 % в среднем от общего их числа по Российской Федерации.

Исходя из этих данных, погрешность при формировании официального статистического показателя «Производство молока в хозяйствах всех категорий, млн. тонн» в секторе ЛПХ за 2014 год составляет более 652 тыс.

тонн при объемах производства в хозяйствах населения, по данным Росстата, - 14507,7 тыс. тонн, за 2015 год - порядка 632 тыс. тонн при объемах производства в хозяйствах населения - 14044,2 тыс. тонн (расчетно).

По мнению Счетной палаты, незначительный охват статистическим наблюдением производства молока хозяйствами населения, не позволяет объективно оценить объемы производства молока ЛПХ, что влияет на формирование отчетных данных по Госпрограмме, используемых Минсельхозом России.

С учетом изложенного для реальной оценки объемов производства молока в Российской Федерации и определения уровня самообеспеченности представляется целесообразным исключить из учета объемы производства молока ЛПХ и скорректировать наименование целевого показателя (индикатора) Госпрограммы.

17. По экспертным данным, продуктивность молочной коровы зависит от кормов на 60-62 %, уровня селекционно-племенной работы - на 20-22 %, уровня комфорта животных - на 18-20 процентов.

Объем производства комбикормов для КРС сократился на 1,7 %. Негативное влияние на заготовку кормов в ряде регионов оказывают природно-климатические условия. Так, в Алтайском крае засуха 2012 года, паводок 2014 года привели к выбытию значительных площадей кормовых угодий и дефициту кормов. За период 2013-2015 годов поголовье молочных коров в Алтайском крае сократилось на 37 тыс. голов. В 2015 году в Волгоградской области гибель посевов сельхозкультур также привела к снижению поголовья молочных коров.

Согласно отраслевой отчетности сельхозтоваропроизводителей (без учета ЛПХ) за 2015 год поголовье племенных коров увеличилось на 3,5 % (до 1277495 голов), а племенных молочных коров - на 0,8 % (до 976314 голов) при общем тренде на сокращение поголовья. Продуктивность коров возросла с 4872 кг/год до 5162 кг/год, что связано с увеличением доли племенных молочных коров с 35,1 % до 37 процентов.

Действующие 1228 племенных хозяйств в области молочного скотоводства не обеспечивают потребность в племенных животных, так как реализация племенного молодняка осуществляется небольшими партиями (от 50 до 100 голов).

При этом за период 2013-2015 годов количество импортированных племенных животных сократилось в 3 раза (с 97 тыс. голов до 33 тыс. голов), средняя цена одной головы увеличилась в 1,9 раза (с 96,2 тыс. рублей в 2012 году до 179,3 тыс. рублей в 2015 году).

18. В анализируемый период продолжалась тенденция снижения покупательной способности денежных доходов населения. Так, если в 2013 году на среднемесячный денежный доход население страны могло приобрести 631 литр питьевого молока и 94 кг сливочного масла, то в 2014 году - 570 литров молока и 82 кг сливочного масла, а в 2015 году - 561 литр молока (-11,1 % к 2013 году) и 78 кг сливочного масла (-17 % к 2013 году).

Анализ формирования розничной цены молока, проведенный в ходе экспертно-аналитического мероприятия, показал, что в 2015 году средняя выручка производителя сырого молока, получающего господдержку, составила 20,99 рубля/литр, при этом розничная цена молока (2,5-3,2 % жирности) в среднем составила 47,61 рубля/литр, то есть на 127 % (+26,2 рубля) выше отпускной цены сырья.

Например, в 2015 году в Тверской области стоимость реализации 1 кг сырого молока составила 20,49 рубля, стоимость реализации молокоперерабатывающими предприятиями - 32,79 рубля/кг (+60 %), цена реализации молока в розничной торговле в среднем за 2015 год - 43,44 рубля/литр (+112 процентов).

Таким образом, продвижение молока-сырья по цепочке «производитель - переработчик - торговая сеть» с учетом наличия посреднического звена и торговых надбавок (наценок) добавляет к его стоимости более 100 процентов.

19. Импорт пальмового масла в Российскую Федерацию в 2015 году в физическом объеме составил 889 тыс. тонн (+25,8 % к 2014 году). По итогам I полугодия 2016 года импорт пальмового масла оказался на 12,4 % выше аналогичного периода 2015 года и составил 409 тыс. тонн.

По информации Роспотребнадзора, за I полугодие 2016 года выявлено 214 случаев фальсификации сливочного масла (за период всех исследований с 2013 года - 542 случая), 44 (83) случая - молока питьевого, сыров - 37 (99), сметаны - 27 (47), творога - 42 (75), мороженого - 4 (9).

По оценкам отраслевого сообщества, при производстве сливочного масла замена 1 % молочного жира растительным позволяет экономить порядка 1,5 тыс. рублей с тонны готовой продукции.

Таким образом, производство фальсифицированной продукции является экономически выгодным, так как происходит удешевление производства в первую очередь таких продуктов, как сыр, творог, сливочное масло, и для молокоперерабатывающих предприятий решается проблема нехватки сырья.

В рамках проведенного Счетной палатой в период с 27 июня по 27 сентября 2016 года опроса среди населения Российской Федерации по теме

«Оценка качества молока и молочной продукции в Вашем регионе» 21,9 % респондентов (из 2037 опрошенных) оценивают качество молока, реализуемого в своем регионе, как неудовлетворительное.

20. Прогнозная модель, рассчитанная в рамках экспертно-аналитического мероприятия, с учетом динамики развития производства в 2014-2015 годах показывает, что к 2020 году при сохранении текущих условий производства молока поголовье коров во всех категориях хозяйств возможно увеличить по сравнению с 2015 годом до 8835,95 тыс. голов (+5 %), при этом средний удой в хозяйствах всех категорий должен возрасти до 4991,2 кг/год (на 12,8 %) за счет роста средней продуктивности одной коровы на 647,2 кг/год.

К 2020 году объем производства молока составит 37125,8 тыс. тонн и будет меньше порогового значения Доктрины продовольственной безопасности на 5667 тыс. тонн, а доля населения, обеспеченного рекомендуемыми Минздравом России объемами потребления молока, возрастет с 65,9 % в 2014 году до 75,3 % в 2020 году. Данная модель рассчитана без учета факторов, влияющих на развитие сельского хозяйства (импорт, уровень инфляции и покупательная способность населения).

Предложения

1. Направить информационное письмо в Правительство Российской Федерации.

2. Направить отчет в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

Б.-Ж. ЖАМБАЛНИМБУЕВ