



Евразийский центр
по продовольственной
безопасности

Продовольственная безопасность в Евразийском регионе 2020

Тематические исследования



Продовольственная безопасность в Евразийском регионе 2020

Тематические исследования



Евразийский центр
по продовольственной
безопасности

ISBN 978-5-6045739-4-5

Содержание, суждения, интерпретации и выводы настоящей публикации являются исключительной ответственностью авторов сборника и никоим образом не являются отражением взглядов Евразийского центра по продовольственной безопасности.



«Продовольственная безопасность в Евразийском регионе 2020: тематические исследования» публикуется на условиях лицензии Creative Commons «Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International» (С указанием авторства-Некоммерческая-Без производных 4.0 Всемирная).

Научные редакторы:

Р.А. Ромашкин, кандидат экономических наук, заместитель директора Евразийского центра по продовольственной безопасности

Дж. Уодсворт, PhD, ведущий специалист по изменению климата Всемирного банка

Деррилл Д. Уотсон II, PhD, доцент экономики и заведующий кафедрой в Государственном университете Тарлтона (США)

П.П. Сорокин, кандидат сельскохозяйственных наук, профессор РГАУ–МСХА имени К. А. Тимирязева

Технический редактор:

Марина Семенова

Содержание

Предисловие	7
Продовольственная безопасность городов Узбекистана в условиях пандемии COVID-19 (Этенеш Асфату, Марина Ли, Инна Руденко, Фотима Сайдулмаева)	8
Краткое содержание	9
Исходная информация	9
Вопросы политики	13
Заинтересованные стороны	15
Варианты политики	17
Задание	21
Рекомендации по вопросам политики	21
Список рекомендуемой литературы	23
Список источников	23
Школьное питание в Республике Армения: вызовы, меры и политика по смягчению последствий кризиса COVID-19 (Анатолий Максимов)	26
Краткое содержание	27
Исходная информация	27
Вопросы политики	30
Заинтересованные стороны	32
Варианты политики	34
Задание	38
Рекомендации по вопросам политики	38
Список рекомендуемой литературы	39
Список источников	39

Трансформация системы сбыта продукции в фермерском хозяйстве под воздействием пандемии COVID-19 (Наталья Нестеренко, Сергей Мелоян)	41
Краткое содержание	42
Исходная информация.....	42
Вопросы политики	45
Заинтересованные стороны.....	47
Варианты политики.....	50
Задание.....	54
Рекомендации по вопросам политики.....	54
Список рекомендуемой литературы	54
Список источников	55
Влияние кризиса, вызванного пандемией COVID-19, на качество питания населения Еревана (Давит Пипоян, Мелине Бегларян, Седа Степанян).....	56
Краткое содержание	57
Исходная информация.....	57
Вопросы политики	60
Заинтересованные стороны.....	61
Варианты политики.....	62
Задание.....	66
Рекомендации по вопросам политики.....	66
Приложение	66
Список рекомендуемой литературы	70
Список источников	70
Воздействие пандемии COVID-19 на плодоовощной сектор Республики Армения (Наира Арутюнян, Елена Белова).....	72
Краткое содержание	73
Исходная информация.....	73
Вопросы политики	76
Заинтересованные стороны.....	78
Варианты политики.....	80
Задание.....	84
Рекомендации по вопросам политики.....	84
Список рекомендуемой литературы	86
Список источников	86

Регулирование российского экспорта пшеницы
в условиях пандемии COVID-19
(Сергей Киселев, Санат Сеитов) 88

Краткое содержание.....	89
Исходная информация.....	89
Вопросы политики.....	94
Заинтересованные стороны.....	97
Варианты политики.....	99
Задание.....	104
Рекомендации по вопросам политики.....	105
Список рекомендуемой литературы.....	105
Список источников.....	106

Воздействие пандемии COVID-19 на животноводство Ак-Талинского
района Кыргызской Республики
(Нурилла Ибраева) 108

Краткое содержание.....	109
Исходная информация.....	109
Вопросы политики.....	115
Заинтересованные стороны.....	117
Варианты политики.....	119
Задание.....	124
Рекомендации по вопросам политики.....	125
Приложение.....	127
Список рекомендуемой литературы.....	128
Список источников.....	128

Предисловие

Настоящий сборник является результатом совместной работы исследователей из стран Евразийского региона, экспертов Всемирного банка и Евразийского центра по продовольственной безопасности МГУ. Это уже пятый выпуск тематических исследований, которые ежегодно проводятся в целях углубления региональных знаний, поддержки научно-исследовательского сотрудничества, подготовки обоснованных мер политики по актуальным вопросам формирования устойчивых продовольственных систем для укрепления продовольственной безопасности в Евразии. Благодаря эффективности разработанного подхода тематические исследования стали регулярным элементом нашего вклада в совокупность региональных знаний и понимание политических последствий, связанных с продовольственной безопасностью в регионе.

Актуальность таких тематических исследований обусловлена тем, что они поднимают самые важные на сегодняшний день вопросы совершенствования механизмов обеспечения продовольственной безопасности региона. Авторы анализируют текущее состояние аграрного сектора в той или иной стране и на основе этого предлагают конкретные рекомендации по улучшению ее продовольственной безопасности.

В сборнике представлены кейсы, подготовленные 15 учеными из Армении, Кыргызстана, России и Узбекистана. В работах исследуются различные аспекты влияния пандемии COVID-19 на продовольственную безопасность и питание. В этой связи необходимо отметить, что среди стран Евразийского региона наиболее тревожная ситуация по заболеваемости, удельным показателям инфицирования и смертности сложилась в России и Кыргызстане. Россия продолжает оставаться на четвертом месте в мире по количеству подтвержденных случаев заболевания после США, Индии и Бразилии.

Пандемия вызвала снижение экономической активности и спроса на товары и услуги в таких отраслях, как энергетика, транспорт, туризм, HoReCa. Это негативно сказалось на ценах на энергоносители, привело к девальвации национальных валют стран Евразийского региона, разрыву производственно-сбытовых цепочек, сокращению денежных переводов из России от трудовых мигрантов, росту безработицы и бедности. В свою очередь, рост уровня безработицы и бедности, введение экспортных ограничений рядом стран (Россией, Украиной, Казахстаном), сбои в функционировании производственно-сбытовых цепочек вызвали ухудшение продовольственной безопасности и снижение качества питания в регионе.

Реагируя на эти вызовы, авторы кейсов изучили следующие вопросы: воздействие пандемии COVID-19 на питание населения и продовольственные системы городов Узбекистана и Армении; меры по бесперебойной организации школьного питания в Армении в условиях пандемии; перспективные направления трансформации систем сбыта на примере экофермы «Семейная», расположенной в Ленинградской области; меры по укреплению цепочек производства и сбыта плодоовощной продукции в Армении; предложения по оптимизации регулирования российского экспорта пшеницы в условиях ценовых шоков; направления обеспечения устойчивости животноводческой отрасли на примере Ак-Талинского района Кыргызстана.

В целом результаты проведенных исследований демонстрируют устойчивость сельскохозяйственного производства к пандемии, несмотря на временные затруднения с доступом производителей к ресурсам и финансам, а также на дефицит сезонной рабочей силы. Быстрая адаптация агропродовольственных систем к возросшим ограничениям во многом обусловлена расширением использования инновационных, главным образом цифровых, технологий.

Кроме того, в условиях пандемии произошел рост региональной агропродовольственной торговли на фоне сокращения импорта из третьих стран. Практически все евразийские государства увеличили внутрирегиональные поставки. Таким образом, рост региональной торговли способствовал смягчению негативных последствий влияния пандемии на продовольственную безопасность и питание в Евразии.

Тем не менее продовольственные системы стран региона сталкиваются с новыми вызовами — такими, как спад экономики, рост цен на продукты питания, снижение доходов населения, торговые ограничения. В этих условиях обеспечение продовольственной безопасности будет зависеть от того, насколько успешно евразийским государствам удастся выстроить систему социальной защиты уязвимых групп населения, поддержать конкурентоспособность продукции и цифровую трансформацию АПК. Все это свидетельствует о необходимости усиления взаимодействия в целях ответа на новые вызовы и разработки рекомендаций для лиц, принимающих решения в области продовольственной политики.

Надеемся, что тематические исследования настоящего сборника будут полезны для специалистов и внесут определенный вклад в решение многих вопросов продовольственной безопасности.

**Директор Евразийского центра
по продовольственной безопасности
МГУ им. М.В. Ломоносова,
член-корреспондент РАН, профессор
С.А. Шоба**



Photo credit: Efesenko on depositphotos

Продовольственная безопасность городов Узбекистана в условиях пандемии COVID-19

Этенеш Асфату, Марина Ли, Инна Руденко, Фотима Сайдуллаева

Фотография Efesenko с depositphotos

Краткое содержание

Пандемия COVID-19 стала новым вызовом для городских продовольственных систем. Цель данного тематического исследования — дать оценку продовольственной безопасности в условиях пандемии и режима строгих ограничительных мер (локдауна) в городах Узбекистана. Выводы сделаны на основе:

- опроса 652 городских жителей, проведенного методом случайной выборки в июле 2020 г.;
- официальных данных по индексу потребительских цен (ИПЦ) на продовольственные товары;
- учетных данных по производству и реализации продуктов питания.

Как показывают результаты исследования, несмотря на наличие продовольствия, потребители, живущие в городах, серьезно пострадали от кризисной ситуации, обусловленной коронавирусной пандемией. Более 60% респондентов отметили, что им не хватает средств на покупку еды в достаточном количестве. Свыше 90% опрошенных сократили расходы на продукты питания, в основном из-за роста цен. Снизилось и разнообразие потребительской корзины: многие респонденты вместо более дорогих мясных продуктов стали покупать хлеб, яйца и овощи. Уменьшилось потребление алкоголя, напитков и сладостей. Несмотря на рост цен, пшеничный хлеб и крупы остаются основными продуктами в рационе горожан.

Правительство предприняло ряд следующих шагов для обеспечения продовольственной безопасности в городах в условиях пандемии.

1. Транспортировка продовольствия и производство сельскохозяйственной продукции объявлены «жизненно важными» видами деятельности.
2. «Распечатаны» продовольственные стратегические резервы.
3. Увеличился импорт продуктов питания, выросли запасы продовольствия.
4. Организована финансовая поддержка социально незащищенных семей.

Городские потребители сохраняют оптимизм в отношении продовольственной безопасности в перспективе. Однако пока непонятно, как обеспечивать и поддерживать стабильное функционирование городских продовольственных систем в условиях роста пандемии и реализации мер по сдерживанию распространения коронавируса.

В настоящем исследовании предлагается пять вариантов политики по достижению устойчивости городской продовольственной системы:

1. содействие развитию городского фермерства;
2. совершенствование управления продовольственными стратегическими резервами;
3. свободная торговля продовольствием;
4. обеспечение бесперебойной работы городских систем социальной поддержки;
5. продолжение либерализации сектора производства пшеницы и рынка пшеницы.

Главными заинтересованными сторонами являются городские потребители и розничные продуктовые магазины, партнеры по развитию, ряд органов исполнительной власти Республики Узбекистан — Министерство экономического развития и сокращения бедности, Министерство занятости и трудовых отношений, Министерство сельского хозяйства, Министерство инвестиций и внешней торговли, Министерство финансов.

Исходная информация

Согласно данным Государственного комитета по статистике Республики Узбекистан (далее — Госкомстат), более половины (50,4%) населения страны (общая численность населения — 34 млн человек) проживает в городах, в которых, начиная с 17 марта 2020 г., ввиду угрозы распространения COVID-19 неоднократно вводился режим локдауна. В настоящем исследовании рассматривается влияние пандемии и режима ограничений на обеспеченность населения продовольствием и доступность продуктов питания в Ташкенте, Самарканде и Ургенче (рис. 1).

Рис. 1. Города Узбекистана, включенные в тематическое исследование (обозначены красным цветом), 2020 г.



Источник: <https://mapcruzin.com/free-uzbekistan-maps.htm>

Данные тематического исследования

Сбор первичных данных проводился в июле 2020 г. в виде интернет-опроса 652 городских жителей, отобранных случайным образом. Из них на момент опроса 44% проживали в Ташкенте, 19% — в Самарканде, 10% — в Ургенче, остальные 27% — в других городах. Более половины респондентов (54%) — женщины; большинство (67%) моложе 35 лет. Примерно половина опрошенных (47%) проживает в семьях из менее пяти человек, при этом самая большая семья состоит из восьми человек. Также были проведены интервью с представителями шести розничных продуктовых магазинов. Уровень продовольственной инфляции оценивался на основе данных по индексу потребительских цен (ИПЦ) на продовольственные товары, представленных Госкомстатом. Кроме того, использовались вторичные источники данных по мерам ликвидации последствий кризиса.

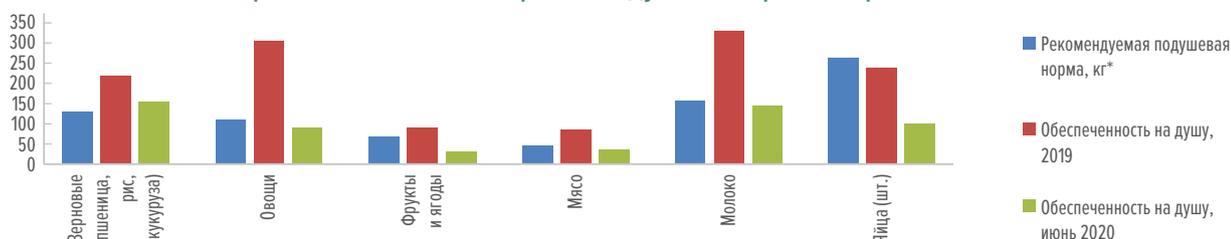
Обеспеченность продовольствием

Узбекистан полностью обеспечивает себя продовольствием. С начала 2000-х гг. в стране налажено бесперебойное снабжение населения продуктами питания (Spoor, 2000; Musaev et al., 2010). Обеспечение городов продовольствием в значительной степени зависит от поставок продукции, произведенной в близлежащих сельских районах. В 2019 г. до начала пандемии объем производства продуктов питания, составивший в денежном выражении 21 млрд долл. США, увеличился по сравнению с 2018 г. на 2,7%, при этом самый сильный рост (10%) был достигнут по зерновым культурам

(SSC Agricultural Statistics, 2020). Производство продуктов питания на душу населения (в кг) в 2019 г. превысило рекомендуемые нормы потребления по всем основным пищевым продуктам, кроме яиц (рис. 2). Дальнейшие перспективы производства продовольствия также благоприятны, принимая во внимание урожай 2020 г. (по состоянию на сентябрь), несмотря на снижение производства продовольствия на душу населения по состоянию на июнь 2020 г. (FAO, 2020). Как показывают результаты исследования, в период пандемии и локдауна серьезного дефицита продуктов питания в городских продовольственных системах не наблюдалось. Городские цепочки поставок продовольствия функционируют эффективно, население обеспечено продуктами питания в необходимом объеме и ассортименте.

В Узбекистане доля продовольствия в общем годовом объеме импорта составляет в среднем около 8%, большая часть продовольственных товаров (66%) ввозится из стран СНГ. В 2019 г. Узбекистан оставался нетто-импортером продовольствия. Объем импорта продуктов питания в денежном выражении составил 1,9 млн долл. США. Основные импортируемые виды продовольствия — крупы, пшеничная мука, сахар, тропические фрукты, мясо (в том числе мясо птицы), пищевое растительное масло (SSC Foreign Trade Reports, 2020). Пандемия привела к существенному повышению спроса на импортные товары для создания государственных стратегических резервов. В июле 2020 г. потребность в импорте пшеницы (3 млн т) на 7% превысила средний показатель за последние пять лет (FAO, 2020). Тем не менее ограничения, введенные некоторыми торговыми партнерами¹, вызвали в Узбекистане опасения относительно объемов импорта продовольствия, что привело к скачку цен.

Рис. 2. Производство продуктов питания на душу населения* в Узбекистане на июнь 2020 г. по сравнению с 2019 г. и рекомендуемые нормы потребления**



Источник: Расчеты авторов сделаны на основе данных Госкомстата по производству сельскохозяйственной продукции и численности населения.

Примечание: *Потребление всех продуктов питания, кроме яиц, приведено в кг/год на душу населения; яиц — в шт./год на душу населения.

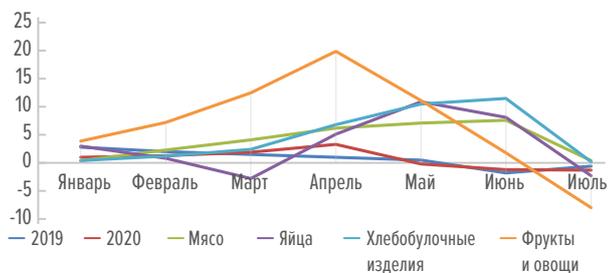
**Годовые подушевые нормы потребления, рекомендуемые Минздравом Узбекистана (2015)

¹ Россия, Казахстан и Кыргызстан ввели квоты на экспорт пшеницы, сои и подсолнечника с 1 апреля по 30 июня 2020 г.

Продовольственная инфляция и финансовая доступность продуктов питания

В первые месяцы после введения локдауна наблюдались внезапные скачки цен (рис. 3). С января по конец июля 2020 г. цены в целом выросли на 5%, достигнув пика в апреле. Наиболее существенное увеличение цен отмечалось на пшеницу и изделия из нее (на 11,5% в июне), а также на продукты питания с высоким содержанием белка — яйца (на 10,9% в мае) и мясо (на 7,6% в июне). Цены на яйца, следует уточнить, колебались. Стоимость плодоовощной продукции увеличилась в апреле на 19%, однако в последующие месяцы снизилась. Повышение цен в I квартале 2020 г. отчасти объясняется увеличением потребительского спроса, вызванного спекулятивным ростом цен, опасениями по поводу возможного дефицита на рынке и закупкой товаров впрок. В дальнейшем, после появления на рынке местной продукции нового урожая и удовлетворения потребительского спроса на продукты питания, произошла стабилизация цен, а затем и их снижение.

Рис. 3. Индекс цен на продовольствие в Узбекистане в 2019 и 2020 гг. по продовольственным группам, % к предыдущему месяцу



Источник: Расчеты авторов сделаны на основе данных Госкомстата по индексу потребительских цен (ИПЦ) на продовольственные товары.

Примечание: Подсчет ИПЦ на продовольственные товары производится Госкомстатом ежемесячно на основе рыночных данных по 170 продуктам питания в 78 городах.

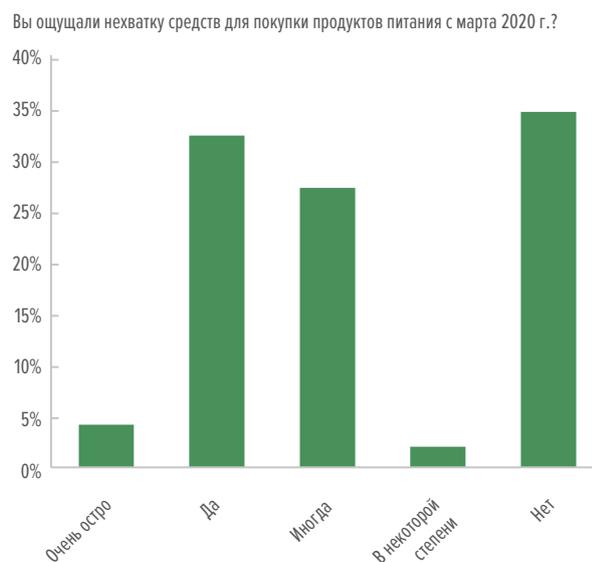
Как показывают результаты исследования, обеспеченность продовольственной системы продуктами не является гарантией продовольственной безопасности и полноценного питания. Для многих городских жителей значительная часть продовольственных товаров стала не по карману. Возможность приобретать продукты питания в достаточном количестве и разнообразить их ассортимент у населения снизилась из-за резкого сокращения числа занятых и уменьшения

доходов, получаемых в виде денежных переводов. Почти половина опрошенных — либо временно безработные (25%), либо работают время от времени (16%), либо совсем потеряли работу (6%). Девальвация в апреле национальной валюты на 6% привела к дальнейшему снижению покупательной способности потребителей по основным продуктам питания (WB, 2020).

В период локдауна более 60% респондентов не имели средств для покупки продуктов питания в достаточном количестве, при этом некоторые отметили, что к июню, на момент проведения опроса, проблема нехватки средств обострилась (рис. 4).

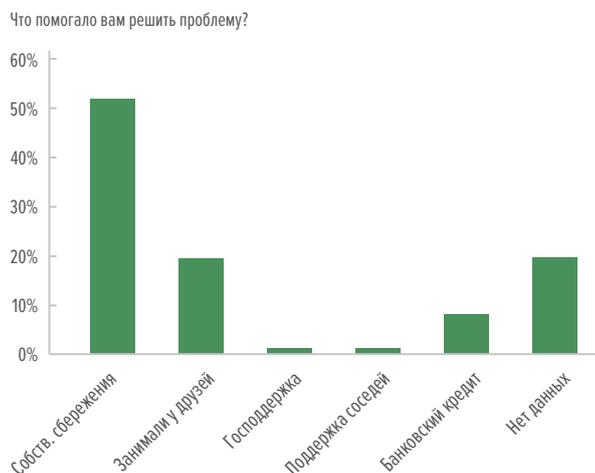
Более половины опрошенных признались, что были вынуждены тратить на продукты питания часть своих сбережений, 20% пришлось занимать деньги у друзей и родственников, 10% взяли льготные кредиты в государственных банках (рис. 5). Реже всего для решения денежных проблем использовались такие механизмы, как государственная и местная поддержка. Возможно, это объясняется тем, что целенаправленная социальная помощь, связанная с ситуацией пандемии, не носила широкомасштабного характера, размер пособия был небольшой (всего 25 долл. США на семью), а выплаты осуществились с огромной задержкой — только в августе 2020 г.

Рис. 4. Нехватка дохода для покупки продуктов питания среди опрошенных жителей городов, % от общего числа респондентов (652 чел.)



Источник: Результаты интернет-опроса жителей городов, июль 2020 г.

Рис. 5. Стратегия решения проблемы, выбранная опрошенными жителями городов, % от общего числа респондентов (652 чел.)



Источник: Результаты интернет-опроса жителей городов, июль 2020 г.

Изменение ассортимента покупаемых продуктов питания и пищевых предпочтений

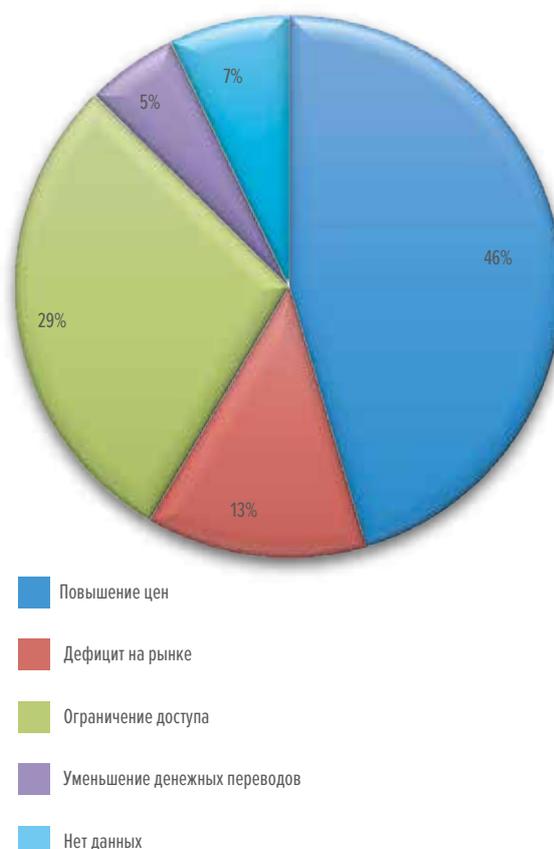
Пандемия и локдаун привели к изменению модели поведения покупателей-горожан. Из-за роста и колебаний цен на продовольствие потребителям стало сложнее с финансовой точки зрения покупать продукты для здорового и разнообразного питания. Некоторые респонденты (30%) приобретали больше продуктов впрок, потому что режим самоизоляции вынуждал людей готовить и принимать еду дома. Однако по мере продолжения пандемии большинство городских потребителей (40%) скорректировало количество покупаемых продуктов питания в сторону уменьшения.

Основная причина снижения объема покупок — рост цен на продовольствие (рис. 6). Треть респондентов объяснили, что стали меньше приобретать продуктов питания, поскольку прекратили посещать привычные магазины — либо из-за их временного закрытия, либо из-за желания делать покупки в «более безопасных» торговых точках или супермаркетах, где нет большого скопления людей. Примерно 13% респондентов в качестве причины минимизации покупок указали дефицит на рынке. Однако, по словам представителей розничных магазинов, несмотря на временный дефицит из-за закрытия оптовых баз (для проведения

дезинфекции) или задержек в логистических цепочках, серьезных продовольственных проблем не возникало. По результатам опроса, городские потребители (60%) удовлетворены разнообразием и качеством продуктов питания на рынке.

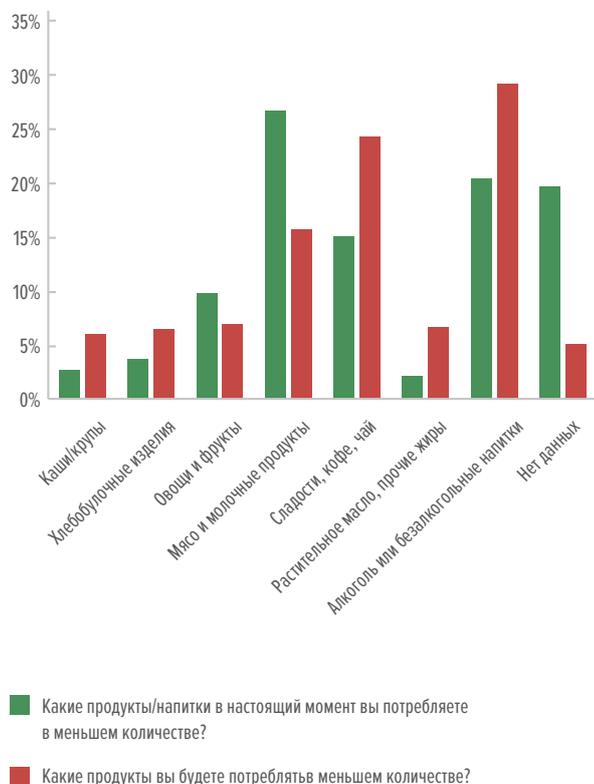
Пищевые предпочтения населения сдвинулись от богатых белком дорогих продуктов в сторону более дешевых продуктов первой необходимости — хлеба, круп, овощей. В первую очередь респонденты снизили потребление мяса и молочных продуктов (рис. 7), следом за этим — алкоголя, напитков, сладостей. Меньше всего сократилось потребление круп, растительного масла и жиров. В случае продления локдауна и дальнейшего уменьшения доходов респонденты планируют еще в большей степени сократить потребление алкоголя и напитков, но основной составляющей их рациона по-прежнему останутся хлеб и крупяные изделия.

Рис. 6. Причины снижения объема продовольственных покупок в период пандемии, % от общего числа респондентов (652 чел.)



Источник: Результаты интернет-опроса жителей городов, июль 2020 г.

Рис. 7. Изменение пищевых предпочтений, покупаемых продуктов питания в период пандемии, % от общего числа респондентов (652 чел.)



Источник: Результаты интернет-опроса жителей городов, июль 2020 г.

Потребление продуктов питания

Неполноценное питание и недостаток в рационе таких микроэлементов, как йод, фолиевая кислота, железо, витамины, — распространенная проблема в Узбекистане, несмотря на повышение уровня обеспеченности страны продовольствием. В 2019 г. почти 2 млн человек (более 6% населения) не имели полноценного питания, при этом в 2018 г. более 5 млн человек страдали от анемии, а задержка роста наблюдалась у 3% детей в возрасте до пяти лет (FAO, 2019; UNICEF, 2019). Среди жителей Узбекистана увеличивается число людей с ожирением; в 2020 г. доля населения, страдающего ожирением, составила 28% (Шодмонов, 2020). Главные причины этого явления — рост доступности высококалорийных переработанных продуктов, низкая осведомленность населения о принципах сбалансированного питания, повышение цен на продукты

здорового питания. Ожидается, что в городах в период локдауна, введенного из-за пандемии, показатели неполноценного питания продолжат ухудшаться из-за сокращения семейного бюджета на покупку продовольствия, нарушения режима питания и по причине низкой физической активности в условиях самоизоляции.

Вопросы политики

Из различных мер политики, которые правительство Республики Узбекистан предприняло для обеспечения продовольственной безопасности в стране, можно выделить шесть самых важных.

1. В целях предотвращения дефицита продовольствия в городах и обеспечения рынка основными продуктами питания (включая пшеничную муку, зерновые культуры, картофель, лук, мясо птицы, сахар) региональные власти «распечатали» государственные стратегические резервы, находившиеся на складах и в холодильных камерах государственных и частных оптовых хранилищ.

Проблема. Воздействие пандемии на городскую продовольственную систему может длиться месяцами или даже годами, создавая существенные проблемы продовольственного обеспечения и порождая угрозу истощения резервов. Ввиду неопределенности будущего в условиях продолжения пандемии городским организациям по планированию необходимо обеспечить эффективное формирование продовольственных запасов за счет нового урожая, а также разработать планы действий в случае непредвиденных обстоятельств. Кроме того, нужно оперативно обновлять базу точных данных по наличию продовольственных запасов в каждом городе, усовершенствовать и сделать более прозрачным процесс сбора информации.

2. В Узбекистане обнулены ставки таможенных пошлин и акцизов на ввоз в страну продовольственных товаров, также принято решение не вводить меры по ограничению экспорта продовольствия. В 2020 г. для пополнения резервов продовольствия до необходимых объемов наибольшую долю в общей товарной структуре импорта составили продукты питания. В апреле 2020 г. Министерство инвестиций и внешней торговли установило до 31 декабря 2020 г. нулевые ставки таможенной пошлины и акцизного налога на ввозимые в страну муку, мясо, молочные про-

дукты и сахар (Указ Президента № 5978). До начала пандемии размер пошлин на эти товары достигал от 5 до 20%. Предполагается, что девальвация национальной валюты (на 6%) может повысить экспортную конкурентоспособность узбекских фруктов и овощей.

Проблема. Неясно, как меры политики в сфере трансграничной торговли, которые призваны стабилизировать продовольственную инфляцию и реализации которых способствует временное обнуление таможенных пошлин на ввоз в страну продовольственных товаров, повлияют на продовольственную безопасность в долгосрочной перспективе. Непонятно, как нулевые ставки таможенной пошлины и акцизного налога на импортируемые товары скажутся на доходах местных производителей и какие инструменты мониторинга будут задействованы. Девальвация узбекской валюты, хотя и способствует экспорту, но вместе с тем приводит к повышению потребительских цен внутри страны в разгар пандемии. Кроме того, тесные торговые связи с партнерами по СНГ создают высокие риски для Узбекистана, поскольку большинство этих стран вводят торговые ограничения.

3. Местные власти объявили поставки продовольствия (логистика, рынки) «жизненно важными» и обеспечили беспрепятственную транспортировку продуктов питания в период локдауна. Продуктовые супермаркеты, небольшие магазины и оптовые базы продолжали работать. Функционирование сельскохозяйственных производственных цепочек, включая производство продуктов питания, сбор и переработку урожая, было поддержано мерами, которые Министерство сельского хозяйства предприняло для доставки сельскохозяйственных ресурсов, материалов, продуктов питания и перевозки рабочих. Транспортным компаниям выдали наклейки на автотранспортные средства для прохождения через «зеленые коридоры» в целях беспрепятственной перевозки сельскохозяйственного сырья, продукции и рабочих от ферм и складских помещений до розничных магазинов. Благодаря перечисленным мерам удалось не допустить дефицита продовольствия в городах.

Проблема. Процесс выдачи разрешений на перемещения (наклейки на автотранспортные средства) перевозчикам продуктов питания, а также проверки этих разрешений на многочисленных дорожных контрольно-пропускных пунктах в течение одной поездки были организованы недостаточно эффективно. Подготовка необходимых документов повышала нагрузку на продовольственные логистические системы и увеличивала операционные

затраты, что, в свою очередь, вызывало задержки при транспортировке продуктов питания, особенно в городах «красной зоны», где был зафиксирован высокий уровень заболеваемости.

4. Правительство предприняло меры для снижения цен на основные продукты питания. Местные власти проводили проверки потребительских рынков с целью не допустить искусственного дефицита, а также в случае внезапного увеличения цен и закупок впрок регулировали цены на социально значимые продовольственные товары, например на пшеничную муку и подсолнечное масло. Данные шаги противоречат мерам по либерализации рынков. До начала пандемии было принято Постановление Президента Республики Узбекистан (№ ПП-4634), в котором заявлялось о начале либерализации рынка пшеницы в 2020 г, включая поэтапную отмену практики производства зерновых на основе госзаказа и полную отмену с 2021 г. практики установления государством закупочных и отпускных цен на зерно. Однако резкий скачок цен на пшеницу в период пандемии напугал политиков, отвечающих за разработку мер в данной сфере, заставил их вернуться к политике самообеспечения страны пшеницей и прибегнуть к регулированию цен. Об этом свидетельствует госзаказ на закупку в июле 2020 г. по ценам ниже рыночных в целях стабилизации потребительских цен за счет производителей пшеницы.

Проблема. Возникает риск, что реформам, направленным на либерализацию рынка, будет дан обратный ход и все достижения будут сведены на нет.

5. В качестве главной движущей силы восстановления экономики правительство выбрало сельскохозяйственный сектор. В мае 2020 г. Президент Узбекистана подписал Постановление (№ ПП-4700) «О дополнительных мерах по обеспечению продовольственной безопасности, рациональному использованию имеющихся ресурсов и государственной поддержке сельского хозяйства в период коронавирусной пандемии». Из бюджета выделено 5 млн долл. США (50 млрд сумов) для «предоставления сельскохозяйственных участков с целью вовлечения малообеспеченных сельских семей в выполнение сезонных (сельскохозяйственных) работ в небольших хозяйствах». Таким образом, местные органы выделяют малообеспеченным сельским семьям, оставшимся без работы, земельные участки с грунтовыми водами для производства и продажи продуктов питания (Tulyakov, 2020). В рамках данного антикризисного пакета была также предоставлена поддержка сельскохозяйственным предприятиям (Указ № 5978). В апреле 2020 г.

было объявлено о налоговых льготах, отсрочке платежей по кредитам, выданным фермерским хозяйствам, а также отсрочке налоговых платежей.

Проблема. Большинство мер по поддержке сельского хозяйства и государственные средства по обеспечению занятости реализуются в сельских районах. Возникает вопрос, как меры стимулирования фермеров и политику государственной финансовой помощи сельскому населению можно применить в городах для поддержки малообеспеченных жителей, в том числе для развития городского сельского хозяйства, хранения, переработки и маркетинга продовольственных товаров.

6. 19 марта 2020 г. Президент Узбекистана объявил о создании Антикризисного фонда для привлечения 1 млрд долл. США (10 трлн сумов) (Указ Президента № 5969). Примерно 9% средств фонда планировалось потратить на выплату единовременного социального денежного пособия 400 тыс. адресатам — социально незащищенным семьям и гражданам, а также малым предприятиям, которые из-за вынужденного временного простоя в период карантина лишились дохода. Социальные выплаты в размере 25 долл. США из расчета на одну семью (223 тыс. сумов) были произведены в конце июля 2020 г. В Узбекистане зарегистрировано свыше 1,7 млн социально незащищенных семей (5% населения страны). В основном к этой категории относятся семьи, где главой является женщина, семьи с инвалидами, большие семьи и одинокие пенсионеры по старости (MoEDPR, 2020; UNCMТ, 2020). Кроме того, в июле Президентом учрежден Благотворительный фонд для привлечения на добровольной основе частных спонсоров в целях финансирования мер по снижению последствий кризиса. Средства фонда были направлены на дополнительную материальную поддержку населения, нуждающегося в социальной защите, а также на вознаграждения медиков, борющихся с коронавирусной инфекцией. Сообщается, что меры социальной поддержки помогли уязвимым группам населения избежать наихудших последствий кризиса (Tulyakov, 2020).

Проблема. Размер социальных выплат недостаточен. Они производятся с задержками. Социальные пособия нуждающимся были выплачены лишь после того, как угроза нехватки еды в семьях достигла опасного уровня. В условиях продолжающегося кризиса единовременная выплата не является достаточной мерой для поддержания устойчивой продовольственной безопасности людей. Также важно определить новые уязвимые группы населения для их включения в систему адресной

социальной поддержки, поскольку в период кризиса городские жители, работающие в неформальном секторе, а также мигранты, вернувшиеся на родину, потеряли доход в виде денежных переводов.

Заинтересованные стороны

Ниже перечислены восемь заинтересованных сторон, включенных в исследование.

Городские потребители

Жители городов настроены оптимистично в отношении воздействия пандемии в долгосрочной перспективе. Более 40% опрошенных полагают, что кризис — явление временное. При этом горожане обеспокоены главным образом снижением доходов и ростом безработицы. Меньше всего людей волнует угроза отсутствия продовольствия и продовольственная безопасность. В качестве будущей стратегии продовольственной безопасности потребители предлагают такую меру — делать больше домашних заготовок и запасать продукты в достаточном количестве. В период локдауна горожане стали заниматься выращиванием продовольственных культур, особенно в малых городах, где много частных домов с небольшими приусадебными участками. А респонденты из более крупных городов, например Ташкента, допускают, что им придется сократить потребление продуктов питания и перейти на более простой рацион.

Городские продуктовые магазины и оптовые базы

У розничных магазинов серьезных логистических проблем не возникало, поскольку в период локдауна они сумели обеспечить транспортировку продуктов питания. Однако доставка часто осуществлялась с задержками по той причине, что водителям требовалось получить разрешение на перевозку. Кроме того, в ряде случаев из-за режима самоизоляции и карантина численность работающего персонала на некоторых уровнях системы снабжения сокращалась. По словам

представителей шести розничных продуктовых магазинов Самарканда и Ташкента, большая часть основных видов продовольствия поступает из двух источников: один из них — производители, которые находятся в радиусе 50 км и доставляют товар напрямую в розничные продуктовые магазины, второй — оптовые базы.

Министерство сельского хозяйства

Минсельхоз предоставляет техническую поддержку производителям продуктов питания и отвечает за регулятивный надзор в продовольственном секторе. В период пандемии министерство осуществляло технический контроль по обеспечению бесперебойных поставок сельскохозяйственных материалов (для весенней посевной), сбора урожая продовольственных культур в июле-августе, а также поставок товара на рынки.

Министерство экономического развития и сокращения бедности, Министерство занятости и трудовых отношений, Министерство по поддержке махалли и семьи, Кабинет министров и городские власти (хокимияты)

Разнообразные министерства социального блока взаимодействуют друг с другом для определения социально незащищенных семей по всей стране и оказания им адресной помощи. Этот блок также отвечает за социальные выплаты нуждающимся семьям из средств Антикризисного фонда и благотворительных фондов по программам адресной помощи.

Министерство финансов

Минфин отвечает за разработку и реализацию бюджетных мер по ликвидации последствий кризиса, вызванного COVID-19, а также за формирование и управление Антикризисным и другими фондами, созданными для ликвидации последствий COVID-19. Министерство осуществляет контроль за своевременным выделением средств из

национального бюджета и их распределением между местными бюджетами и городами. При выполнении перечисленных функций Минфин подотчетен как партнерам по развитию, так и общественности.

Министерство инвестиций и внешней торговли

МИВТ отвечает за реализацию реформ по либерализации торговли в условиях кризиса. В апреле 2020 г. министерство обнулило ставки таможенных пошлин и акцизов на ввоз в страну продовольственных товаров по 20 наименованиям; до начала пандемии на указанные товары ставки пошлин достигали от 5 до 20%. Данная мера действует до 31 декабря 2020 г.

Комитет по управлению государственными резервами

Комитет по управлению государственными резервами (далее — Узкомгосрезерв) при Кабинете министров Республики Узбекистан совместно с Министерством экономического развития и сокращения бедности мобилизует продовольственные стратегические резервы и проводит их мониторинг. Узкомгосрезерв выполняет следующие функции:

- планирует и делает ежегодные закупки продовольствия для накопления и пополнения продовольственных стратегических резервов;
- осуществляет замену запасов и выпуск продовольствия из госрезервов;
- отвечает за качество, безопасность и своевременность пополнения стратегических продовольственных государственных резервов для обеспечения постоянной готовности к выпуску товаров из хранилищ.

Международные партнеры по развитию и доноры

Уровень сотрудничества с многосторонними, двусторонними агентствами, а также агентствами ООН для поддержки реализуемых правительством мер по ликвидации последствий пандемии оказался беспрецедентным. В марте 2020 г. партнерами и донорами создана Группа экспертов по ликвидации последствий кризиса, вызванного COVID-19, под председательством резидента-координатора ООН в целях создания условий для реализации последовательных, согласованных действий по выходу из кризиса. Сформированный в июле 2020 г. бюджет Антикризисного фонда почти на 98% состоит из кредитных средств, предоставленных партнерами по развитию. Ожидается, что бюджетная поддержка в виде льготных кредитов поможет Узбекистану избежать экономического спада и смягчит последствия кризиса. Партнеры также осуществляют техническую поддержку при разработке отраслевых стратегий восстановления экономики (UNCMT, 2020).

Варианты политики

Создание городских продовольственных систем, способных быстро восстанавливаться после кризиса, — основа устойчивой продовольственной безопасности в городах. ФАО определяет «способность к восстановлению» как «способность предотвращать, а также предвидеть кризисы, смягчать и устранять их последствия или восстанавливаться после кризиса своевременно, эффективно и устойчиво». Этот термин также подразумевает защиту, восстановление и улучшение средств существования перед лицом угроз, которые воздействуют на сельское хозяйство, систему питания, продовольственную безопасность и безопасность пищевой продукции. В контексте настоящего исследования под «способностью к восстановлению» понимается способность горожан преодолевать последствия пандемии и способность городских продовольственных систем в условиях кризиса, вызванного COVID-19, противостоять нынешнему и будущему его воздействию на продовольственную безопасность и обеспечивать население продовольствием по доступным ценам. Для укрепления устойчивости городских продовольственных систем предлагается пять вариантов политики.

Вариант 1. Эффективное управление городскими продовольственными запасами

Важным элементом эффективной городской продовольственной системы и стратегии продовольственной безопасности является хранение продовольствия на складах в качестве подушки безопасности в условиях кризиса. Запасы продовольственных продуктов, прежде всего основных зерновых культур, в необходимых объемах, а также продуктов длительного хранения, производимых в стране или ввозимых из-за рубежа, обеспечивают бесперебойное функционирование продовольственных систем и стабилизацию цен на продукты питания (Fraser et al., 2015). Это означает, что при избытке товаров на городских рынках правительство закупает продовольствие, а при дефиците продает его по рыночной цене. Наличие продовольственных запасов снижает колебания цен. Побочный эффект заключается в том, что затраты других стран на покупку продуктов питания у страны, формирующей продовольственные резервы, повышаются, при этом накопление и содержание резервов может потребовать от правительства огромных расходов, а также привести к затовариванию хранилищ и, как следствие, к потерям продовольствия (Ibid, 2015). Однако указанного побочного эффекта можно избежать благодаря эффективному управлению запасами. Оно предусматривает:

- расширение существующих складских помещений;
- автоматизацию процесса формирования и использования товарно-материальных запасов;
- регулярный, бесперебойный обмен оперативными данными, координацию информации о запасах и использовании продуктов питания между региональными хранилищами и складами;
- надлежащее хранение новых запасов;
- заблаговременное (до начала действия объявлений) объявление условий, при которых будет осуществляться накопление и/или выпуск запасов;
- точную оценку количества запасов, мониторинг государственных и частных мукомольных комбинатов, холодильных камер и складов в разных городах страны.

На уровне домохозяйств хранение продуктов питания означает сезонные домашние заготовки на зиму. Многие горожане перерабатывают и запасают продукты в период продовольственного

изобилия. Заготовки помогают людям легче пережить трудные времена. Традиционно население Узбекистана запасает на зиму такие основные продукты питания, как мука, картофель, сухофрукты, переработанные и консервированные фрукты и овощи. Благодаря этим домашним резервам решается проблема недостаточного разнообразия продуктов питания и роста цен зимой и в начале весны. Сезонные заготовки позволяют удовлетворять пищевые потребности жителей городов в том случае, если население получает стимулы делать съестные запасы, а также имеет необходимые условия и современную технику для правильного, безопасного их хранения. Кроме того, такая деятельность может стать источником дохода.

Вариант 2. Методы политики и стимулы в области городского сельского хозяйства

Диверсификация и локализация источников продовольствия защищает уязвимые городские продовольственные системы от разрыва цепочек поставок. Один из способов диверсификации источников продовольствия — внедрение разнообразных вариантов городского фермерства (врезка 1). Использование закрытых помещений и методов вертикального выращивания сельскохозяйственных культур в совершенно нетрадиционных пространствах позволяет частично решить проблему ограниченных площадей в городах. За счет локализации и урбанизации продовольственных систем города сокращают и диверсифицируют цепочки поставок, заменяя несколько сельских цепочек на одну многокомпонентную. В тяжелые времена городское сельское хозяйство помогает городам меньше зависеть от поставок из других мест, а также снижает давление на систему, становясь еще одним важным источником продовольствия (Eldridge, 2020).

Производство продуктов питания непосредственно в зоне их потребления имеет ряд преимуществ. Чем короче снабженческая цепочка, тем меньше в ней звеньев, тем реже она разрывается в период кризиса. При уменьшении длины цепочки снижаются логистические затраты, связанные с поставкой и распределением продовольствия, продукты сохраняют свежесть, а их потери уменьшаются. Кроме того, потребителям легче поддерживать или возобновлять контакты с территориально близкими поставщиками продуктов питания (Armar-Klemesu, 2000).

Городские фермы являются не только важным источником фруктов, овощей, зелени и продуктов животноводства, но в условиях кризиса также могут обеспечивать рабочими местами малоимущих горожан. Городская аквакультура — рыба и водные растения, выращиваемые в прудах, каналах или закрытых помещениях, — еще один высокопроизводительный и надежный источник дохода (Armar-Klemesu, 2000). Продовольственная безопасность социально незащищенных семей, занимающихся городским фермерством, повысилась, их рацион стал более разнообразным, они начали чаще потреблять продукты с высоким содержанием белка. Для развития городского фермерства необходимы правительственная помощь, техническая и рыночная поддержка. Во всем мире приобретает популярность гидропоника как средство решения проблемы нехватки земель для городского фермерства. Еще одна инновационная система, обеспечивающая прямую связь между городскими производителями и потребителями, — солидарное сельское хозяйство (Community-supported agriculture (CSA) — «поддерживаемое сообществом фермерство»), когда группа потребителей платит производителю фиксированную цену за еженедельно поставляемый ящик плодоовощной продукции (Ibid., 2000).

Врезка 1. Что такое городское фермерство

Фермерская деятельность в городах включает огородничество во дворе за домом, на крыше или балконах, общественное садоводство на пустующих площадках и в парках, городское сельское хозяйство по обочинам дорог, выпас скота на неогороженной территории. Городские фермы могут также функционировать внутри зданий с использованием вертикальных систем гидро- или аэропоники (Brinkley, Kingsley, 2018).

Однако в сфере городского сельского хозяйства есть целый ряд острых проблем, имеющих отношение к окружающей среде и здоровью. В основном они связаны с химическим и биологическим загрязнением пищевого производства, а также с угрозой заражения продуктов в торговораспределительных сетях в период пандемии. Для того чтобы с помощью малозатратных мер повысить эффективность городского фермерства и производства продовольственных товаров, не причиняя вреда здоровью населения, необходимы государственная поддержка городского фермерства, стимулы, точное информирование, желание, добрая воля, заинтересованность самих городских фермеров и предпринимателей.

Вариант 3. Эффективные и прогнозируемые городские системы социальной защиты

В период пандемии появляются разнообразные антикризисные программы социальных выплат и компенсаций. Единовременная помощь и специализированная помощь в чрезвычайной ситуации социально незащищенным городским семьям позволяют частично решать их неотложные проблемы, связанные с доходом и питанием. Однако, чтобы такие семьи смогли восстановиться после кризиса и были менее уязвимы для возможных будущих потрясений, нужны дополнительные меры. Социальная поддержка в чрезвычайной ситуации окажется эффективной, если вместо неформальных/незапланированных пособий от случая к случаю будут разработаны комплексные программы социальной защиты, которые охватывают все сферы жизни и помогают малообеспеченным семьям инвестировать в производственные активы.

Программы социальной защиты, которые из программ экстренной помощи или помощи в кризисных ситуациях превратились в постоянно действующую, плановую социальную поддержку, включающую меры по формированию дохода, работают эффективно и устойчиво (Devereux, 2002). Системы социальной поддержки, финансируемые государством, могут обеспечивать как «защиту» полученных в рамках социальной помощи средств, так и содействовать эффективному их «продвижению» — чаще всего за счет инвестирования в разные доходные виды деятельности, включая образование, социальные сети, приобретение производственных активов. Это означает, что цель систем государственной социальной поддержки заключается не только и не столько в повышении благосостояния. Самое главное — они могут внести существенный вклад в снижение уровня бедности, решение проблем продовольственной безопасности и уязвимости граждан, потерявших источники дохода.

Эффективно функционирующие системы адресной помощи способны снизить уровень бедности, переломить тенденцию усиления неравенства и поддержать семьи в сложных жизненных ситуациях (Monschuk, 2014). Социальная защита в условиях кризиса должна быть адресной и своевременной, чтобы обеспечить необходимую, эффективную поддержку гражданам с непостоянным доходом в городах, пострадавших из-за пандемии. Большинство программ социальной помощи и восстановления экономики реализуется

преимущественно в сельских районах. Однако нестабильный характер заработка горожан, прежде всего занятых в неформальном секторе и выполняющих поденную работу с оплатой, которая обеспечивает лишь прожиточный минимум, привел к тому, что потери доходов из-за COVID-19 среди городского населения оказались выше, чем среди сельского. Эту проблему необходимо признать и взять под пристальный контроль.

Пандемия оказывает несоразмерно сильное воздействие на продовольственную безопасность. Ситуацию дополнительно усугубляют потери доходов таких социально незащищенных групп, как женщины, занятые в неформальном секторе в городах, работники малых предприятий, семьи, которые зависят от денежных переводов, инвалиды, пожилые, дети. Своевременные, достоверные, точные, подробные данные о городских потребителях и вернувшихся на родину мигрантах, потерявших работу и пополнивших ряды длительно безработных, крайне важны для постоянного отслеживания факторов уязвимости, оценки ситуации, планирования адекватных мер социальной защиты на основе собранных сведений и обеспечения адресной поддержки. Аналогичным образом необходима детальная информация о деятельности малых предприятий для разработки мер эффективной поддержки. Следует также поддерживать инновационные способы инвестирования в производственные активы доходов, полученных в виде денежных переводов.

Вариант 4. Либерализация рынка основного продукта питания (пшеницы)

В Узбекистане особое внимание уделяется ценам на изделия из пшеницы, поскольку это вопрос национальной безопасности (Миркасимов, Парпиев, 2017). Результаты данного тематического исследования также подтверждают важность этого базового продукта питания. В конце 1990-х гг. правительство приступило к реализации политики самообеспечения страны продовольственным зерном для стабильного снабжения граждан пшеничной продукцией по доступным ценам. Правительство контролировало производство, распределение и продажу отечественной пшеницы и муки для ограничения ценовых колебаний (Zorya, Djanibekov, Petrick, 2019). Такая политика привела к увеличению внутреннего производства пшеницы и достижению цели самообеспечения страны

зерном. В результате к началу 2000 г. объем его импорта снизился. Однако, насколько эта политика важна для обеспечения продовольственной безопасности и полноценного питания в условиях либерализации национальной экономики в последние годы, спорный вопрос (врезка 2).

Врезка 2. Аргументы против узбекской политики самообеспечения страны пшеницей

Пшеница, выращиваемая в Узбекистане, характеризуется низким содержанием питательных веществ и низкими хлебопекарными свойствами (Kienzler et al., 2011). Ее производство выросло за счет сокращения площадей кормовых культур, что отрицательно сказалось на развитии животноводства (Lerman et al., 2016). Большая часть посевных площадей используется под пшеницу, что не позволяет увеличивать производство высокотоварных фруктов и овощей, по которым Узбекистан имеет сравнительное преимущество. В период мирового продовольственного кризиса в 2007—2008 гг., несмотря на политику самообеспечения страны зерном, избежать роста внутренних цен на пшеницу не удалось. Результатом данной политики стало искажение цен и неэффективное функционирование рынков сельскохозяйственного сырья и продуктов (Миркасимов, Парпиев, 2017). Практика показала, что эта мера не приводит к автоматическому улучшению доступа бедных к продуктам питания, потреблению питательных веществ в достаточном количестве или удовлетворительному качеству основных продуктов питания (Lombardozi and Djanibekov, 2020).

Либерализация сектора производства пшеницы и отмена его субсидирования открывают новые возможности для расширения производства различных высокотоварных культур, например плодовоовощной продукции, по которой Узбекистан имеет сравнительное преимущество и крупные рынки сбыта. Такая политика также повысит разнообразие пищевой продукции (зерновой и животноводческой) для городских потребителей. Кроме того, вместо выделения значительных средств из национального бюджета на производство и закупку пшеницы государство будет расширять перечень статей расходной части бюджета, обращать больше внимания на показатели эффективности сельскохозяйственного сектора и преобразования в таких сферах, как научные исследования, консультационные и информационные услуги для фермерских хозяйств, образование, фермерские кооперативы, рыночная инфраструктура, поиск возможных путей поддержки и повышения

производительности мелких фермерских хозяйств (Asfaw, 2020).

Однако, учитывая, что пшеница остается самым важным продовольственным товаром в Узбекистане, быстрая реформа в целях либерализации рынка зерна, безусловно, ухудшит положение социально незащищенных городских потребителей. Желательно, чтобы проводимая политика либерализации обеспечивала стабильность поставок пшеничных изделий и при этом смягчала колебания цен. Для того чтобы защитить потребителей от резкого скачка цен на пшеницу, можно использовать стратегические резервы (см. вариант 1 в разделе «Варианты политики»).

Вариант 5. Бесперебойная торговля продовольственными товарами

Торговые ограничения оказались самой неэффективной мерой обеспечения продовольственной безопасности. Механизмы торговли позволяют направлять продовольствие из районов, где наблюдается избыток его производства, в районы, где продуктов питания не хватает, чтобы избежать серьезного дефицита, а также не допустить снижения уровня продовольственной безопасности и преодолеть ее зависимость целиком от местного производства. В период кризиса крайне важно использовать внутреннее и международное сотрудничество для поддержания бесперебойной торговли продовольствием. Такая политика убеждает цепочки поставок от разрушения.

Общемировое производство и предложение продовольственных товаров находятся на высоком уровне, поэтому нет никаких оснований для введения торговых ограничений. Когда одна страна возводит торговый барьер, другие государства следуют ее примеру, что приводит к резкому скачку цен и спекуляциям на рынках продовольствия. Гораздо важнее восстановить партнерские торговые связи, вернуть взаимное доверие в сфере торговли и рыночных отношений. В условиях неопределенности в период пандемии Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) рекомендует правительствам думать не только о решении неотложных задач. Необходимо повышать доверие к торговле и мировым рынкам путем усиления прозрачности политики и намерений в области торговли, обеспечивать непрерывность функционирования цепочек поставок, избегать необоснованных ограничений экспорта и иных

торговых барьеров (OECD, 2020). Кроме того, как подчеркивается в публикации Джозефа Глаубера и его соавторов, в нынешней ситуации очень важны диверсификация торговых отношений и преодоление концентрации в торговле (Glauber et al., 2020). Это означает расширение круга торговых партнеров и анализ эффективности операционных затрат.

Внутри страны необходимо поддерживать торговлю продовольствием, содействовать свободной его транспортировке в пределах местных рынков, между районами и регионами для ускоренного обмена продуктами питания. Это помогает создавать и сохранять рабочие места в сфере производства продуктов питания, обеспечивать устойчивость доходов в данном секторе и стабилизировать цены на основные продовольственные товары в городах. Электронная коммерция и экспресс-доставка также содействуют торговым операциям и уменьшают проблемы, связанные с логистикой в период кризиса.

Международный исследовательский институт по разработке продовольственной политики (IFPRI) подчеркивает, что в XXI в. тариф на импорт товаров теряет свое значение². В системе прозрачной торговли более важными становятся нетарифные меры регулирования, например фитосанитарный контроль, обеспечивающий безопасность пищевых продуктов. Обнуление тарифов на ввоз продовольственных товаров странами-импортерами в целях снижения потребительских цен на продукты питания действительно поддерживает международный спрос, но при этом способствует повышению мировых цен на продовольствие. В результате вместо сдерживания роста цен такая политика может привести к их дальнейшему подъему на мировых рынках и в конечном счете к увеличению внутренних цен на продовольствие. По этой причине правительствам необходимо тщательно следить за последствиями любых мер в области пограничного контроля и тарифов.

Задание

1. Проанализируйте все пять предложенных вариантов политики, направленных на создание устойчивой городской продовольственной системы. Какие «за» (преимущества) и «против» (недостатки) имеет каждый из них?

2. Определите, какой вариант, с вашей точки зрения, более предпочтителен, используя три критерия: финансовая/экономическая целесообразность; способность улучшить жизнь городских потребителей; техническая целесообразность. Аргументируйте свою позицию.

Рекомендации по вопросам политики

Ниже представлены пять рекомендаций для создания устойчивой городской продовольственной системы в Узбекистане.

1. Обеспечить надлежащее хранение и управление продовольствием.

Крайне важно, чтобы заинтересованные стороны правильно обращались с новым урожаем продовольственных культур и обеспечивали его надлежащее хранение в целях пополнения продовольственных стратегических резервов, складов и холодильных камер. Для обеспечения эффективной транспортировки и хранения отечественных или импортируемых продовольственных товаров необходима государственная поддержка. Местным властям следует размещать базы сбора сельскохозяйственной продукции ближе к точкам ее производства для сокращения времени транспортировки и потерь. Необходимо технически переоснащать и модернизировать объекты региональной/городской складской инфраструктуры для регулярного обмена оперативной информацией о запасах продовольствия. На уровне домохозяйств рекомендуется, чтобы до начала долгого зимнего периода потребители перерабатывали и заготавливали более дешевые, а также сезонные продукты. Кроме того, ввиду ограниченности данных о текущем уровне продовольственных запасов необходимо оценить размер городских цепочек поставок продовольствия и условия хранения запасов в домохозяйствах. Это позволит определить эффективные механизмы управления запасами.

² См. специальную серию публикаций в блогах IFPRI, в которых анализируется воздействие пандемии COVID-19 на продовольственную безопасность и полноценное питание, в том числе обсуждаются вопросы торговли. <https://www.ifpri.org/landing/covid-19-blog-landing-page>

2. Продолжить недавно начатую реформу, направленную на либерализацию рынка.

Политика самообеспечения, которая поддерживает субсидированное производство пшеницы и госзаказ, неактуальна, несмотря на рост цен на пшеничную муку. Вместо возврата к программе самообеспечения страны пшеницей правительству следует продолжить реформы по экономической либерализации сектора производства пшеницы.

3. Продолжить реализацию мер по социальной защите и сохранению рабочих мест, а также одновременно вести мониторинг новых рисков.

Сохранение рабочих мест и создание новых, меры социальной защиты действительно помогают минимизировать наихудшие последствия кризиса для социально незащищенных групп населения. По мере продолжения кризиса все больше городских семей, как ожидается, будут испытывать серьезные трудности с покупкой продовольствия из-за нехватки денежных средств. Таким образом, важно, чтобы заинтересованные стороны из социального блока правительства собирали актуальные данные об уязвимости населения и угрозах продовольственной безопасности в городах. Заинтересованным лицам, отвечающим за вопросы социальной защиты, придется внедрять новые и расширять действующие программы социальной помощи (включая благотворительные фонды) нуждающимся группам населения. Оценка уязвимости, отсутствия продовольственной безопасности и полноценного питания в городах позволяет получить нужную информацию для усиления адресности и целевого планирования помощи. В этом вопросе требуется дополнительная поддержка со стороны партнеров по развитию.

4. Обеспечить бесперебойность торговли продовольствием и функционирования цепочек поставок.

Содействуя торговле продовольствием, Узбекистан вносит свой вклад в усиление доверия к мировому рынку продовольствия и национальной

продовольственной системе. Ожидается, что в следующем году предложение на мировых рынках основных продовольственных товаров и планируемые объемы торговли сохранятся на высоком уровне и останутся стабильными. Также маловероятны перебои в мировом производстве основных продовольственных продуктов из-за кризиса, вызванного COVID-19 (USDA, 2020). Аналогичным образом вряд ли возникнут перебои в производстве, транспортировке и распределении продовольствия внутри страны (FAO, 2020). Следовательно, важно избегать напряженности в торговых отношениях. Кроме того, для Узбекистана пришло время расширять торговые связи и выходить за пределы стран СНГ, которые исторически являются его основными торговыми партнерами. Это требует тщательной оценки затрат.

5. Содействовать развитию городского сельского хозяйства.

Городским властям необходимо признать, что местное производство продуктов питания — важный элемент городских продовольственных систем и продовольственной безопасности. Необходимо привлекать жителей городов, особенно малообеспеченные семьи, к использованию свободных городских территорий для производства продовольствия. Такая инициатива предусматривает:

- разработку политики государственной поддержки;
- доступ к производственным ресурсам и право пользования землей;
- наличие вспомогательных служб;
- совместные действия городских фермеров;
- меры по созданию новых ферм в индивидуальной или совместной собственности местного населения;
- организацию рынков, на которых городские фермеры могут реализовать свою продукцию напрямую потребителям.

Кроме того, городское фермерство можно дополнительно укрепить за счет внедрения и содействия использованию инновационных методов выращивания сельскохозяйственных культур на небольших площадях. Чтобы минимизировать риск для здоровья, семьям может быть оказана поддержка в освоении и применении методов, которые позволяют избежать контакта с загрязненным грунтом, — таких, например, как выращивание культур в контейнерах или на приподнятых грядках

в почвенном субстрате, гидропоника и аквакультура в закрытых помещениях. Однако для надлежащего проектирования и создания городского фермерского хозяйства требуется большая предварительная работа. Это значит, что заинтересованные лица, в том числе городское население, должны подготовить детальное технико-экономическое обоснование.

Список рекомендуемой литературы

Ниже приводится список рекомендуемой литературы по вопросам продовольственной безопасности в городах, устойчивости продовольственных систем в течение кризиса и после его завершения.

1. Carey, J., and M. Dubbeling. 2017. *City Region Food System Toolkit Assessing and planning sustainable city region food systems*. RUAF Foundation. In collaboration with FAO and Wilfrid Laurier University. <http://www.fao.org/3/i9255en/i9255EN.pdf>
2. Drechsel, P. 2020. *Strengthening City-region food systems during and beyond COVID-19*. The CGIAR Research Program on Water, Land and Ecosystems (WLE) blog. <https://wle.cgiar.org/thrive/2020/04/08/strengthening-city-region-food-systems-during-and-beyond-covid-19>
3. FAO (Food and Agriculture Organization). 2020. *Urban food systems and COVID-19: The role of cities and local governments in responding to the emergency*. Rome: FAO. <http://doi.org/10.4060/ca8600en>
4. Tendal, D.M., J. Joerin, B. Kopainsky, P. Edwards, A. Shreck, P. Kruetli, M. Grant, and J. Six. 2015. "Food system resilience: Defining the concept". *Journal of Global food security* 6: 17–23. <https://doi.org/10.1016/j.gfs.2015.08.001>
5. Tiensin, H., A. Kalibata, and C. Martin. 2020. *Ensuring Food Security in the Era of COVID-19*. UNDP. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/blog/2020/04/ensuring-food-security-covid-19/>

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Armar-Klemesu, M. 2000. *Urban Agriculture and Food Security, Nutrition and Health*. Future Directions International (FDI). Thematic Paper 4: 99–117. https://www.futuredirections.org.au/wp-content/uploads/2015/05/1391511018Urban_agriculture_adn_food_security,_nutrition_and_health.PDF
2. Asfaw, E. 2020. *Global Practices in Agriculture Knowledge and Innovation System: Lessons for Uzbekistan's AKIS*. Tashkent: Center for Policy Research and Outreach (Westminster International University). http://cpro.wiut.uz/images/policies/PB10_EA_AKIS_1.pdf
3. Brinkley, C., and J. Kingsley. 2018. *Urban Agriculture*. In: *Advances in Agricultural Animal Welfare*: 241–257. <https://doi.org/10.1016/B978-0-08-101215-4.00013-4>
4. Devereux, S. 2002. "Can Social Safety Nets Reduce Chronic Poverty?" *Development Policy Review*. Wiley Online Library. <https://doi.org/10.1111/1467-7679.00194>
5. Eldridge, H. 2020. *Building Resilience into our food systems*. Sustainable Food Trust Newsletter, UK. <https://sustainablefoodtrust.org/articles/building-resilience-into-our-food-systems/>
6. FAO (Food and Agriculture Organization). 2019. *Regional Overview of Food Security and Nutrition in Europe and Central Asia 2019: Structural Transformations of Agriculture for Improved Food Security, Nutrition and Environment*. Budapest: FAO. <http://www.fao.org/3/ca7153en/CA7153EN.pdf>
7. FAO. 2020. Uzbekistan. Global Information and Early Warning System Country Briefs. <http://www.fao.org/gIEWS/countrybrief/country.jsp?code=UZB>
8. Fraser, E., A. Legwegoh, and K.C. Krishna. 2015. "Food stocks and grain reserves: evaluating whether storing food creates resilient food systems". *Journal of Environmental Studies and Sciences* 5 (3): 445–458. <https://fraserfoodresilience.files.wordpress.com/2015/11/fraserfoodresilience.pdf>

9. Glauber, J., D. Laborde, W. Martin, and R. Vos. 2020. *COVID-19: Trade restrictions are worst possible response to safeguard food security* // Blogs: COVID-19. March 27, 2020. International Food Policy Research Institute (IFPRI). <https://www.ifpri.org/blog/covid-19-trade-restrictions-are-worst-possible-response-safeguard-food-security>
10. Kienzler, K., I. Rudenko, J. Ruzimov, N. Ibragimov, and J. Lamers. 2011. "Winter wheat quantity or quality? Assessing food security in Uzbekistan". *Food Security* 3: 53–64. DOI: 10.1007/s12571-010-0109-9
11. Lerman, Z., D. Sedik, Y. Yusupov, I. Stanchin, and I. Kazakevich, 2016. *Wheat Production and Regional Food Security in CIS: The Case of Belarus, Turkmenistan, and Uzbekistan*. FAO Regional Office for Europe and Central Asia: Policy Studies on Rural Transition. No. 2016–1. <http://www.fao.org/3/a-bs204e.pdf>
12. Lombardozzi L., and N. Djanibekov. 2020. "Can self-sufficiency policy improve food security? An inter-temporal assessment of the wheat value chain in Uzbekistan". *Eurasian Geography and Economics*. <https://doi.org/10.1080/15387216.2020.1744462>
13. MoEDPR (Ministry of Economic Development and Poverty Reduction). 2020. Voluntary National Review of the Republic of Uzbekistan on progress towards the Sustainable Development Goals. April, 2020 // Voluntary National Review 2020. UN Department of Economic and Social Affairs (UNDESA), Division for Sustainable Development Goals (DSDG). <https://sustainabledevelopment.un.org/memberstates/uzbekistan>
14. Monchuk, V. 2014. *Reducing Poverty and Investing in People: The New Role of Safety Nets in Africa*. Washington DC: World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/16256/9781464800948.pdf?sequence=1&isAllowed=y> или World Bank eLibrary (elibrary.worldbank.org). <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-0094-8>
15. Musaev, D., Y. Yakhshilikov, and K. Yusupov. 2010. *Food Security in Uzbekistan*. Tashkent: UNDP (United Nations Development Programme) Uzbekistan. <http://staff.tiiame.uz/storage/users/488/books/KEIw0DFuVGiwfKI23CXKAZYxnlw5OgV3vR527Mj.pdf>
16. OECD (Organization for Economic Cooperation and Development). 2020. COVID-19 and international trade: Issues and action // OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19). <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/covid-19-and-international-trade-issues-and-actions-494da2fa/>
17. Spoor, M. 2000. 'White Gold' Versus 'Food Self-Sufficiency' in Former Soviet Central Asia. In: van Tilburg A., H.A.J. Moll, A. Kuyvenhoven (eds). *Agricultural Markets Beyond Liberalization*. Boston, MA: Springer. P. 57–75. https://doi.org/10.1007/978-1-4615-4523-1_3
18. SSC (State Statistics Committee of the Republic of Uzbekistan). 2020. Press releases for 2020 year. <https://stat.uz/en/press-releases/5825-for-2020-year> (на русском языке: <https://stat.uz/ru/press-relizy/3938-press-reliz-2020>)
19. Tulyakov, E. 2020. COVID-19: *Actions taken in Uzbekistan*. Development Strategy Center (Uzbekistan). July 15, 2020. <https://strategy.uz/index.php?news=1013&lang=en>
20. UNICEF (United Nations Children Fund). 2019. *Uzbekistan Nutrition Survey report*. October, 2019. Tashkent: UNICEF Uzbekistan. <https://www.unicef.org/uzbekistan/en/reports/uzbekistan-nutrition-survey> (на русском языке: <https://www.unicef.org/uzbekistan/Отчеты/исследование-по-питанию-в-узбекистане> или <https://www.unicef.org/uzbekistan/media/2061/file/ИПУ%20-%20Полная%20версия.pdf>)
21. UNCMT (United Nations Crisis Management Team). 2000. *Uzbekistan: Consolidated Multilateral COVID-19 Socio-Economic Response & Recovery Offer*. Tashkent: UNCMT. <https://unsdg.un.org/ru/node/40693>
22. USDA (United States Department of Agriculture). 2020. *Grain: World Markets and Trade*. Monthly online publication. December, 2020. USDA Foreign Agricultural Service. <https://apps.fas.usda.gov/psdonline/circulars/grain.pdf>
23. WB (World Bank). 2020. *Uzbekistan*. In: *Macro Poverty Outlook (MPO): Country-by-country Analysis and Projections for the Developing World*. Annual Meetings. October, 2020. P. 84–85. Washington DC: World Bank. <https://www.worldbank.org/en/publication/macro-poverty-outlook#sec1> или <http://pubdocs.worldbank.org/en/312551567719790821/mpo.pdf>

24. Zorya, S., N. Djanibekov, and M. Petrick. 2019. *Farm Restructuring in Uzbekistan: How Did It Go and What is Next?* // ASA "Support to Agricultural Modernization in Uzbekistan". January 15, 2019. World Bank Group, Leibniz Institute of Agricultural Development in Transition Economies (IAMO). <https://www.semanticscholar.org/paper/Farm-Restructuring-in-Uzbekistan-%3A-How-Did-It-Go-is-Zorya-Djanibekov/d26d423deeee424947a4a1c80a27f74d4a4a2f36d>
или <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/31248/134322-WP-P162303-PUBLIC-Report-Farm-Restructuring-in-Uzbekistan-eng.pdf?isAllowed=y&sequence=1>
25. Миркасимов Б., Парпиев З. Государственная ценовая политика в отношении пшеницы в Узбекистане // Продовольственная безопасность в Евразийском регионе. Сборник тематических исследований. — М.: МГУ, Евразийский центр по продовольственной безопасности, 2017. — С. 67–82. https://ecfs.msu.ru/images/publications/2017_case_studies_rus.pdf
26. Постановление Президента Республики Узбекистан № ПП-4634 от 06 марта 2020 г. «О мерах по широкому внедрению рыночных принципов в производство, закупку и реализацию зерна». <https://lex.uz/docs/4757015>
27. Постановление Президента Республики Узбекистан № ПП-4700 от 01 мая 2020 г. «О дополнительных мерах по обеспечению продовольственной безопасности, рациональному использованию имеющихся ресурсов и государственной поддержке сельского хозяйства в период коронавирусной пандемии». <https://lex.uz/ru/docs/4803525>
28. Указ Президента Республики Узбекистан № УП-5969 от 19 марта 2020 г. «О первоочередных мерах по смягчению негативного воздействия на отрасли экономики коронавирусной пандемии и глобальных кризисных явлений». <https://lex.uz/docs/4770763>
29. Указ Президента Республики Узбекистан № УП-5978 от 03 апреля 2020 г. «О дополнительных мерах поддержки населения, отраслей экономики и субъектов предпринимательства в период коронавирусной пандемии». <https://lex.uz/ru/docs/4780477>
30. Шодмонов А. 51 процент населения Узбекистана имеет избыточный вес // kun.uz. 20 марта 2020. <https://kun.uz/ru/news/2020/03/20/alisher-shodmonov-51-protsent-naseleniya-uzbekistana-imeyet-izbytochnyy-ves>



Photo credit: Belchonock on depositphotos

Школьное питание в Республике Армения: вызовы, меры и политика по смягчению последствий кризиса COVID-19

Анатолий Максимов

Фотография Belchonock с depositphotos

Краткое содержание

Школьное питание — важнейший элемент системы образования и социальной защиты, поскольку оно непосредственно влияет на посещаемость занятий, успеваемость, когнитивные способности, общее развитие и здоровье учащихся.

Программа школьного питания в Республике Армения, начавшаяся в 2010 г., имеет огромное значение для поддержки социально уязвимых слоев населения, особенно в депрессивных районах. В условиях объективных ограничений, связанных с опасностью массового распространения вирусной инфекции COVID-19, все участники процесса организации школьного питания (власть, школы, местные производители продукции, родители учащихся) были вынуждены реагировать на возникшую сложную ситуацию, не имея достаточного опыта и ресурсов. Сегодня школьное питание становится одним из основных маркеров, по которым общество оценивает эффективность деятельности официальных властей различных уровней в условиях пандемии.

Повышение устойчивости национальной программы школьного питания во взаимосвязи с экономическим развитием местных сообществ и потенциала самих школ является важным фактором стабильности системы продовольственной безопасности и улучшения качества питания детей в Республике Армения.

Цель данного исследования — проанализировать вызовы, обусловленные распространением COVID-19, дать оценку принятым мерам по смягчению кризиса, обобщить полученный опыт и предложить оптимальный вариант организации школьного питания в новых обстоятельствах. В представленной работе в качестве наиболее приемлемого варианта организации школьного

питания в Республике Армения в условиях пандемии COVID-19 рекомендована раздача продуктовых наборов.

Исходная информация

Социально-экономический контекст

Во всем мире из-за закрытия школ, связанного с пандемией COVID-19, до 1,6 млрд детей (91,2% от общего числа учащихся) перестали посещать школу. В 192 странах школы были закрыты повсеместно (ЮНЕСКО, 2020). Сегодня около 386 млн детей живут в крайней нищете. По оценкам ООН, в результате пандемии COVID-19 эта цифра может увеличиться еще на 42–66 млн. Ожидается, что в 143 странах суммарное количество недоедающих детей, для которых надежным источником ежедневного питания прежде обычно служило школьное питание, достигнет 368,5 млн (United Nations, 2020).

Численность населения Армении — 2965,3 тыс. человек. Уровень безработицы достигает 20,5%. Из общего числа бедных (23,5% от общей численности населения) крайне бедные, имевшие доход менее 51 долл. США в месяц, составляли 1,0%, бедные (с доходом 51–72 долл. США) — 9,6% и умеренно бедные (с доходом 73–88 долл. США) — 12,9% (Армстат, 2020).

По данным Статистического комитета Республики Армения (Армстат), начиная с 2010 г. в стране наблюдается тенденция снижения уровня бедности (рис. 1). Однако высокой остается доля населения, потребляющего менее 2100 ккал еды ежедневно и имеющего в рационе более 70% хлеба и картофеля.

Рис. 1. Уровень бедности и качества питания в Республике Армения



Источник: Статистический комитет Республики Армения, 2020

Детская бедность в Республике Армения превышает 30% (Армстат, 2020). До кризиса COVID-19 школьным питанием было обеспечено 102 тыс. учащихся 1–4 классов, более четверти которых из бедных семей (АНО «Институт отраслевого питания», 2020). Около 99 тыс. семей, в основном семьи с детьми, получали ежемесячные социальные пособия в размере 31,3 тыс. драмов (65 долл. США) (Sputnik Армения, 2020). Кризис COVID-19 показал, что у правительства Республики Армения пока нет готового решения, как эффективно действовать в изменившихся условиях, в частности — как сохранить и поддержать программу школьного питания.

Программа развития школьного питания в Армении: этапы, участники, результаты

По данным на 1 января 2019 г., в стране действовали 1409 общеобразовательных школ, в которых обучались 382,4 тыс. детей, из них в сельской местности соответственно 860 школ и 138,8 тыс. детей (Армстат, 2020). Существенную помощь Армении в организации школьного питания с 2010 г. оказывает Всемирная продовольственная программа (ВПП) ООН. Помощь предоставляется при финансовой поддержке России и техническом сотрудничестве с АНО «Институт отраслевого питания» (Россия), который накопил большой опыт в организации школьного питания в Армении, Киргизии,

России и Таджикистане, в том числе в кризисных условиях.

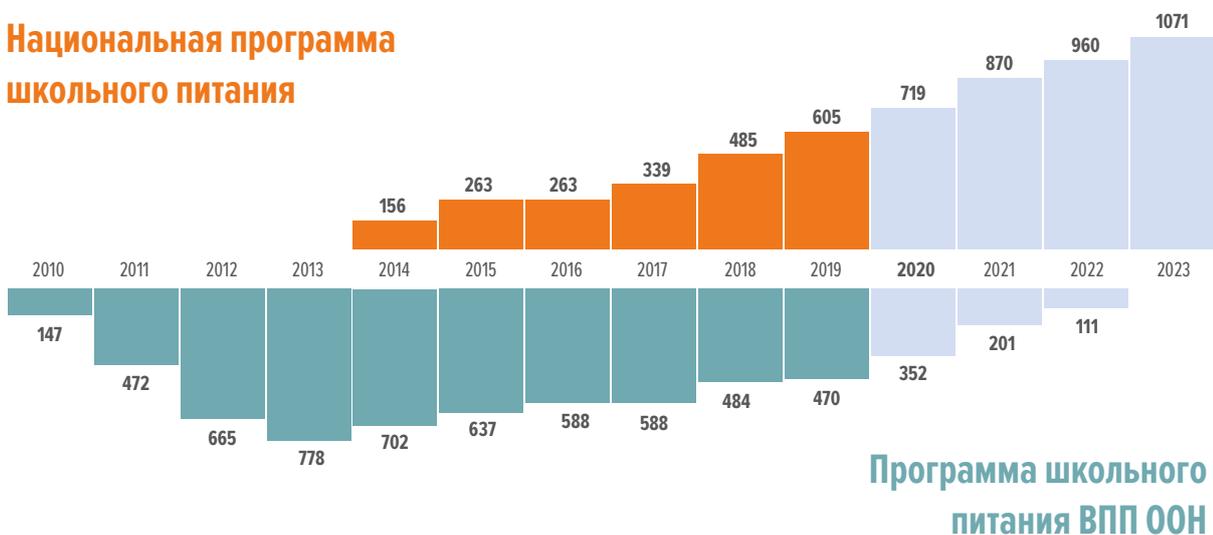
В рамках программы школьного питания ВПП ООН с партнерами оказывает помощь по трем направлениям:

1. помощь правительству Республики Армения в создании эффективной и устойчивой программы школьного питания;
2. техническое содействие, в том числе анализ текущей ситуации в сфере организации школьного питания; создание нормативно-правовой базы; повышение потенциала школ, включая развитие инфраструктуры и поставку оборудования для школьных пищеблоков; совершенствование системы государственного управления и механизмов финансирования; развитие кадрового потенциала школ; повышение осведомленности населения о здоровом образе жизни и школьном питании;
3. поставка продовольствия (муки, масла, макарон, риса, гороха, гречки, чечевицы).

Школы отдельных марзов, внедряющие в рамках проекта ВПП ООН горячее питание, передаются в Национальную программу школьного питания (рис. 2), по которой правительство Республики Армения выделяет 140 драмов (0,3 долл. США) в день на организацию питания одного учащегося 1–4 классов.

Рис. 2. Количество школ, участвующих в программе школьного питания в Республике Армения

Национальная программа школьного питания



Источник: Институт отраслевого питания, 2020 (<http://sifi.ru/>)

В развитии школьного питания в Армении можно выделить несколько этапов.

Этап I (2010–2012 гг.)

В 2010 г. на основании соглашения с правительством Республики Армения ВПП ООН начала реализацию проекта «Развитие устойчивого школьного питания», который включает комплекс институциональных, инфраструктурных и логистических мероприятий, направленных на обеспечение стабильного финансирования и организацию сбалансированного, качественного питания школьников.

В результате всестороннего анализа состояния школьного питания, инфраструктуры школ и потенциала местного сельскохозяйственного производства было организовано питание 50 тыс. учащихся начальных классов в 700 школах. Для этого ВПП ООН предоставила 2474 т продовольствия. На основе накопленного опыта была разработана и принята Национальная стратегия школьного питания (Правовая информационная система Армении, 2013).

Этап II (2013–2015 гг.)

Были отремонтированы и обеспечены современным кухонным оборудованием пищеблоки еще в 264 школах и выделено 5882 т продовольствия. Охват проекта расширился до 850 школ и 71,5 тыс. учащихся начальных классов.

Школы в трех регионах (Арагат, Сюник и Вайоц-Дзор), которые перешли на полноценное горячее питание учащихся, были переданы в Национальную программу школьного питания.

Этап III (2016–2019 гг.)

Программа школьного питания охватила 1000 школ и 102 тыс. учащихся 1–4 классов. Были отремонтированы и обеспечены современным кухонным оборудованием пищеблоки еще в 534 школах. Школы получили 7191 т продовольствия. Учебные заведения еще трех регионов (Арагацотн, Тавуш и Ширак) были переданы в Национальную программу школьного питания.

Был учрежден Национальный фонд «Устойчивое школьное питание». Создан Республиканский тренинговый центр по обучению поваров и директоров школ, в котором курсы повышения квалификации прошли свыше 1700 человек. Издана «Книга

рецептов для школьного питания», ставшая победителем конкурса Gourmand World Cookbook Awards 2019.

Учитывая достигнутые результаты в развитии школьного питания, в 2016 г. в Ереване был проведен Международный форум по детскому питанию, в котором приняли участие более 250 делегатов из 40 стран мира (Global Child Nutrition Forum, 2016).

Этап IV (2020–2023 гг.)

Планируется отремонтировать и обеспечить современным кухонным оборудованием пищеблоки в 465 школах. Программа школьного питания охватит 1071 школу и 108 тыс. учащихся. Школы получают 5500 т продовольствия, пройдут специализированные тренинги для 3,6 тыс. сотрудников школ и представителей местных властей. В Национальную программу школьного питания будут переданы остальные четыре региона страны (Лори, Гегаркуник, Армавир и Котайк).

Пандемия COVID-19 внесла существенные коррективы в действующую программу школьного питания. В 2020 г. из-за пандемии COVID-19 школы Армении прекратили работу 13 марта (на 2,5 месяца раньше предусмотренного срока), открылись после летних каникул 15 сентября (на две недели позже обычного графика) и 15 октября снова закрылись на осенние каникулы (на две недели раньше положенного). А с 15 ноября учащиеся 1–4 классов посещают школу через день. Соответственно в эти периоды школы не могли предоставлять учащимся горячее питание.

Питательная ценность школьного рациона

Для лиц, принимающих решение о переходе на другие варианты организации школьного питания в условиях пандемии COVID-19, важно понимать, что такая ротация не должна приводить к ухудшению уровня и качества рациона, достигнутых в рамках действующей программы школьного питания. В ней акцент делается на внедрение в школах более сбалансированного и полноценного горячего питания. По действующим в Армении нормативам, ребенок в возрасте от 6 до 10 лет ежедневно должен получать с пищей 77 г белков (в том числе 47 г белков животного происхождения), 79 г жиров и 335 г углеводов; рекомендуемая энергетическая ценность суточного рациона для данной возрастной

категории – 2350 ккал (Правовая информационная система Армении, 2014).

Ученики начальных классов обеспечены горячим школьным завтраком, который должен составлять 25–30% суточной потребности детей в питательных

веществах и энергии. Школьное меню предусматривает однократный прием пищи 5 дней в неделю. Рацион приближен к рекомендуемым значениям, но не удовлетворяет полностью потребности детского организма по всем необходимым нутриентам (таблица 1).

Таблица 1. Сравнение питательной ценности школьного рациона с рекомендуемыми значениями

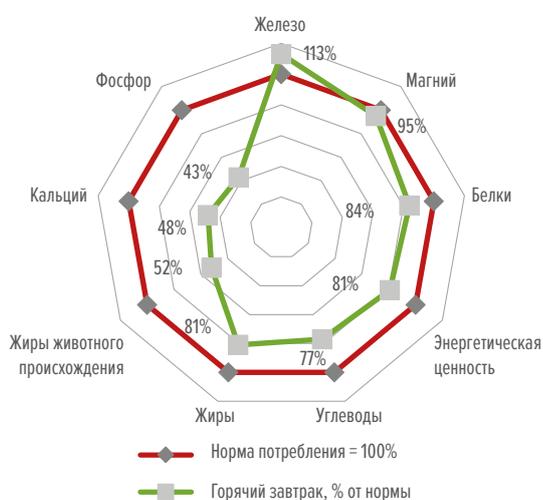
Нутриенты	Средний показатель на 1 учащегося в день по школьному меню ¹	Рекомендуемая норма для школьников 6–10 лет	
		Суточная	Школьный завтрак (25%)
Белки, г	16,2	77	19,2
Белки животного происхождения, г	6,2	47	11,7
Жиры, г	14,3	79	19,7
Углеводы, г	64,6	335	83,7
Энергетическая ценность, ккал	477	2350	587
Кальций, мг	132,8	1100	275
Фосфор, мг	176,5	1650	412,5
Магний, мг	59,1	250	62,5
Железо, мг	3,4	12	3,0

Источник: Институт отраслевого питания, 2020 (<http://sifi.ru/>)

Анализ содержания макро- и микронутриентов и энергетической ценности школьного рациона показывает, что он обеспечивает (за один прием пищи — горячий завтрак) физиологическую потребность детей в возрасте 6–10 лет по белкам на 84%, белкам животного происхождения — на 52%, жирам — на 72%, углеводам — на 77%, энергии — на 81% (рис. 3).

Сбалансированное питание предусматривает соотношение белков, жиров, углеводов (БЖУ) в пропорциях 1,0 : 1,0 : 4,0 (Правовая информационная система Армении, 2014). В анализируемых школьных меню этот показатель составляет 1,0 : 0,9 : 4,4.

Рис. 3. Удовлетворение потребности в макро- и микронутриентах школьным питанием, % от нормы за один прием пищи (горячий завтрак)



Источник: Расчеты выполнены автором.

Вопросы политики

В связи с распространением COVID-19 Национальная программа школьного питания, несмотря на повышение ее потенциала и уровня компетенции в последние годы, столкнулась с необходимостью принятия дополнительных мер, чтобы обеспечить право на питание детей, которые перестали посещать школу из-за пандемии.

Оценка потенциала Республики Армения в организации школьного питания

Общепризнано, что программы школьного питания эффективны только в том случае, если они имеют долгосрочную государственную поддержку, стабильное финансирование, достаточный

¹ Данные получены на основе анализа двухнедельных рационов в школах сел Гарнарич и Цахкунт марза Ширак Республики Армения.

институциональный потенциал для их осуществления и координации, а также если в их реализации активное участие принимает сообщество (Sarr, Karanovic, 2017). Анализ потенциала Республики Армения, проведенный в соответствии с методологией оценки национальных программ школьного питания, разработанной Всемирным банком в рамках Системного подхода к улучшению результатов школьного образования (Systems Approach for Better Education Results – SABER), показал, что в стране в общих чертах сформирована государственная политика в сфере школьного питания, однако финансовый потенциал, институциональная среда, уровень координации, вопросы разработки и реализации программы, участия в ней местных сообществ находятся на стадии становления (Sarr, Karanovic, 2017).

Государственная политика в сфере школьного питания в Армении сформирована еще не в полной мере. На государственном уровне приняты стратегия программы «Устойчивое школьное питание» (Правовая информационная система Армении, 2013), решение о финансировании и расширении Национальной программы школьного питания. Реформа школьного питания упоминается в законопроекте «Государственная программа развития образования Республики Армения до 2030 года» (Правовые акты Республики Армения, 2020). Однако всеобъемлющей долгосрочной стратегии развития школьного питания, увязанной с целями устойчивого экономического развития страны, национальной политикой в сферах продовольственной безопасности, питания, социальной защиты населения, развития образования и сокращения бедности, пока нет. Не выработана четкая политика организации школьного питания в кризисных ситуациях, что наглядно проявилось в условиях пандемии COVID-19.

Финансовый потенциал. Несомненным достижением Армении является финансирование Национальной программы школьного питания за счет государственного бюджета. С 2014 г. средства на организацию питания учащихся начальных классов выделяются из расчета: продолжительность питания — 168 дней в году; затраты на питание одного ребенка — 140 драмов (0,3 долл. США) в день, из которых 120 драмов предназначены на продукты питания, 10 драмов — на оплату поваров и 10 драмов — на коммунальные услуги, закупку моющих и чистящих средств. В школах, где менее 50 учащихся начальных классов, указанных средств недостаточно для найма повара и оплаты коммунальных услуг.

Институциональная среда и межведомственная координация. Существующая институциональная среда не адаптирована для функционирования Национальной программы школьного питания в Армении в кризисных условиях и требует дальнейшего совершенствования. Не выработаны требования (стандарты) к организации школьного питания, в частности в случае возникновения пандемий и других чрезвычайных ситуаций.

Постановлением министра образования и науки Республики Армения от 24 июня 2015 г. № 613-А/Қ была создана Межведомственная рабочая группа по внедрению Национальной программы школьного питания. Она призвана осуществлять координацию между государственными органами, международными донорами, неправительственными организациями и местными представителями бизнеса. Однако в результате реструктуризации министерства в 2018 г. Межведомственная рабочая группа перестала функционировать.

Разработка и реализация программы школьного питания. В настоящее время программа школьного питания не воспринимается правительством страны как программа, оказывающая существенное влияние на продовольственную безопасность и питание населения.

Продуманная государственная политика, основанная на объективном анализе сложившейся ситуации, имеет решающее значение для реализации качественной программы школьного питания. Например, она может определить целевую группу (бенефициаров), набор продовольственной корзины, механизмы финансирования, варианты поставок пищевых продуктов и контроля их качества в условиях пандемии COVID-19.

Участие местных сообществ в организации школьного питания. Основными препятствиями для участия сообществ в организации школьного питания являются отсутствие механизма (структуры), несовершенство правовой базы, ограниченность ресурсов, а также отсутствие инициатив.

В настоящее время школы де-юре не могут получать финансирование от родителей и местного бизнеса на организацию школьного питания. Но де-факто родители участвуют в софинансировании — как правило, через родительские комитеты школ. Важно институционализировать этот процесс посредством принятия соответствующего правового акта на государственном уровне с учетом опыта других стран (АНО «За школьное питание», 2020).

Опыт обеспечения детей питанием в период пандемии COVID-19

Используемые в странах СНГ в период пандемии COVID-19 подходы к поддержке детей в рамках программ школьного питания можно объединить в следующие группы:

- монетизация школьного питания (Армения, некоторые регионы России (АНО «Институт отраслевого питания», 2020));
- предоставление отдельных видов продовольствия, чаще всего муки (Кыргызстан (Kaktus media, 2020), Таджикистан (АНО «Институт отраслевого питания», 2020));
- выдача продуктовых наборов (Россия (АНО «Институт отраслевого питания», 2020)).

Может быть также полезен опыт ряда стран мира, например США и Финляндии, в которых практикуется доставка школьникам готовых блюд (WFP Centre of Excellence Brazil, 2020).

Каждый из подходов, указанных выше, имеет свои плюсы и минусы, которые определяются следующими факторами:

- сравнение стоимости конкретного набора продуктов с ценами на эти же продукты в розничной торговле;
- целевое расходование средств, предоставляемых на питание детей;
- сохранение инфраструктуры и поддержка фирм, осуществляющих поставку продукции для школьного питания.

В начальный период пандемии COVID-19 в Республике Армения для поддержки питания младших школьников использовался инструмент монетизации. В рамках ВПП ООН была подготовлена специальная программа «Школьное питание для реагирования на кризисные ситуации», предусматривающая выделение 233 млн драмов в качестве единовременной помощи учащимся 1–4 классов (Ministry of Education, 2020). Бенефициарами этой программы стали дети 6–9 лет из семей, получающих «семейное пособие» по состоянию на июнь 2020 г. Программа охватила около 29,3 тыс. детей; для каждого из них было предоставлено 8000 драмов на 40 дней.

Также правительство Республики Армения работало комплекс действий по нейтрализации социальных последствий пандемии COVID-19 (Правительство Республики Армения, 2020), в котором

среди прочего были предусмотрены следующие меры поддержки детей:

- единовременная помощь в размере 100 тыс. драмов за каждого несовершеннолетнего ребенка (до 14 лет) в семьях, в которых родители или один из родителей лишился зарегистрированной работы в период 13–25 марта, а по состоянию на 25 марта ни один из родителей не имел работы (при условии, что в течение последних двух месяцев до потери работы среднемесячная зарплата не превышала 500 тыс. драмов);
- единовременная помощь в размере 26,5 тыс. драмов за каждого ребенка до 18 лет в семьях, в которых оба родителя не имели зарегистрированной работы (при условии, что дети и хотя бы один из родителей проживают в Республике Армения, не являются бенефициарами программы «семейное пособие», а если до 1 марта имели работу, то размер зарплаты не превышал 500 тыс. драмов).

Однако этих мер явно недостаточно для обеспечения полноценного питания детей в период пандемии COVID-19 и требуются дополнительные шаги. В связи с этим ряд некоммерческих фондов, оказывающих поддержку программе питания детей в Армении, внесли коррективы в свою работу. Например, когда в результате объявления чрезвычайного положения в Армении детские сады закрылись и дети лишились государственного питания, Фонд поддержки Армении отправил 1337 продовольственных посылок детям из 19 общин Тавушской области (Fund for Armenian Relief, 2020). World Vision Armenia собирает пожертвования для обеспечения более 3000 крайне бедных семей в Армении необходимыми продуктами питания и предметами гигиены (World Vision, 2020).

Заинтересованные стороны

Правительство Республики Армения

Правительство играет ключевую роль в разработке и совершенствовании политических мер, направленных на повышение продовольственной безопасности, поддержание продовольственного баланса в стране и улучшение качества питания населения, в первую очередь детей. Ведется работа по обеспечению населения продукцией местных производителей, по вовлечению их в поставку продовольствия в школы и другие социальные

учреждения, по совершенствованию тендерных процедур для местных фермеров и прочих мелких сельхозпроизводителей, по социальной поддержке населения, прежде всего детей, в условиях пандемии COVID-19. Однако многие вопросы организации устойчивой системы школьного питания требуют дальнейшего внимания со стороны правительства Республики Армения и лиц, принимающих решения на государственном уровне.

Государственные меры, направленные на формирование устойчивой системы школьного питания, окажут непосредственное влияние на повышение продовольственной безопасности, улучшение питания целевых групп и на достижение ЦУР, а именно: цели 2, касающейся улучшения доступа к продовольствию, цели 4, связанной с обеспечением качественного образования, и цели 17, которая предусматривает повышение потенциала правительств.

Местные общины

В организацию школьного питания необходимо активно вовлекать местные общины. Члены общин, имеющие детей школьного возраста, являются бенефициарами программы школьного питания. Они заинтересованы в сохранении достигнутого ранее уровня питания детей в условиях распространения COVID-19, а также в снижении стоимости питания за счет внедрения «зеленой» энергетики, производства продукции на пришкольных участках и т.д. Местные общины через своих представителей могут участвовать в принятии решений о финансировании программы школьного питания на региональном и государственном уровнях.

Школы

Согласно типовому уставу школ, утвержденному решением правительства Республики Армения № 1392-Н, школа отвечает за организацию питания учащихся. Для поддержки школьного питания учебное заведение вправе осуществлять предпринимательскую деятельность, связанную с продажей овощей, фруктов и иной продукции, выращенной на пришкольном участке, но при условии, что эта деятельность является частью учебного процесса, основана на личном труде учеников и учителей. Из-за распространения COVID-19 школы были вынуждены отказаться от предоставления

учащимся горячего питания, однако могут использовать другие варианты поддержки питания детей — например, организовать распределение и выдачу продуктовых наборов или отдельных видов продовольствия.

Ученики

Ученики являются важной заинтересованной стороной. Школьное питание повышает их когнитивные способности и успеваемость, укрепляет здоровье и в целом способствует повышению человеческого капитала. В период пандемии COVID-19 качество питания многих детей ухудшилось из-за прекращения горячего питания в школах.

Местные сельхозпроизводители

Местные производители сельскохозяйственной продукции заинтересованы в поставках продовольствия для организации питания в школах и других социальных учреждениях (детских садах, больницах и т.д.). Школы могут стать стабильным каналом сбыта продукции для части местных фермеров. Сельхозпроизводители также заинтересованы в снижении барьеров, препятствующих их участию в снабжении школ продовольствием. В условиях пандемии COVID-19 возможности фермеров для поставок продукции школам расширяются. В связи с этим важно совершенствовать нормативно-правовую основу для осуществления закупок продовольствия у местных производителей и инфраструктуру его поставок в рамках программы школьного питания.

Международные партнеры и НКО

Международные партнеры по развитию и национальные некоммерческие организации, содействующие Национальной программе развития школьного питания посредством повышения потенциала и компетенции государственных и местных органов власти, директоров и поваров школ, а также путем предоставления технической помощи, способствуют расширению программы школьного питания и созданию основ для ее дальнейшего развития.

Международные партнеры заинтересованы в институционализации своих программ и повышении их устойчивости. Местным некоммерческим организациям необходимо стать преемниками этих программ развития школьного питания и оказывать поддержку правительству Республики Армения после завершения международных проектов.

Варианты политики

Национальная политика в организации школьного питания

Новая политическая власть, возглавившая Армению в 2018 г., показала приверженность социально-экономическим преобразованиям и решимость провести реформы, направленные на снижение безработицы, повышение уровня жизни, обеспечение продовольственной безопасности и улучшение питания населения. Однако недоедание и некачественное питание все еще остаются проблемой для значительной части населения, прежде всего для детей.

Одна из целей современной агропродовольственной политики Республики Армения – создание институциональной основы и экономических предпосылок для устойчивого обеспечения населения продовольствием, в том числе при чрезвычайных ситуациях (пандемии, природно-климатических катаклизмах, введении продовольственного эмбарго и т.д.).

В Армении существует запрос на разработку новой стратегии организации школьного питания, основанной на более устойчивой, инновационной его модели с использованием местной продукции и участием местных сообществ. Совершенствование системы школьного питания будет оказывать позитивное воздействие на социально-экономическое развитие Республики Армения, способствуя сокращению уровня бедности, повышению социальной защищенности и продовольственной безопасности, развитию аграрного производства, а также решению демографических проблем и укреплению здоровья нации. Данная проблема актуализировалась в связи с распространением COVID-19. Важно выработать меры по смягчению влияния кризиса COVID-19 на питание детей и внедрять эти меры в контексте национальной политики организации школьного питания.

Государственная программа школьного питания должна охватывать не только организацию питания в самой школе, но также развитие инфраструктуры и всей производственно-сбытовой цепочки поставки продукции для школьного питания, обучение и повышение квалификации поваров, разработку рационов и т.д.

Основной задачей государственной политики в сфере школьного питания должно стать принятие долгосрочной стратегии его устойчивого развития во взаимосвязи со стратегией национальной безопасности Армении (Правовая информационная система Армении, 2011b), с законом, с концепцией обеспечения продовольственной безопасности и улучшения питания (Правовая информационная система Армении, 2002, 2007, 2011a, 2013), со стратегией развития сектора сельского хозяйства на 2020–2030 гг. (Барсегян, 2019), с программами социальной поддержки населения. Данная стратегия предполагает диверсификацию как каналов поставок продовольствия для школьного питания, так и источников его финансирования, а также меры повышения устойчивого функционирования программы (в том числе в кризисных условиях), включая механизмы вовлечения:

- а) местных производителей в цепочку поставок сельскохозяйственной продукции для школьного питания; в этом случае важно поднять верхний уровень закупочной стоимости местной фермерской продукции, поставляемой для школ, без проведения тендера;
- б) местных сообществ и представителей бизнеса в софинансирование Национальной программы школьного питания; с этой целью необходимо предусмотреть стимулирующие меры для местного бизнеса;
- в) ресурсов и потенциала самих школ для производства сельскохозяйственной продукции с использованием энергоустановок, работающих на возобновляемой природной энергии (например, солнечных станций).

Осуществление государственной программы школьного питания требует значительного **институционального потенциала**, поскольку она представляет собой комплекс мер по охране здоровья детей. Для долгосрочной устойчивости программы необходимо наращивать потенциал правительства по ее управлению. Важно создать национальную структуру, уполномоченную и ответственную за реализацию программы школьного питания. Данная структура (далее — Национальное учреждение)

должна располагать соответствующими ресурсами и квалифицированным персоналом для управления программой школьного питания.

Одна из задач, решение которой может инициировать и координировать Национальное учреждение,— это пересмотр процедуры закупок продовольствия для школьного питания. Закон Республики Армения от 22.12.2010 «О закупках» предписывает осуществлять закупку продовольствия для школ через систему электронных торгов, если сумма сделки превышает 1 млн драмов. Под действие этого закона подпадают не менее 50% школ, в которых более 50 учащихся 1–4 классов². Данная норма ограничивает школы в организации прямых закупок продовольствия у местных производителей. Другая задача — это обеспечение контроля и безопасности пищевых продуктов, поступающих в школы, и соблюдение принципов здорового питания. Необходимо разработать рекомендации по школьной продовольственной корзине с учетом сельскохозяйственной продукции местного производства, национальных традиций и вкусов.

В рамках государственного финансирования целесообразно выделить малокомплектные школы (менее 50 учащихся 1–4 классов) в отдельную группу и предусмотреть увеличение их финансирования для организации качественного питания. Дополнительной мерой поддержки таких школ может стать финансирование питания всех учащихся, включая старшеклассников.

Актуальной мерой является обеспечение стабильности государственного финансирования и его индексация с учетом уровня инфляции и роста цен на энергоносители (электроэнергию, газ) в стране. Кроме того, важно вовлекать местные сообщества и бизнес в софинансирование программы школьного питания, а также повышать потенциал самих школ для финансирования питания детей в них.

Совершенствование процесса разработки и реализации программы школьного питания. Разрабатываемая в настоящее время стратегия развития школьного питания должна учитывать:

- международные требования к качеству питания (требования и принципы здорового питания Всемирной организации здравоохранения, ВПП ООН);
- опыт формирования устойчивых производственно-сбытовых цепочек поставок

продовольствия для школ с участием местных производителей сельскохозяйственной продукции и логистических центров;

- потенциал школ для собственного производства продукции на пришкольных участках;
- роль местных сообществ и родителей в организации школьного питания.

Исследование 1175 домохозяйств в Армении (6333 членов семей, из них 3118 детей до 18 лет), проведенное World Vision, показало, что 82,8% семей лишь частично удовлетворяют свои потребности в продуктах питания, 65,1% респондентов предлагают раздавать продуктовые наборы (World Vision, 2020). В таких семьях качество питания детей существенно ухудшилось после того, как в силу объективных причин школы прекратили кормить учащихся. Предоставление продуктовых наборов в рамках программы школьного питания может быть значимым элементом социальной поддержки данных семей в условиях пандемии COVID-19.

Важным направлением деятельности Национального учреждения должны стать ежегодный мониторинг и анализ эффективности Национальной программы школьного питания, обеспечение публичности ее результатов путем размещения данных на специализированных информационных порталах регионального и государственного уровней. Это позволит своевременно учитывать особенности регионов и отдельных целевых групп (школ, учащихся), вносить необходимые корректировки в программу и повышать ее устойчивость.

Участие местных сообществ в организации и софинансировании школьного питания. Необходимо четко определить роль местных общин в политике организации школьного питания, поскольку их участие — залог качества и долгосрочной устойчивости программы школьного питания.

Пилотный проект организации школьного питания с участием местных сообществ и бизнеса

С целью апробации механизмов обеспечения устойчивости программы школьного питания важно разработать и реализовать пилотный проект, объектом для которого может служить один из регионов (одна из общин), где сложилась неблагоприятная социально-экономическая обстановка.

² Расчеты автора, исходя из 168 учебных дней в году, 120 драмов в день на приобретение продуктов питания на одного учащегося 1–4 классов

В случае успеха проект можно будет предлагать в качестве типового для других регионов (общин) страны. Пилотный проект покажет потенциал повышения устойчивости школьного питания за счет местных ресурсов в условиях COVID-19 и других кризисных ситуациях. Он сможет решать ряд следующих взаимосвязанных задач.

1. Развитие «зеленой» энергетики и установка за счет государственного бюджета солнечных станций для энергоснабжения школ³. Это позволит обеспечить школы электроэнергией для приготовления горячего питания без увеличения государственных дотаций на эти цели в последующие годы.
2. Повышение потенциала школ для выращивания сельскохозяйственной продукции на пришкольных участках.
3. Внедрение в школах меню, основу которого составляют продукты, произведенные на местных фермах и на пришкольных участках. Недостающее в рационе количество белков животного происхождения, а также железа и кальция можно компенсировать за счет добавления

1–2 раза в неделю блюд, содержащих мясо, яйца и молочные продукты.

4. Формирование логистики поставок продукции местных фермеров для школьного питания.
5. Вовлечение местных сообществ и бизнеса в программу школьного питания, создание экономического механизма государственно-частного ее софинансирования.
6. Обеспечение устойчивого функционирования программы школьного питания в случае кризисных ситуаций (пандемии, ограничения передвижения транспорта, военных действий и др.), в частности быстрый переход на предоставление наборов из продукции местных производителей и переработчиков.

В процессе реализации пилотного проекта будет сформирована институциональная основа и разработаны необходимые нормативно-правовые документы для его более широкого распространения. Одна из моделей для пилотного проекта, внедрение которой осуществлялось по ВПП ООН в 2020–2021 гг., была предложена Институтом отраслевого питания (рис. 4).

Рис. 4. Логистическая схема создания устойчивой модели функционирования программы школьного питания в общине Арпи



Источник: Институт отраслевого питания, 2020 (<http://sifi.ru/>)

³ В Республике Армения действует государственная программа перехода на установки, работающие за счет возобновляемых источников энергии, прежде всего на солнечные станции. Производители электроэнергии могут направлять ее в общенациональную сеть и расходовать по мере необходимости в течение года. Излишки полученной электроэнергии могут быть проданы электроснабжающей компании с дисконтом 20% от рыночной цены. Такие условия стимулируют производство солнечной энергии и поддерживают его экономическую эффективность, а также обеспечивают автономную работу школьных пищеблоков в условиях отсутствия централизованного электроснабжения.

Предлагаемая модель предусматривает создание Фонда развития общины Арпи⁴, который в рамках софинансирования получает от местного бизнеса и сообщества средства на программу школьного питания.

Проект осуществляет инвестиции в субъекты местного бизнеса, которые будут оснащены солнечными станциями различной мощности. На основании показаний счетчиков 30% стоимости произведенной электроэнергии ежемесячно в течение 15 лет будет перечисляться в Фонд развития общины на программу школьного питания. Кроме того, одно из фермерских хозяйств начнет заниматься инкубацией яиц, выращиванием и продажей молодняка птицы другим фермерам региона. Это позволит обеспечить школьников свежими яйцами, диверсифицировать бизнес местных фермеров и домашних хозяйств, повысить их доходность.

Согласно уставу Фонда, средства, полученные на программу школьного питания, не могут быть использованы для каких-либо иных целей, кроме развития системы школьного питания. В Фонде создается специальный руководящий орган — Наблюдательный совет, который будет определять, на что потратить поступающие средства, и контролировать их целевое расходование. В состав Наблюдательного совета войдут директора школ, участвующих в пилотном проекте.

Также в школах будут установлены солнечные станции, позволяющие вырабатывать электроэнергию для приготовления горячего питания, и две теплицы общей площадью 384 кв. м, что даст возможность производить не менее 3,8 т овощей и зелени в год.

Всего проект предусматривает установку девяти солнечных станций общей мощностью 170 кВт, которые будут ежегодно вырабатывать около 146 тыс. кВт электроэнергии, что сократит выбросы CO₂ в атмосферу в объеме до 130 т в год (по сравнению с производством электроэнергии на угольных и газовых станциях).

Кроме того, инвестиции в молочные заводы позволят увеличить объем закупаемого у членов общины молока на 22,8 т в год за счет роста их оборотного капитала и снижения текущих затрат на электроэнергию.

По расчетам специалистов Института отраслевого питания, реализация пилотного проекта позволит ежегодно увеличивать доходы его непосредственных участников на 28,7 тыс. долл. США. Школы получают дополнительное финансирование в сумме до 16,9 тыс. долл. США в год, из которых не менее 12,7 тыс. долл. США будет направлено на программу школьного питания.

Варианты организации школьного питания в условиях пандемии COVID-19

В условиях продолжающейся пандемии COVID-19 важно выбрать в краткосрочной перспективе один из следующих вариантов организации школьного питания для целевой группы учащихся.

- 1. Раздача отдельных видов продуктов питания для приготовления еды дома.** Как правило, люди получают муку и растительное масло для выпечки хлеба в домашних условиях. Данный вариант, скорее всего, следует рассматривать как меру борьбы с голодом и поддержки наиболее бедных семей.
- 2. Формирование и раздача продуктовых наборов.** Такой вариант предусматривает составление наборов из не менее 8–10 наименований продуктов питания долговременного хранения. Продуктовые наборы позволяют готовить в домашних условиях еду, приближенную по калорийности и питательной ценности к горячему питанию в школах.
- 3. Монетизация программы школьного питания и выдача наличных денег.** Данный вариант можно применить для быстрого реагирования на вынужденное прекращение питания детей в школах. Однако в случае продолжения пандемии COVID-19 в течение длительного времени он имеет существенные недостатки: родители могут направить денежные средства на другие цели; из-за монетизации участие поставщиков продовольствия в программе школьного питания надолго прерывается; закупаемые семьями продукты по своей стоимости могут оказаться дороже, чем продовольствие, поставляемое для школьного питания, и т.д.

⁴ Община Арпи расположена на севере Армении в одном из наиболее депрессивных регионов — в районе озера Арпи марза Ширак. На территории общины расположены 9 школ, в которых обучаются 150 детей, из них 77 — в начальных классах. Производство молока является основным видом деятельности местных фермеров. Они производят около 6,3 тыс. т молока в год, основная часть которого перерабатывается тремя цехами (предпринимателями) в селах Арденис, Цахкут и Бердашен.

4. **Предоставление готового питания.** В этом случае необходима развитая инфраструктура для приготовления, транспортировки, хранения и раздачи готовых блюд или полуфабрикатов, которые можно быстро разогреть (приготовить) в домашних условиях. Такой вариант заведомо более затратный, чем другие, и применим только в крупных населенных пунктах.

Каждый из вариантов имеет свои плюсы и минусы, риски и возможности для сохранения инфраструктуры системы школьного питания. В Армении наиболее приемлемым вариантом организации питания детей в рамках программы школьного питания может стать раздача продуктовых наборов с участием поставщиков, которые ранее выиграли тендеры на снабжение школ продовольствием.

По программе развития школьного питания в Армении в рамках ВПП ООН было принято решение о переходе на предоставление продуктовых наборов (take home ration), состоящих из шести наименований (гречка, чечевица, макаронные изделия, рис, масло, пшеничная мука) (UN in Armenia, 2020). Планируется разовая выдача продуктовых наборов, исходя из установленных нормативов на 80 учебных дней. Будет охвачено около 50 тыс. детей. Аналогичный подход предлагается применить и в рамках Национальной программы школьного питания, которую курирует Министерство образования, науки, культуры и спорта Республики Армения.

Предоставление продуктовых наборов позволит:

- сохранить поставщиков и инфраструктуру обеспечения продукцией программы школьного питания;
- обеспечить целевое использование средств, выделяемых на школьное питание;
- сохранить достигнутый ранее уровень питания детей.

Последовательные шаги для внедрения данного варианта изложены в разделе «Рекомендации по вопросам политики».

Задание

1. Проанализируйте предложенные меры политики. Обсудите сильные и слабые стороны каждой из них, существующие ограничения и возможности применения данных мер. Каким образом внедрение указанных мер будет

влиять на устойчивость программы школьного питания в Республике Армения?

2. Подумайте, какие дополнительные меры могли бы повысить устойчивость функционирования Национальной программы школьного питания в Республике Армения в условиях пандемии COVID-19.

3. Оцените эффективность предлагаемых мер поддержки Национальной программы школьного питания в Республике Армения. Насколько они актуальны для других стран?

Рекомендации по вопросам политики

В условиях продолжающейся пандемии COVID-19, когда экономическая ситуация в стране ухудшается, требуется трансформация программы школьного питания из рядовой меры социальной поддержки в полноценную продовольственную помощь для значительной части детей, особенно из социально уязвимых семей. Ответом на данный вызов может стать раздача продуктовых наборов учащимся начальных классов. Для этого Министерству образования, науки, культуры и спорта Республики Армения во взаимодействии с другими органами законодательной и исполнительной власти важно осуществить ряд последовательных шагов для адаптации Национальной программы школьного питания к ограничениям, связанным с COVID-19:

1. определить допустимые замены продовольствия в школьном рационе, прежде всего на упакованные продукты длительного хранения и продукцию местных сельскохозяйственных производителей;

2. разработать и утвердить продовольственные нормативы и рекомендуемый состав продуктовых наборов на определенный срок, например на три месяца, исходя из физиологических потребностей учащихся начальных классов за однократный прием пищи;

3. принять необходимые решения по внесению изменений в действующие или вновь заключаемые контракты на поставку продукции для школьного питания с учетом рекомендаций по составу продуктовых наборов;

4. обеспечить доставку продуктовых наборов учащимся начальных классов с участием действующих поставщиков продукции для школьного питания или местных производителей сельскохозяйственной продукции;
5. регламентировать участие школ в формировании и распределении продуктовых наборов учащимся начальных классов;
6. увеличить стоимость контрактов с поставщиками продукции для школьного питания с учетом необходимости приобретения ими масок, перчаток, дезинфицирующих средств, одноразовых упаковок, санитарной обработки автотранспорта, тары и осуществления других противоковидных мероприятий; также важно предусмотреть снижение барьеров для участия местных фермеров в поставке продукции для школьного питания и внесение изменений в закон Республики Армения ЗР-206-Н от 22.12.2010 «О закупках» в части повышения верхней границы стоимости закупок продовольствия для школьного питания без проведения электронных торгов до 10 млн драмов;
7. обеспечить мониторинг качества продуктовых наборов, своевременности их получения учащимися начальных классов и целевого использования.

Предложенные меры позволят в короткие сроки адаптировать программу школьного питания к новым условиям и вызовам, обусловленным пандемией COVID-19, и сохранить достигнутый ранее уровень питания детей.

В среднесрочной перспективе важно сформировать устойчивую к кризисным условиям модель организации и финансирования школьного питания с участием местного бизнеса и местных общин. В случае эффективности и устойчивости такая модель может быть предложена в качестве типовой для широкого применения и в других общинах страны.

В долгосрочной перспективе важным элементом государственной политики может стать разработка и принятие национального стандарта питания детей в школах, обеспечивающего равное по качеству питание всех учащихся 1–4 классов независимо от места расположения школ (в городе или сельской местности), количества детей в школе, обеспеченности родителей и наличия кризисных ситуаций.

Список рекомендуемой литературы

1. Bundy D., C. Burbano, M.E. Grosh, A. Gelli, M. Juke, and D. Lesley. 2009. *Rethinking School Feeding: Social Safety Nets, Child Development, and the Education Sector*. Washington DC: World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2634/48742.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (на русском языке: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2634/487420PUB00RUS00Box0361504B0PUBLIC0.pdf?sequence=8&isAllowed=y>) или World Bank eLibrary (elibrary.worldbank.org). <https://doi.org/10.1596/978-0-8213-7974-5>
2. FAO (Food and Agriculture Organization). 2019. *FAO School Food and Nutrition Framework*. Rome: FAO. <http://www.fao.org/documents/card/ru/c/CA4091EN/> или <http://www.fao.org/3/ca4091en/CA4091EN.pdf>
3. WFP (World Food Programme). 2020. *A chance for every schoolchild: Partnering to scale up School Health and Nutrition for Human Capital. WFP School Feeding Strategy 2020–2030*. Rome: WFP. <https://www.wfp.org/publications/chance-every-schoolchild-wfp-school-feeding-strategy-2020-2030> или https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000112101/download/?_ga=2.71432528.2115153044.1608892835-452031544.1608892835

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Fund for Armenian Relief. April 14, 2020. <https://www.facebook.com/farusa/posts/2487863137981704>
2. Global Child Nutrition Forum. 2016. From September 5 to 9, 2016. Yerevan. Global Child Nutrition Foundation and the WFP Centre of Excellence against Hunger, in partnership with the Government of Armenia. <https://gcnf.org/save-the-date-2016-global-child-nutrition-forum/>
3. Ministry of Education, Science, Culture and Sports of the Republic of Armenia. 2020. *The UN World Food Program will provide 233 million drams to school children aged 6–9 from beneficiary families*. <http://escs.am/am/news/6514>

4. Sarr B., and V. Karanovic. 2017. *SABER school feeding country report: Armenia 2016*. June 01, 2017. Systems Approach for Better Education Results (SABER) country report: School Health and School Feeding. The report is prepared by World Bank Group, Partnership for Child Development (PCD), and World Food Programme (WFP). Washington, DC: World Bank. <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/215811500377537010/saber-school-feeding-country-report-armenia-2016> или <http://documents1.worldbank.org/curated/en/215811500377537010/pdf/117563-WP-SABER-SHSF-Amenia-2016.pdf>
5. UN in Armenia. 2020. *WFP and the Government of Armenia provide take-home food rations to 100,000 primary schoolchildren*. November 23, 2020. <https://un.am/en/news/1069>
6. United Nations. 2020. *Policy Brief: The Impact of COVID-19 on children*. April 15, 2020. https://unsdg.un.org/sites/default/files/2020-04/160420_Covid_Children_Policy_Brief.pdf
7. WFP (World Food Programme). 2020. *School feeding in times of COVID-19: What can Governments Do?* April 17, 2020. WFP Centre of Excellence Brazil. https://centrodeexcelencia.org.br/wp-content/uploads/2020/04/SchoolFeedingCOVID_EN.pdf
8. World Vision. 2020. *Impact assessment of the COVID-19 outbreak on wellbeing of children and families in Armenia*. June, 2020. World Vision Armenia. https://www.wvi.org/sites/default/files/2020-08/WV_COVID%20ENG%20FINAL.pdf
9. АНО «За школьное питание». Материалы проекта «Технология родительского контроля школьного питания в образовательных организациях Российской Федерации». 2020. (<http://project1784256.tilda.ws/project>) <http://project1784256.tilda.ws/projectmaterial>
10. АНО «Институт отраслевого питания» (SIFI). *Продуктовые наборы вместо обеда в столовой: Готова ли система школьного питания держать «коронавирусный удар»*. АНО «Институт отраслевого питания» совместно с Бюро расследований ОНФ и при участии АНО «За школьное питание». 2020. <http://sifi.ru/> или <https://u.pcloud.link/publink/show?code=XZlwdlkZTAMvipy097L2GgEk0zx7TjVrOq1y>
11. Армстат (Статистический комитет Республики Армения). 2020. <https://armstat.am/ru/>
12. Барсегян А. Р. *В правительстве обсудили проект Стратегии развития сферы сельского хозяйства на 2020–2030 годы // Общественное радио Армении*. 17 декабря 2019. <https://ru.armradio.am/2019/12/17/в-правительстве-обсудили-проект-стра/>
13. Kaktus media. *Семьям учащихся раздадут 116 т муки из программы школьного питания ВПП ООН // Kaktus media*. 12 мая 2020. <https://kaktus.media>
14. Правительство Республики Армения. Мероприятия по нейтрализации социальных последствий коронавируса. 2020. <https://www.gov.am/ru/covid-19-cragrer/>
15. Правовая информационная система Армении
2002. Закон Республики Армения от 5 июня 2002 года № ЗР-338 «Об обеспечении продовольственной безопасности». <https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?docid=63049>
2007. Указ Президента Армении от 07 февраля 2007 г. № 37-Н «Стратегия национальной безопасности Республики Армения». <https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?DocID=31189>
2011а. Распоряжение Президента Армении от 18 мая 2011 г. № 91-Н «Концепция обеспечения продовольственной безопасности Республики Армения». <https://www.arlis.am/documentView.aspx?docID=67962>
2011б. Постановление Правительства Республики Армения от 13 октября 2011 г. № 1522-Н «Программа мероприятий, вытекающих из концепции обеспечения продовольственной безопасности Республики Армения». <https://www.arlis.am/documentview.aspx?docid=71868>
2013. Протокол заседания Правительства Республики Армения от 22 августа 2013 г. № 33 «Об одобрении стратегии программы «Устойчивое школьное питание», плана действий по реализации программы и пилотной программы». <https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?docid=85348>
2014. Гигиенические требования к организации питания учащихся общеобразовательных учреждений Республики Армения. СанПиН



Photo credit: Budabar on depositphotos

Трансформация системы сбыта продукции в фермерском хозяйстве под воздействием пандемии COVID-19

Наталья Нестеренко, Сергей Мелоян

Фотография Budabar с depositphotos

Краткое содержание

Экоферма «Семейная» (Ленинградская обл., Гатчинский р-н, д. Рябизи, <https://ecoferma.spb.ru/>) занимается производством экологически чистой мясной и молочной продукции полного цикла, которую реализует конечным потребителям через розничные магазины, автолавку, интернет-магазин. В первые месяцы пандемии объем продаж фермы снизился в три-четыре раза, поскольку часть розничных магазинов расторгла договоры на поставку продукции. Потребители стали все чаще совершать покупки через интернет с курьерской доставкой до дверей. В этих условиях экоферма «Семейная» решила развивать электронную коммерцию не только как антикризисную меру, но и как долгосрочную стратегию. Но цифровых знаний и навыков владельцев хозяйства оказалось недостаточно для эффективного управления фермой на основе новой модели торговли. Отсутствие необходимого опыта в сфере онлайн-коммерции приводило к путанице в заказах, нерациональной системе поставок, излишним транспортным расходам. Цель данного кейса — разработка методов трансформации системы сбыта продукции фермерского хозяйства, в том числе с использованием разных форм электронной коммерции. В кейсе предложены такие варианты политики, как консультационная поддержка фермеров по вопросам организации электронной коммерции, налоговые каникулы, предоставление кредитов по сниженным ставкам, система государственных закупок излишков продукции. Опыт экофермы «Семейная» может быть полезен для разработки политики развития фермерских хозяйств региона в условиях цифровой экономики, поскольку экоферма использует прогрессивные производственные технологии и активно взаимодействует с государственными структурами. Заинтересованными сторонами являются фермерские хозяйства, потребители, продовольственные ретейлеры, региональные органы государственной власти, некоммерческие организации, представляющие интересы фермеров. С помощью интернет-опросов, проведенных при организационной поддержке Всемирного банка, было определено отношение заинтересованных сторон к проблемам снижения объема продаж фермерской продукции в период пандемии, а также сформулированы возможные инструменты поддержки фермеров. В опросах участвовали чиновники правительства Ленинградской области, представитель некоммерческой организации и потребители. Авторами кейса рекомендованы следующие способы поддержки фермерских хозяйств: консультационная помощь и обучение

фермеров основам электронной коммерции, разработка маркетплейса фермерской продукции, государственные закупки излишков продукции фермерских хозяйств. Эти меры позволят обеспечить население региона качественной фермерской продукцией.

Исходная информация

Экоферма «Семейная» была создана в 2013 г. Она расположена в 40 км от Санкт-Петербурга, в деревне Рябизи Гатчинского района Ленинградской области. Основная часть покупателей проживает в южных районах Санкт-Петербурга. Экоферма занимается производством мясной и молочной продукции. Цены на 30–50% выше, чем на аналогичную продукцию массового производства, поэтому целевые потребители относятся к группе населения со средним и высоким уровнем доходов. К факторам конкурентоспособности можно отнести следующие:

- высокое качество продукции, обусловленное гуманным отношением к животным, обеспечением естественных условий их содержания;
- отсутствие вредных химических компонентов как на этапе производства, так и в процессе переработки продукции;
- доброжелательное и внимательное отношение к покупателям, которое наряду с высоким качеством продукции формирует высокое доверие к ферме.

В настоящее время на ферме 300 голов крупного рогатого скота мясной и молочной пород. Особенностью содержания животных является свободный выпас (рис. 1). Практически круглый год они проводят на пастбище. У коров молочных пород это увеличивает лактацию и предотвращает многие заболевания. Бычки мясной породы быстрее набирают массу по сравнению с животными на стойловом содержании. Помимо роста продуктивности скота, свободный выпас позволяет снизить капитальные затраты на строительство крытых сооружений.

Воспроизводство стада осуществляется на ферме собственным поголовьем в естественных условиях. Все телята рождаются в поле. Естественные условия родов обеспечивают крепкое здоровье телятам и коровам. Ветеринарная помощь требуется только для решения внезапных медицинских проблем.

Рис. 1. Коровы молочных пород на свободном выпасе



Источник: Фото авторов

Производственные процессы на ферме организованы максимально независимо от внешних поставщиков. Животных кормят экологически чистыми кормами (сено, сенаж), которые заготавливаются фермерами самостоятельно в течение лета и осени (рис. 2, 3). Дополнительные кормовые добавки (например, кукуруза) закупаются у местных поставщиков. Минимальная зависимость от поставщиков позволяет снизить производственные затраты. Кроме того, уменьшаются операционные риски, связанные с логистикой.

Рис. 2, 3. Хранение сена и сенажа на экоферме «Семейная»



Источник: Фото авторов

В фермерском хозяйстве трудятся пять членов семьи: глава хозяйства Пухлякова Лариса Николаевна, ее муж Анатолий, сын Павел, дочь Александра и зять Александр. Семейный характер деятельности позволяет быстро и гибко распределять обязанности, оперативно реагировать на изменения

рынка без привлечения дополнительного персонала. Дружная и упорная работа всех членов семьи — залог успеха экофермы. Глава хозяйства не только руководит всей производственно-сбытовой деятельностью, но и выстраивает отношения с внешней средой: органами власти, некоммерческими организациями, поставщиками и кредитными организациями. Активное участие фермы в программах государственной поддержки позволило приобрести дорогостоящее оборудование для заготовки кормов, переработки молока, фасовки готовой продукции. Муж и зять Ларисы Николаевны занимаются производственными процессами, а сын и дочь — реализацией продукции.

Для выполнения простых работ, в том числе сезонных, ферма привлекает низкоквалифицированных рабочих-мигрантов из Центральной Азии. Это объясняется не только соображениями экономии (более низкой заработной платой), но и тем, что мигранты лучше относятся к работе по сравнению с местными жителями. Частично работников для простых работ предоставляет Мультицентр социальной и трудовой интеграции Ленинградской области. Совместно с фермерским хозяйством Мультицентр организует рабочие места для людей с ограниченными возможностями. Это позволяет проводить их социальную и экономическую адаптацию, а также экономить на оплате труда, поскольку большая часть заработной платы выплачивается Мультицентром.

До пандемии экоферма «Семейная» реализовывала продукцию через розничные магазины, автолавку (рис. 4), интернет-магазин. Розничная торговля была организована через собственный магазин при ферме, небольшой магазин на арендованной торговой площади и поставку продукции в сторонние розничные магазины. Интернет-продажи осуществлялись на странице соцсети ВКонтакте и на сайте фермы; они составляли незначительную долю в общем объеме продаж — приблизительно 5%. Покупатели оставляли заказ в личном сообщении, а администратор аккаунта организовывала доставку продукции. Доставка осуществлялась автомашиной (автолавкой) в те дни, когда она приезжала в соответствующий район. Таким образом, географическая локация постоянных покупателей в автолавке и интернет-магазине почти полностью совпадала.

Рис. 4. Автолавка экофермы «Семейная»

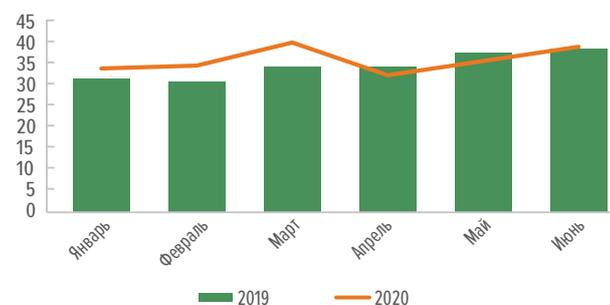


Источник: Фото авторов

Пандемия COVID-19, начавшаяся в России в марте 2020 г., негативно отразилась на деятельности экофермы. Из-за карантинных ограничений, разработанных правительством РФ и скорректированных правительством Ленинградской области, объемы продаж снизились. Проанализируем, каким образом локдаун повлиял на деятельность фермерских хозяйств Ленинградской области.

Снижение объема продаж в розничных магазинах из-за ограничений в передвижении потребителей, а также временное закрытие городских ярмарок привели к сбоям в поставках фермерской продукции. В Ленинградской области в апреле 2020 г. по сравнению с предыдущим месяцем почти на 20% сократился оборот розничной торговли, включая продажу товаров индивидуальными предпринимателями, физическими лицами на розничных рынках и ярмарках (рис. 5).

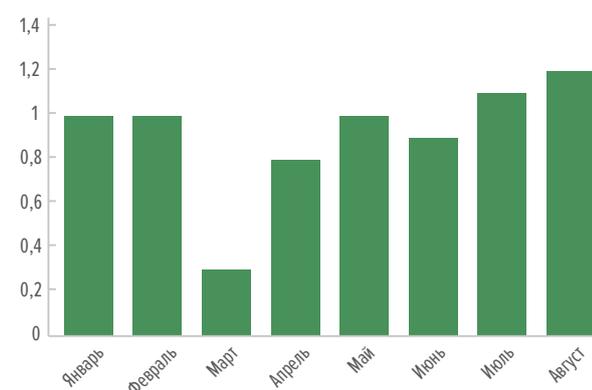
Рис. 5. Динамика оборота розничной торговли в Ленинградской области в 2019 и 2020 гг., млрд руб.



Источник: Управление Федеральной службы государственной статистики по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области (Петростат)

В этот период объем продаж экофермы «Семейная» сократился почти в три раза из-за того, что сторонние розничные магазины разорвали контракты на поставку продукции. На рис. 6 показана динамика объема продаж фермы относительно уровня начала 2020 г. Дальнейшие усилия членов фермерского хозяйства, связанные с развитием электронной коммерции, привели к восстановлению докризисного уровня продаж.

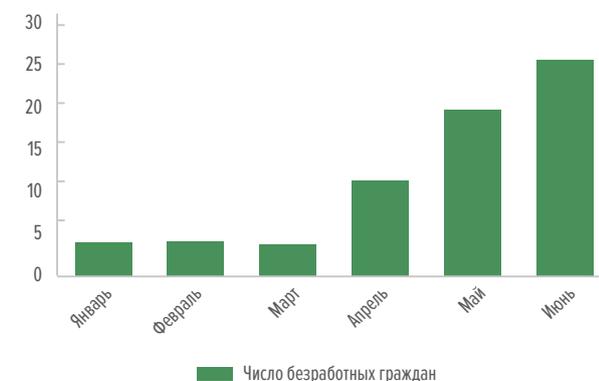
Рис. 6. Динамика объема продаж экофермы «Семейная», % относительно января 2020 г.



Источник: Расчеты выполнены авторами кейса.

Падение уровня доходов населения и рост безработицы в результате введения официальных нерабочих дней привели к снижению платежеспособного спроса. В апреле 2020 г. число безработных жителей Ленинградской области увеличилось в три раза по сравнению с предыдущим месяцем (рис. 7).

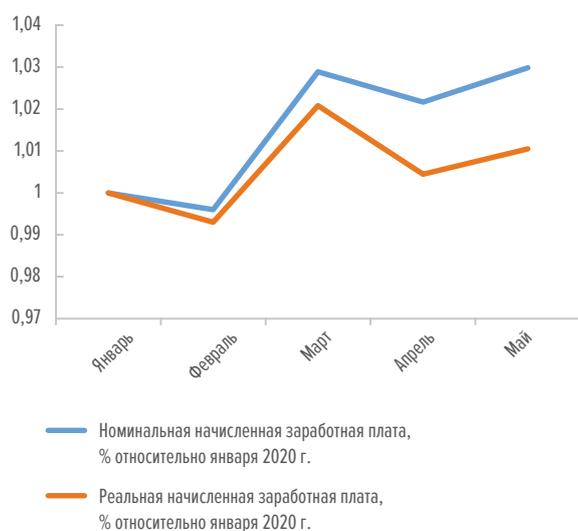
Рис. 7. Динамика численности безработных граждан в Ленинградской области в I полугодии 2020 г., тыс. чел.



Источник: Управление Федеральной службы государственной статистики по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области (Петростат)

Перевод части работников на сокращенный рабочий день отразился на среднем уровне номинальной и реальной заработной платы. В Ленинградской области уровень реальных доходов населения в апреле 2020 г. снизился почти на 2% относительно предыдущего месяца (рис. 8).

Рис. 8. Динамика номинальной и реальной заработной платы в Ленинградской области за январь–май 2020 г., % относительно января 2020 г.



Источник: Управление Федеральной службы государственной статистики по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области (Петростат)

Особенности экологически чистого производства, отличное качество продукции диктуют более высокий уровень цен по сравнению с массовым производством. Соответственно снижение доходов населения привело к снижению платежеспособного спроса на продукцию экофермы «Семейная».

В результате опроса потребителей, проведенного авторами кейса, выяснилось, что частота покупок фермерской продукции зависит от среднего уровня доходов респондентов (таблица 1). Чем выше у потребителей доход, тем чаще они приобретают фермерскую продукцию. Только 12% респондентов не покупают ее.

Таблица 1. Зависимость частоты покупок фермерской продукции от среднего уровня доходов респондентов на одного члена семьи

Средний уровень доходов респондентов на одного члена семьи	Покупают фермерскую продукцию часто или периодически
до 40 тыс. руб.	50%
от 40 до 70 тыс. руб.	57%
от 70 до 100 тыс. руб.	71%
более 100 тыс. руб.	100%

Источник: Составлено авторами кейса на основе опроса, проведенного ими в августе 2020 г.

Указанные факторы привели к нарушениям традиционных цепочек поставок экофермы «Семейная». Дальнейшее падение объема продаж грозило хозяйству серьезными денежными проблемами. К постоянным затратам фермы относятся заработная плата, расходы на содержание животных и самой фермы. Помимо этого, начало нового сельскохозяйственного сезона требовало дополнительных расходов на проведение сезонных работ.

Молочное производство носит непрерывный характер. Невозможно сократить надой в краткосрочном периоде. Снижение объема продаж нельзя компенсировать соответствующим снижением объемов производства. На ферме происходило затоваривание склада готовой продукции. Во избежание отходов непроданное молоко перерабатывалось в продукцию более длительного срока годности, например в сливочное масло. Однако это требовало дополнительных затрат на переработку сырья и хранение готовой продукции в холодильниках.

Экоферма «Семейная» стала объектом кейса, поскольку ее опыт взаимодействия с внешней средой можно назвать передовым. Экологически чистое производство благоприятно влияет на окружающую среду. Естественное содержание животных, их благополучие делает продукцию чрезвычайно полезной для потребителей, особенно в сложных условиях пандемии. Использование труда людей с ограниченными возможностями формирует положительный социальный образ хозяйства. Опыт экофермы «Семейная» помогает выработать комплекс мер политики по поддержке и стимулированию развития фермерских хозяйств.

Вопросы политики

Проблема негативного влияния пандемии на фермерское производство и связанных с ней карантинных ограничений носит не только национальный характер. Во многих странах сельские

производители столкнулись с проблемой падения объема продаж. В Китае дорожные блок-посты и санитарные проверки препятствовали мелким фермерам реализовывать продукцию или приобретать сельскохозяйственные ресурсы, что приводило к утрате дохода, производственным потерям и, возможно, будет иметь негативные последствия для новых урожаев (Du et al., 2020). В результате закрытия кафе, ресторанов и небольших сельских туристических гостиниц в Италии потребление молока снизилось на 10%, что создало проблемы для молочной промышленности (ANSA, 2020).

С марта 2020 г. действия правительства РФ были направлены на предотвращение распространения новой коронавирусной инфекции. Период с 30 марта по 11 мая 2020 г. Президент РФ объявил нерабочими оплачиваемыми днями. Но это решение не распространялось на следующие объекты:

- непрерывно действующие предприятия;
- медучреждения и аптеки;
- предприятия, обеспечивающие население продуктами питания и товарами первой необходимости;
- организации, выполняющие неотложные работы в условиях чрезвычайных обстоятельств и в иных случаях, когда есть угроза жизни или нормальным условиям жизни населения;
- организации, осуществляющие неотложные ремонтные и погрузочно-разгрузочные работы.

Предприятия сельского хозяйства официально продолжали свою работу, несмотря на целый ряд проблем, связанных с режимом локдауна. Перечислим эти проблемы.

1. Снижение объема продаж. Основная причина падения объема продаж — расторжение договоров о поставке продукции в небольшие розничные магазины. Часть потребителей из-за опасения заразиться перешла на дистанционные интернет-покупки с доставкой на дом. Снижение потребительской активности и уровня доходов населения вынудило магазины сокращать свой ассортимент. В первую очередь это коснулось скоропортящейся продукции, в частности фермерской. Снижение объема потребления свежей скоропортящейся продукции было обусловлено в том числе и тем, что под влиянием панических настроений в начале пандемии люди бросились запасать впрок продукты длительного хранения.

С 30 марта по 29 июня 2020 г. организации общественного питания (рестораны, бары, кафе и пр.) имели право работать только на вынос или

с курьерской доставкой. В этот период значительная часть ресторанов и кафе не работали вообще, остальные изменили меню для работы на вынос. После 29 июня ресторанам и кафе разрешили открывать уличные веранды.

Экоферма «Семейная» испытала снижение объемов продаж из-за разрыва контрактов с магазинами. Она не работала с ресторанами и кафе, поэтому негативное влияние карантинных ограничений оказалось не таким сильным, как в хозяйствах, которые полностью ориентировались на поставки для ресторанов. В этих условиях экоферма «Семейная» стала активно рекламировать себя и свою продукцию в социальных сетях, чтобы привлечь как можно больше потребителей. Значительно возросла нагрузка на транспорт, поскольку необходимо было осуществлять доставку до двери.

2. Недостаточный уровень квалификации фермеров для организации электронной коммерции.

Ориентация системы сбыта фермерского хозяйства на электронную коммерцию потребовала дополнительных знаний в области интернет-продаж, логистики, маркетинговых коммуникаций в цифровой экономике. Необходимость оперативно реагировать на изменения рынка привела к тому, что перед фермерами возникла сложная задача освоить новые знания, инструменты и навыки в предельно сжатые сроки. Образовательные организации, правительство Санкт-Петербурга и Ленинградской области не смогли быстро организовать соответствующие программы экспресс-обучения. В результате те фермеры, которые имели необходимую квалификацию, оказались в более выигрышном положении.

Экоферма «Семейная» смогла развить электронную коммерцию, используя для продаж своей продукции соцсети Инстаграм, ВКонтакте и собственный сайт. Эти функции стала выполнять дочь главы хозяйства Александра, что отнимало у нее довольно много времени, поскольку заказы обрабатывались вручную. Так же вручную формировался план доставки. В результате возникали путаница с заказами и проблемы их недопоставки. Все свои ошибки подобного рода ферма исправляла, однако это требовало дополнительных затрат.

3. Логистические проблемы электронной коммерции, связанные с нехваткой транспортных средств и водителей.

Растущие объемы электронной коммерции с доставкой до двери привели к росту объема перевозок. Транспортные возможности фермеров напрямую зависят от количества имеющихся автомобилей и работников.

Пользоваться услугами транспортных компаний в условиях кризиса продаж ферме невыгодно. Поэтому фактически объем продаж с доставкой до двери ограничен возможностями транспортировки. У экофермы «Семейная» есть прицеп-автолавка с холодильной установкой. Фермер Павел занимается доставкой интернет-заказов покупателям и полного ассортимента продукции в стационарные магазины. Приоритетом логистики экофермы является доставка свежих продуктов по персональным интернет-заказам, поэтому из-за нехватки рабочего времени и физических ресурсов возникли проблемы с обеспечением своим товаром стационарных магазинов.

4. Проблема с рабочей силой в период пандемии, в том числе для выполнения сезонных работ.

Ограничения въезда в Россию из других стран, особенно из стран Центральной Азии, привели к дефициту рабочей силы. Весенние и летние сезонные работы по заготовке кормов фермеры выполняли самостоятельно. Сложности возникли позже, когда работники-мигранты из Киргизии уехали на родину в связи с пандемией, а вернуться назад не смогли из-за ограничений транспортного сообщения. Низкоквалифицированную работу по уходу за животными фермеры взяли на себя. Это привело к значительным физическим перегрузкам.

Серьезная проблема возникла на производстве изделий из теста (пельменей, хинкали, вареников), которую выполняла женщина-киргизка. Высокое качество этой продукции во многом зависит от умения работать с тестом. Из-за отъезда работницы в Киргизию производство остановилось. Найм местных работниц привел к снижению качества теста, поэтому было принято решение отказаться от производства этой продукции до возобновления транспортного сообщения с Киргизией. Результатом сокращения ассортимента стало снижение выручки и прибыли фермерского хозяйства.

Экоферма «Семейная» использует труд членов семьи. Важным конкурентным преимуществом стал тот факт, что все они взрослые люди, которые в полной мере могут выполнять прежние и новые функции, эффективно совмещая решение производственных и маркетинговых задач.

5. Перебои в поставках входных ресурсов для производственной и сбытовой деятельности.

С этой проблемой столкнулись многие фермеры, в том числе экоферма «Семейная». После того как правительство приняло решение об обязательном повсеместном использовании санитайзеров, масок и перчаток, спрос на них резко возрос. В марте

в регионе наблюдался серьезный дефицит средств индивидуальной защиты. Найти их в магазинах, аптеках было практически невозможно, поскольку поставщики и производители не сумели справиться с резко возросшим спросом. К тому же государство в этот период оказывало гуманитарную помощь другим странам. В дальнейшем производители мощных средств смогли переориентировать имеющиеся мощности на изготовление санитайзеров. Это, в свою очередь, привело к еще одной проблеме для фермеров — снижению объемов выпуска и соответственно нехватке традиционных мощных средств, которые в течение многих лет использовались в пищевом производстве.

Аналогичная ситуация произошла с поставками пластиковой тары. Производители пластиковых бутылок для розлива молока перешли преимущественно на изготовление пластиковых дозаторов для санитайзеров. По словам фермеров, производством бутылок завод занимался всего один-два дня в неделю, а все остальное время — выпуском дозаторов.

Перебои в поставках мощных средств и пластиковой тары на начальных этапах пандемии ощутили и на экоферме «Семейная». Поиск новых поставщиков потребовал от фермеров дополнительных усилий и временных затрат. Упаковка готовой продукции в этот период была затруднена.

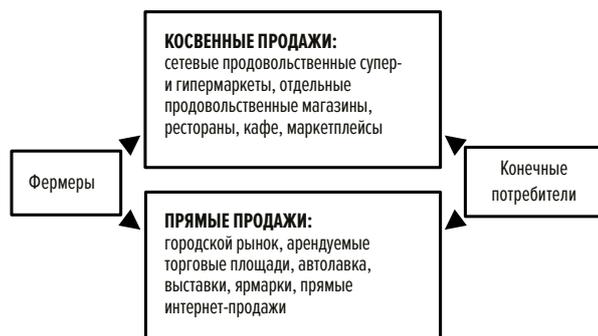
Заинтересованные стороны

Малые семейные фермы полного цикла

Объектом кейса стала экоферма «Семейная», производящая молочную и мясную продукцию для конечного потребителя. Это хозяйство является прогрессивным и одним из лучших в своем сегменте, поскольку использует передовые технологии экологически чистого производства молочной и мясной продукции. Опыт взаимодействия главы фермерского хозяйства с региональными органами власти дает возможность задействовать все меры поддержки. Активное участие фермы в выставках и конференциях позволяет транслировать опыт ее развития на другие хозяйства.

Ниже представлено схематичное изображение каналов сбыта фермерской продукции (рис. 9).

Рис. 9. Каналы сбыта фермерской продукции



Источник: Составлено авторами.

В период пандемии для фермеров очень важно сохранять устойчивый объем продаж и не допускать затоваривания склада. Сотрудничество с продовольственными супер- и гипермаркетами на основе долгосрочных контрактов дало возможность регулярно поставлять продукцию в период пандемии. Работа с отдельными розничными магазинами была менее стабильной. Из-за снижения покупательской активности часть из них сокращала ассортимент, особенно скоропортящейся продукции. Использование маркетплейсов для реализации фермерской продукции короткого срока годности в настоящее время в России не развито. В наиболее сложном положении оказались фермеры, снабжающие продукцией рестораны, кафе, гостиницы. Отсутствие коммуникаций с конечными потребителями не позволило быстро перестроить каналы сбыта.

Прямые продажи в период пандемии осложнялись введением ограничений на работу городских рынков, выставок и ярмарок. Однако отметим, что на эти каналы сбыта приходится небольшая доля всех продаж. Снижение объемов реализации компенсируется за счет продаж в собственных магазинах на арендуемых площадях, в автолавках, а также благодаря прямым интернет-продажам. Расширение прямых онлайн- и офлайн-контактов с конечными потребителями позволит избежать потерь.

Потребители

Потребители фермерской продукции ориентированы на качественное продовольствие. Уровень их доходов — средний и выше среднего, поскольку фермерская продукция обычно дороже массовой. Кроме того, в условиях пандемии потребители чаще обращают внимание на экологические характеристики, считая, что экологически чистые продукты питания положительно воздействуют на

иммунитет, способность противостоять инфекциям и быстро восстанавливаться после болезни.

Приостановка деятельности организаций общепита (ресторанов, кафе, столовых) повлияла на структуру потребления в городах. В премиальном сегменте переориентация населения на домашнее питание привела к росту потребности в качественных продуктах, доставляемых на дом. Это открыло новые возможности для фермеров, однако потребовало от них быстрых, своевременных мероприятий по изменению каналов сбыта готовой продукции.

Региональное правительство

Комитет по агропромышленному и рыбохозяйственному комплексу Ленинградской области занимается выработкой государственной политики, нормативно-правовым регулированием и оказанием государственных услуг в подведомственных отраслях экономики. Мероприятия Комитета направлены на повышение конкурентоспособности продукции агропромышленного и рыбохозяйственного комплекса, на стабилизацию и увеличение производства отечественных продуктов питания, на внедрение новых ресурсосберегающих технологий и эффективных методов хозяйствования, на обеспечение роста производительности труда и т.д. Правительство Ленинградской области собирает информацию о влиянии пандемии на работу фермеров. Так, среди негативных последствий пандемии были выявлены нарушение поставок входящих ресурсов; сокращение численности сезонных рабочих, в том числе мигрантов; нехватка у фермеров знаний в области интернет-продаж.

Авторы кейса при поддержке Всемирного банка провели опрос чиновников Комитета по агропромышленному и рыбохозяйственному комплексу с целью определить уровень информированности правительства Ленинградской области о связанных с пандемией проблемах фермеров. Опрос показал, что среди мер поддержки фермеров, пострадавших в период пандемии, наиболее эффективными могут быть следующие:

- возможные налоговые каникулы;
- льготное кредитование;
- обучение фермеров инструментам интернет-продаж;
- организация закупок излишков продукции для предоставления помощи населению, пострадавшему в условиях пандемии.

Важное значение в рамках политики поддержки фермеров отводится развитию сельскохозяйственной отрасли. В сентябре 2020 г. правительства Санкт-Петербурга и Ленинградской области организовали выставку-ярмарку «АГРОРУСЬ-2020», на которой фермеры продавали свою продукцию и обменивались опытом работы в пандемию, а также определяли перспективы развития.

Неправительственные организации, представляющие интересы фермеров и фермерских кооперативов

Ассоциация крестьянских (фермерских) хозяйств и сельскохозяйственных кооперативов России (АККОР) объединяет в настоящее время 65 региональных представительств. Некоммерческое партнерство (НП) «Союз фермеров Ленинградской области и Санкт-Петербурга» занимается поддержкой фермеров в их текущей деятельности, представляя их интересы в органах государственной власти, судах, кредитных организациях. На основе личного общения с фермерами Союз собирает сведения об их деятельности в условиях пандемии, обобщает проблемы, с которыми пришлось столкнуться сельским производителям, и передает полученную информацию в правительство.

НП «Союз фермеров Ленинградской области и Санкт-Петербурга» организовало конференцию «Условия выживания фермеров в период пандемии» в рамках выставки-ярмарки «АГРОРУСЬ-2020». В работе приняли участие фермеры, представители ретейла, кредитных организаций, естественных монополий, научных организаций. Такое многостороннее общение позволило участникам обменяться опытом, высказать свое отношение к программам содействия развитию фермерского производства, которые разрабатываются со стороны бизнеса и неправительственных организаций.

Рис. 10. Конференция «Условия выживания фермеров в период пандемии» на выставке ярмарке «АГРОРУСЬ-2020»



Источник: Фото авторов

Супер- и гипермаркеты

Продовольственные супер- и гипермаркеты, как правило, носят сетевой характер, поэтому реализуют фермерскую продукцию крупными партиями. Чтобы стать поставщиком магазинов этой категории, необходимо соответствовать строгим санитарным и технологическим стандартам. Некоторые ретейлеры дают возможность организовать фермерский уголок на арендуемой площади. В отличие от фермерской полки, фермерский уголок не предполагает ответственности супер- или гипермаркета за качество продукции. В этом случае целесообразна кооперация между разными хозяйствами для расширения ассортимента. Единственным условием становится определение такого ассортимента, который не пересекался бы с ассортиментом супер- или гипермаркета, чтобы избежать «марочного каннибализма». Супер- и гипермаркеты заинтересованы в развитии торговли фермерской продукцией, в том числе с доставкой на дом.

Варианты политики

1. В связи с увеличением активности потребителей продовольствия в интернет-пространстве наиболее перспективным направлением развития системы сбыта фермерской продукции становится электронная коммерция. Существуют разные формы организации интернет-торговли. Самая простая — коммуникации и заказы продукции в соцсетях (Инстаграм, ВКонтакте, Фейсбук и др.). На странице фермерского хозяйства можно не только сделать заказ продукции, но и познакомиться с фермерами, посмотреть фото- и видеоматериалы производственных процессов. Для этого хозяйство должно наполнить аккаунт интересным, ярким, привлекательным контентом, раскрывающим особенности работы и формирующим доверие потенциальных потребителей к своей продукции. Необходимо выложить на странице весь ассортимент с указанием цен, фасовки, особенностей хранения. Не лишней будет также информация о способах приготовления продукции, ее полезных свойствах. В этом случае на фермеров ложится трудоемкая работа по интернет-общению с потребителями, что в условиях непрерывного производства требует больших дополнительных затрат времени и сил. Система платежей может быть встроена в саму соцсеть (ВКонтакте) либо организуется фермером самостоятельно.

Более сложным каналом электронной коммерции является мобильное приложение. Оно удобнее для смартфона, в нем встроена система платежей. Включение в приложение продукции других фермеров расширяет и дополняет ассортимент, способствует привлечению новых потребителей. Заметим, что разработка приложения — процесс более сложный, длительный и дорогостоящий, чем ведение страницы в соцсети, поэтому пока мобильные приложения в сегменте фермерской продукции в России не получили развития.

Глобальные и региональные маркетплейсы объединяют множество поставщиков продовольственной продукции, в том числе фермерской. Наиболее известные мировые маркетплейсы — Amazon fresh, Walmart. В этом случае фермер подключается к работающей платформе с налаженной системой платежей, доставки продукции, контроля добросовестности производителей и покупателей. Локальные платформы, такие, например, как Local Food Marketplace¹ (США), Mandi Trades² (Индия),

позволяют потребителям найти ближайших фермеров и приобрести продукты напрямую у них, минуя промежуточные звенья производственно-сбытовой цепочки. В России продовольственными маркетплейсами являются Яндекс.Лавка, СберМаркет, однако они практически не работают с местными производителями из-за сложностей доставки.

Особенность интернет-заказов продовольствия состоит в том, что у покупателя нет возможности предварительно изучить продукт: посмотреть, понюхать, попробовать. Органолептические свойства фермерской продукции никак не проверить. Между тем в результате опроса потребителей мы выяснили, что одним из важнейших способов продвижения фермерской продукции являются дегустации. Поэтому уровень доверия потребителей к фермерским продуктам, приобретаемым в интернете, изначально довольно низкий. Преодолению этого барьера могут помочь дегустационные образцы, добавляемые к заказу. Потребители заинтересованы в развитии электронной торговли фермерской продукцией. Основными приоритетами в данном случае выступают удобство получения и свежесть продукции.

2. Дополнительным источником доходов для фермерских хозяйств может стать организация сельского туризма. Из-за связанных с пандемией жестких карантинных мер, в частности ограничений по передвижению и закрытия городских мест отдыха (парков, зоопарков) весной 2020 г., возможностей побывать на свежем воздухе, пообщаться с животными было крайне мало. Актуальность сельского туризма повышается также в связи с ограничением международных поездок, снижением уровня доходов населения. В этих условиях фермеры предлагают городским жителям погулять, пожить, отдохнуть на ферме, принять участие в уходе за животными и растениями, в уборке урожая. При взаимодействии с Комитетом по туризму правительства Ленинградской области экоферма «Семейная» включена в развиваемые туристические маршруты региона. Туристы не только знакомятся с производственными процессами, общаются с животными, но и дегустируют фермерскую продукцию: молоко, йогурт, сыр, пельмени и т.д. Конечно, туристы могут приобрести понравившиеся продукты. Развиваются школьные экскурсии на ферму (рис. 11, 12). В летний период 2020 г., когда карантинные ограничения были значительно ослаблены, ферму посещали детские группы. Во время прогулки дети с радостью общаются с содержащимися на ферме

¹ <https://home.localfoodmarketplace.com/>

² <https://www.facebook.com/MandiTrades/>

животными, узнают много интересного о них, знакомятся с сельским образом жизни. В конце экскурсии хозяева угощают детей. Дегустация превращается в полноценный обед под открытым небом (рис. 12).

Рис. 11, 12. Экскурсия школьников на экоферму «Семейная»



Источник: Фото авторов

3. Решить проблему затоваривания склада фермерских хозяйств можно путем организации системы государственных закупок. В этом случае государство берет на себя функции сбора, переработки и распределения сырья в госорганизации (образовательные и медицинские учреждения, армию, детские дома). Резкий рост числа госпитализированных в связи с распространением коронавирусной инфекции увеличил нагрузку как на систему здравоохранения, так и на продовольственные цепочки, обеспечивающие питание пациентов больниц. В этих условиях закупка у фермеров продовольствия позволила бы не только поддержать производителей, но и обеспечить полезным, высококачественным питанием больных, находящихся на лечении в стационарах. Сельскохозяйственную

продукцию, предназначенную для продовольственного обеспечения армии, можно подвергнуть переработке с целью увеличения срока годности (молоко перерабатывается в сухое молоко, мясо, овощи и фрукты консервируются). Такой механизм позволяет фермерам избежать потерь и утилизации произведенной продукции, снизить нагрузку на окружающую среду, получить денежные средства и вложить их в производство.

Неправительственные организации, осуществляющие продуктовую поддержку нуждающегося населения (бездомных, малоимущих, выпускников детских домов), могут агрегировать излишки фермерской продукции. В случае затоваривания склада фермерского хозяйства скоропортящейся продукцией реализация ее на благотворительные цели по сниженным ценам позволит фермерам получить доход, пусть и небольшой, а также сократить убытки. Роль посредника в этих операциях может выполнять профильный комитет правительства, поскольку именно органы государственной власти аккумулируют информацию о фермерских хозяйствах, с одной стороны, и о нуждающихся слоях населения региона, с другой.

4. В условиях пандемии, когда у электронной коммерции возникли дополнительные функции и увеличились объемы доставки продукции до двери покупателя, со всей очевидностью обнаружилась проблема несоответствия квалификации членов фермерского хозяйства новым задачам. Фермеры отлично разбираются в производственных процессах, снабжении, традиционных каналах сбыта. Процесс интернет-продаж включает в себя помимо коммуникаций с потребителями также учет количества заказов, их территориальное распределение, формирование транспортных потоков. Все это позволяет не просто доставлять продукцию потребителю, но и сокращать затраты на доставку. Повысить квалификацию фермеров можно с помощью дополнительных образовательных программ, что в условиях применения дистанционных технологий становится особенно удобно и актуально. Раньше основной проблемой для очного обучения фермеров была нехватка у них времени и финансовых возможностей. Фермеры живут далеко от региональных и федеральных центров, поэтому очное обучение прежде было практически недоступно. Сегодня проблема региональной разрозненности фермеров, нехватки денег на поездку и проживание, высокой загруженности текущими работами решается в образовательной среде за счет применения дистанционных форм обучения. Органы государственной власти и неправительственные организации могут предложить бесплатные и платные

дистанционные образовательные программы по ведению онлайн-продаж, логистике, особенностям маркетинга в агропродовольственной системе.

5. Доставка фермерской продукции в рамках электронной коммерции — одна из важнейших задач, качественное выполнение которой формирует потребительскую лояльность. Логистика может быть организована следующими способами.

- **Самовывоз**, когда потребители самостоятельно вывозят продукцию с фермы. В этом случае очень важно географическое расположение фермерского хозяйства. Фермеры экономят на транспортных расходах, но круг потребителей при этом весьма ограничен.
- **Доставка до дверей**. Фермеры доставляют продукцию сами или совместно с другими хозяйствами. Величина транспортных расходов зависит от удаленности покупателей и их концентрации.
- **Доставка до пункта самовывоза**. Для организации пунктов самовывоза необходимо установить в супермаркетах холодильники. Фермеры доставляют заказы в заранее определенный пункт самовывоза. Потребители заказывают продукты у фермера, а забирают их в специально оформленном холодильнике, подобно пункту хранения продуктов СберМаркета. Доставка заказа из пункта самовывоза до дома покупателя можно организовать с помощью курьерских служб.

Возможности самовывоза фермерской продукции весьма ограничены. Основной проблемой развития фермерских хозяйств является низкая информированность населения. Зачастую люди просто не знают, где находятся фермы. Информационную функцию должны взять на себя правительства Ленинградской области и Санкт-Петербурга в соответствии с выполнением задач развития агропромышленного комплекса региона, в том числе фермерского производства.

Доставка продукции собственными силами ограничена как наличием транспорта, так и количеством водителей. Обычно функции водителя выполняют сами фермеры. Привлечение наемного водителя с транспортом приводит к росту затрат, что может быть оправдано лишь при большом объеме доставки и частых поездках. Для того чтобы заинтересовать бизнес в организации транспортировки фермерской продукции, количество сельских производителей, объемы и интенсивность поставок

должны быть высокими. При кооперации нескольких хозяйств выполнение этих задач становится более эффективным. Развитие платформенных сервисов доставки по аналогии с сервисами такси смогло бы изменить рынок транспортных услуг, в том числе и в сегменте доставки скоропортящейся фермерской продукции.

Участие продовольственных гипермаркетов в системе доставки и сбыта фермерской продукции через пункты самовывоза оправдано как за счет развитой сети гипермаркетов, эффективно организованной инфраструктуры, наличия соответствующих энергетических мощностей и технического оборудования, так и за счет получения выгоды самими гипермаркетами. Увеличение проходимости магазинов за счет потребителей, заказавших фермерскую продукцию на условиях самовывоза из пункта хранения, позволит повысить оборот других продуктов. Благодаря большим торговым площадям проблем с размещением в гипермаркетах холодильных установок для фермерской продукции не возникает. Кроме того, многие гипермаркеты расположены на границах Санкт-Петербурга, что сокращает расстояние от фермерского хозяйства до пункта хранения, делает транспортировку удобнее и дешевле.

6. Государственная финансовая поддержка фермерских хозяйств может быть осуществлена с помощью субсидий, налоговых каникул, льготного кредитования. Дефицит денежных средств на оплату труда наемных работников может быть восполнен благодаря государственным субсидиям. При этом субсидирование означает, что соответствующая статья затрат покрывается в определенной пропорции за счет собственных средств фермерского хозяйства и средств регионального или федерального бюджета.

Налоговые каникулы позволяют перенести финансовые потоки на будущие периоды. Важно отметить, что мера эта становится эффективной только на работающем предприятии, где из-за проблем с реализацией части продукции возник кассовый разрыв, который может быть решен путем переноса обязательных платежей на более поздний срок. Вместе с тем налоговые каникулы как разовая мера означают необходимость возобновления стандартного графика уплаты налогов и сборов в будущем. Иными словами, по окончании периода налоговых каникул фермер будет обязан и погасить налоговую задолженность, и осуществить текущие налоговые платежи.

Предоставление льготных кредитов обусловлено снижением рентабельности активов в период пандемии из-за уменьшения объема продаж, снижения цены реализуемой продукции и возникновения дополнительных затрат на доставку готовой продукции покупателю. Таким образом, необходимость кредитования фермеров по более низкой процентной ставке позволит сохранить хотя бы часть прибыли. Государство в этом случае должно предоставить банкам дополнительные финансовые ресурсы по сниженным ставкам, в противном случае эффективность банковской сферы снизится.

Правительство РФ не причислило сельскохозяйственные организации к пострадавшим от пандемии, поэтому никаких дополнительных мер финансовой поддержки фермеров не предусмотрено. Между тем Ассоциация крестьянских (фермерских) хозяйств и сельскохозяйственных кооперативов России (АККОР) неоднократно информировала Правительство РФ и Министерство сельского хозяйства о серьезных проблемах фермеров в период пандемии. Начавшийся в последние годы рост фермерских хозяйств может остановиться из-за проблем сбыта и отсутствия внимания со стороны властей. Финансовых ресурсов на поддержку фермерских хозяйств потребовалось бы сравнительно немного, поскольку таких хозяйств гораздо меньше, чем других пострадавших организаций. Вместе с тем эффект от такой поддержки был бы ощутимый, что связано не только с экономическим развитием фермерства, но также с социальным и экологическим аспектами. Антикризисная поддержка фермерских хозяйств позволит расширять объемы производства, вовлекать в экономические отношения местное население как в форме дополнительной занятости, так и за счет увеличения объема продаж. Не секрет, что сельское население в России не держит коров в том количестве, как это было 30 лет назад, а потому местные жители также являются потребителями фермерской продукции. Экологически чистые технологии фермерского производства благоприятно влияют на окружающую среду региона, качество почв, биоразнообразие.

Сложность финансовой поддержки связана с бюджетной политикой, необходимостью учитывать нормативные рамки получения субсидий как по времени предоставления, так и по объему денежной помощи.

7. Решением проблемы временных разрывов цепочек поставок входящих ресурсов (упаковочного

материала, тары, кормов и т.д.) могла бы стать информационная поддержка со стороны органов государственной власти. Главным ресурсом фермеров является время, которого всегда не хватает по причине высокой трудоемкости производства. В этих условиях поиск новых поставщиков с помощью специалистов профильного комитета правительства мог бы оказаться более эффективным.

Довольно много времени и сил ушло у главы экофермы «Семейная» Ларисы Пухляковой на поиск новых поставщиков, ведь проблемы с поставками возникли неожиданно. Консультационная помощь в поиске поставщиков со стороны региональных властей позволила бы сконцентрироваться на вопросах организации системы сбыта, коммуникациях с потребителями.

8. В условиях дефицита рабочей силы (в основном мигрантов из Киргизии), возникновения новых маркетинговых задач очень важно упростить документооборот в отношениях с органами государственной власти и кредитными организациями. После тяжелого рабочего дня глава хозяйства Лариса Пухлякова занимается оформлением бухгалтерской и иной документации. Решением этой проблемы должны стать упрощение документооборота и возможность дистанционной подачи документов в электронном виде. Это позволит сэкономить рабочее время, освободить его для отдыха и общения с семьей. Опыт дистанционной работы государственных учреждений в условиях пандемии следует продолжать распространять и в будущем, после окончания пандемии.

9. Проблему нехватки дешевой рабочей силы из стран Центральной Азии решить за счет местного населения довольно сложно. Уровень зарплаты рабочих-мигрантов не является привлекательным для местного населения. Кроме того, безработные местные жители не желают заниматься тяжелым физическим трудом, поскольку на рынке труда в Санкт-Петербурге можно найти другую, более легкую работу. Поэтому зависимость от рабочих-мигрантов остается серьезным препятствием развития фермерских хозяйств в период пандемии и карантинных ограничений. В стратегическом плане возникающие глобальные проблемы международной миграции рабочей силы должны решаться на государственном уровне за счет использования внутренних трудовых ресурсов, в том числе из других регионов.

Задание

1. Оцените возможные объемы поставок фермерской продукции в детские дома Ленинградской области и Санкт-Петербурга.
2. Оцените эффективность альтернативных способов доставки продукции до двери покупателя: самостоятельная доставка, доставка курьерской службой, организация самовывоза, организация доставки до пункта самовывоза.
3. Разработайте организационный план трансформации системы сбыта фермерской продукции в направлении развития интернет-продаж.

Рекомендации по вопросам политики

В качестве рекомендаций по вопросам политики выбраны меры нефинансовой поддержки.

1. Органам государственной власти следует организовать консультационную поддержку фермерских хозяйств в виде краткосрочных курсов, в том числе с использованием дистанционных технологий и онлайн-тренингов. Обучение фермеров основам электронной коммерции и логистики позволит повысить эффективность сбыта. Комитет цифрового развития Ленинградской области в настоящее время реализует проект «Цифровой сертификат.рф». Включение в этот проект дисциплин, связанных с продвижением продукции в электронной коммерции, позволило бы фермерам более эффективно налаживать коммуникации с потребителями. Для разработки соответствующих образовательных программ региональные органы власти должны взаимодействовать с вузами Санкт-Петербурга. Организационную поддержку и координацию фермеров с региональными органами власти осуществляет НП «Союз фермеров Ленинградской области и Санкт-Петербурга».
2. Разработка цифровой платформы для совместной реализации фермерской продукции может осуществляться совместно с региональными органами власти. Комитет по развитию малого,

среднего бизнеса и потребительского рынка Ленинградской области в настоящее время развивает проект маркетплейса местных производителей на платформе «Местный ресурс.рф». Подключение фермеров к существующим маркетплейсам Яндекс.Еда, СберМаркет позволит расширить рынки сбыта и найти новых покупателей. Логистика в этом случае усложняется, поскольку фермеры находятся в удалении от основных гипермаркетов. Фермеры могут самостоятельно осуществлять доставку до определенного пункта самовывоза.

3. Государственные закупки сельскохозяйственного сырья для снабжения больниц, санаториев, детских садов и детских домов свежей фермерской продукцией — одна из важнейших государственных задач продовольственной безопасности в период пандемии. Излишки продукции государство может закупать для перераспределения или переработки. Цифровые коммуникации позволяют в текущем режиме координировать товарные потоки. Профильные комитеты заинтересованы в развитии фермерских поставок в соответствующие учреждения. Сложности логистики ограничивают развитие подобных инструментов, но государство в этом случае не только поддерживает фермеров, но и получает дополнительных поставщиков качественной продукции, что особенно важно в условиях пандемии.

Список рекомендуемой литературы

1. *COVID-19 и доступ мелких фермеров к рынкам сбыта.* — Рим: ФАО (Food and Agriculture Organization of the United Nations Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН). 15 апреля 2020. <http://www.fao.org/3/ca8657ru/CA8657RU.pdf>
2. Санду И. С., Кирова И. В., Рыженкова Н. Е. *Инновационные аспекты развития АПК в условиях пандемии // АПК: экономика, управление.* 2020. № 8. С. 11–19. <https://elibrary.ru/item.asp?id=43993276>

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. ANSA.it. 2020. *Coronavirus: appello cooperative, la produzione di latte va contenuta*. Redazione ANSA ROMA. 14 marzo 2020. https://www.ansa.it/canale_terraegusto/notizie/mondo_agricolo/2020/03/14/coronavirus-appello-cooperative-contenete-produzione-latte_f19d7939-1305-4ae9-bab8-bf4a83f02b70.html
2. *COVID-19 and global food security*. 2020. Edited by J. Swinnen, and J. McDermott. Washington DC: IFPRI (International Food Policy Research Institute). <https://doi.org/10.2499/p15738coll2.133762>
3. Du, Z.-X., X.-D. Lai, W.-J. Long, and L.-L. Gao. 2020. "The short- and long-term impacts of the COVID-19 pandemic on family farms in China — Evidence from a survey of 2 324 farms" in China — Evidence from a survey of 2324 farms. *Journal of Integrative Agriculture* 19 (12): 2877–2890. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2095311920633901?via%3Dihub>
4. Thilmany, D., B. Jablonski, D. Tropp, B. Angelo, and S. Low. 2020. *Mitigating Immediate Harmful Impacts of COVID-19 on Farms and Ranches Selling through Local and Regional Food Markets*. March 21, 2020. National Sustainable Agriculture Coalition. https://www.ansa.it/canale_terraegusto/notizie/mondo_agricolo/2020/03/14/coronavirus-appello-cooperative-contenete-produzione-latte_f19d7939-1305-4ae9-bab8-bf4a83f02b70.html
5. Трендов Н. М., Варас С., Цзэн М. *Цифровые технологии на службе сельского хозяйства и сельских районов*. Справочный документ. — Рим: ФАО (Food and Agriculture Organization of the United Nations — Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН), 2019. <http://www.fao.org/3/ca4887ru/ca4887ru.pdf>



Photo credit: Bodnarphoto on depositphotos

Влияние кризиса, вызванного пандемией COVID-19, на качество питания населения Еревана

Давит Пипоян, Мелине Бегларян, Седа Степанян

Фотография Bodnarphoto с depositphotos

Краткое содержание

Продолжающаяся пандемия COVID-19 оказывает влияние не только на здоровье населения, но и на продовольственную безопасность и питание в глобальном масштабе. В условиях пандемии и карантинного режима резонно ожидать изменений в качестве питания. В этой связи сбор, анализ и обработка данных о продовольственной ситуации, а также формирование адекватной политики реагирования на вызовы COVID-19 должны стать одной из приоритетных государственных задач. Наше тематическое исследование — первая попытка оценить влияние «коронакризиса» на структуру и режим питания в столице Армении Ереване, где проживает треть населения страны.

На основе аналогичных исследований, проведенных различными международными организациями, для данного кейса была разработана анкета «Проблемы питания в период пандемии COVID-19». В опросе участвовал 471 житель Еревана из двух возрастных групп: 18–65 лет и 66+. Результаты показали, что в период чрезвычайного положения большинство ереванцев не имели проблем с доступом к продовольствию. Однако 29,9% респондентов испытывали нехватку продовольствия из-за своих денежных трудностей, а 42,5% тоже по финансовым причинам были вынуждены заменить предпочтительные для них продукты на более дешевые. В целом во время самоизоляции, обусловленной пандемией, привычный рацион населения Еревана пострадал сильнее, чем в более развитых странах мира.

Для практического применения разработаны следующие варианты политики.

- Сбор достоверных, объективных данных для оценки влияния пандемии COVID-19 на структуру и качество питания.
- Изучение и использование опыта других стран по внедрению многоуровневого механизма поддержки продовольственной безопасности и качества питания в общенациональных масштабах.
- Содействие расширению знаний потребителей о здоровом питании и его важности.

Заинтересованными сторонами в представленном кейсе являются потребители (включая целевые группы), производители сельскохозяйственной продукции, органы государственной власти и донорские организации.

Исходная информация

Республика Армения — страна с уровнем доходов выше среднего по классификации Всемирного банка (World Bank, 2019). Она не имеет выхода к морю, является нетто-импортером продовольствия и уязвима к внешним потрясениям (WFP, 2018a). 10 июля 2020 г. правительством была принята новая Стратегия национальной безопасности Республики Армения, пункт 7.20 которой гласит, что «государство предпримет действенные шаги по обеспечению физической и экономической доступности соответствующих здравоохранительным нормам разнообразных продуктов питания для всех групп населения» (Правительство РА, 2020). Наряду с объемом важнейшим фактором является качество питания. Национальные программы продовольственной безопасности Армении сосредоточены в основном на обеспечении населения продовольствием. При этом особое внимание уделяется темпам роста сельскохозяйственного производства и вопросам самообеспечения. Однако все еще сохраняются пробелы стратегического характера, касающиеся доступности (наличия) продовольствия, оценки источников, разнообразия продуктов с точки зрения их энергетической и пищевой ценности.

Несмотря на рост физической доступности продовольственных товаров в 2008–2015 гг., структура потребления не претерпела существенных изменений в плане роста разнообразия питания или увеличения спроса на более полезные продукты. Это обусловлено главным образом ограниченными финансовыми возможностями для покупки качественных, полноценных продуктов, отсутствием привычек правильного питания и знаний о нем, образом жизни (WFP, 2018b). Опыт ряда стран показывает, что состояние изоляции способствует формированию нездоровых пищевых привычек (потребление высококалорийной пищи и сахаров, частые перекусы и т.д.), которые повышают опасность развития неинфекционных заболеваний.

Данные свидетельствуют о том, что сбалансированный, здоровый рацион играет важную роль в укреплении иммунитета и профилактике неинфекционных заболеваний, которые являются факторами, повышающими риск заболеваемости коронавирусом и смертности от него (Kass et al., 2020). В Армении было выявлено более 100 тыс. случаев заражения COVID-19 и зарегистрировано более 1500 смертельных исходов¹. Примечательно, что

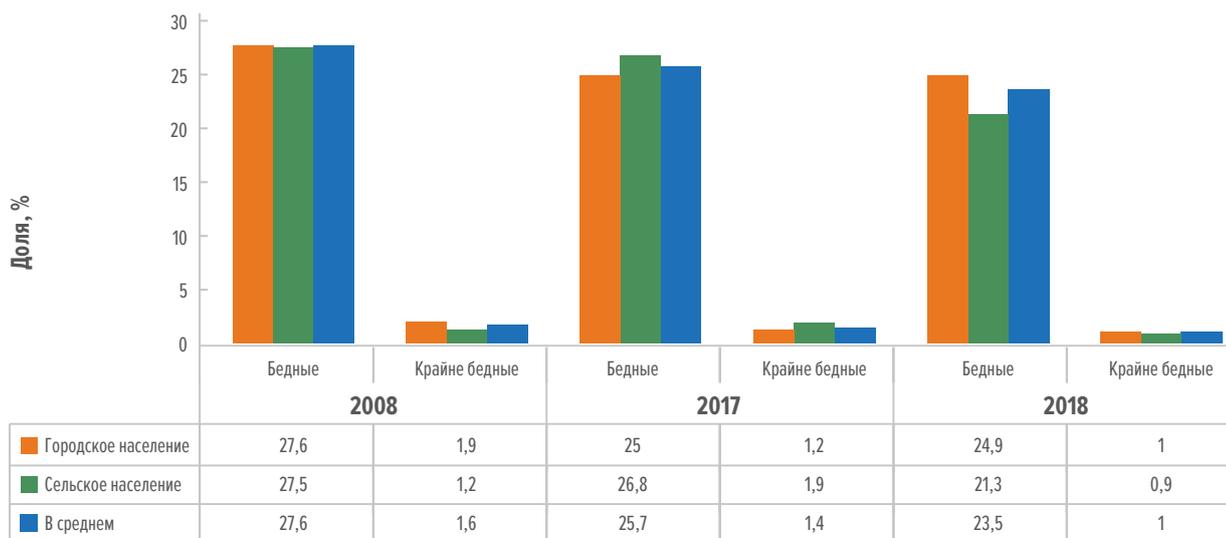
¹ Данные на 05.11.2020. В связи со второй волной пандемии резко возросло число случаев заболевания коронавирусной инфекцией (более 2000 подтвержденных случаев и 20 смертей в сутки).

у большинства умерших пациентов имелись сопутствующие заболевания, в том числе неинфекционные.

Несмотря на то, что в 2008–2018 гг. уровень бедности снизился как в сельской местности, так и в городах, включая Ереван (рис. 1), ожидается, что во время пандемии бедность и доступ к продо-

вольствию станут серьезной проблемой. В период чрезвычайного положения 48% населения Еревана были безработными, из них 23,2% потеряли работу в связи с COVID-19 (см. Приложение, таблица ПЗ). Около 63% жителей столицы Армении, которым пришлось существенно изменить свой рацион, были безработными, из них 41,4% потеряли работу в связи с COVID-19 (см. Приложение, таблица П4).

Рис. 1. Уровень бедности городского и сельского населения Армении в 2008, 2017 и 2018 гг., %



Источник: Данные Армстата, 2019 г.

Это тематическое исследование — первая попытка оценить влияние кризиса, вызванного пандемией COVID-19, на структуру и режим питания в столице Армении Ереване, где проживает треть населения страны. Согласно результатам опроса², проведенного в Ереване, большинство его жителей не испытывали каких-либо проблем с доступностью продовольствия в период чрезвычайного положения. Однако 29,9% столкнулись с нехваткой продуктов питания из-за личных денежных трудностей, а 42,5% тоже по финансовым причинам были вынуждены заменить предпочтительные для них продукты на более дешевые (таблица П1). 70% опрошенных (336 человек) во время чрезвычайного положения изменили свой рацион. Из них примерно 15% (70 человек) изменили его существенно, причем женщины оказались более склонны к переменам, чем мужчины. Примерно 60% респондентов (226 человек) изменили рацион незначительно, но в этой категории большую склонность к переменам проявили, наоборот, мужчины (таблица П2). В обоих случаях изменение не было статистически значи-

мым ($p = 0,187$) ни в мужской, ни в женской группах. 27% сократили потребление мясных продуктов, а 30% — фастфуда, зато 40% увеличили потребление выпечки. Что касается фруктов и овощей, 30% сообщили о снижении потребления, в то время как 36%, напротив, — о его увеличении (рис. П1).

Приблизительно 33% тех, кто существенно изменил рацион, имеют среднемесячный семейный доход не выше 70 тыс. драмов³ (таблица П5). Этот показатель соответствует международной черте бедности домохозяйства из двух человек. В период чрезвычайного положения потребление фруктов и овощей наиболее значительно сократили представители социальных групп с самыми низкими доходами, в частности 31% зарабатывающих до 70 тыс. драмов в месяц и 25% тех, чей заработок составляет от 70 до 150 тыс. драмов (таблица П6).

Существенно пострадали птицеводческая отрасль, сегмент сферы услуг HoReCa (гостиничный бизнес, предприятия общественного питания) и турический сектор. Объемы производства и переработки

² Результаты исследований рациона и соответствующие таблицы (П1–П9), а также рисунки (П1, П2) представлены в Приложении к данному тематическому исследованию.

³ Обменный курс 1 долл. США = 481,615 драма (на 07.11.2020).

мяса птицы снизились в результате обвала цен, вызванного резким падением спроса. Пандемия имела беспрецедентно тяжелые последствия для секторов туризма и HoReCa, особенно для тур-агентств, гостиниц, пансионатов и ресторанов. Туристической и гостинично-ресторанной индустрии приходилось ограничивать или полностью прекращать деятельность компаний, уменьшать штат сотрудников, снижать заработную плату. В условиях отсутствия регулярных авиарейсов и международного туризма большинство туристических агентств и операторов в Армении перестроили свою работу, чтобы пережить последствия пандемии, и стали предлагать клиентам внутренние туристические маршруты. Однако из-за карантинной ситуации в стране стремительное сокращение рабочих мест и возможностей сектора продолжается.

Одной из целей данного исследования было определить, какие группы населения столицы Армении испытали из-за коронавирусной пандемии самые большие трудности в плане питания. По результатам опроса была выявлена следующая целевая группа — люди, столкнувшиеся в период чрезвычайного положения с нехваткой продовольствия по финансовым причинам. Это 29,9% жителей Еревана — в основном продавцы (9%), пенсионеры (8%) и уборщики/уборщицы (8%). Около 45% респондентов из отмеченной уязвимой группы испытывали дефицит продовольствия по финан-

совым причинам, а 87% были вынуждены перейти по финансовым причинам на потребление более дешевых продуктов в ущерб своим предпочтениям (таблица П7). Еще немного статистических данных о столичных жителях, которые испытывали нехватку продовольствия по финансовым причинам. Около 61% этих людей сократили потребление мясных продуктов, 54% — фруктов и овощей, 39% — молочных продуктов (рис. П2). Почти 79% были безработными, из них 47,5% потеряли работу в связи с COVID-19 (таблица П8). Для сравнения: среди всех участников опроса около 87% лиц, существенно изменивших свой рацион, были безработными, из них 57% потеряли работу из-за COVID-19. Что касается целевой группы, то примерно у 27% среднемесячный семейный доход составлял менее 70 тыс. драмов, при этом лишь 17% в период чрезвычайного положения получали продовольственную помощь, а 82% ответили, что не получали ее.

В целом за время самоизоляции, обусловленной пандемией COVID-19, пищевые привычки жителей Еревана качественно ухудшились. А вот население Италии, Испании и Польши (таблица 1) в период локдауна не слишком изменило свой рацион и было больше привержено принципам здорового питания (Di Renzo et al., 2020; Górnicka et al., 2020; Rodríguez-Pérez et al., 2020; Scarmozzino, Visioli, 2020; Sidor, Rzymiski, 2020; Statista, 2020).

Таблица 1. Изменения в питании населения отдельных стран в период локдауна, связанного с пандемией COVID-19, %

Показатели	Ереван, Армения	Италия	Испания	Польша
Проблемы доступности продовольствия	14,9%	6,4%	27%	32,2%
Изменение рациона	71,3%	50,4%	45,2%	47%
Отсутствие изменений в рационе	28,7%	49,6%	54,8%	53%
Увеличение потребления пищи	17,5%	52,9%	36,3%	34%
Увеличение потребления пищи домашнего приготовления	35%	40%	39,6%	48%
Увеличение потребления здоровой пищи	9%	н/д	н/д	28%
Увеличение потребления нездоровой пищи	6%	н/д	н/д	19%
Потребление фастфуда/снеков и проч. видов джанкфуда	6,2% ↑ 32,5% ↓	29,8% ↓	5,1% ↑ 34,9% ↓	8,1% ↑ 36,6% ↓
Потребление фруктов/овощей	36,1% ↑ 28,9% ↓	21,2% ↑ 8,7% ↓	25% ↑ 17% ↓	18% ↑ 19% ↓
Потребление выпечки/сладостей	38,9% ↑ 15,1% ↓	42,5% ↑ 13,5% ↓	26,5% ↑ 31,3% ↓	39,9% ↑ 29% ↓

Примечание: ↑ – рост, ↓ – снижение, н/д – нет данных

Таким образом, результаты различных исследований и статистический анализ, проведенный в рамках настоящего кейса, показывают, что в Ереване пандемия COVID-19 оказала более вредное воздействие на рацион и модель пищевого поведения населения, чем в более развитых странах, в частности в Италии, Испании и Польше. И что еще более важно, пищевые привычки ереванцев в целом ухудшились, тогда как жители Италии и Испании перешли на более здоровое питание.

Вопросы политики

На основе анализа ситуации определены следующие основные проблемы политики.

Отсутствие многоуровневой стратегии поддержки питания в период коронавирусной пандемии

Главной задачей политики правительства Армении в период чрезвычайного положения стало обеспечение продовольственной безопасности страны. Программы государственной поддержки были значительно доработаны и усовершенствованы с целью смягчить экономические последствия коронавирусной пандемии и увеличить производство сельскохозяйственной продукции за счет таких антикризисных мер, как:

- установление нулевых процентных ставок по кредитам до конца текущего года;
- использование инструментов со- или рефинансирования;
- предоставление кредитных субсидий для фермерских хозяйств и перерабатывающих предприятий.

Однако правительственные программы помощи были малоэффективны в отношении уязвимых групп населения. В этих программах очень часто не хватало адресных мер, направленных на социальную поддержку нуждающихся категорий граждан. Так, льготы на оплату электроэнергии и газа предоставлялись не на основе семейных доходов, а в соответствии с уровнем потребления. В результате самые богатые семьи получали более ощутимую помощь, чем бедные. Между тем эти средства можно было бы направить, к примеру, на закупку мяса птицы и его раздачу малообеспеченным семьям, чтобы поддержать как пострадавших от кризиса фермеров, так и потребителей. Еще одна проблема заключается в том, что правитель-

ство не проводило никакой политики по оказанию продовольственной помощи уязвимым группам населения или пенсионерам. Несколько частных благотворительных организаций обеспечивали пожилых людей набором основных продовольственных продуктов, но без учета их пищевой ценности. Основная причина столь неудовлетворительной адресности — отсутствие многоуровневой, междисциплинарной специализированной рабочей группы. К сожалению, это ведет к осуществлению неправильной политики. Междисциплинарный подход и многоуровневый механизм действий имеют решающее значение для выбора конструктивных стратегий. В этой связи для Армении крайне важно создать межведомственный совет по координации вопросов продовольственной безопасности и качества питания.

Недостаточная осведомленность общественности в вопросах качественного питания во время пандемии COVID-19

Нарушения пищевого поведения связаны с недостаточным уровнем знаний и подготовки населения, слабой пропагандой принципов здорового питания, но в первую очередь с устойчивыми стереотипами — традициями, относящимися к репродуктивной области и грудному вскармливанию, личными и семейными привычками. В Национальном стратегическом обзоре продовольственной безопасности и питания в Армении содержится 6 предложений по достижению к 2030 г. ЦУР 2⁴. Одна из главных вех на этом пути — повышение уровня осведомленности общественности о здоровом питании и приоритетных задачах ЦУР 2 при одновременном создании и поддержке всеобъемлющей фактологической базы (WFP, 2018b).

Как показало межгрупповое социологическое исследование, проведенное в Ереване, общий уровень осведомленности взрослого населения столицы Армении о здоровом питании является низким, особенно в части взаимосвязи питания и болезней. В ситуации с COVID-19 стало еще более очевидно, насколько сильно здоровье людей зависит от их знаний о правильном питании и выборе продуктов. Соответственно, нужно активно распространять информацию о пользе разнообразного, сбалансированного рациона, который обеспечит человека необходимым набором нутриентов, а также о важности соблюдения правил гигиены при выборе и приготовлении пищи. Следует подчеркнуть, что во время пандемии ответственными органами исполнительной власти (например, Минздравом РА)

⁴ Цель устойчивого развития 2 формулируется ФАО как «ликвидация голода, обеспечение продовольственной безопасности, улучшение питания и содействие устойчивому развитию сельского хозяйства». <https://www.un.org/sustainabledevelopment/ru/hunger/>, <http://www.fao.org/sustainable-development-goals/goals/goal-2/ru/>

такого рода просветительские мероприятия не проводились. И, напротив, разные диетологи, медицинские работники, энтузиасты через социальные сети делились своими рекомендациями по поводу питания для защиты от COVID-19. Из-за отсутствия координации и контроля этого процесса высказывались противоречащие друг другу мнения или давались не подтвержденные фактами советы.

Заинтересованные стороны

Органы государственной власти Республики Армения

Правительство предложило пакет мер по преодолению последствий коронавирусной пандемии, направленных на поддержку отечественной экономики, включая ее аграрный сектор (Правительство РА, 2020).

Министерство здравоохранения

В рамках своей деятельности по охране здоровья населения Минздрав отвечает и за политику в области питания, то есть за выявление и оценку существующих факторов риска и разработку четкой программы мер по их устранению. При всем том не появилось ни директивного документа, ни иной официальной информации относительно вариантов продовольственного снабжения и питания во время карантина и чрезвычайных ситуаций, ни каких-либо рекомендаций по оказанию продовольственной помощи в период локдауна и самоизоляции.

Министерство экономики

Минэкономики отвечало за программы по преодолению макроэкономических последствий пандемии COVID-19. Общая задача состояла в оказании поддержки (путем софинансирования, рефинансирования или субсидирования процентных ставок по целевым кредитам) отдельным хозяйствующим субъектам, включая фермеров с положительной кредитной историей, в решении возможных проблем с ликвидностью, возникших в результате вспышки COVID-19.

Министерство труда и социальных вопросов

Министерство отвечало за программы поддержки, особенно для граждан, которые лишились работы в период чрезвычайного положения. В число полу-

чателей помощи были включены: семьи с ребенком в возрасте до 14 лет; граждане, потерявшие работу в период с 13 по 30 марта 2020 г.; беременные женщины, не имевшие работы на 30 марта 2020 г., или не имевшие мужа, или чей муж потерял работу в период с 13 по 30 марта 2020 г.; лица, занятые в отраслях из зоны риска (гостиничный бизнес, общественное питание, туристические услуги и т.д.). Разработано и реализовано более 22 мер.

Мэрия Еревана

В рамках деятельности, направленной на защиту населения Еревана, был принят ряд мер, в том числе по обеспечению находящихся на карантине больных продуктами питания, водой и предметами первой необходимости (Мэрия Еревана, 2020).

Анализ информации, размещенной на официальных сайтах заинтересованных министерств и мэрии Еревана, а также беседы с представителями этих органов власти показали, что в большинстве случаев на сайтах публикуются только данные о программах государственной помощи (единовременной финансовой помощи). Меры по оказанию продовольственной поддержки не принимались. Более того, нет разработанной и опубликованной национальной программы по организации питания в стране на период пандемии COVID-19.

Донорские организации

Группа Всемирного банка в сотрудничестве с правительствами и партнерами в разных странах мира анализирует работу местных сельскохозяйственных и продовольственных производственно-сбытовых цепочек, занимается оценкой потерь занятости и влияния текущей ситуации на возможности индивидуальных потребителей покупать продукты питания, а также работает над тем, чтобы продовольственные системы продолжали функционировать несмотря на проблемы, возникающие в связи с COVID-19. Для повышения продовольственной безопасности Армении и качества питания населения разработано множество проектов, адаптированных к основным ключевым структурам страны. К числу таких проектов относятся Стратегическая программа перспективного развития Республики Армения на 2014–2025 гг. и Рамочная программа ООН по оказанию помощи в целях развития Армении на 2016–2020 гг. (Armenia-United Nations Development Assistance Framework 2016–2020).

Большую помощь Армении оказывают структуры ООН — Продовольственная и сельскохозяйственная организация (ФАО), Всемирная продовольственная программа (ВПП). Уязвимые семьи, проживающие в сельских районах страны, получили от ФАО домашний скот и корма, что поможет этой нуждающейся группе населения приспособиться к новым условиям жизни, сложившимся из-за коронавирусной пандемии, и иметь более сбалансированное питание (FAO, 2020a; 2020b). В связи с неуклонным развитием пандемии COVID-19 от кризиса в направлении чрезвычайной финансовой ситуации ВПП запланировала меры реагирования, разделив их на три этапа:

1. удовлетворение краткосрочных потребностей, преодоление кризиса в области благосостояния и продовольственного обеспечения;
2. устранение финансовых последствий;
3. создание гарантий для реализации программы долгосрочного восстановления экономики Армении.

Потребители

Одной из самых важных заинтересованных сторон в предлагаемом тематическом исследовании являются потребители, особенно целевые группы, включая наиболее уязвимые категории населения Еревана, поскольку в условиях кризиса COVID-19 соблюдать принципы здорового питания еще сложнее, чем прежде. Например, те, кто трудится по краткосрочному найму, в сфере услуг, ресторанах, розничной торговле, массово теряют рабочие места — отчасти из-за жесткой политики социального дистанцирования, отчасти из-за масштабного экономического спада. В результате уровень доходов этих людей снижается, что существенно влияет на режим их питания. С учетом того, что многие изменения в рационе связаны с экономической доступностью продовольствия и, следовательно, с ценами на него, политика, ориентированная на фермеров, может влиять на качество питания потребителей.

Производители сельскохозяйственной продукции

Сельскохозяйственная продукция может производиться как в городах, так и в сельской местности. Ереван очень зависит от продукции сельских производителей. Производители неосновных продуктов питания несут огромные убытки в связи со сдвигом моделей потребления в сторону более дешевого продовольствия из базового списка. Перебои в работе цепочек снабжения и нестабильность спроса сказываются на возможностях фермеров поставлять мясо и растительную продукцию на рынок. Для снижения воздействия пандемии COVID-19 сельхозпроизводителям необходима финансовая и налоговая поддержка, а также меры, позволяющие беспрепятственно перемещать рабочую силу и осуществлять перевозки.

Варианты политики

Изучение воздействия пандемии COVID-19 на питание населения Еревана позволило определить специфические проблемы национальной продовольственной политики. Для их решения могут быть применимы следующие варианты политики.

Сбор точных, достоверных данных для оценки воздействия COVID-19 на структуру и качество питания

Понимание того, кто страдает от голода и недоедания, является принципиально важной основой для дальнейших целенаправленных действий, конструктивных решений, адресной социальной поддержки, учета потребностей, защиты интересов, расширения прав и возможностей уязвимых групп населения. Для спасения жизней в условиях коронавирусной пандемии и любого другого кризиса в будущем требуется тщательный контроль за происходящим. Ситуация с COVID-19 показала со всей очевидностью необходимость инвестировать средства в усовершенствование систем мониторинга и прогностического анализа. Сбор, анализ и управление данными о продовольственной обстановке на фоне продолжающейся пандемии должны осуществляться на постоянной основе. Также следует надлежащим образом документировать и распространять собранные сведения. Наряду с этим важно обеспечить эффективное

использование имеющихся баз данных по вопросам питания, полученных в ходе предыдущих исследований и анализа ситуации. К сожалению, ни Министерство здравоохранения, ни Министерство труда и социальных вопросов такими сведениями не располагают. Разработка политического курса, касающегося сферы питания, требует тесного сотрудничества ответственных министерств, научных кругов и исследовательских организаций, которые могут создавать полноценные базы данных. Участникам сообщества нужно адаптировать и интегрировать свои методы, чтобы обеспечить оперативную, точную, объективную оценку воздействия COVID-19 на питание, а также упростить доступ директивных органов к данным, сделать эти данные удобными для интерпретации и использования. Это позволит разработчикам политики реагирования принимать решения, основанные на достоверной информации (UN, 2020).

Создание основы для разработки политики в области питания

Государственная политика Армении по профилактике COVID-19 не предусматривает никаких действий для решения проблем питания, связанных с локдауном. Принимая во внимание успешный опыт других стран, республика может осуществить комплекс мер по обеспечению национальной продовольственной безопасности и качества питания. Следуя рекомендации ФАО, правительству Армении прежде всего необходимо создать межведомственные механизмы, ответственные за стратегии, политику и программы в области продовольственной безопасности и питания. Кроме того, крайне важно сформировать многосторонние платформы и системы на местном и государственном уровнях для разработки, реализации и мониторинга результативности стратегий, законодательных актов, распоряжений и программ в области продовольственной безопасности и питания (FAO, 2017). Такая основа поможет разработать эффективную политику продовольственной безопасности и питания.

Разработка многоуровневой рамочной программы действий для поддержки сферы питания

Важно подчеркнуть, что многие страны применили многоуровневую рамочную программу действий по смягчению рисков от пандемии, грозивших продо-

вольственной безопасности и качеству питания. Например, правительство Китая в целях решения этих проблем стало немедленно осуществлять многоуровневый пакет мер «Овощная корзина», который не только предотвратил разрушение цепочки поставок продовольствия, но и ослабил негативное воздействие пандемии на продовольственные ресурсы и деятельность фермеров (Zhang et al., 2020). По примеру Китая и Италии, где в самом начале пандемии несколько министерств (в КНР — Министерство транспорта и Министерство сельского хозяйства и развития сельских регионов) совместно выпустили директиву, обеспечивающую нормальный оборот сельскохозяйственной продукции (FAO, 2019), Министерству экономики и Министерству территориального управления и инфраструктуры Армении следовало бы уже на ранних этапах локдауна наладить бесперебойную транспортировку средств сельскохозяйственного производства и агропродукции с обязательным соблюдением «социальной дистанции» и санитарно-гигиенических требований.

Таким образом, для Армении при разработке вариантов политики необходимо учитывать важность создания межведомственных механизмов, многосторонних платформ и рамочных программ.

Инвестиции в электронную торговлю для поддержки местных предприятий и уменьшения распространения коронавирусной инфекции

Для снижения рисков возникновения второй волны пандемии, связанных с посещением мест общественного питания, в большинстве европейских стран все рестораны, бары и кафе работают максимум до полуночи (Guardian, 2020). В Китае для бесконтактной доставки свежих продуктов использовались компании, занимающиеся электронной торговлей и доставкой. Необходимо отметить, что китайское правительство сыграло важную роль в стремительном подъеме электронной торговли в стране. Министерство промышленности и информационных технологий КНР объявило о планах ускорения темпов развития цифровой инфраструктуры и усилило финансирование инноваций в области электронной торговли. Эти действия привели к увеличению числа интернет-покупателей в Китае, а также к резкому росту заказов на полуфабрикаты, простую в приготовлении пищу и свежие продукты (MFAT, 2020). Для решения проблемы краткосрочной нехватки рабочей силы в некоторых

организациях Министерство торговли КНР совместно с Национальной комиссией по развитию и реформированию призвали закрывшиеся рестораны, гостиницы и предприятия бытового обслуживания поделить на договорных началах своими трудовыми ресурсами с компаниями розничной торговли и экспресс-доставки (Zhang Z., 2020). В Армении до сих пор большинство населения предпочитает совершать покупки в магазинах. Однако это приводит к скоплениям людей в торговых точках, длинным очередям и, следовательно, к повышенному риску заражения. Электронная торговля остается новинкой для многих демографических групп Еревана из-за незнания, отсутствия располагаемого дохода, слабой инфраструктуры доставки или по другим причинам (ИТА, 2020). Используя опыт Китая и учитывая неблагоприятные последствия пандемии, Министерство высокотехнологичной промышленности Армении вместе с Министерством экономики могут содействовать активному росту электронной торговли путем ее финансирования. Сфера ИТ-услуг не подвергается существенному негативному влиянию пандемии, поэтому средства, которые правительство Армении выделяет ИТ-компаниям для онлайн-обучения начинающих специалистов, лучше направить на развитие сектора электронной торговли и мотивирование населения чаще делать покупки в режиме онлайн. А Министерство труда и социальных вопросов вместо того, чтобы просто предоставлять единовременные денежные субсидии работникам сферы услуг, могло бы стимулировать перераспределение рабочей силы из приостановивших свою деятельность компаний (ресторанов, кафе и т.д.) в сферу услуг по доставке. Это заставило бы службы доставки нанимать больше работников для удовлетворения растущего спроса на онлайн-заказы и в какой-то степени компенсировало бы потерю доходов сотрудникам закрывшихся компаний.

Предотвращение «панических закупок» товаров впрок

С началом распространения коронавируса в январе и феврале в ряде стран наблюдалась ажиотажная скупка товаров первой необходимости. Так, в Китае и Сингапуре, несмотря на призывы правительств перестать запасаться впрок, беспрецедентный подъем покупательского спроса сохранялся еще несколько дней (CBS News, 2020). Изучение примеров этих стран помогло бы правительству Армении предотвратить или, по крайней мере, взять под контроль «панические закупки»,

которые происходили в республике в середине марта и привели к резкому росту цен на некоторые товары. Во время такого рода потрясений Государственная инспекция по надзору за рынком Республики Армения должна действовать оперативно и распространять среди населения информацию, направленную против «панических закупок», чтобы обеспечить наличие и доступность продовольствия. Эти меры важны для предотвращения не только возможных сбоев в работе рыночных цепочек поставок, но и массовых очередей в магазинах, особенно когда вирус уже проник в страну, а ношение масок не является обязательным.

Финансовая поддержка сельского хозяйства

В целях облегчить финансовую нагрузку на малые аграрные предприятия и содействовать развитию отечественного сельского хозяйства правительство Грузии стимулировало фермеров производить больше продукции с импортозамещающим потенциалом, освободило их от платы за орошение земель в 2020 г., а также списало долги за услуги по мелиорации, накопленные за 2012–2019 гг. Кроме того, правительство взяло на себя обязательство возместить за счет государственных средств 50% расходов на приобретение сельскохозяйственной техники и предусмотрело еще ряд важных мер финансовой поддержки (StopCoV.ge, 2020). Аналогичная политика, проводимая в Китае, принесла ощутимую пользу фермерам как крупной группе заинтересованных сторон. Для снижения финансового бремени на сельскохозяйственные предприятия правительство Китая приняло решение уменьшить налоги, стоимость аренды и размер взносов по социальному страхованию, отсрочить внесение этих платежей или освободить фермеров от них до конца года (Zhang Z., 2020). В Армении же правительственная помощь фермерам ограничилась только предоставлением новых беспроцентных займов и в отдельных исключительных случаях софинансированием некоторых из этих займов. Таким образом, правительство республики направило все средства на выдачу фермерам займов под 0% вместо того, чтобы в первую очередь оказать адресную поддержку тем сельхозпроизводителям, которые лишились возможности поставлять свою продукцию закрывшимся ресторанам и гостиницам, и, как минимум, освободить их от уплаты части налогов или накопленных долгов. Следовательно, несмотря на важность для таких стран, как Армения, продвижения отечественной

сельскохозяйственной продукции и преодоления зависимости от импорта продовольствия, финансовая помощь пострадавшим фермерам в форме отмены налогов или списания долгов гораздо важнее, чем предоставление беспроцентных займов на будущую деятельность.

Реализация программ социальной защиты и продовольственной помощи

Программы социальной защиты и продовольственной помощи имеют огромное значение для обеспечения национальной продовольственной безопасности и необходимого качества питания населения. Уже на первых этапах чрезвычайного положения и локдауна в Армении стали осуществляться некоторые государственные и негосударственные программы помощи. Вместе с тем, нужно отметить, в государственных программах не учитывались аспекты и требования, связанные с питанием. В рамках данного исследования было выявлено, что министерства не подготовили полноценные руководства и программы помощи для решения проблем продовольственной безопасности и качества питания. В этом случае одним из наиболее важных и актуальных вариантов политики является принятие компетентными органами (как отдельной группой заинтересованных сторон) надлежащих мер реагирования на вызовы пандемии. Например, Министерству здравоохранения в сотрудничестве с профильными организациями следует разработать национальное руководство по вопросам питания. Министерство труда и социальных вопросов должно собирать данные о продовольственной уязвимости населения и на их основе предлагать рекомендации, повышающие эффективность программ продовольственной помощи. Министерству экономики при разработке программ поддержки необходимо учитывать как проблемы наиболее уязвимых социальных групп, так и вопросы питания. Этот вариант политики может создавать программы продовольственной помощи, направленные на обеспечение доступности не только энергетически ценных и основных продуктов питания, но и продуктов с высоким содержанием полезных веществ. Такой подход отвечает нуждам потребителей как очень большой группы заинтересованных сторон, а также предусматривает заботу о наиболее уязвимых категориях населения.

Повышение знаний потребителей о правильном питании

В период пандемии просветительская работа по вопросам питания среди потребителей как на индивидуальном, так и на общественном уровне имеет особо важное значение. Население следует информировать о том, что неправильный повседневный рацион и пагубные пищевые привычки могут способствовать развитию неинфекционных заболеваний, которые считаются одним из факторов, повышающих уязвимость организма для COVID-19. По этой причине пропаганде здорового питания нужно уделять приоритетное внимание. Это можно делать в формате публичных информационных мероприятий, организуемых в первую очередь Минздравом страны, поскольку все более актуальной становится необходимость избегать и предотвращать распространение в социальных сетях и СМИ любой дезинформации о пандемии. Как показали первые дни чрезвычайного положения в Армении, люди под впечатлением многообещающих сообщений в массмедиа думали, что некоторые продукты питания можно использовать в качестве лекарства от коронавирусной инфекции. В этой связи к методам повышения уровня знаний населения о здоровой еде и нормах потребления следует отнести информационно-просветительские кампании, образовательные проекты по вопросам питания, теле- и радиорекламу, интервью со специалистами. Кроме того, программы социальной защиты должны быть направлены не только на увеличение количества продовольствия, но и на улучшение качества питания.

Партнерам необходимо обмениваться знаниями, опытом и ресурсами. Также для улучшения согласованности и координации действий нужно расширять участие заинтересованных сторон на политическом и практическом уровнях. В круг заинтересованных сторон должны входить сообщества, социальные группы, частный сектор и фермерские организации. Для борьбы с недоеданием и голодом необходимо сочетать инструменты реализации политики с публичными просветительскими кампаниями, пропагандирующими принципы правильного питания и здорового образа жизни. Следует пересмотреть и усовершенствовать существующие программы информирования общественности для популяризации среди населения ЦУР 2 и ее задач. Меры, направленные на изменение в социальной жизни и поведении, а также информирование об этом должны осуществляться на различных уровнях, в том числе на территориальном и на уровне групп населения.

Задания

Представьте себя на месте правительства с ограниченным бюджетом и недостаточной информацией о том, что конкретно требуется сделать для поддержки наиболее уязвимых групп населения. Какой из вышеперечисленных вариантов политики необходимо применить в первую очередь, чтобы помочь населению справиться с краткосрочными и долгосрочными последствиями COVID-19?

Рекомендации по вопросам политики

На основе вышеизложенной информации и вариантов политики предлагаются следующие рекомендации.

1. Необходимо постоянно собирать, анализировать и обновлять информацию о ситуации с питанием населения, включая выявление уязвимых и наиболее пострадавших целевых групп, которые уже сталкивались с проблемами питания (т.е. недоеданием) до кризисных явлений, вызванных пандемией COVID-19. Ответственность за сбор и анализ данных должен нести Минздрав. Следует привлекать сторонних поставщиков данных, в частности исследовательские организации и Армстат (Статистический комитет Республики Армения). В анализе нужно уделять отдельное внимание положению уязвимых групп населения. Информация должна предоставляться Министерству труда и социальных вопросов (МТСВ), которое будет отвечать за координацию государственных и негосударственных программ социальной защиты. В рамках этих программ необходимо в приоритетном порядке оказывать поддержку наиболее уязвимым группам населения путем реализации мер, направленных на решение проблем питания.
2. Для внедрения многоуровневой системы поддержки национальной продовольственной безопасности и качества питания правительству Армении следует создать междисциплинарную рабочую группу или объединенную техническую целевую группу (ОТЦГ), принимая во внимание как краткосрочные, так и долгосрочные последствия пандемии COVID-19. Рабочая группа или ОТЦГ должна охватывать широкий круг участников и включать в свой состав представителей правительственных структур (Минздрав, Минэкономики, МТСВ), неправительственных

(потребительские и фермерские объединения, НПО) и донорских (например, Всемирный банк, ВПП, ФАО) организаций, мэрии Еревана, а также научно-исследовательских институтов. Учитывая эффективный опыт других стран, рабочая группа или ОТЦГ должна разработать стратегию и соответствующий график действий по обеспечению сбалансированного и разнообразного питания населения.

3. Пандемия COVID-19 высветила недостаток знаний населения о принципах правильного питания и показала необходимость усиления просветительской работы в этом направлении. Информация по вопросам здорового питания должна доводиться до общественности в простой, понятной форме через различные социальные сети и СМИ соответствующими заинтересованными сторонами, в первую очередь Минздравом, в сотрудничестве с научными организациями и Государственной инспекцией по надзору за безопасностью пищевых продуктов Республики Армения.

Приложение

Анкета «Проблемы питания в период пандемии COVID-19» была разработана на основе аналогичных опросов, проведенных различными международными организациями (Ноттингемским университетом, Гранадским университетом в сотрудничестве с другими европейскими партнерами, Фондом международного информационного совета по продуктам питания и др.). Анкета состояла из 16 вопросов, разбитых на четыре раздела: 1) личные данные; 2) информация о продовольственной безопасности; 3) информация о пищевых привычках; 4) информация о доходах и финансовой поддержке. Опрос проводился по телефону с 23 июля по 11 августа 2020 г. среди жителей Еревана двух возрастных категорий: 18–65 лет и 66+. Общее число респондентов — 471 человек, включая представителей целевых групп.

Мы хотели собрать информацию о целевой группе населения, поэтому попросили неправительственные общественные организации, которые участвовали в ряде программ продовольственной помощи в карантинный период, предоставить нам контактные данные (только телефонные номера) лиц, получивших такую помощь.

Для обработки и статистического анализа анкетных данных использовалась программа SPSS.

Таблица П1. Состояние продовольственной безопасности населения Еревана в период чрезвычайного положения, введенного из-за COVID-19

Вопросы о продовольственной безопасности	Ответы, % респондентов		
	Да	Нет	Предпочли не отвечать
Вы сталкивались с проблемами наличия продуктов питания в период чрезвычайного положения после 16 марта?	14,9%	84,9%	0,2%
В период чрезвычайного положения были случаи, когда вы испытывали нехватку продовольствия по финансовым причинам?	29,9%	69,9%	0,2%
В период чрезвычайного положения вам приходилось заменять предпочитаемые вами продукты на более дешевые по финансовым причинам?	42,5%	57,1%	0,4%

Таблица П2. Изменения рациона жителей Еревана в период чрезвычайного положения

Изменился ли ваш рацион в период чрезвычайного положения?	Всего, % (n = 471)	Мужчины, % (n = 230)	Женщины, % (n = 241)
Да, существенно	14,9%	11,3%	18,3%
Да, незначительно	56,4%	59,6%	53,5%
Нет	28,7%	29,1%	28,2%
Итого	100,0%	100,0%	100,0%

Примечание: n — количество респондентов

Рис. П1. Изменения в потреблении продуктов питания среди населения Еревана в период чрезвычайного положения

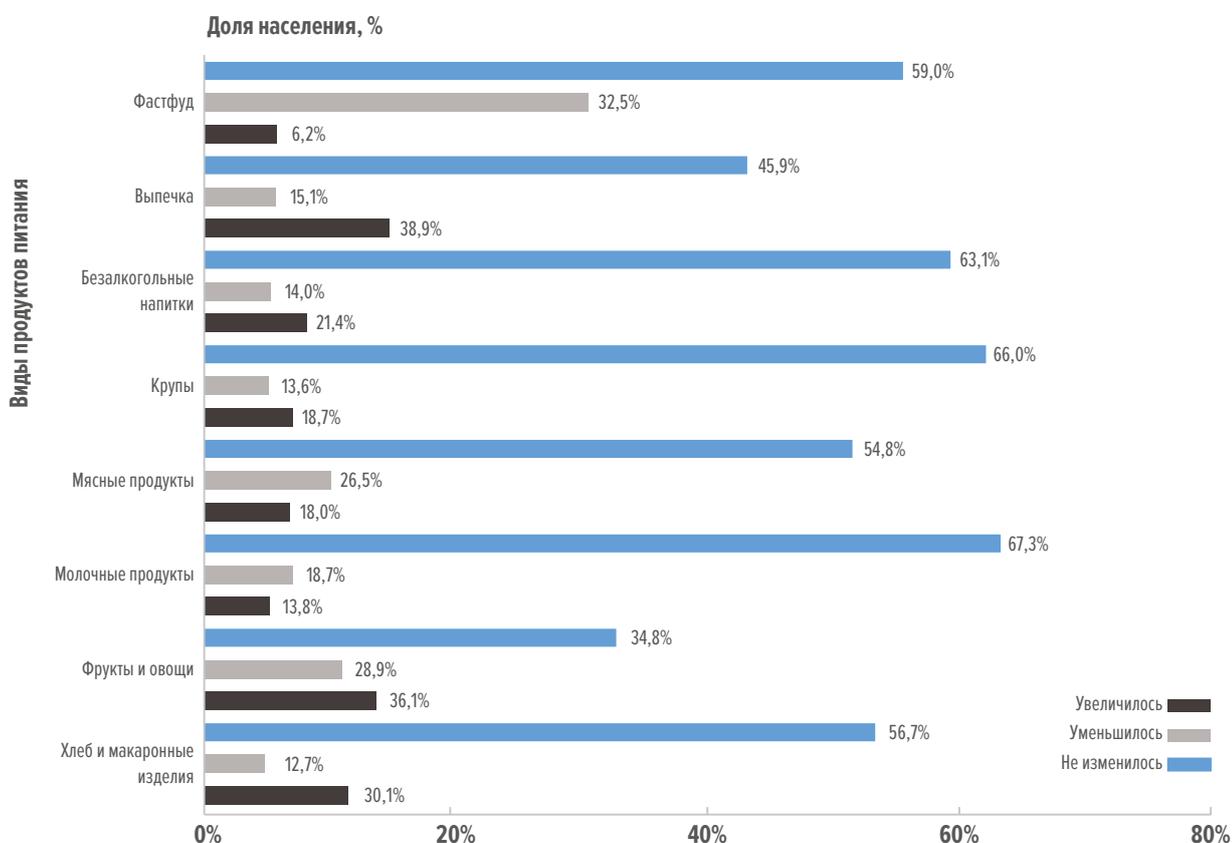


Таблица ПЗ. Занятость населения Еревана в период чрезвычайного положения

Занятость	Доля населения, %
Занятые	52,0%
Безработные	24,8%
Безработные в связи с COVID-19	23,2%

Таблица П4. Изменения рациона населения Еревана в период чрезвычайного положения в зависимости от занятости

Изменился ли ваш рацион в период чрезвычайного положения?	Занятость	Доля населения, %
Да, существенно	Занятые	37,1%
	Безработные	21,4%
	Безработные в связи с COVID-19	41,4%
Да, незначительно	Занятые	57,5%
	Безработные	17,7%
	Безработные в связи с COVID-19	24,8%
Нет	Занятые	48,9%
	Безработные	40,7%
	Безработные в связи с COVID-19	10,4%

Таблица П5. Изменения рациона населения Еревана в период чрезвычайного положения в зависимости от дохода

Изменился ли ваш рацион в период чрезвычайного положения?	Каков среднемесячный доход вашего домохозяйства?	Доля населения, %
Да, существенно	До 70 000 драмов	32,9%
	71–150 000 драмов	17,1%
	151–250 000 драмов	7,1%
	251–400 000 драмов	18,6%
	Более 400 000 драмов	7,1%
	Предпочли не отвечать	17,1%
Да, незначительно	До 70 000 драмов	9,8%
	71–150 000 драмов	19,9%
	151–250 000 драмов	26,3%
	251–400 000 драмов	17,3%
	Более 400 000 драмов	9,0%
	Предпочли не отвечать	17,7%
Нет	До 70 000 драмов	14,1%
	71–150 000 драмов	17,8%
	151–250 000 драмов	17,0%
	251–400 000 драмов	14,1%
	Более 400 000 драмов	9,6%
	Предпочли не отвечать	27,4%

Примечание: Обменный курс на 7 ноября 2020 г. 1 долл. США = 481,615 драма

Таблица П6. Сокращение потребления населением Еревана фруктов и овощей в период чрезвычайного положения в зависимости от дохода

Вы стали потреблять меньше фруктов и овощей в период чрезвычайного положения?	Каков среднемесячный доход вашего домохозяйства?	Доля населения, %
Да	До 70 000 драмов	30,9%
	71–150 000 драмов	25,0%
	151–250 000 драмов	17,6%
	251–400 000 драмов	10,3%
	Более 400 000 драмов	4,4%
	Предпочли не отвечать	11,8%

Примечание: Обменный курс на 7 ноября 2020 г. 1 долл. США = 481,615 драма

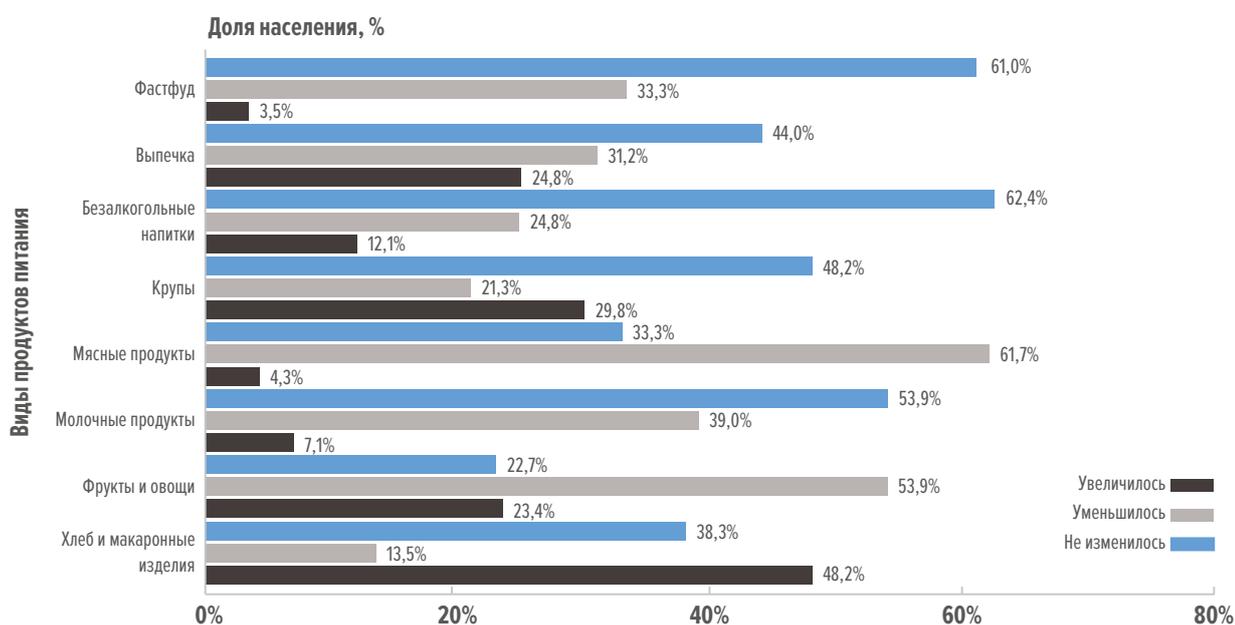
Таблица П7. Уровень продовольственной безопасности целевой группы населения Еревана в период чрезвычайного положения

Вопросы о продовольственной безопасности	Да	Нет	Предпочли не отвечать
Вы сталкивались с проблемами наличия продуктов питания в период чрезвычайного положения после 16 марта?	44,7%	54,6%	0,7%
В период чрезвычайного положения вам приходилось заменять предпочитаемые вами продукты на более дешевые по финансовым причинам?	87%	13%	0,0%

Таблица П8. Занятость целевой группы населения Еревана в период чрезвычайного положения

Занятость	Доля населения, %
Занятые	21,3%
Безработные	31,2%
Безработные в связи с COVID-19	47,5%

Рис. П2. Изменения в потреблении продуктов питания целевой группой населения Еревана в период чрезвычайного положения



Список рекомендуемой литературы

International Food Policy Research Institute (IFPRI), 2020. *COVID-19 and global food security*. Edited by Swinnen, J., McDermott, J. Washington, DC: IFPRI. <https://www.ifpri.org/publication/covid-19-and-global-food-security>

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Armstat (Statistical Committee of the Republic of Armenia) in collaboration with The World Bank. 2019. Part 1. *Armenia — Poverty Snapshot over 2008–2018*. In: *Social Snapshot and Poverty in Armenia. Statistical and analytical report. Based on the findings of the 2018 Integrated Living Conditions Survey*. Yerevan: Armstat. https://armstat.am/file/article/poverty_2019_e_2.pdf и <https://armstat.am/en/?nid=82&id=2217>
2. CBS News. 2020. *Coronavirus fears lead to panic buying of essentials in Hong Kong*. February 7, 2020. <https://www.cbsnews.com/news/coronavirus-hong-kong-panic-buy-essentials-rice-toilet-paper/>
3. Di Renzo, L., P. Gualtieri, F. Pivari, L. Soldati, A. Attinà, G. Cinelli, C. Leggeri, G. Caparello, L. Barrea, F. Scerbo, E. Esposito, and A. De Lorenzo. 2020. "Eating habits and lifestyle changes during COVID-19 lockdown: An Italian survey". *Journal of Translational Medicine*, 18, Article number: 229. June 8, 2020. <https://translational-medicine.biomedcentral.com/articles/10.1186/s12967-020-02399-5> или <https://doi.org/10.1186/s12967-020-02399-5>
4. FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations). 2017. *Global Strategic Framework for Food Security & Nutrition (GSF)*. Committee on World Food Security (CFS). <http://www.fao.org/3/MR173EN/mr173en.pdf>
5. FAO. 2019. *Novel Coronavirus (COVID-19). Policy responses*. <http://www.fao.org/2019-ncov/analysis-detail/en/c/1268954/>
6. FAO. 2020a. *Rural families face the COVID-19 pandemic with more confidence, thanks to FAO*. FAO in Armenia. 20.04.2020. <http://www.fao.org/armenia/news/detail-events/en/c/1273215/>
7. FAO. 2020b. *FAO Representative in Armenia and Deputy Minister of Economy discuss FAO priorities amid COVID-19 situation*. FAO in Armenia. 24.03.2020. <http://www.fao.org/armenia/news/detail-events/en/c/1269473/>
8. Guardian. 2020. *Covid in Europe: how countries are tackling second wave*. The Guardian. October 15, 2020. <https://www.theguardian.com/world/2020/oct/15/covid-in-europe-how-countries-are-tackling-second-wave>
9. Górnicka, M., M. E. Drywień, M. A. Zielinska, and J. Hamułka. 2020. "Dietary and Lifestyle Changes During COVID-19 and the Subsequent Lockdowns among Polish Adults: A Cross-Sectional Online Survey PLifeCOVID-19 Study". *Nutrients*, 12(8), 2324. August 3, 2020. <https://www.mdpi.com/2072-6643/12/8/2324/htm>
10. ITA (International Trade Administration, US Department of Commerce). 2020. *Armenia — Country Commercial Guide. E-Commerce*. 13.10.2020. <https://www.trade.gov/country-commercial-guides/armenia-ecommerce>
11. Kass, D.A., P. Duggal, and O. Cingolani. 2020. "Obesity could shift severe COVID-19 disease to younger ages". *The Lancet. Correspondence*, Vol. 395, Issue 10236, P. 1544–1545. May 16, 2020. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(20\)31024-2](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(20)31024-2)
12. MFAT (Ministry of Foreign Affairs and Trade, New Zealand). 2020. *China: Changing Trends in E-Commerce*. August 17, 2020. <https://www.mfat.govt.nz/en/trade/mfat-market-reports/market-reports-asia/china-changing-trends-in-e-commerce-17-august-2020/>
13. Rodríguez-Pérez, C., E. Molina-Montes, V. Verardo, R. Artacho, B. García-Villanova, E.J. Guerra-Hernández, and M.D. Ruíz-López. 2020. "Changes in Dietary Behaviours during the COVID-19 Outbreak Confinement in the Spanish COVIDiet Study". *Nutrients*, 12(6), 1730. June 10, 2020. <https://www.mdpi.com/2072-6643/12/6/1730>
14. Scarmozzino, F., Visioli, F. 2020. "Covid-19 and the Subsequent Lockdown Modified Dietary Habits of Almost Half the Population in an Italian Sample". *Foods*, 9(5), 675. May 25, 2020. <https://www.mdpi.com/2304-8158/9/5/675>

15. Sidor, A., Rzymiski, P. 2020. "Dietary Choices and Habits during COVID-19 Lockdown: Experience from Poland". *Nutrients*, 12(6), 1657. June 3, 2020. <https://www.mdpi.com/2072-6643/12/6/1657>
16. Statista. 2020. *Percentage change in the visits to fast food restaurants during coronavirus (COVID-19) outbreak in Milan from 1st February to 4th March 2020*. Statista Research Department. November 17, 2020. <https://www.statista.com/statistics/1103159/fast-food-habits-during-covid-19-in-italy/>
17. StopCoV.ge (Government of Georgia. Prevention of Coronavirus Spread in Georgia). 2020. The anti-crisis economic plan. <https://stopcov.ge/en/Gegma> (дополнительно на русском языке: *Как власти Грузии помогут селу: новые программы и льготы*. Sputnik Грузия. 12.05.2020. <https://sputnik-georgia.ru/reviews/20200512/248471571/Kak-vlasti-Gruzii-pomogut-selu-novye-programmy-i-lygoty.html>, а также *Власти Грузии выделили более 93 миллионов долларов на поддержку фермеров*. Кавказский узел. 13 мая 2020. <https://www.kavkaz-uzel.eu/articles/349550/>)
18. UN (United Nations). 2020. *Policy Brief: The Impact of COVID-19 on Food Security and Nutrition*. June 2020. https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/sg_policy_brief_on_covid_impact_on_food_security.pdf
19. WFP (United Nations World Food Programme). 2016. *Armenia Comprehensive Food Security, Vulnerability and Nutrition Analysis (CFSVNA)*. April 2016, revised: December 2017. <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000020456/download/>
20. WFP. 2018a. *National Strategic Review (NSR) of Food Security and Nutrition in Armenia*. January 2018. https://www.un.am/up/library/NSR_2018_ENG.pdf
21. WFP. 2018b. *6 steps to End hunger, achieve food security and improved nutrition, and promote sustainable agriculture in Armenia by 2030*. Reflections and Recommendations of the 2017 National Strategic Review of Food Security & Nutrition. https://www.un.am/up/library/NSR_ExSum_2018-01-11-ENG.pdf
22. WHO (World Health Organization). 2020. NLI Country Profile: Armenia // Nutrition Landscape Information System (NLI). <https://apps.who.int/nutrition/landscape/report.aspx?iso=arm>
23. World Bank. 2019. Data for Armenia, Upper middle income. <https://data.worldbank.org/?locations=AM-XT>
24. Zhang, Y., X. Diao, K.Z. Chen, S. Robinson, and S. Fan. 2020. "Impact of COVID-19 on China's macroeconomy and agri-food system — an economy-wide multiplier model analysis". *China Agricultural Economic Review*. Vol. 12 (3): 387–407. July 2, 2020. <https://doi.org/10.1108/CAER-04-2020-0063>
25. Zhang, Z. 2020. *China's Support Policies for Businesses Under COVID-19: A Comprehensive List*. China Briefing. March 3, 2020, updated: July 3, 2020. <https://www.china-briefing.com/news/china-covid-19-policy-tracker-benefiting-business-enterprises-comprehensive-updated-list/>
26. Мэрия Еревана. Решение мэра Еревана 1007-А от 17.03.2020 «О мерах по профилактике новой коронавирусной инфекции COVID-19 в городе Ереване». <https://www.yerevan.am/am/mayors-decisions/1007-a-7/> (на армянском языке)
27. Правительство Республики Армения. 2020. *Стратегия национальной безопасности Республики Армения. Устойчивая Армения в меняющемся мире*. Июль 2020. <https://www.gov.am/ru/National-Security-Strategy/> и <https://drive.google.com/file/d/1z5LyqhH03i8PloY1JjrVEMK3tem0KYZJ/view>



Photo credit: Haenson on depositphotos

Воздействие пандемии COVID-19 на плодоовощной сектор Республики Армения

Наира Арутюнян, Елена Белова

Фотография Haenson с depositphotos

Краткое содержание

Цель данного исследования — показать ключевые вызовы, с которыми столкнулся сельскохозяйственный сектор Республики Армения в результате пандемии COVID-19, и сформулировать рекомендации относительно вариантов политики в данной сфере. Это поможет руководителям найти эффективные решения по преодолению последствий кризиса, а преподавателям и студентам высших учебных заведений — изучить на конкретных примерах варианты политики реагирования в кризисных ситуациях. В рамках исследования основное внимание уделяется сектору плодоовощной продукции, который является главным производственным и экспортным сегментом агропродовольственного комплекса страны.

Основные проблемы, связанные с COVID-19:

- перебои в логистике;
- нехватка сельскохозяйственных производственных ресурсов;
- нарушения в функционировании рынка и ситуация неопределенности на нем;
- стремительный рост затрат и падение доходов в сельскохозяйственном секторе.

В беспрецедентной ситуации коронавирусной пандемии ощущается отсутствие должного опыта и недостаток четкого понимания последствий возникшего кризиса, особенно в агропродовольственном секторе, который является основой продовольственной безопасности страны. В исследовании подчеркивается необходимость разработать, исходя из реального положения дел, комплекс социально-экономических мер поддержки, чтобы не допустить перерастания медицинского кризиса в продовольственный. К заинтересованным сторонам, учитываемых в рамках данного исследования, относятся:

1. производители (мелкие фермеры, фермерские кооперативы, малые и средние сельскохозяйственные предприятия);
2. представители сферы переработки и сбыта плодоовощной продукции;
3. структуры, занимающиеся оптовыми и розничными продажами плодоовощной продукции, а также международной и национальной логистикой;
4. потребители;
5. органы власти, финансовые учреждения, научное сообщество, доноры и неправительственные организации, которые поддерживают, регулируют и контролируют функционирование

продовольственных производственно-сбытовых цепочек.

В исследовании предлагаются следующие варианты политики:

- преодоление логистических разрывов и создание благоприятной институциональной среды для обеспечения эффективной доставки плодоовощной продукции в условиях пандемии;
- совершенствование систем производства семян овощных культур;
- развитие внутреннего спроса на фрукты и овощи; пропаганда здорового питания среди населения;
- улучшение условий для экспорта фруктов и овощей;
- создание оптово-распределительных центров плодоовощной продукции;
- ускорение цифровой трансформации агропродовольственного сектора.

Исходная информация

Сельское хозяйство и продовольственные системы всегда, и в стабильные, и в кризисные времена, играли и играют определяющую роль в решении проблем голода, бедности, продовольственной безопасности и качества питания за счет увеличения количества и разнообразия пищевых продуктов, стимулирования экономических преобразований, обеспечения базового дохода для беднейших слоев населения (ЕС, 2018). Пандемия COVID-19 обострила социально-экономические проблемы по всему миру и выявила уязвимость продовольственных систем во многих отношениях:

- узкие места в логистике;
- ограничения на поездки и торговлю, влияющие на передвижение людей, производственные ресурсы и продовольственное снабжение;
- рост цен и падение доходов, оказывающие разрушительное воздействие на экономику разных стран, особенно тех, которые испытывают нехватку продовольствия, что усугубляет кризис в области здравоохранения (Hamilton, 2020).

В некоторых государствах самыми серьезными последствиями пандемии COVID-19 для продовольственной безопасности стали ухудшение доступа к продуктам питания, ограничения в сфере занятости и импорта, колебания цен (Buchler, 2020).

Армения тоже пострадала от последствия пандемии. Первые случаи COVID-19 в стране были зарегистрированы в марте 2020 г., после чего коронавирусная инфекция распространилась по всем регионам. К сожалению, и во время написания данной работы осенью 2020 г. количество заболевших продолжало расти.

В целях остановить пандемию и минимизировать риски правительство объявило в марте 2020 г. чрезвычайное положение, срок действия которого затем несколько раз продлевался. На всех пограничных контрольно-пропускных пунктах Армении были введены ограничения на передвижение. Комплекс мер реагирования также включал закрытие образовательных и досугово-развлекательных учреждений, запрет на проведение массовых мероприятий, ограничения на перемещение по территории страны и другие карантинные действия. С мая 2020 г. были сняты некоторые ограничения на предпринимательскую деятельность и передвижение.

Небывалый кризис в сфере здравоохранения сопровождался серьезными социально-экономическими проблемами. Пандемия оказала негативное воздействие на все отрасли экономики и жизнь людей. Закрытие предприятий, потеря

работы, сокращение потока денежных переводов создали в Армении дополнительные трудности для социально незащищенных слоев населения, и без того очень уязвимых. Бедные домохозяйства часто зависят от доходов, которые приносит периодическая краткосрочная занятость на тех или иных участках продовольственной производственно-сбытовой цепочки. В условиях локдауна этот источник заработка стал недоступен. На рис. 1 схематично представлен уровень воздействия коронавирусной пандемии на различные секторы экономики Армении. Сельское хозяйство находится в зоне относительной устойчивости, однако его производственно-сбытовая цепочка в значительной степени зависит от других, гораздо более уязвимых секторов, особенно связанных с экспортными операциями, сферой туризма и развлечений. Это в полной мере касается и плодоовощного сектора Армении. Он сыграл особенно важную роль в период кризиса COVID-19, обеспечивая поставку безопасных и полезных продуктов, необходимых для качественного, сбалансированного, здорового питания, которое является одним из ключевых приоритетов правительства страны. Правительство инициировало беспрецедентный пакет экономических мер, выделив 300 млн долл. США на смягчение последствий кризисной ситуации, в том числе в сельскохозяйственном секторе (Inecobank, 2020)

Рис. 1. Оценка воздействия пандемии COVID-19 на различные секторы экономики



Источник: Inecobank, 2020 г.

Экономический рост в Армении в 2019 г., до начала пандемии COVID-19, составил 7,6% (Azatutyun, 2020). Однако в марте 2020 г. с введением жестких карантинных мер по борьбе с распространением коронавирусной инфекции положение кардинально изменилось. Ожидается, что кризис, с которым впервые столкнулись не только отдельные страны, но и мир в целом, будет иметь как краткосрочные, так и долгосрочные негативные последствия для экономики Армении и благосостояния ее жителей, особенно бедных и социально уязвимых категорий граждан. Еще до пандемии 24% населения, по сведениям Армстата (Статистического комитета

Республики Армения), жили за чертой бедности (Armstat, 2019), а около полумиллиона человек, согласно данным Всемирной продовольственной программы (ВПП) ООН, страдали от отсутствия продовольственной безопасности (WFP, 2018). Согласно прогнозам правительства, по итогам 2020 г. экономический спад составит 1,5–2%. Уже в марте 2020 г. общий объем хозяйственно-экономической деятельности в Армении снизился на 5% по сравнению с аналогичным периодом прошлого года (Armstat, 2020). Более того, Международный валютный фонд прогнозирует сокращение на 5,5% экономики России (Azatutyun, 2020), которая является

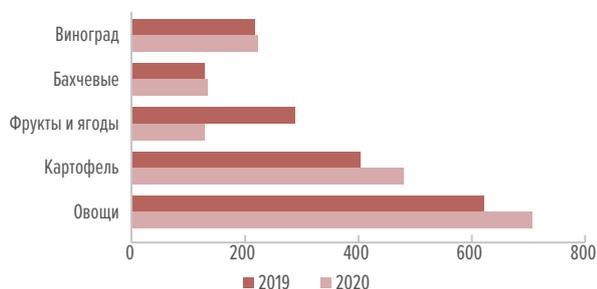
основным торговым партнером Армении и источником многомиллионных денежных переводов, отправляемых мигрантами и составляющих 12% ВВП республики (World Bank, 2018). Уменьшение объема денежных переводов негативно отразится на качестве питания, возможности покупать необходимый объем продуктов и оплачивать неотложные жизненные нужды в семьях, зависящих от финансовой помощи родственников-мигрантов. По прогнозам, внешняя торговля товарами и услугами также сократится (Azatutyun, 2020). Снижение спроса и объемов экспорта отрицательно скажется на производстве продуктов питания, снабжении, занятости и доходах в Армении. Все это повышает опасность нарушений в функционировании продовольственных систем страны и сбоев в обеспечении ее продовольственной безопасности. Жители сельских районов получают наибольшую долю доходов от сельскохозяйственной деятельности и работы по найму. В этой связи бедность и уязвимость основной части населения в значительной степени зависят от развития аграрной и продовольственной отраслей.

Плодоовощной сектор Армении

Развитие плодоовощного сектора Армении важно, так как он участвует в обеспечении продовольственной безопасности и полноценного питания населения, а кроме того, служит для фермерских хозяйств и других предприятий производственно-сбытовой цепочки источником дохода, относительно более высокого, чем в других секторах сельского хозяйства. Регулярное потребление разнообразных фруктов и овощей также имеет решающее значение для сбалансированного рациона, укрепления иммунитета и профилактики неинфекционных заболеваний (FAO, 2015).

В целом плодоовощной сектор является одним из важнейших звеньев агропродовольственного комплекса Армении. На него приходится наибольший объем производства. Последние несколько лет до начала пандемии COVID-19 этот сектор демонстрировал стабильное развитие, выражавшееся в росте объемов производства, включая значительное увеличение производства фруктов и ягод (рис. 2). В то же время плодоовощной сектор несет высокие потери урожая, достигающие 30–40% на уборочном и послеуборочном этапах (Urutyun, 2013).

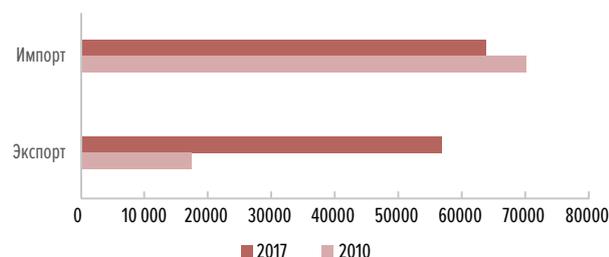
Рис. 2. Объемы производства фруктов и овощей в Армении в 2019 и 2020 гг., тыс. тонн



Источник: Составлено авторами на основе данных Armstat.

Фрукты и овощи экспортируются главным образом (более 90% от общего объема) в Россию. Остальная часть продукции направляется в Грузию, Беларусь, Казахстан, Ирак, Катар, Бельгию, США и другие страны (Arka, 2018). С 2010 г. объем экспорта фруктов и овощей увеличился более чем в три раза — с 18 до 57 млн долл. США (рис. 3). Хотя объемы импорта фруктов и овощей превышают объемы экспорта, наблюдалась положительная тенденция в значительном сокращении отрицательного торгового баланса.

Рис. 3. Импорт и экспорт плодоовощной продукции в 2010 и 2017 гг., тыс. долл. США

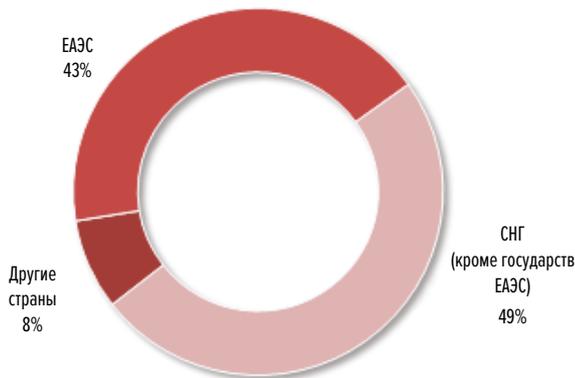


Источник: Составлено авторами на основе данных FAOSTAT.

Выращенные в Армении фрукты и овощи славятся своим превосходным вкусом, ароматом и привлекательным товарным видом. Это объясняется географическим положением и природно-климатическими условиями страны, обилием солнечного света, наличием горных источников экологически чистой пресной воды и другими благоприятными факторами для производства широкого ассортимента фруктов, ягод, орехов (виноград, абрикосы, персики, сливы, груши, грецкий орех, арахис, арбузы, клубника, вишня, малина и т.д.) и овощей (картофель, помидоры, огурцы, баклажаны, перец, фасоль, цветная капуста, чеснок, листовая зелень: кинза, укроп, эстрагон, базилик и пр.).

Огромный потенциал роста имеет экспорт высококачественных переработанных фруктов и овощей. Пищевая промышленность во многом является основой для развития экспортно ориентированного сельскохозяйственного сектора, обеспечения занятости и доходов населения, особенно сельского. На долю переработанных фруктов и овощей приходится лишь 5% от всего объема пищевого производства, но они доминируют в экспорте, составляя более 70% в общем объеме экспортируемого продовольствия (ERDSC, 2017). Переработанные фрукты и овощи поставляются преимущественно в страны Евразийского экономического союза (ЕАЭС) и СНГ (кроме государств ЕАЭС) (рис. 4). В то же время мощности по переработке плодоовощной продукции не соответствуют потенциалу фермерского производства. Поэтому приоритетом является дальнейшее привлечение инвестиций в перерабатывающую промышленность наряду с развитием малого и среднего предпринимательства (ERDSC, 2017).

Рис. 4. Структура экспорта переработанной плодоовощной продукции по группам стран, %



Источник: Составлено авторами на основе данных Armstat.

Вопросы политики

Логистические сбои в работе плодоовощной продовольственно-сбытовой цепочки

Для сдерживания распространения коронавирусной инфекции правительство Армении ввело меры, ограничивающие передвижение населения, транспортировку товаров, оказание услуг. Это привело к сбоям в работе плодоовощных

производственно-сбытовых цепочек, затруднило поставки пищевых продуктов и ресурсов для производства сельскохозяйственной продукции, в результате чего под угрозой оказалась продовольственная безопасность и качество питания населения, особенно наиболее уязвимых социальных слоев. Жизнеспособность логистики имеет принципиально важное значение для агропродовольственного сектора, особенно для производства скоропортящейся плодоовощной продукции. Логистика в продовольственных производственно-сбытовых цепочках охватывает все виды деятельности, которые обеспечивают движение ресурсов и продуктов сельскохозяйственного производства, а также касаются связанных с сельским хозяйством услуг (например, переработки, упаковки, складского хранения и т.д.).

Согласно исследованию Продовольственной и сельскохозяйственной организации ООН (ФАО), 48% респондентов, представляющих плодоовощной сектор Армении, столкнулись с проблемами доступа к рынкам, включая транспортные и пограничные ограничения, и 9% респондентов квалифицировали эти проблемы как серьезные или крайне серьезные (ФАО, 2020a). Все, кому приходится решать проблемы грузоперевозки, заняты в секторе переработки и экспорта продукции (например, фруктов), которая в основном направляется в Россию и другие страны ЕАЭС. Указанные проблемы были связаны главным образом с пограничными и транспортными карантинными ограничениями. Кроме того, экспортеры агропромышленной продукции столкнулись с проблемой более длительных, чем обычно, периодов ожидания на контрольно-пропускных пограничных пунктах, в частности на грузинско-российской границе в Ларсе, что, в свою очередь, усугубило проблемы сбыта. В результате некоторые экспортеры понесли огромные потери, особенно поставщики клубники. Один из респондентов проведенного авторами опроса отметил, что на российской границе таможенники не разрешали водителям подавать документы на груз. Водители были обязаны делать это через брокеров, которые взимали дополнительные сервисные сборы за каждый грузовик. К тому же процедура пересечения границы теперь занимает больше времени: в прошлом году на нее уходило часа полтора, а в период пандемии COVID требуется уже 24 часа. Кроме того, до кризиса водителей сопровождали владельцы груза, которые занимались маркетингом и всеми сопутствующими вопросами. В период ограничений, связанных с пандемией, пропускать было разрешено только водителей, поэтому все маркетинговые и другие задачи ложились на них.

Проблемы доступности ресурсов для производства сельскохозяйственной продукции

Транспортные и другие карантинные ограничения повлияли на доступность важных ресурсов для производства сельскохозяйственной продукции. Исследование ФАО (FAO, 2020b) выявило как дефицит качественных семян, саженцев, удобрений, так и отсутствие у земледельцев финансовых возможностей для закупки этих материалов. Опрос, проведенный Программой развития ООН (ПРООН), подтвердил наличие сбоев в поставках ресурсов в производственно-сбытовых цепочках (UNDP, 2020): почти у 12% респондентов, занятых в сельскохозяйственном секторе, возникли трудности с приобретением семян, удобрений, а также с получением продукции и услуг ветеринарного назначения.

Нарушения в функционировании рынка и ситуация неопределенности на нем

В функционировании общенационального рынка происходят сбои и наблюдается ситуация неопределенности, связанная с прекращением работы предприятий общественного питания, резким снижением покупательского спроса, усилением внимания к местным рынкам, нарушениями внешнеторговой деятельности в результате закрытия государственных границ и введения транспортных ограничений. Согласно прогнозам, армянский экспорт и импорт товаров и услуг сократятся на 22% и 18% соответственно (Azatutyun, 2020). Кроме того, Армения является нетто-импортером продовольствия. Перебои в работе продовольственной производственно-сбытовой цепочки повышают вероятность волатильности цен, которая наряду со снижением спроса и объемов экспорта отрицательно повлияет на производство продуктов питания, снабжение, занятость и доходы внутри системы.

Ограничения на передвижения и транспортировку затруднили доступ армянских фермеров к рынкам, помешали реализации фруктов и овощей, негативно сказались на работе цепочек поставок сельскохозяйственной продукции. Согласно исследованию ПРООН (UNDP, 2020), около 79% респондентов, занятых в сельскохозяйственном секторе, столкнулись со снижением спроса на свою продукцию/услуги. Ущерб, причиненный

аграриям, различается в зависимости от рынков сбыта. Самыми уязвимыми оказались экспортеры, особенно поставщики скоропортящихся продовольственных товаров (клубники, вишни, абрикосов). Около 86% предприятий-экспортеров и 35% компаний, работающих на местных и зарубежных рынках сельскохозяйственной продукции, пострадали от последствий пандемии, в первую очередь от проблем с пересечением границы, а также от снижения покупательной способности потребителей на внутреннем и внешнем рынках. Согласно опросу ПРООН (UNDP, 2020), 35% предприятий ожидают в ближайшие один-два года значительного экономического спада и все бизнес-решения принимают, опираясь на эти представления.

Стремительно растущие затраты и потеря доходов

В период пандемии COVID-19 плодоовощному сектору удалось переключиться на каналы сбыта, которые все еще были открыты и адаптировались к новым реалиям. Тем не менее на всех уровнях плодоовощной производственно-сбытовой цепочки наблюдался рост затрат и потеря доходов. Производство сократилось из-за перебоев в логистике, карантинных мер и изменений в каналах сбыта.

Согласно опросу ФАО (FAO, 2020a), несмотря на то, что объемы производства в тепличной промышленности существенно не уменьшились, более половины респондентов отметили снижение цен из-за экспортных ограничений и сокращения потребления. Кроме того, респонденты сообщили о дефиците семян, саженцев и удобрений. Требования, обязывающие использовать средства защиты, дезинфекции и гигиены, организовывать особым образом транспортировку работников, стали еще одним фактором увеличения затрат во всех звеньях производственно-сбытовой цепочки.

Из-за потери доходов фермерам стало сложнее оплачивать коммунальные услуги и возвращать кредиты. Один из участников опроса, проведенного авторами, отметил, что государственная помощь в виде увеличения сроков погашения кредитов не принесла никакой пользы. Спустя три месяца от людей потребовали немедленно выплатить общую сумму задолженности за истекший период со значительными штрафами.

Последствия кризиса, вызванного пандемией COVID-19, отразились и на трудовых ресурсах. Около 17% респондентов, занятых в сфере тепличного производства фруктов и овощей, вынуждены были сократить число работников на 10–30% (FAO, 2020a). Сокращение рабочих мест оказалось более высоким в сельских районах, где о потере работы сообщили 40% респондентов. В целом среди лишившихся работы больше молодых людей, чем представителей других возрастных групп. Каждый третий имевший работу молодой человек потерял ее из-за COVID-19 (UNDP, 2020).

Заинтересованные стороны

Производители

В аграрном секторе Республики Армения доминируют мелкие фермерские хозяйства, которые имеют в среднем по 1,4 га земли, работают по диверсифицированным производственным моделям и обеспечивают 96% от общего объема сельскохозяйственной продукции (Harutyunyan, 2018).

Производство фруктов и овощей широко практикуется в 500 районах по всей стране. В неблагоприятные годы до 90% урожая фруктов может быть потеряно из-за ранних весенних заморозков или обильных градов поздней весной (BSC, 2012). В секторе овощеводства ситуация несколько лучше. В то же время, помимо климатических трудностей, армянские фермеры сталкиваются и с другими проблемами. К ним относятся прежде всего плохое состояние ирригационных систем, необеспеченность хозяйств противогрибковой защитой, отсутствие современных холодильных установок и других новейших систем хранения, недоступность коммерческих складов, качественных ресурсов и средств производства, примитивные методы сбыта урожая. Все это усугубляется пандемией COVID-19, которая привела к резкому росту масштабов бедности и уязвимости сельского населения (UNDP, 2020).

Воздействие пандемии COVID-19 на производителей проявляется в ухудшении условий реализации продукции, росте производственных затрат, снижении доходов и уровня жизни семей. Фермеры заинтересованы в улучшении продаж, включая расширение поставок в супермаркеты (которые все активнее развиваются); в уменьшении расходов; в получении от государства финансовой помощи,

направленной как на поддержку производства, так и на улучшение материального положения семей.

Перерабатывающие предприятия

Развитие конкурентоспособной перерабатывающей промышленности, производящей качественную сельскохозяйственную продукцию с высокими товарными свойствами, — одно из приоритетных направлений деятельности правительства Республики Армения (MOE, 2020). Важной отраслью индустрии является переработка фруктов и овощей. К сильным сторонам отрасли относятся высокое качество местной сельскохозяйственной продукции, наличие квалифицированных работников и относительно низкая стоимость рабочей силы. Но есть и слабые стороны — отсутствие инфраструктуры, например структурированных холодных цепей; простаивающие производственные мощности; слабая договорная деятельность; неэффективный маркетинг. В то же время эксперты считают, что перерабатывающая промышленность обладает высоким потенциалом развития, в частности за счет налаживания международного сотрудничества и привлечения инвестиций.

Из-за пандемии COVID-19 перерабатывающие предприятия столкнулись со следующими проблемами:

- перебоями в поставках сырья;
- падением потребительского спроса на продукцию в связи со снижением покупательной способности населения;
- неопределенностью ситуации с каналами экспортных продаж;
- повышением затрат, связанных в том числе с новыми санитарными требованиями.

Перерабатывающие предприятия заинтересованы в стабильных поставках сырья, снижении цен на сырье и другие ресурсы, улучшении условий реализации продукции и повышении цен на нее.

Торговые предприятия

Фруктоовощные производственно-сбытовые цепочки в Армении имеют сравнительно короткую длину, если они заканчиваются на местных рынках, у ворот перерабатывающих предприятий или на рынках столицы — Еревана. В случае более

длинных цепочек поставок фермеры пассивно ждут торговцев, посредников или экспортеров в своих хозяйствах или на оптовых рынках. В качестве торговцев или посредников могут выступать предприниматели либо представители перерабатывающих предприятий. Практика заключения официальных договоров с торговцами/посредниками не распространена. В то же время компании-экспортеры и крупные перерабатывающие предприятия все чаще прибегают к бизнес-моделям, основанным на долгосрочных контрактах с фермерами, что помогает планировать сбыт и создает стимулы для более эффективного использования производственных ресурсов. Однако некоторые опрошенные фермеры упомянули, что в течение 2020 г. на фоне пандемии COVID-19 перерабатывающие предприятия не соблюдали свои контрактные обязательства.

Фрукты и овощи в Армении продаются через оптовых и розничных агентов. Розничный сегмент представлен сельскохозяйственными рынками, магазинами и супермаркетами. При соблюдении определенных правил также возможна уличная продажа фруктов и овощей. Платформы электронной торговли и доставки продуктов питания в Армении немногочисленны. Однако в связи с ограничениями на передвижение из-за пандемии многие потребители активизировали онлайн-покупки.

В целом для этой группы стейкхолдеров воздействие COVID-19 сводится к единичным перебоям в поставках продуктов, уменьшению спроса и доходов. Они заинтересованы в стабильных поставках, снижении закупочных цен, развитии новых каналов сбыта и увеличении объемов продаж, в том числе через систему электронной торговли.

Потребители

На фоне обусловленных пандемией ограничений в работе предприятий общественного питания и роста потребления еды в домашних условиях сектор товаров повседневного спроса демонстрирует устойчивость, однако сохраняются риски, связанные с производственно-сбытовыми цепочками, особенно ввиду неопределенности дальнейшего развития ситуации с COVID-19 как на местном, так и на мировом уровне.

Последствия коронавирусной пандемии для потребителей выражаются также в потере работы,

снижении доходов, сокращении потребления фруктов и овощей, изменении способов покупки. Потребители заинтересованы в приобретении плодоовощной продукции в эпидемиологически безопасных условиях, а также в повышении ее экономической и физической доступности.

Органы власти

Основным ответственным ведомством является Министерство экономики Республики Армения. В его структуре действует Департамент сельского хозяйства. Как правило, лица, принимающие решения, сталкиваются с проблемой создания деловой среды, в которой мелкие производители были бы включены в более длинную цепь поставок плодоовощной продукции, что сделать непросто из-за многочисленности таких производителей (МОЕ, 2020).

Правительство ввело в действие программы преодоления социальных и экономических последствий пандемии COVID-19. Некоторые программы ориентированы на аграрный сектор. Однако по ряду причин лишь ограниченное количество сельскохозяйственных предприятий смогло воспользоваться ими (UNDP, 2020). Исследование Агентства США по международному развитию (USAID, 2020) показало, что лишь 29% сельских и 28% городских домохозяйств в Армении получили помощь в рамках какой-либо из государственных социально-экономических программ, направленных на смягчение последствий пандемии. Между тем в рейтинге ответов на вопрос, на какие программы респонденты посоветовали бы правительству обратить внимание во время пандемии COVID-19 и сразу после нее, программы поддержки фермеров и сельского хозяйства заняли второе место после программ, связанных со здравоохранением.

Правительство заинтересовано в создании устойчивых цепочек производства и сбыта плодоовощной продукции, которые могли бы функционировать в чрезвычайных ситуациях, обеспечивать бесперебойную поставку фруктов и овощей, содействовать увеличению экспортных доходов, повышению потребления населением фруктов и овощей, способствовать снижению уровня бедности в сельских районах, в том числе бедности, связанной с пандемией.

Варианты политики

Меры оперативного реагирования: ликвидация пробелов в логистике и укрепление благоприятной институциональной среды для эффективной доставки плодоовощной продукции

В условиях пандемии органам власти необходимо принять комплекс мер, направленных на устранение пробелов в логистике и обеспечение эффективной доставки плодоовощной продукции:

1. Разработать регламенты работы на всех этапах цепочки производства и сбыта плодоовощной продукции с учетом требований противоэпидемической защиты.
2. Обеспечить «зеленые коридоры» для всех звеньев цепочки.
3. Наладить оперативное информирование всех участников цепочки с помощью цифровых технологий.
4. Создать благоприятную институциональную среду для развития эффективной доставки фермерами и торговыми предприятиями плодоовощной продукции конечным потребителям.
5. Обязать всех, кто занимается доставкой, строго выполнять санитарно-эпидемиологические требования (использовать средства индивидуальной защиты, проходить санитарно-гигиенический контроль и т.д.), соблюдать правила транспортировки в условиях карантина, иметь соответствующие разрешения на передвижение. Для нарушителей установленного порядка предусмотреть применение санкций.

Перечень может быть дополнен разработкой системы электронных платежей и частных переводов в период пандемии.

Порядок транспортировки товаров и передвижения лиц, занятых в цепочке производства и сбыта плодоовощной продукции, а также санитарно-эпидемиологические правила должны разрабатываться совместно с Министерством финансов, Министерством экономики, Министерством здравоохранения, Инспекцией безопасности пищевых продуктов, фермерскими объединениями. Только тесное, плодотворное взаимодействие всех этих структур позволит принимать конструктивные, обоснованные решения. Ужесточение требований влечет за собой увеличение расходов у участников

плодоовощной производственно-сбытовой цепочки, что демотивирует их соблюдать предписания. В связи с этим предлагается часть возросших затрат, например на приобретение средств индивидуальной защиты, компенсировать за счет государства.

Варианты политики, направленные на улучшение доступа к ресурсам для производства сельскохозяйственной продукции

Проблемы доступа к качественным семенам, обострившиеся во время кризиса COVID-19, требуют решений. Для совершенствования систем производства семян овощных культур в Армении и повышения доступности качественного семенного материала могут использоваться разные варианты политики.

Развитие национальной системы семеноводства и производства овощных культур

Такая мера снизит зависимость страны от импорта семян, усилит эффективность отечественного семеноводства, обеспечит наличие и доступность семян для фермеров, что позволит повысить уровень продовольственной безопасности в Армении, особенно в кризисных ситуациях, подобных пандемии COVID-19. Это также будет способствовать увеличению количества рабочих мест в сельской местности, повышению урожайности и росту доходов. Реализация данного варианта политики потребует от правительства значительных усилий, включая выделение специальных зон для производства семян, содействие научным разработкам в области селекции и семеноводства, предоставление технической поддержки, организацию обучения работников аграрного сектора и создание системы распространения знаний.

Создание условий для облегчения импорта семян; субсидирование дополнительных расходов, связанных с ростом цен; создание системы, устойчивой к чрезвычайным ситуациям, связанным с импортом

Такой подход позволит быстро решить проблему доступа к высококачественным семенам, повысит эффективность производства, продовольственную безопасность и качество питания за счет возможного роста доходов фермеров. Однако в долгосрочной перспективе эти меры могут усилить

зависимость от импорта, что приведет к росту производственных затрат, а также увеличит риски, связанные с импортом семян в чрезвычайных ситуациях. В то же время развитие конкурентоспособного отечественного семеноводства требует высоких расходов и значительной государственной поддержки, а кроме того, может противоречить интересам отдельных стейкхолдеров, например местных фермеров, при создании специальных зон для производства высококачественного семенного материала.

Сотрудничество в рамках ЕАЭС

Это еще один вариант решения проблемы обеспечения отечественных производителей высококачественными семенами. Создание резервного семенного фонда обеспечит государствам-членам ЕАЭС устойчивый доступ к семенам в чрезвычайных ситуациях.

Варианты политики, направленные на повышение доходов участников плодоовощной производственно-сбытовой цепочки: развитие системы переработки фруктов и овощей на местном уровне

В период пандемии COVID-19 обострились проблемы сбыта продукции. Спрос сократился как внутри республики, так и в России, главном импортере армянских овощей и фруктов. В результате доходы фермеров Армении снизились, что отразилось на всем сельском населении страны, и без того социально уязвимом. Одной из предлагаемых программных мер, направленных на снижение влияния негативных факторов, является развитие переработки овощей и фруктов (сушка, заморозка, консервирование) на местном уровне, в том числе на уровне фермерских хозяйств. Этот вариант политики позволит:

- повысить долю добавленной стоимости, создаваемую на местном уровне;
- снизить потери овощей и фруктов;
- уменьшить влияние фактора сезонности;
- продлить срок годности плодоовощной продукции;
- расширить возможности для сбыта плодоовощной продукции как на внутреннем, так и на внешнем рынке;
- увеличить доходы местных производителей;

- улучшить качество питания населения страны;
- в целом повысить устойчивость местных производственных цепочек.

Для стимулирования развития местной переработки овощей и фруктов необходимо принять следующие меры:

- помочь в создании высококачественных объектов по сортировке, сульфитации и упаковке плодово-ягодной и овощной продукции;
- улучшить доступ к финансированию за счет частичного субсидирования, дотаций, долевого участия в капитале, предоставления займов по субсидируемой ставке;
- обеспечить обучение, содействовать повышению соответствующих профессиональных компетенций работников;
- оказать поддержку в совершенствовании логистики и каналов сбыта, в том числе в экспортном направлении.

Продвижение технологий заморозки должно проводиться с учетом нескольких аспектов. С технической точки зрения, замораживание — один из наиболее удобных и простых методов сохранения продуктов питания по сравнению с другими коммерческими способами консервирования. Гибкость процесса обусловлена наличием разнообразного оборудования для различных видов пищевых продуктов. Планируя развитие индустрии заморозки, важно иметь в виду, что это требует крупных капиталовложений, а в дальнейшем — солидных текущих расходов на процесс замораживания и хранение с высоким энергопотреблением, которые могут составлять более 10% от общего объема затрат. Таким образом, государственная поддержка в целях стимулирования производства замороженной продукции может быть связана с финансированием на основе долевого участия и субсидированием затрат производителей на электроэнергию. Следует заняться совершенствованием всей цепочки наряду с созданием необходимых мощностей для транспортировки, хранения, логистической обработки и сбыта продукции на пути ее следования от перерабатывающего предприятия к конечному потребителю.

Варианты политики, направленные на стимулирование внутреннего спроса и экспорта

Развитие внутреннего спроса на плодоовощную продукцию и пропаганда здорового питания

Для укрепления здоровья и устойчивости населения к таким заболеваниям, как COVID-19, необходимо более широко распространять практику здорового питания. Ключевым элементом данного курса является рост потребления фруктов и овощей. Один из способов повысить спрос на них — увеличить в программах школьного питания, а также в меню прочих социальных учреждений количество овощных блюд и фруктовых напитков (например, компотов из сухофруктов). В этом случае приоритетным должно быть использование отечественных, предпочтительно местных продуктов. Привлечение местных производителей к снабжению школ и других социальных учреждений плодоовощной продукцией, особенно переработанными фруктами, поможет развитию местных цепочек поставок продовольствия и повышению доходов местных производителей. Необходимость соблюдать строгие требования к продуктам питания, поставляемым для школ и других социальных учреждений, будет способствовать росту культуры производства и расширению профессиональных компетенций местных участников производственно-сбытовой цепочки. Однако для этого государство должно обеспечить институциональную и информационную поддержку, обучение участников цепочки. Усиление программ социальной помощи, которые позволят смягчить снижение доходов населения, также может стимулировать повышение спроса на фрукты и овощи. И наконец, в целях роста потребления овощей и фруктов необходимо активно заниматься пропагандой здорового питания.

Улучшение условий экспорта фруктов и овощей

В результате пандемии COVID-19 ухудшился ряд условий, связанных с экспортом: возникли логистические проблемы; падение доходов, а следовательно, и покупательной способности населения привело к снижению спроса на зарубежные товары, которое усугубилось ослаблением российского рубля и соответственно повышением стоимости импортной продукции. Это негативно отразилось на армянских экспортёрах. Для того чтобы помочь им адаптироваться к изменившимся реалиям, необходимо разработать программу развития экспорта,

исходя из нынешней ситуации. Программные меры могут быть приняты по следующим направлениям:

1. усовершенствование товарной структуры экспорта, в частности увеличение доли продукции с высокой добавленной стоимостью и длительным сроком хранения (консервированных, сушеных, замороженных продуктов, соков, джемов и т.д.);
2. изменение товарной структуры экспортируемой тепличной продукции, например снижение доли помидоров и огурцов (в связи с увеличением собственного производства этой продукции в России; сокращением экспорта; высокой конкуренцией со стороны Узбекистана и Турции; огромными рисками, усилившимися во время пандемии) и рост доли экспорта таких продуктов, как перец, баклажаны, кабачки и др.;
3. более активное расширение географии экспорта, включая увеличение поставок на Ближний Восток.

Кроме того, меры могут быть нацелены на улучшение логистики в условиях пандемии, а также на компенсацию расходов, которые несут экспортёры в связи с выполнением требований эпидемиологической безопасности.

Все эти шаги будут способствовать росту экспорта; увеличению экспортных поступлений, в том числе за счет роста добавленной стоимости экспортируемой продукции; повышению доходов фермеров, что очень важно в условиях сокращения доходов сельского населения из-за пандемии. Наконец, необходимо будет создать систему четкого, оперативного информирования производителей и экспортёров (в первую очередь с помощью цифровых технологий и платформ) о мерах государственной поддержки представителей сельскохозяйственной отрасли.

Развитие оптово-распределительных центров плодоовощной продукции

Оптово-распределительные центры (ОРЦ) способны оказывать современные высокотехнологичные, эффективные, оперативные складские (включая использование холодильно-морозильного оборудования) и другие логистические услуги для обеспечения первоклассного качества плодоовощной продукции в соответствии со стандартами безопасности, а также предоставлять более широкие возможности для сбыта в условиях постепенно нарастающих объемов международной торговли. Все это особенно важно для перевалки

свежих фруктов и овощей. ОРЦ могут принести большую пользу в случае пандемий, подобных COVID-19: они позволят лучше отслеживать спрос и предложение и управлять ими; сокращать потери продукции; обеспечивать соответствие все более строгим критериям безопасности и контроля качества. В Армении поддержка создания ОРЦ может заключаться в оценке потенциального их местоположения, в принятии решений о форме собственности (кооперативы, другие юридические лица, группа фермеров и т.д.), в выборе бизнес-модели и методов управления. Как вариант, оптово-распределительный центр плодоовощной продукции может создаваться на основе государственно-частного партнерства. Он будет выполнять следующие функции:

- консолидация фермерской продукции;
- предварительная обработка (мойка, сортировка, замораживание, сушка и т.д.);
- упаковка;
- хранение;
- транспортировка;
- фитосанитарный контроль;
- таможенная очистка;
- организация оптовой торговли, включая международную, в режимах онлайн и офлайн.

Модель ОРЦ более высокого уровня должна строиться на использовании цифровых технологий и быть нацелена на решение следующих задач:

- улучшение доступа фермеров к потребителям их продукции;
- улучшение доступа к экспортным рынкам;
- повышение качества и безопасности продукции;
- повышение добавленной стоимости за счет обработки продукции;
- соответствие продукции фитосанитарным требованиям;
- соблюдение правил эпидемиологической безопасности при перемещении продукции от производителя к потребителю;
- развитие электронной торговли.

Создание ОРЦ требует значительных инвестиций, временных затрат и государственной поддержки. Вместе с тем может случиться так, что контроль над ОРЦ перейдет в руки частной компании, которая займет монопольное положение на рынке логистических услуг, поднимет цены и начнет диктовать свои условия мелким фермерам. В этой связи важно обеспечить возможность участия фермеров в деятельности центра, а также в развитии местной первичной переработки продукции, упаковки

и логистики, что обеспечит прямой доступ фермеров к потребителям.

Ускорение цифровой трансформации агропродовольственного сектора

Приведа к беспрецедентным ограничениям мобильности, пандемия COVID-19 заставила всех участников рынка и правительства разных стран ускорить предоставление дистанционных и других инновационных услуг с применением передовых цифровых технологий для содействия глобальным преобразованиям. Это относится в полной мере и к агропродовольственному сектору, в котором наблюдается повышенный спрос на цифровые логистические услуги и продукты, адаптированные к эпидемическим условиям. Поддержка цифровой трансформации агросектора на уровне фермерских хозяйств и в других сегментах отрасли будет иметь долгосрочный эффект, принося огромную пользу и после завершения пандемии.

Использование отечественными предприятиями и потребителями цифровых технологий, повышение уровня владения ими поможет в постковидный период увеличить производительность экономики в целом, улучшит уровень жизни и послужит для Армении стимулом догонять более продвинутые страны. На уровне фермерских хозяйств это будет способствовать быстрому принятию эффективных, взвешенных решений, основанных на актуальных данных о почве, климате, ирригации, рынках, вредителях и наличии вариантов государственной поддержки/субсидий. Предприятия и стартапы, ориентированные на «технологически прогрессивных» заказчиков, могут добиться успеха не только в своей стране, но и за рубежом, предлагая новые продукты и услуги на более развитых рынках (Avetian, 2020). Для лиц, принимающих решения, появляется возможность получать в режиме, близком к реальному времени, сведения о рыночных ценах, прогнозируемой урожайности, бенефициарах государственных программ и субсидий и т.д. Информация о доступных объемах продукции позволит торговцам и оптовикам лучше планировать адекватные меры по корректировке цен и качества продукции. Финансовые учреждения смогут разрабатывать более специализированные продукты, адаптированные к потребностям местных сельских общин. И наконец, потребители получают нужные им данные о происхождении продуктов, их безопасности, качестве и стоимости. Все это особенно актуально в кризисных ситуациях, подобных пандемии COVID-19. В то же время существуют риски, связанные с признанием и защитой цифровых прав, вмешательством в частную жизнь, цифровым

неравенством, что очень важно учитывать при реализации государственной политики, направленной на развитие цифровизации.

Ф (Формат): В какой форме будет представлен материал (документ, программа, письмо, доклад, статья и т.п.)?

Т (Тема): Какова тема работы?

Задание

Цель

Задание основано на стратегии преподавания и обучения РАФТ (роль, аудитория, формат, тема). Студенты выступают в роли лиц, принимающих решения, экспертов, журналистов т.п. Они адресуют своей целевой аудитории материал того или иного формата — документ, программу действий, статью и т.д., выбрав определенную тему. Авторы текста/участники презентации должны продумать все четыре компонента РАФТ.

Р (Роль): В роли кого выступает автор материала/ участник презентации (представитель группы разработчиков документа/программы, чиновник, эксперт, журналист и т.д.)?

А (Аудитория): Для кого предназначен материал?

Порядок

1. Показать студентам пример разбора конкретного кейса.
2. Разделить студентов на две подгруппы. Дать им задание проработать темы и роли в подгруппах в соответствии с таблицей 1.
3. Объяснить, что обе подгруппы должны рассмотреть все четыре компонента РАФТ для каждой презентации или письменного задания.
4. По истечении 20–30 минут, отведенных на задание, подгруппы представляют результаты своей работы большой группе, выполняющей роль аудитории, которая обсуждает материал и задает вопросы каждой подгруппе.

Таблица 1. Групповое задание по методу РАФТ

Подгруппы	Роли	Аудитория	Формат	Тема
Подгруппа 1	Международная организация, оказывающая помощь	Министерство экономики/ Сельское хозяйство	Проект помощи в чрезвычайной ситуации	Чрезвычайные меры в связи с пандемией COVID-19, направленные на поддержку наиболее уязвимых звеньев агросектора
Подгруппа 2	Эксперты, специалисты	Лица, принимающие решения	Рекомендации по разработке программы действий	Долгосрочные меры по смягчению последствий пандемии COVID-19 для агросектора

Рекомендации по вопросам политики

Совершенствование систем производства семян овощных культур

В долгосрочной перспективе для решения проблемы обеспечения качественными семенами, обострившейся из-за пандемии COVID-19, и устранения валютных рисков, связанных с закупкой импортных семян, рекомендуется вариант развития сектора семеноводства в рамках интеграции с ЕАЭС. Такой

подход даст возможность выбрать в территориальных границах ЕАЭС зоны с наилучшими условиями для развития производства семян разных сельскохозяйственных культур, использовать финансовые средства Союза и научный потенциал стран-членов. Данный вариант позволит сэкономить ресурсы каждой страны и при этом создать успешное конкурентоспособное семеноводство, повысить эффективность и устойчивость плодоовощных производственно-сбытовых цепочек. Для реализации этих мер необходимо разработать гармонизированную нормативно-правовую базу семеноводства, правовые механизмы для создания и функционирования резервного

фонда, программы развития семеноводства и планы действий.

Крайне важно, чтобы в конкретных решениях были учтены и реализованы интересы каждой страны-участницы. Кроме того, развитие семеноводства требует высокого уровня культуры производства и ведения бизнеса в семеноводческих хозяйствах. Отсутствие этих предпосылок является серьезным препятствием для развития семеноводства как внутри страны, так и в рамках интеграционных программ.

Ускорение цифровизации в общенациональном масштабе

Ускорение процесса цифровизации в общенациональном масштабе способно оказать существенное влияние на стабильность работы продовольственных систем, их прибыльность и устойчивость в чрезвычайных ситуациях. Цифровая трансформация аграрного сектора может сопровождаться запуском одной или нескольких сельскохозяйственных платформ, которые объединят государственные и негосударственные информационные системы, связанные с данными о поставках агропродовольственных товаров, включая сведения об условиях экспорта. Система будет выполнять много функций, в том числе следующие:

1. Сбор, обработка, интеграция и анализ информации, поступающей из разных источников.
2. Распространение информации в цифровом формате, консультационные услуги по вопросам сельского хозяйства. Электронные способы распространения информации могут смягчить последствия кризисных ситуаций, подобных пандемии COVID-19, содействуя таким процессам, как:
 - установление партнерских отношений с целью ликвидировать сбои на рынках и обеспечить функционирование системы поставок путем облегчения доступа фермеров к электронной торговле, продвижения коротких производственно-сбытовых цепочек и местной продукции;
 - решение возникающих социальных проблем;
 - рост производства, улучшение качества сельхозпродукции;
 - во время и после пандемии повышение уровня осведомленности фермеров и других

агропредпринимателей; информирование лиц, принимающих решения.

3. Интеллектуальное прогнозирование на всех этапах производственно-сбытовой цепочки с учетом условий производства, включая состояние почвы, погодные и климатические факторы, ситуацию на рынке, транспортную доступность и другие обстоятельства.
4. Информирование и консультирование участников цепочки на основе полученных прогнозов, в том числе по условиям внешнеэкономической деятельности.
5. Внедрение платформ электронной торговли «предприятие-потребитель» и «предприятие-предприятие», позволяющих во время пандемии иметь доступ к таким скоропортящимся продовольственным товарам, как фрукты, овощи, мясные и молочные продукты, полуфабрикаты и готовая еда. В перечень услуг, которые будут оказывать эти платформы, входят предоставление ресурсов и средств производства, финансирование, хранение, логистика, обеспечение связи между организациями производителей продуктов питания, кооперативами, торговыми объединениями и потребительскими организациями.
6. Разработка логистических решений для участников цепочки. Цифровые приложения в логистике позволят в режиме реального времени оценивать объемы запасов, отслеживать движение продукции по всей цепочке, повышать эффективность перевозок и т.д. Создание ОРЦ может способствовать развитию логистических цепочек, способных обеспечить необходимые температурные условия. Управление с помощью электронных средств даст возможность на местном уровне решать проблемы, связанные с перебоями в логистике, производственными ресурсами и потерями продовольствия.
7. Создание банка доступных «умных» решений для участников цепочки («умная теплица», «умное поле», «умный сад» и др.).
8. Информирование о программах государственной поддержки и вариантах подачи заявки через платформу.

Ускорение реализации национальных планов цифровой трансформации агропродовольственного сектора должно основываться на межотраслевом взаимодействии учреждений, ответственных

за информационно-коммуникационную инфраструктуру, торговлю и сельское хозяйство. В то же время следует упомянуть некоторые трудности на пути развития цифровизации. К ним относятся:

- недостаток знаний в области цифровых технологий, их разработки, внедрения и использования среди участников плодоовощной производственно-сбытовой цепочки;
- психологическая неготовность;
- отсутствие достаточного аппаратного и программного обеспечения у участников производственно-сбытовой цепочки;
- необходимость изменения бизнес-моделей и профессиональных функций работников; возможная потеря бизнеса в результате развития цифровых технологий.

Список рекомендуемой литературы

1. BSC (Business Support Centre, Armenia) in cooperation with OXFAM Armenia. 2012. *Assessment of the Armenian Dried Fruit and Vegetable Supply Chain*. Yerevan: Business Support Centre. <http://docshare02.docshare.tips/files/20815/208154420.pdf>
2. Harutyunyan, N. 2018. *Agricultural and Food Systems Transformation for Better Food Security and Nutrition in Eurasia. Country Study: Armenia. Flagship Report*. June 2018. The World Bank and Eurasian Center for Food Security. https://ecfs.msu.ru/images/news/ECFS_Flagship_Country_study_Armenia.pdf

Список источников

1. Arka News Agency. 2018. *Armenian exports of fruits and vegetables surge by 68 percent*. August 21, 2018. http://arka.am/en/news/business/armenian_exports_of_fruits_and_vegetables_surge_by_68_percent/
2. Armstat (Statistical Committee of the Republic of Armenia) in collaboration with The World Bank. 2019. *Armenia — Poverty Snapshot. Over 2008–2018*. In: *Social Snapshot and Poverty in Armenia. Statistical and analytical report. Based on the*

findings of the 2018 Integrated Living Conditions Survey. Yerevan: Armstat. https://www.armstat.am/file/article/poverty_2019_english_2.pdf и <https://armstat.am/en/?nid=82&id=2217>

3. Armstat. 2020. *Current-Operative Preliminary Main Macro-Economic Indicators Characterizing the Socio-Economic Situation of RA. For March 2020*. Press Release, N 3. April 27, 2020. Statistical Program for 2020. Part 3, Article 3, Subarticle 1. Yerevan: Armstat. <https://armstat.am/file/doc/99518523.pdf>
4. Avetian, S. 2020. *Armenian After COVID-19: Catching Up Faster*. ENV Report. April 13, 2020. <https://www.evnreport.com/economy/armenia-after-covid-19-catching-up-faster>
5. Azatutyun. 2020. *IMF Sees Coronavirus-Driven GDP Drop In Armenia*. Azatutyun Radio News. April 14, 2020. <https://www.azatutyun.am/a/30554535.html>
6. BSC (Business Support Centre, Armenia) in cooperation with OXFAM Armenia. 2012. *Assessment of the Armenian Dried Fruit and Vegetable Supply Chain*. Yerevan: Business Support Centre. <http://docshare02.docshare.tips/files/20815/208154420.pdf>
7. Buchler, S. 2020. *What impact will Covid-19 have on food security in Africa?* The African Law & Business. April 30, 2020. <https://iclg.com/alb/11717-what-impact-will-covid-19-have-on-food-security-in-africa>
8. EC (European Commission). 2018. *Sustainable agricultural development for food security and nutrition: what roles for livestock?* November 30, 2018. Review of the report prepared by the High Level Panel of Experts for Food Security and Nutrition (HLPE) of the Committee on World Food Security (CFS). Rome: HLPE-CFS. July, 2016. URL: https://ec.europa.eu/knowledge4policy/publication/sustainable-agricultural-development-food-security-nutrition-what-roles-livestock_en
9. ERDSC (Economic Research and Development Support Centre, Armenia). 2017. *Food Processing and Tourism Sectors of Lori, Syunik and Armavir Regions of Armenia and Road-Side Station to be established in Lori region of Armenia*. Yerevan: Economic Research Development Support Centre. <https://smednc.am/media/2019/09/13/e374a016953458eedc87645ca230eb1ede527932.pdf>

10. FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations). 2015. *Promotion of Fruit and Vegetables for Health*. Rome: FAO. <http://www.fao.org/3/a-i4935e.pdf>
11. FAO. 2020a. *FAO Armenia: Immediate response to COVID-19*. Rome: FAO. <https://doi.org/10.4060/ca9259en>
12. FAO. 2020b. *FAO continues supporting Armenia in fostering economic growth in the country during COVID-19*. FAO Armenia Newsletter. August 2020, Issue #4. <http://www.fao.org/3/cb0891en/CB0891EN.pdf>
13. FAOSTAT. <http://www.fao.org/faostat/en/#data>
14. Hamilton, P.C. 2020. *COVID-19 and food security in vulnerable countries*. April 14, 2020. UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development). <https://unctad.org/en/pages/newsdetails.aspx?OriginalVersionID=2331>
15. Harutyunyan, N. 2018. *Agricultural and Food Systems Transformation for Better Food Security and Nutrition in Eurasia. Country Study: Armenia*. Flagship Report. June 2018. The World Bank and Eurasian Center for Food Security. https://ecfs.msu.ru/images/news/ECFS_Flagship_Country_study_Armenia.pdf
16. Inecobank. 2020. *Covid-19 impact and response in Armenia*. March 26, 2020. https://www.inecobank.am/file/resources/documents/Inecobank_Covid-19_Impact_and_response_in_Armenia.pdf?language_id=1
17. MOE (Ministry of Economy of the Republic of Armenia). 2020. *Summary of the Strategy of the Main Directions Ensuring Economic Development in Agricultural Sector of the Republic of Armenia for 2020–2030*. MOE with main support of FAO and USAID's contribution. https://mineconomy.am/media/10033/Razmavarutyun_Hamarotagir_Angleren.pdf, а также <https://mineconomy.am/en/page/1467>
18. UNDP (United Nations Development Programme). Armenia. 2020. *Socio-Economic Impact Assessment of the COVID-19 Outbreak in Armenian Communities*. <https://www.am.undp.org/content/armenia/en/home/library/socio-economic-impact-assessment-of-the-covid-19-outbreak-in-arm.html>
19. Urutyanyan, V. 2013. *Food Losses and Waste in Armenia. Country Report*. FAO, Regional Office for Europe and Central Asia. <http://www.fao.org/3/a-au842e.pdf>
20. USAID (United States Agency for International Development). 2020. *Public Opinion Survey: Residents of Armenia*. June 2020. Centre for Insights in Survey Research.
21. WFP (United Nations World Food Programme). 2018. *National Strategic Review of Food Security and Nutrition in Armenia*. https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000104914/download/?_ga=2.113648641.700457347.1581492739-294793695.1578995154
22. World Bank. 2018. Personal remittances, received (% of GDP) — Armenia. <https://data.worldbank.org/indicator/BX.TRF.PWKR.DT.GD.ZS?locations=AM>



Photo credit: Kannap on depositphotos

Регулирование российского экспорта пшеницы в условиях пандемии COVID-19

Сергей Киселев, Санат Сеитов

Краткое содержание

Для того чтобы не допустить дефицита зерна на внутреннем рынке, правительство Российской Федерации ограничило его вывоз из страны посредством квотирования экспорта с 1 апреля по 30 июня 2020 г. Такая мера была принята с целью защитить интересы мукомольных и пищевых предприятий, производителей кормов, ряда животноводческих отраслей (свиноводства, птицеводства) и населения, чтобы они не пострадали от роста цен на рынке зерна, прежде всего пшеницы.

В действующей системе регулирования экспорта пшеницы накопился ряд недостатков, отрицательно влияющих на эффективность торговли, производство в сельскохозяйственных и пищевых отраслях. Анализ влияния пандемии COVID-19 и механизма экспортной квоты на рынок пшеницы позволил выявить ряд проблем.

1. Ограничения на экспортные поставки с относительно небольшим объемом квоты создали неопределенность на рынке зерна и стимулировали ажиотаж на получение квоты. Сама процедура квотирования оказалась непрозрачной, что усилило отмеченные выше недостатки. Квота была исчерпана задолго до завершения срока ее действия.
2. С целью обхода экспортной квоты некоторые российские экспортеры использовали неэффективные и недобросовестные схемы экспорта зерна из России транзитным путем через Евразийский экономический союз в третьи страны.
3. Снижился международный имидж российского зернового экспорта. Пандемия оказала негативное влияние на инвестиционную привлекательность производства пшеницы.
4. Обострились логистические проблемы; усугубились проблемы рыночной и транспортной инфраструктуры.
5. Пандемия COVID-19 и последовавшие карантинные меры негативно отразились на интересах потребителей пшеницы (населения, переработчиков пшеницы, животноводов).

Рекомендуется отказаться от ограничительных мер по вывозу пшеницы за границу или в крайнем случае изменить процедуры введения и согласования квоты между заинтересованными игроками

в агропродовольственном секторе. Негативный эффект от нарушения рыночных сигналов более опасен, нежели риск дефицита пшеницы.

Во избежание ухудшения экономической доступности хлеба для населения государство может нарастить объемы адресной продовольственной помощи уязвимым слоям общества. Рекомендуется обеспечить бюджетную поддержку потребителей пшеницы (мукомолов, производителей кормов и животноводческой продукции) в качестве меры защиты их интересов при удорожании зерна.

Представляется целесообразным развивать систему рыночной информации, совершенствовать транспортную инфраструктуру, повышать эффективность фитосанитарного контроля, внедрять меры безопасности для перевозчиков зерна — все эти шаги помогут смягчить отрицательные последствия пандемии COVID-19.

Исходная информация

На сегодняшний день производство пшеницы является важнейшей отраслью растениеводства России. Оно определяет возможности производства основных продуктов питания (хлеба, крупы), кормов для сельскохозяйственных животных. В условиях коронавирусной пандемии, которая привела к снижению реальных доходов населения, укрепляется значение зернового сектора в продовольственном обеспечении российских граждан. В последние годы посевы пшеницы занимают 34–35% общей посевной площади сельскохозяйственных культур¹.

Россия — крупный экспортер пшеницы. Она ежегодно продает за рубеж в среднем порядка 32 млн т, при том, что среднегодовой уровень внутреннего потребления зерна пшеницы составляет более 40 млн т². Конъюнктура российского рынка пшеницы подвержена серьезным колебаниям. Однако общая тенденция роста производства сохраняется. Аналитический центр «Русагротранс» прогнозирует значительное увеличение валового сбора пшеницы в России до 82,5 млн т³. Это на 6% выше, чем в 2019 г., и на 7,5% выше среднего показателя за пять лет (ФАО, 2020b)⁴ (рис. 1).

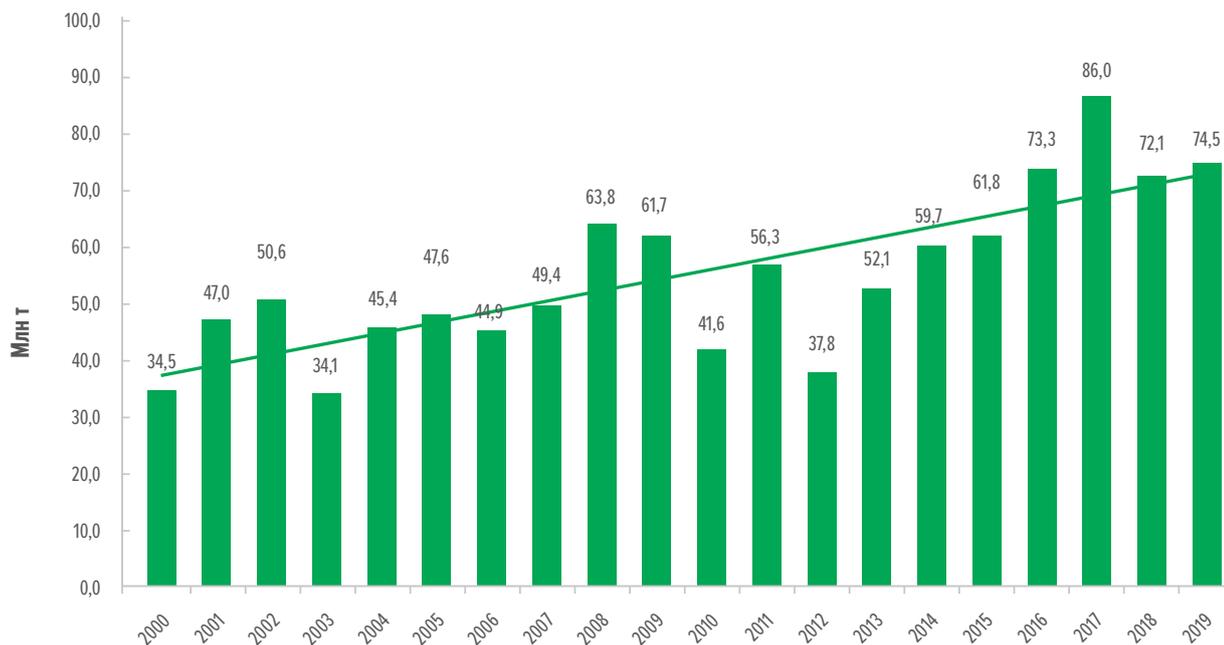
¹ Росстат. https://www.gks.ru/enterprise_economy (дата обращения: 19.06.2020)

² Росстат. <https://www.gks.ru> (дата обращения: 19.06.2020)

³ Кулистикова Т. Экспортные цены на пшеницу продолжили рост // Агроинвестор. 8 сентября 2020. <https://www.agroinvestor.ru/markets/news/34335-eksportnye-tseny-na-pshenitsu-prodolzhili-rost/> (дата обращения: 15.09.2020)

⁴ ФАО. Бюллетень «Ситуация на продовольственном рынке Европы и Центральной Азии и политика реагирования на пандемию COVID-19». Выпуск 2 (27 июля 2020). — Рим: ФАО, 2020. С. 5. <https://doi.org/10.4060/cb0450ru> (дата обращения: 15.09.2020)

Рис. 1. Динамика валового сбора пшеницы в России за 2000–2019 гг., млн т



Источник: Составлено авторами на основе данных Федеральной службы государственной статистики (<http://www.gks.ru>).

Примечание: Прямой линией показана линия тренда.

Как отмечалось выше, ситуация на рынке пшеницы имеет особое значение для ряда сфер аграрного сектора. Рост цен на пшеницу оказывает существенное негативное воздействие на развитие животноводческих отраслей, зависящих от поставок фуражного зерна. В периоды неурожая зерна птицефабрики, свиноводческие комплексы и откормочные площадки страдают от повышения цен на пшеницу, которая является главным кормом для скота и птицы. Кроме того, от роста цен на пшеницу проигрывают мукомольные предприятия, комбикормовые заводы, население. Важной составляющей питания жителей России являются хлебобулочные, макаронные и кондитерские изделия. Хлебобулочная и макаронная продукция имеет особенно большой удельный вес в рационе относительно бедных слоев населения. Пандемия COVID-19 вносит свои коррективы. Снижение доходов населения приводит к усилению общего спроса на хлебобулочные и макаронные изделия.

Большое значение пшеницы и другой зерновой продукции в условиях пандемии COVID-19 обусловило меры, предпринятые Министерством сельского хозяйства РФ весной 2020 г. Необходимость вмешательства министерства обсуждалась

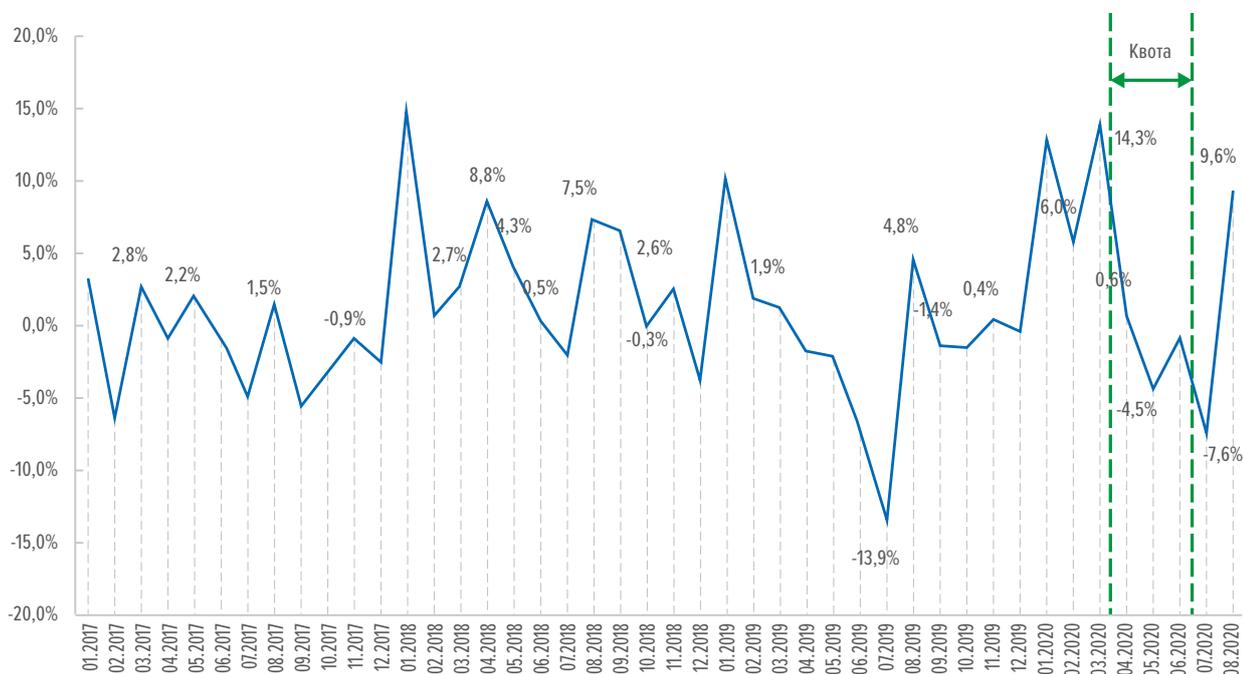
с января 2020 г. По мнению Минсельхоза, российская пшеница пользуется повышенным спросом за рубежом. Для поддержания стабильности на внутреннем продовольственном рынке и в ЕАЭС, для обеспечения внутренних потребностей в зерне и продуктах его переработки была введена квота на экспорт в размере 7 млн т с 1 апреля до 30 июня 2020 г., а также принято решение об использовании товарных интервенций. В настоящее время принято решение о повторном введении механизма экспортной квоты в первом полугодии 2021 г.⁵

В Российской Федерации экспортные цены на пшеницу в 2020 г. колебались из-за введения экспортных ограничений, обусловленных пандемией COVID-19. Как показывает рис. 2, в период действия квоты продолжалась тенденция к снижению цен. Падение цен также было вызвано товарными интервенциями в размере 1,4 млн т пшеницы за 2020 г.⁶ Начиная с июля 2020 г. отмечается рост цен на пшеницу, что связано как с отменой квоты, так и с увеличением спроса на зерно со стороны птицеводческой и свиноводческой отраслей.

⁵ Постановление Правительства РФ от 14 декабря 2020 г. № 2097 «О тарифной квоте на вывоз зерновых культур за пределы территории Российской Федерации в государства, не являющиеся членами Евразийского экономического союза»

⁶ Аналитики ожидают экспорта зерна из РФ в следующем сельхозгоду в размере около 45 млн тонн // Zerno.ru 06.10.2020. <http://zerno.ru/node/10301> (дата обращения: 05.12.2020)

Рис. 2. Темпы прироста среднемесячных экспортных цен FOB на российскую пшеницу для стран дальнего зарубежья в январе 2017 – августе 2020 г., %



Источник: Составлено авторами на основе данных Единой межведомственной информационно-статистической системы (ЕМИСС) (<https://www.fedstat.ru>).

Основная задача государства как раз и состоит в выравнивании ценовой динамики в течение года (Рубинчик, 2008). За счет выравнивания цен должен обеспечиваться баланс интересов производителей и потребителей зерна. Государство выполняет эту задачу путем проведения на рынке пшеницы интервенций — товарных (весной для снижения цен на зерно в условиях спада его предложения) и закупочных (осенью для повышения цен на зерно в условиях роста его предложения), а также с помощью средств торговой политики ограничений на экспорт зерна (для предотвращения роста цен внутри страны) и ограничений на импорт (для поддержания внутренних цен на высоком уровне) (Киселев, Ромашкин, 2008)⁷.

Начало 2020 г. ознаменовалось двумя катаклизмами, которые неизбежно отразились на российском продовольственном рынке: распространением коронавируса в стране и резким снижением курса рубля в феврале-марте.

Экономические последствия от пандемии COVID-19 в России оказались намного тяжелее, чем от прошлых пандемий — птичьего гриппа весной 2003 г.

и свиного гриппа летом-осенью 2009 г., поскольку тогда не вводились карантинные меры.

Потенциальное ограничение свободного передвижения по городу в условиях карантина, риски закрытия производств и магазинов из-за заболевания работников, а также психологические опасения из-за лимитирования грузоперевозок вызвали ажиотажный спрос на дешевые и долгохранящиеся продукты, причем на продукты, по которым Россия является чистым нетто-экспортером, — на крупы, муку, макаронные изделия. Перебои в поставках и небывалый спрос привели к росту цен на эти товары, отчего пострадало население. Последующие меры, предпринятые правительством, были направлены прежде всего на обеспечение экономической доступности мукомольно-крупяной продукции для населения, главного ее потребителя. Положительного результата удалось достичь благодаря снижению цен на зерно и себестоимости его переработки.

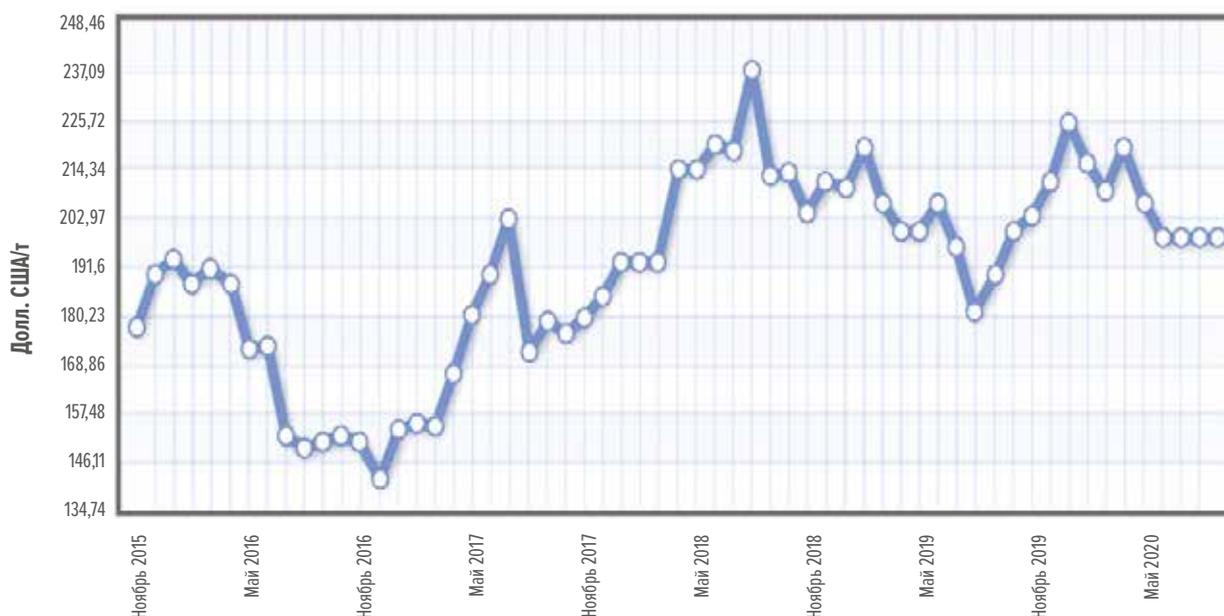
⁷ Киселев С.В., Ромашкин Р.А. Рынок зерна в России // Развитие агропродовольственного рынка в России: проблемы теории и практики: Сборник по материалам «Круглого стола» в рамках конференции «Ломоносовские чтения» / Под ред. С.В. Киселева. — М.: Экономический факультет МГУ, 2008. С. 118

Вопрос о квотировании экспорта зерна обсуждался еще с января 2020 г.⁸ Сначала Министерство сельского хозяйства собиралось установить лимит по экспорту во второй половине сезона на уровне 20 млн т⁹. В целях обеспечения отечественных потребностей в зерне госорган принял решение ограничить зерновой экспорт и начать товарные интервенции. В соответствующем правительственном распоряжении указывалось, что в 2020–2021 гг. разрешена продажа из интервенционного фонда на внутреннем рынке и/или на экспорт до 1 млн т пшеницы и ячменя, приобретенных в 2008–2016 гг.¹⁰ Минсельхоз предполагал отправить на российский рынок до 1,5 млн т зерна из госфонда для обеспечения нужд мукомольной, хлебопекарной и животноводческой отраслей¹¹.

По постановлению Правительства РФ, с 1 апреля по 30 июня 2020 г. была введена нетарифная квота на экспорт зерновых за пределы России в страны, не входящие в состав Евразийского экономического союза (ЕАЭС) (ФАО, 2020b)¹². Квота была установлена в размере 7 млн т зерна (разных видов, не только пшеницы).

Данная мера стала ответом на пандемию коронавируса, учитывая потенциальные риски нехватки пшеницы на российском рынке в такое сложное для компаний и населения время. Помимо этого, после девальвации рубля в 2020 г. мировые цены на пшеницу в марте оказались выше внутренних (рис. 3 и 4). Обострилась угроза ее массового вывоза за рубеж (Российская экономика, 2020). Государство прибегло к экспортной квоте.

Рис. 3. Среднемесячные мировые цены на пшеницу за ноябрь 2015 — сентябрь 2020 г., долл. США за 1 т



Источник: Портал данных «IndexMundi» (<https://www.indexmundi.com/commodities/?commodity=wheat&months=60>) (дата обращения: 05.12.2020).

⁸ Кулистикова Т. Правительство ввело квоту на экспорт зерна // Агроинвестор. 3 апреля 2020. <https://www.agroinvestor.ru/markets/news/33484-pravitelstvo-vvelo-kvotu-na-eksport-zerna/> (дата обращения: 21.10.2020)

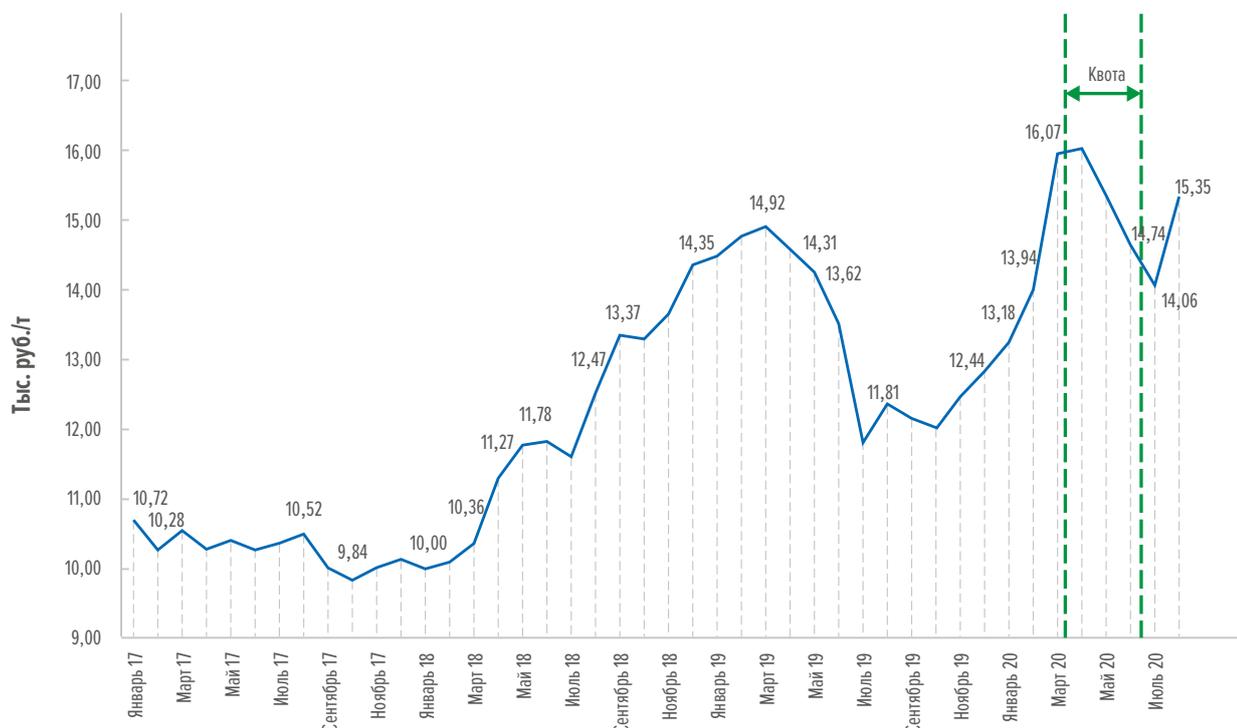
⁹ Там же

¹⁰ Распоряжение Правительства РФ от 31.03.2020 № 817-р «О реализации на внутреннем российском рынке и (или) на экспорт в 2020–2021 гг. пшеницы, ржи и ячменя фуражного из запасов федерального интервенционного фонда сельскохозяйственной продукции»

¹¹ Кулистикова Т. Правительство ввело квоту на экспорт зерна // Агроинвестор. 3 апреля 2020. <https://www.agroinvestor.ru/markets/news/33484-pravitelstvo-vvelo-kvotu-na-eksport-zerna/> (дата обращения: 21.10.2020)

¹² ФАО. Бюллетень «Ситуация на продовольственном рынке Европы и Центральной Азии и политика реагирования на пандемию COVID-19». Выпуск 2 (27 июля 2020). — Рим: ФАО, 2020. С. 14. <https://doi.org/10.4060/cb0450ru> (дата обращения: 15.09.2020)

Рис. 4. Среднемесячные экспортные цены FOB на российскую пшеницу для стран дальнего зарубежья за январь 2017 – август 2020 г., тыс. руб за 1 т



Источник: Составлено авторами на основе данных Единой межведомственной информационно-статистической системы (ЕМИСС) (<https://www.fedstat.ru>).

Использование квоты на практике стало вторым таким случаем в истории современной России. Первый запрет действовал с 15 августа по 31 декабря 2010 г.¹³ Введение эмбарго на вывоз пшеницы в 2010 г. объяснялось резким падением урожая (на 32,6%) из-за засухи, тогда как в 2020 г. в России ожидался хороший, один из рекордных урожаев. В 2008 г. Россия ввела экспортную пошлину на пшеницу в размере 40% (Dollive, 2008)¹⁴.

Квота-2020 была введена в период сева яровой пшеницы, но незначительно повлияла на решения аграриев по производству этой культуры, площади которой увеличились в России на 4,7% по сравнению с 2019 г.¹⁵

«Комплекс предлагаемых мер позволит гарантировать необходимый объем зерна на внутреннем рынке, не допустить скачка цен на основные культуры, а также потребительских цен на конечную продукцию мукомольной, крупяной, хлебопекарной

и мясомолочной отраслей для населения», — утверждал министр сельского хозяйства РФ Д.Н. Патрушев¹⁶.

На каком основании была установлена квота в размере именно 7 млн т зерна? В агросезоне 2019/2020 производство озимых пшеницы, ржи, ячменя и кукурузы в России достигло 110,7 млн т. Также оставались прошлогодние переходящие запасы (17,9 млн т). Внутреннее потребление зерна по итогам первой половины 2020 г. оценивалось величиной 69,5 млн т. А экспорт, по подсчетам на 26 марта, составлял 32,4 млн т зерна. С позиции Минсельхоза РФ, для обеспечения внутренних потребностей следовало удерживать в стране до следующего агросезона не менее 17,5 млн т. Чтобы сохранить необходимый внутренний запас, общий объем экспорта зерна не должен был превысить отметки 41,7 млн т. Поэтому квота для экспорта зерна за оставшиеся три месяца сезона была установлена в размере 7 млн т.

¹³ РФ планировала приостановить экспорт зерна до 30 июня после выборки квоты в 7 млн т // Интерфакс. 17 апреля 2020. <https://www.interfax.ru/russia/704827> (дата обращения: 15.09.2020)

¹⁴ Dollive, K. 2008. The impact of export restraints on rising grain prices / Office of Economics Working Papers. Washington: US International Trade Commission

¹⁵ Росстат. <http://www.gks.ru> (дата обращения: 19.06.2020)

¹⁶ Карабут Т. Зерну закрыли границу // Российская газета. Федеральный выпуск. № 67 (8121). 29.03.2020. <https://rg.ru/2020/03/29/pochemu-minselhoz-vvodit-kvoty-na-eksport-zerna.html> (дата обращения: 24.10.2020)

По данным «СовЭкон», к 20 марта 2020 г. в России только за неделю производители подняли цены на пшеницу в среднем на 8,4%¹⁷. Дошло до того, что Российский союз мукомольных и крупяных предприятий направил в Минсельхоз РФ обращение о борьбе с ростом цен¹⁸.

Вопросы политики

Пандемия COVID-19 вызвала серьезные опасения за устойчивость рынка пшеницы как одного из важнейших продуктов. Чтобы гарантировать стабильность, правительство РФ предприняло меры по квотированию экспорта зерна. Основные последствия такой политики заключаются в следующем.

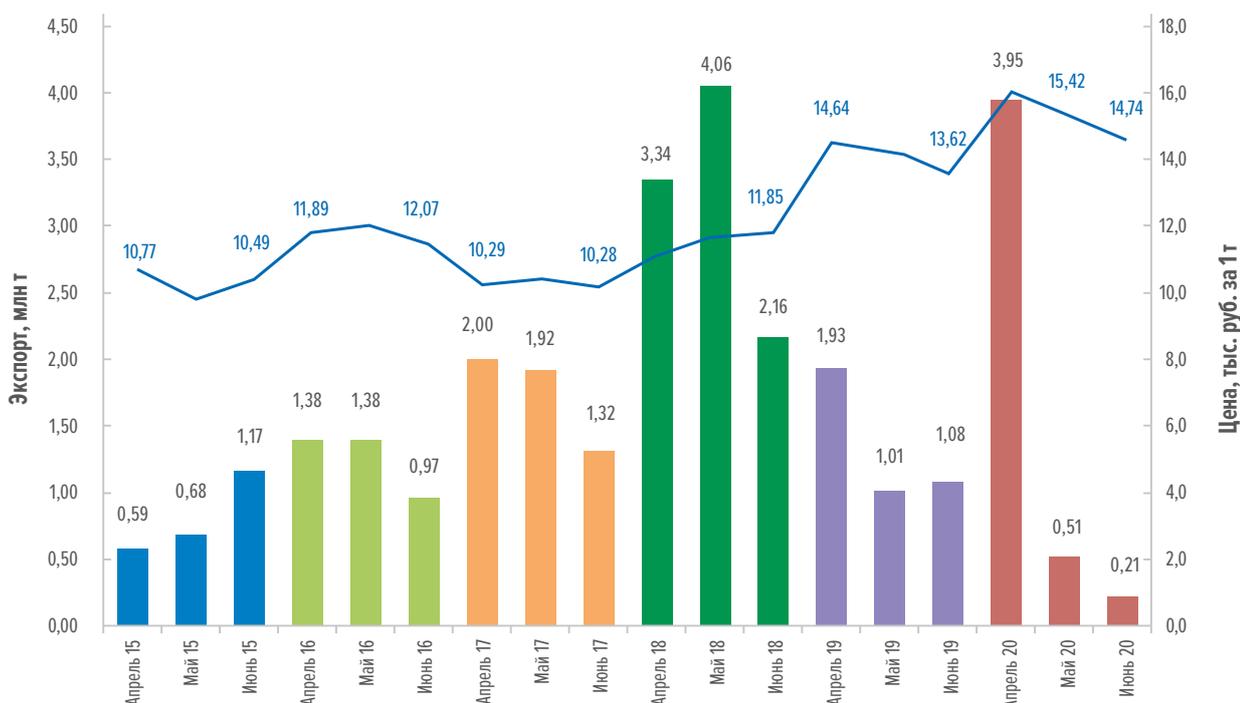
1. Экспортеры пшеницы оказались в неравных условиях.

Для многих экспортеров вывоз зерна за границу стал недоступен из-за того, что вся экспортная

квота на данную продукцию была исчерпана за короткий промежуток времени — уже к 26 апреля 2020 г. Крупные экспортеры успели быстро подать декларации на зарубежные поставки до полной выборки квоты. Тогда как в результате исчерпания лимита квоты другие участники рынка, более мелкие экспортеры, лишились возможности оформить документы на вывоз пшеницы. Только за 23–26 апреля 2020 г. было задекларировано около 2,5 млн т зерна. Во II квартале 2020 г. явно наблюдалась неравномерность декларирования экспортных поставок по месяцам (рис. 5).

Многие экспортеры заполняли декларации не только на зерно, реально отгруженное на терминалы, но и на ту партию, которая только предполагалась к отправке «от ворот фермы». В результате экспортеры, не успевшие задекларировать зерно для вывоза за границу, пострадали от введенной квоты. Проблема осложнялась нехваткой рыночной информации об объемах отгрузки пшеницы, о наполнении лимита экспортной квоты. Определенная часть квоты высвобождалась по мере того, как

Рис. 5. Месячные объемы экспорта (млн т) и среднемесячные экспортные цены (тыс. руб./т) на российскую пшеницу за апрель, май, июнь 2015–2020 гг.



Источник: Составлено авторами на основе данных Единой межведомственной информационно-статистической системы (ЕМИСС) (<https://www.fedstat.ru>).

Примечание: Синими цифрами показаны цены на пшеницу, черными — объемы экспорта.

¹⁷ Там же

¹⁸ Там же

некоторые экспортеры, пытаясь избежать административной ответственности, отказывались от поданных фиктивных деклараций на вывоз несуществующего зерна. Несмотря на это, проблема быстрого исчерпания квоты оставалась чрезвычайно острой¹⁹.

Недостаток и несвоевременность информации, в том числе о наступлении лимита по квоте, осложняли положение участников рынка. В ожидании того, что квота может быть исчерпана очень рано, рынок пшеницы не обеспечивал баланс интересов потребителей и производителей пшеницы. Это подтверждает Б. Товалев, заместитель генерального директора компании-экспортера «АгроЛенд». Покупатели, отмечает он, опасаются, что экспортная квота будет полностью выбрана до завершения сельскохозяйственного сезона²⁰.

Кроме того, введение квоты на экспорт зерна привело к значительному сокращению количества экспортеров в России, что снизило интенсивность конкуренции среди них. Подобная ситуация требует активного участия в рыночных процессах антимонопольной службы. Монополизация торговли может ущемлять экономические интересы сельхозтоваропроизводителей. Об этом заявлял вице-президент Российского зернового союза А.В. Корбут, апеллируя к тому, что аграриям придется продавать свою пшеницу меньшему числу экспортеров по той цене, которую те назначат²¹.

Таким образом, квота нарушала естественный процесс функционирования рынка пшеницы. На рынке возрастала неопределенность, выражавшаяся в неравномерности поставок зерна экспортерами, которые стремились как можно раньше получить доступ к квоте и реализовать ее в апреле 2020 г.

2. С целью обхода экспортной квоты некоторые российские экспортеры использовали недобросовестные схемы вывоза зерна из России транзитным путем через государства Евразийского экономического союза (ЕАЭС) в третьи страны.

По информации российской фрахтовой компании «Глогос проект», подобные «серые схемы» основывались на фиктивном заключении контрактов по экспорту пшеницы в государства ЕАЭС, хотя на самом деле пшеница предназначалась для

реэкспорта в третьи страны. В частности, в России стали появляться предложения по экспорту товара в Армению транзитным путем через Грузию, а на астраханском направлении возрастал экспорт пшеницы в Казахстан для дальнейшего ее вывоза в Иран. Однако использовать казахстанско-иранскую схему стало для российских экспортеров затруднительно, поскольку правительство Казахстана тоже ввело квоту на экспорт пшеницы за рубеж²².

3. Экспортные ограничения, а также последовавшее за ними снижение прозрачности и предсказуемости российского экспорта пшеницы создали неопределенность в торговле зерном.

Это касалось и его экспорта, и импорта. Импортёры реагировали на подобное квотирование как попыткой ранних закупок, так и отказом от них в пользу других партнеров.

Из-за введения квоты снизилась заинтересованность ряда стран в закупке российской пшеницы. К примеру, Бангладеш отказался от российской пшеницы, отдав предпочтение украинской. Принимая во внимание высокий экспортный потенциал данной сельскохозяйственной культуры, инвесторы стали опасаться дальнейших мер по ограничению вывоза пшеницы за рубеж. Барьеры для экспорта урожая уменьшают заинтересованность инвесторов и сельскохозяйственных производителей в увеличении посевных площадей пшеницы на следующий сезон. Вполне возможен переход к возделыванию культур, вероятность сдерживания экспорта которых будет низкой.

4. Из-за карантинных мер усугубились проблемы рыночной и транспортной инфраструктуры.

Разрывы в транспортной цепочке, обусловленные введением карантина, создали определенные препятствия по поставке ресурсов для сельскохозяйственных производителей, а также затруднили перевозки собранного урожая зерна как в межрегиональном, так и в международном масштабах. Карантинные меры, как показал анализ ситуации, приводят к снижению эффективности функционирования на всех уровнях цепочки поставок пшеницы. Продолжительные медицинские осмотры водителей-зерноперевозчиков на предмет

¹⁹ Литвинова Е. Экспортеры зерна начали отказываться от выбранной квоты // Агроинвестор. 8 мая 2020. <https://www.agroinvestor.ru/markets/news/33672-eksportery-zerna-nachali-otkazyvatsya-ot-vybrannoy-kvoty/> (дата обращения: 15.09.2020)

²⁰ Кулистикова Т. Экспортеры выбрали всю квоту на вывоз зерна // Агроинвестор. 27 апреля 2020. <https://www.agroinvestor.ru/markets/news/33612-eksportery-vybrali-vsyu-kvotu-na-vyvoz-zerna/> (дата обращения: 15.09.2020)

²¹ Литвинова Е. РЗС: квота на экспорт зерна подорвала доверие импортеров // Агроинвестор. 6 августа 2020. <https://www.agroinvestor.ru/analytics/news/34168-rzs-kvota-na-eksport-zerna-podorvala-doverie-importerov/> (дата обращения: 15.09.2020)

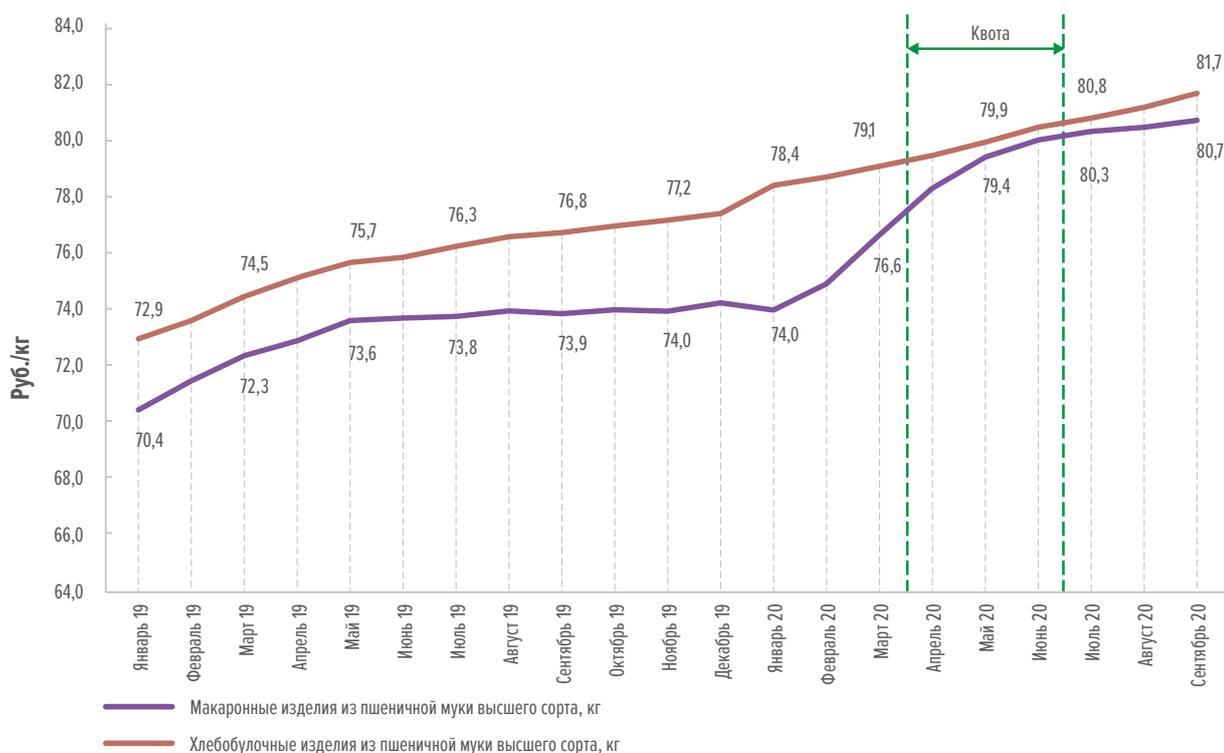
²² Литвинова Е. Экспортеры зерна начали отказываться от выбранной квоты // Агроинвестор. 8 мая 2020. <https://www.agroinvestor.ru/markets/news/33672-eksportery-zerna-nachali-otkazyvatsya-ot-vybrannoy-kvoty/> (дата обращения: 15.09.2020)

диагностики коронавирусной инфекции, долгие простои транспорта на некачественных сельских дорогах способствуют росту издержек ввиду увеличения времени на перевозку пшеницы. Издержки передаются вниз по зерновой цепочке, и в конечном счете основное их бремя ложится на потребителей зерна. Квотирование объемов вывоза пшеницы приводит к дополнительному давлению на финансовое положение российских хозяйств, и без того пострадавших от роста цен на средства защиты растений и удобрения.

5. Покупательная способность населения снизилась.

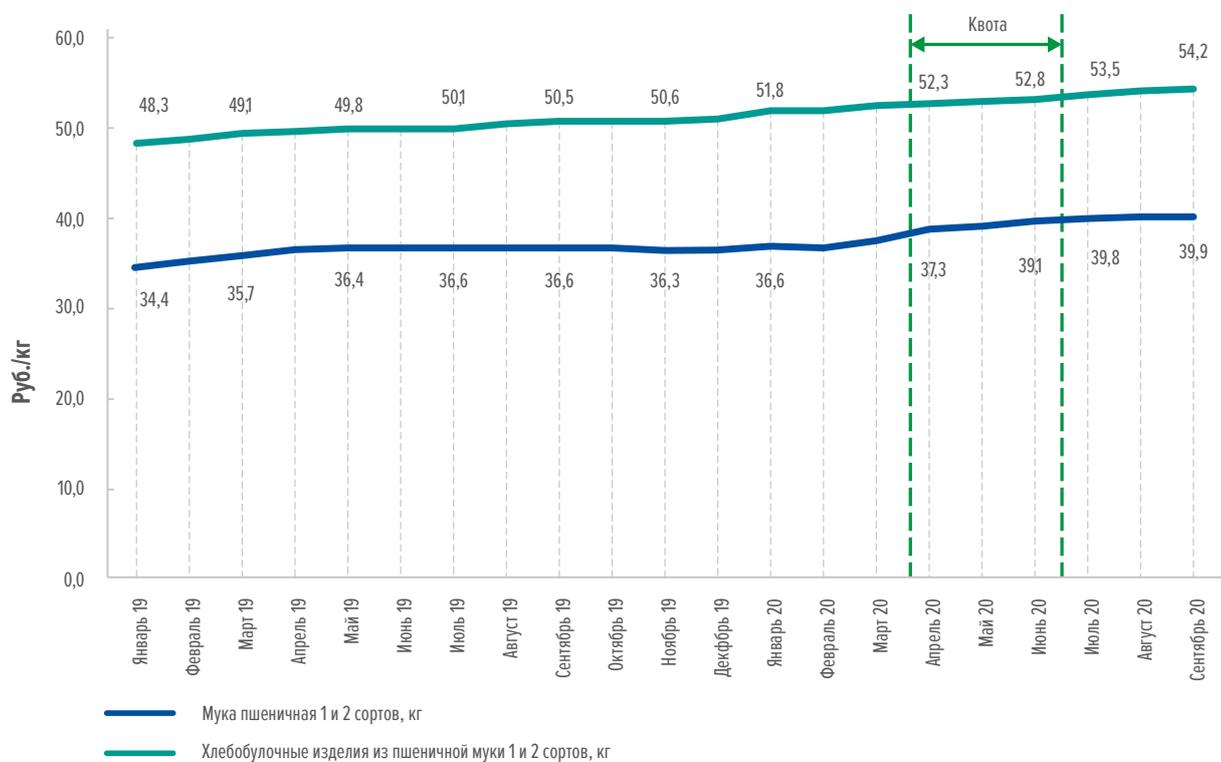
COVID-19 наносит удар по благосостоянию преимущественно уязвимых слоев населения России, вынужденных переходить на более дешевые продукты питания, к которым относятся многие злаковые продукты — хлеб, макаронные изделия, манная крупа и т.п. Цены на мучные изделия характеризуются ростом (рис. 6 и 7).

Рис. 6. Среднемесячные розничные цены на макаронные и хлебобулочные изделия из пшеничной муки высшего сорта в России за январь 2019 – сентябрь 2020 г., руб. за 1 кг



Источник: Составлено авторами на основе данных Единой межведомственной информационно-статистической системы (ЕМИСС) (<https://www.fedstat.ru>).

Рис. 7. Среднемесячные розничные цены на пшеничную муку и хлебобулочные изделия из пшеничной муки 1 и 2 сортов в России за январь 2019 – сентябрь 2020 г., руб. за 1 кг



Источник: Составлено авторами на основе данных Единой межведомственной информационно-статистической системы (ЕМИСС) (<https://www.fedstat.ru>).

Заинтересованные стороны

Обобщая возможные варианты политики по снижению торговых и ценовых рисков для российских производителей зерна в период пандемии COVID-19, можно выделить семь групп стейкхолдеров.

- 1. Крупные зернопроизводители и агрохолдинги** проигрывают от нетарифного квотирования экспорта зерна, которое было введено на уровне стран — участниц Евразийского экономического союза (ЕАЭС) в целях недопущения дефицита зерна на внутреннем рынке в период пандемии коронавируса. Источником существенной части выручки крупных зернопроизводителей служит экспорт зерна.
- 2. Мелкие зернопроизводители** нуждаются в защите от снижения цен на пшеницу. В отличие от крупных производителей, мелкие ориентированы преимущественно на внутренний рынок сбыта зерна. Несмотря на получение погектарных субсидий, мелкие аграрии не всегда

достигают окупаемости произведенных затрат, из-за чего слабо заинтересованы в расширении посевов пшеницы. Финансовое положение этой категории зернопроизводителей усугубляется как под влиянием неблагоприятных погодных условий, так и в результате переизбытка предложения пшеницы на рынке. Крупные зернопроизводители имеют возможность держать урожай в собственных зернохранилищах и реализовывать его на внутреннем рынке в наиболее выгодные моменты. Больше страдают мелкие аграрии, поскольку не обладают достаточными мощностями для хранения пшеницы. В итоге они вынуждены сдавать урожай на хранение на элеваторы, которые пытаются использовать сложности, обусловленные пандемией COVID-19, в собственных интересах и спекулятивным образом завышают стоимость услуг по хранению зерна.

- 3. Российский зерновой союз (РЗС)** защищает интересы производителей и экспортеров зерна. Руководство РЗС выступает против мер, сдерживающих возможности зернопроизводителей

в получении доходов. Соответственно РЗС не приемлет экспортных ограничений по пшенице. Так, вице-президент РЗС А.В. Корбут в своих публичных выступлениях неоднократно критиковал квоту на экспорт зерна, заявляя, что она вносит хаос (рост неопределенности) на рынке зерна, подрывает инвестиционную привлекательность зернового сектора.

4. Торговые фирмы и экспортеры, осуществляющие коммерческую деятельность по закупке и реализации пшеницы, нуждаются в защите от снижения цены с момента закупки или заключения контракта на закупку пшеницы у фермеров до момента продажи. Торговые фирмы и экспортеры нуждаются в защите от повышения цен на пшеницу, на которую уже заключен договор с отсроченной датой поставки, но поставка еще не осуществлена. В ожидании новой экспортной квоты за июль–ноябрь 2020 г. число российских экспортеров пшеницы сократилось до 110 — почти в два раза по сравнению с аналогичным периодом прошлого года²³. К крупнейшим российским экспортерам зерна относятся компании ТД «Риф», ООО «Мирогрупп Ресурсы», АО «Астон» и др. Их рыночная доля увеличивается за счет ухода экспортеров, продающих менее 30 тыс. т пшеницы в год²⁴. Необходимо добавить, что в период квотирования экспорта зерна из-за пандемии экспортеры несут наиболее крупные потери доходов в сравнении с остальными стейкхолдерами.

5. Производители муки, предприятия по производству кормов, откормочные площадки, птицефабрики нуждаются в защите от растущих расходов на сырье или от снижения рыночной стоимости запасов. Следует признать немаловажной проблему обеспечения сырьем переработчиков зерна, в особенности мукомольных, крупяных, комбикормовых заводов. В России в 2018 г. производством мукомольно-крупяных продуктов и готовых кормов для животных занимались 224 организации²⁵. Ключевыми факторами, сдерживающими подъем

производства пшеничного зерна в России, являются трудности взаимодействия между производителями зерна и его переработчиками. В марте 2020 г. Российский союз мукомольных и крупяных предприятий обратился к министру сельского хозяйства РФ Д.Н. Патрушеву, чтобы он инициировал меры по сдерживанию роста цен на пшеницу²⁶. По данным Союза, при высоких экспортных ценах зернопроизводители стали держать зерно у себя вместо того, чтобы поставлять его на мукомольные предприятия в регионах. В результате подобных действий у крупнейших региональных мукомольных комбинатов запас зерна остался всего на 2-3 недели²⁷.

6. Поставщики крупного рогатого скота, птицефабрики нуждаются в защите от повышения цен на корма. К первостепенным интересам потребителей фуражного зерна относится как можно большее насыщение отечественного рынка дешевым зерном, что позволит сократить затраты на закупку кормов. В России работает 590 птицефабрик (по данным на начало 2019 г.)²⁸ — немалое количество для страны с такой численностью населения. В себестоимости производства мяса птицы доля кормов достигает 60–70%, что доказывает важность данной проблемы. Комбикормовые заводы (ООО «Красноярский комбикормовый завод», ОАО «Балашовский комбикормовый завод», ООО «Маркорм»), встроенные в цепочку создания добавленной стоимости на основе переработки зерна, заинтересованы в максимально низких ценах на сырье — пшеницу.

7. Население. Из-за пандемии COVID-19 происходит сокращение реальных доходов населения. Спрос рядовых потребителей переключается на продукты питания с более низкой стоимостью, в том числе на дешевый хлеб, муку, крупы²⁹. Население может пострадать от роста цен на эти продукты.

8. Министерство сельского хозяйства РФ активно продвигает идеи дальнейшего внедрения

²³ Россия увеличила экспорт зерна, но экспортеров стало в 2 раза меньше // Agrotrend.ru. 24 ноября 2020. <https://agrotrend.ru/mailling/daily/4834-s-rynka-ushla-polovina-zernotreyderov-udvoilis-tseny-na-podsolnechnik-dzhin-ot-vindzorov/> (дата обращения: 05.12.2020)

²⁴ Там же

²⁵ Агропромышленный комплекс России в 2018 году: Статистический сборник. — М., 2019. С. 466

²⁶ Карabut Т. Зерну закрыли границу // Российская газета — Федеральный выпуск. № 67 (812). 29.03.2020. <https://rg.ru/2020/03/29/pochemu-minselhoz-vvodit-kvoty-na-eksport-zerna.html> (дата обращения: 24.10.2020)

²⁷ Там же

²⁸ Шабaев С.В. Птицеводство России 2019: взгляд в будущее // Международный форум птицеводов. Январь 2019. http://www.pticegrad.ru/one_news/novosti-yanvar-2019/_00/ (дата обращения: 25.10.2020)

²⁹ Эксперты: россияне перешли на потребление более дешевого хлеба под влиянием пандемии // ТАСС. 23 июня 2020. <https://tass.ru/ekonomika/8801883> (дата обращения: 23.10.2020)

экспортных ограничений для пшеницы, несмотря на то, что эти меры могут поставить под угрозу реализацию федерального проекта «Экспорт продукции АПК»³⁰. В указанном проекте объем экспорта зерновых на конец 2020 г. запланирован в размере 7,9 млрд долл. США, а на конец 2021 г. — 8,3 млрд долл.³¹ Из ситуации с COVID-19, внесшей корректировки в аграрную политику, следует вывод, что для Министерства сельского хозяйства более приоритетным является обеспечение продовольственной безопасности по зерну, нежели выполнение экспортной программы. Аграрное ведомство стремится сохранить более низкие цены на зерно, которое служит стратегически важным сырьем для многих отраслей индустрии и широко используется как корм в животноводческом секторе. В связи с этим нежелательные скачки цен на зерно могут сильно ухудшить репутацию данного государственного органа. Минсельхоз также опасается усиления негативных настроений среди населения из-за потенциального роста цен на социально значимый продукт — хлеб.

Варианты политики

Представляется важным оптимизировать регулирование экспорта так, чтобы поддерживался баланс между: а) продовольственной безопасностью России в период карантина и б) обеспечением доходов экспортеров и производителей пшеницы.

В пункте а) имеется в виду недопущение дефицита пшеницы на российском рынке из-за избыточного экспорта. Пункт б) подразумевает предотвращение падения экспортных доходов экспортеров и производителей пшеницы.

В сложившейся на текущее время обстановке могут использоваться следующие варианты политики.

1. Увеличение ранее действовавшей квоты на экспорт пшеничного зерна из России до 20 млн т и переход на частично адресный механизм квотирования

Этот вариант политики опирается на украинский опыт, когда в качестве квоты принимается крупный объем экспорта пшеницы. К примеру, в маркетинговом сезоне 2020/2021 Украина установила экспортную квоту в размере 17,5 млн т пшеницы (85,4% от объема украинского экспорта пшеницы)³², что намного больше аналогичной квоты в России, чей экспорт пшеницы на 56% превышает украинский. Перед определением объема квоты Министерство экономики Украины обсуждает этот вопрос с экспортерами и трейдерами на рынке пшеницы. Только после нахождения консенсуса принимается решение о лимите квоты. В России же квота в 2020 г. была введена без всяких предварительных договоренностей правительства с экспортерами. Возможно, максимально всесторонний учет мнений экспортеров пшеницы позволит государству проводить согласованную торговую политику. Украина также корректирует квоту в зависимости от текущей ситуации в аграрном секторе. Так, если в стране отмечается увеличение урожая пшеницы, власти оперативно расширяют объем квоты на текущий сезон. Гибкое регулирование механизма квотирования экспорта, практика согласования квоты с экспортерами, возможность ее корректировки в зависимости от хода текущего агросезона показали на примере Украины свою высокую эффективность. Данный успешный опыт квотирования экспорта может оказаться полезным для России.

Ранее руководство Минсельхоза РФ неоднократно объявляло, что квотирование экспорта станет регулярной мерой на рынке пшеницы и других видов сельскохозяйственных культур. Кроме того, по словам министра сельского хозяйства РФ Д.Н. Патрушева, чтобы сделать распределение квоты более справедливым, в будущем рассматривается возможность перехода от свободной модели квотирования к частично адресной. В адресную аграрное ведомство намерено преобразовать лишь часть квоты, которая будет распределена среди экспортеров на базе их показателей в прошлой части сезона³³. Объем квоты может быть увеличен до 17,5 млн т в период с 15 февраля по 30 июня 2021 г.³⁴

³⁰ Паспорт федерального проекта «Экспорт продукции АПК». Утвержден по итогам заседания президиума Совета при Президенте России по стратегическому развитию и приоритетным проектам 30 ноября 2016 года. <https://mcx.gov.ru/upload/iblock/013/013f266cee8d39bce5ca867381ff0da1.pdf> (дата обращения: 24.10.2020)

³¹ Там же

³² Зинец Н. Украина установила квоту экспорта пшеницы в сезоне 2020/21 на уровне 17,5 млн т // Киев. Рейтер. 17.08. 2020. <https://ru.investing.com/news/commodities-news/article-1992435> (дата обращения: 23.10.2020)

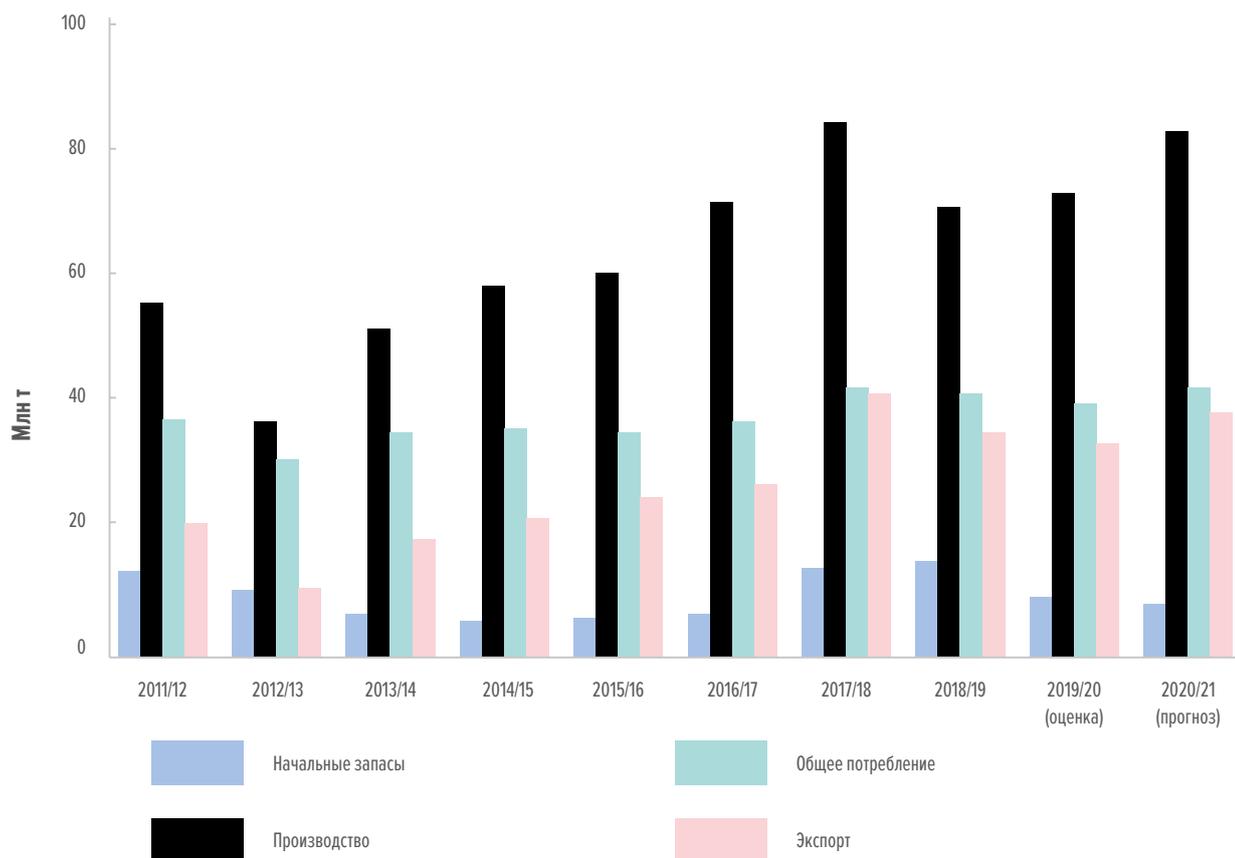
³³ Литвинова Е. Квота на экспорт может стать частично адресной // Агроинвестор. 6 июля 2020. <https://www.agroinvestor.ru/markets/news/33977-kvota-na-eksport-mozhet-stat-chastichno-adresnoy/> (дата обращения: 15.09.2020)

³⁴ Квоту на экспорт зерна могут увеличить // Agrotrend.ru. 30.11. 2020. <https://agrotrend.ru/news/4970-kvotu-na-eksport-zerna-mogut-velichit/> (дата обращения: 05.12.2020)

Для предотвращения ажиотажного спроса в обстановке пандемии COVID-19, а также в случае неурожая необходимо создать прозрачный механизм определения квоты, который обеспечивал бы баланс интересов производителей, экспортеров, переработчиков и населения. При нормальных условиях

(в отсутствие пандемии и при хороших урожаях) жесткое квотирование нецелесообразно. В целом в настоящее время России можно не опасаться угрозы дефицита зерна, поскольку запасы и производство пшеницы со стабильным избытком покрывают объемы ее потребления и экспорта³⁵ (рис. 8).

Рис. 8. Динамика начальных запасов, производства, потребления и экспорта пшеницы в России за 2011/2012–2020/2021 гг., млн т



Источник: International Grains Council (<https://www.igc.int/en/markets/marketinfo-sd.aspx>) (дата обращения: 05.12.2020)

2. Введение экспортной пошлины на вывоз пшеницы за границу

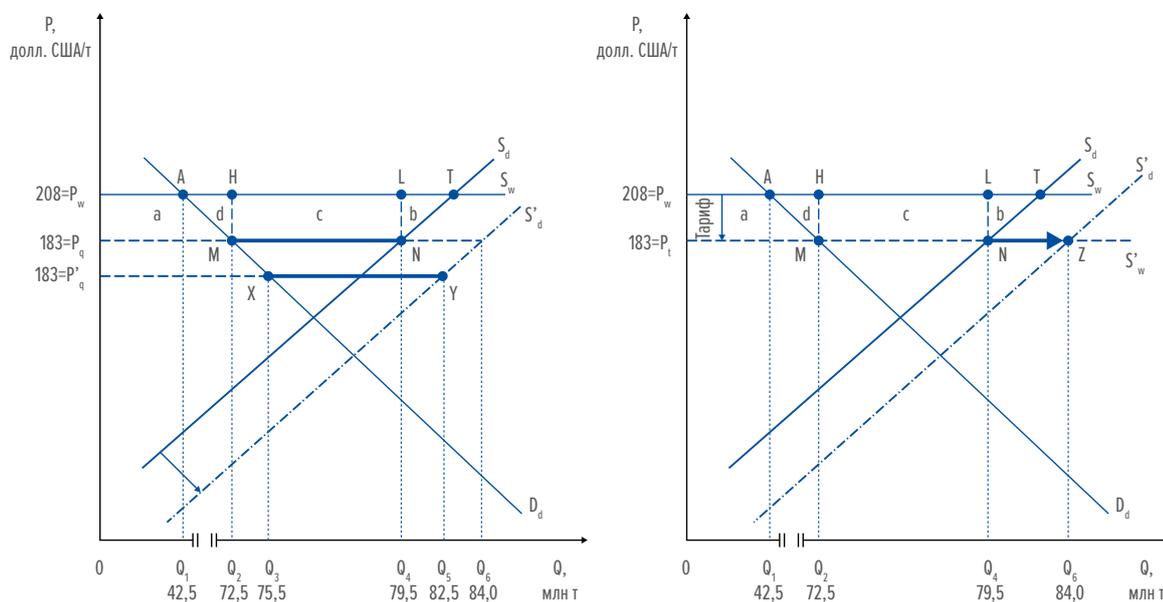
Начнем со сравнения эффектов от использования экспортной квоты и пошлины на примере

модели российского отраслевого рынка пшеницы. Внутреннее предложение пшеницы в России составляет $Q_4 = 79,5$ млн т, а внутренний спрос — $Q_1 = 42,5$ млн т (рис. 9, график слева)³⁶.

³⁵ Аналитики ожидают, что экспорт зерна из РФ в следующем сельскохозяйственном году составит около 45 млн тонн // Zerno.ru. 06. 10. 2020. <http://zerno.ru/node/10301> (дата обращения: 05.12.2020)

³⁶ Рылько Д.Н. Рынки зерна и масличных: реакция на коронавирус. Презентация от Института конъюнктуры аграрного рынка (ИКАР) // Вебинар «Коронавирус и сельское хозяйство: чего ожидать?». ООО «Сингента» (Syngenta). 2 апреля 2020 г. <https://youtu.be/SuSwT4rZRrS?t=256> (дата обращения: 22.10.2020)

Рис. 9. Отличия механизмов экспортной квоты (график слева) и экспортной пошлины (график справа) на российском рынке пшеницы



Источник: Составлено авторами.

Предложение российской пшеницы для зарубежных стран примем как $Q_1Q_4 = 37,0$ млн т по мировой цене 208 долл./т (рис. 9, график слева). В этой ситуации внутреннее потребление пшеницы будет равным $Q_1 = 42,5$ млн т, внутреннее производство — $Q_4 = 79,5$ млн т, а экспорт — $Q_1Q_4 = 37,0$ млн т. Россия ограничивает экспорт пшеницы, вводя экспортную квоту в размере $Q_2Q_4 = 7$ млн т. В результате сокращения экспорта внутренние цены на пшеницу снижаются до уровня $P_t = 201$ долл./т, внутреннее потребление пшеницы увеличивается до $Q_2 = 72,5$ млн т, внешний спрос сокращается до $Q_3 = 75,5$ млн т, экспорт уменьшается до размеров квоты, то есть до $Q_2Q_4 = 7$ млн т. Как и в случае экспортной пошлины, сокращение излишка производителя составит сумму сегментов $(a + b + c + d) = 2025,0$ млн долл. Совокупные экономические потери для общества достигнут $(b + d) = 412,5$ млн долл. (рис. 9, график слева).

Экономическое различие между тарифом и квотой кроется не столько в отличающихся перераспределительных эффектах, сколько в разной степени сдерживающего воздействия, которое тариф и квота окажут на экспорт.

Предположим, по причине рекордного урожая пшеницы внутреннее ее предложение возросло с S_d (79,5 млн т) до S'_d (84,0 млн т). Рис. 9 (график справа) показывает, что, несмотря на рост предложения, под защитой тарифа внутренняя цена

$P_t = 208$ долл./т осталась прежней, однако размер экспорта пшеницы увеличился на $Q_4Q_6 = 4,5$ млн т. Ставку экспортной пошлины примем равной 12% (рис. 9, график справа). Рост предложения пшеницы привел к увеличению ее экспорта. В случае экспортной квоты (рис. 9, график слева) подъем спроса на пшеницу на ту же величину имеет иной экономический эффект. Если первостепенная задача квоты — сохранить не цены, а объем экспорта на predetermined уровне, то в результате увеличения внутреннего предложения внутренняя цена на товар снизится до уровня $P'_q = 176$ долл./т (рис. 9, график слева). Внутреннее потребление пшеницы возрастет до $Q_3 = 75,5$ млн т, а внутреннее предложение — до $Q_5 = 82,5$ млн т, при этом размер экспорта сохранится прежним в рамках квоты, то есть $Q_2Q_4 = Q_3Q_5 = 7$ млн т. Это значит, что рост предложения пшеницы привел к падению его внутренней цены (рис. 9, график слева). В случае роста спроса на товар экспортная квота носит более выраженный рестрикционный характер, чем экспортный тариф, так как позволяет фиксировать экспорт в строго установленных объемах.

В примере с экспортной пошлиной внутренняя цена осталась бы той же самой (183 долл. за тонну пшеницы), но наблюдалось бы увеличение экспорта на $Q_4Q_6 = 4,5$ млн т (рис. 9, график справа). В результате расширения предложения пшеницы под действием квоты экспорт остался бы прежним — в размере

7 млн т, но внутренняя цена упала бы до 176 долл. за тонну (рис. 9, график слева).

Обычно политика экспортных квот легче поддается административному управлению, чем тарифная политика. В случае чрезвычайных ситуаций квоты вводить проще и быстрее, чем тарифы, которые обычно требуют рассмотрения в парламенте (Киреев, 1997). Между тем экспортные квоты могут привести к монополизации рынка экспортерами пшеницы, стремящимися получить возможность снижать закупочные цены на зерно для производителей.

Экспортные ограничения существенно искажают работу рынков зерна и препятствуют отраслевому развитию в странах, которые их вводят, предупреждает директор Центра агропродовольственной политики ИПЭИ РАНХиГС Н.И. Шагайда. С ее точки зрения, экспортные пошлины оказались бы полезными в том случае, если бы возвращались, точнее, перераспределялись в пользу производителей товаров, которых ограничивают в экспорте. Для этого требуются механизм консолидации экспортных пошлин на сельхозтовары (например, пшеницу) и механизм возврата удержанных пошлин в пользу производителей продукции (пшеницы), экспорт которой облагается пошлинами³⁷.

Негативной стороной экспортного тарифа является то, что он приводит к увеличению налогового бремени на экспортеров и производителей, которые из-за тарифа вынуждены оставлять часть пшеницы на отечественном рынке, лишаясь маржи от ее продажи за рубеж. Бремя от пошлин в конечном счете ложится на потребителей. Часть доходов производителей перераспределяется в государственную казну, и их располагаемый доход снижается. Кроме того, экспортный тариф приводит к падению уровня цен на пшеницу внутри страны. Тариф на экспортные товары косвенно подрывает экспорт страны, осложняя финансовое положение экспортеров и зернопроизводителей.

Что касается экспортной пошлины, то она может привести к существенному снижению внутренней

цены, однако не всегда защищает рынок от большого вывоза. При высоких мировых ценах на зерно пошлина не остановит экспортеров, считает О.Н. Лут, заместитель министра сельского хозяйства РФ³⁸.

Позитивной стороной экспортных пошлин выступает тот факт, что они используются как важный способ пополнения госказны (в структуре доходов федерального бюджета за январь–август 2020 г. доля поступлений от экспортных пошлин по всем видам продукции составила 25%³⁹). В условиях пандемии государство сталкивается со сжатием налоговой базы. С организационной точки зрения, экспортные пошлины получать легче, чем большинство других видов налогов, поскольку они уплачиваются при физическом пересечении товаром таможенной границы (Киреев, 1997).

3. Установление тарифной квоты на экспорт пшеничного зерна

В экспортной квоте есть некоторое противоречие, проявляющееся в расхождении интересов отечественных производителей и потребителей пшеницы. С одной стороны, потребители одобряют такую квоту, защищающую их от роста внутренних цен на пшеницу (особенно в период пандемии), с другой — наложение экспортной квоты может вызывать недовольство экспортеров. Данное противоречие ослабляется путем применения **экспортной тарифной квоты**.

Допустим, перед осуществлением торговли равновесная цена пшеницы составляет 208 долл./т. При свободной торговле цена пшеницы — 176 долл./т. По этой цене страна выращивает $Q_6 = 84,0$ млн т пшеницы, потребляет $Q_1 = 42,9$ млн т и экспортирует $Q_1 Q_6 = 41,1$ млн т⁴⁰. После введения тарифа, чтобы защитить российских производителей пшеницы, правительство ввело бы тарифную квоту, согласно которой экспорт первых 3 млн т облагается пошлиной по ставке 12,0% ($P_1 P_2 = 25$ долл./т), а экспорт, превышающий 3 млн т, — пошлиной в размере 15,4% ($P_1 P_3 = 32$ долл./т) (рис. 10).

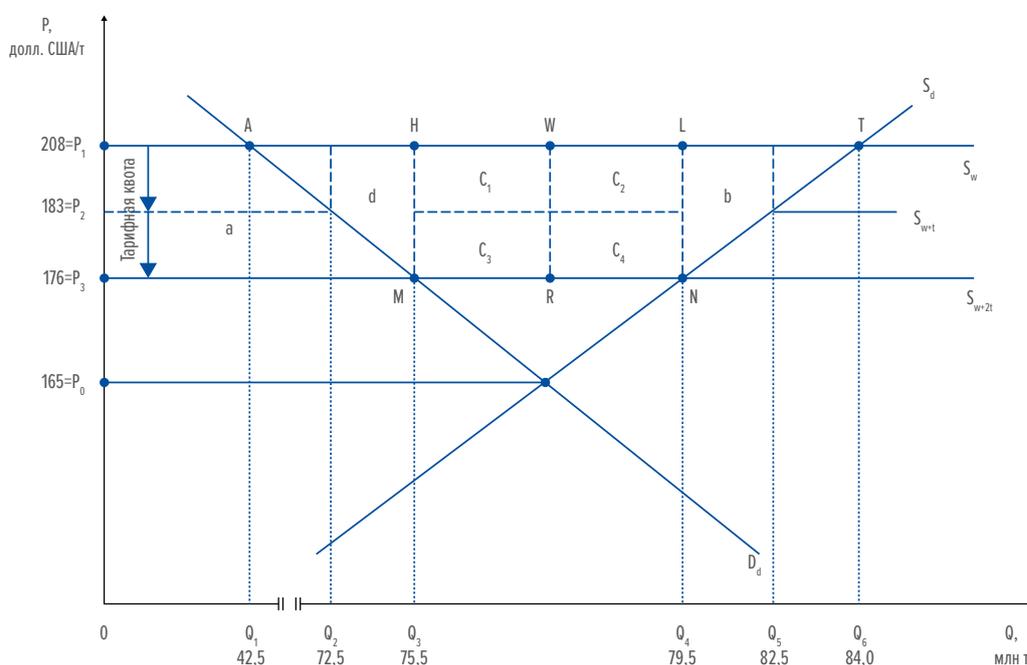
³⁷ Литвинова Е. Квота на экспорт может стать частично адресной // Агроинвестор. 6 июля 2020. <https://www.agroinvestor.ru/markets/news/33977-kvota-na-eksport-mozhet-stat-chastichno-adresnoy/> (дата обращения: 15.09.2020)

³⁸ Кулистикова Т. Минсельхоз: экспортная квота может быть выбрана уже в мае // Агроинвестор. 17 апреля 2020. <https://www.agroinvestor.ru/markets/news/33579-minselkhoz-eksportnaya-kvota-mozhet-byt-vybrana-uzhe-v-mae/> (дата обращения: 15.09.2020)

³⁹ О перечислении средств в федеральный бюджет (за август 2020 года) // Федеральная таможенная служба. 16 сентября 2020. <https://customs.gov.ru/activity/results/summy-tamozhennykh-platezhej-postupayushix-v-byudzhet/document/250602> (дата обращения: 27.10.2020)

⁴⁰ Рылько Д.Н. Рынки зерна и масличных: реакция на коронавирус. Презентация от Института конъюнктуры аграрного рынка (ИКАР) // Вебинар «Коронавирус и сельское хозяйство: чего ожидать?». ООО «Сингента» (Syngenta). 2 апреля 2020 г. <https://youtu.be/SuSwT4rZR?t=256> (дата обращения: 22.10.2020)

Рис. 10. Иллюстрация механизма экспортной тарифной квоты на пшеницу



Источник: Составлено авторами.

В силу того, что страна изначально экспортирует намного больше пшеницы, чем предусмотрено квотой, появляется двухъярусный тариф, сокращающий внутреннюю цену товара до $P_2 = 183$ долл./т, в результате чего внутреннее производство снижается до $Q_4 = 79,5$ млн т, потребление растет до $Q_3 = 75,5$ млн т, а экспорт падает до $Q_3 - Q_4 = 4,0$ млн т. Эффект передела составит $a = 1894,4$ млн долл., позволив отечественным потребителям под действием тарифа перенаправить часть доходов за счет производителей в свою пользу. Прямые экономические потери из-за ограничения на экспорт составят, как и отмечалось в предыдущих случаях, площадь двух прямоугольных треугольников $(b + d) = 593,6$ млн долл. (рис. 10).

Область доходов (с) разделяется на несколько подобластей. Поскольку после введения тарифа государство экспортирует 4,0 млн т, что значительно превосходит тарифную квоту, ставки экспортной пошлины, накладываемой на различные части этого экспорта, также различаются. Первые 3 млн т экспорта облагаются тарифом по внутриквотной ставке (12%), доходы от которых величиной 74,88 млн долл. ($c_1 = 0,120 \times 208$ долл./т $\times 3$ млн т = 74,88 млн долл.) отправляются в казну. Оставшийся 1 млн т экспорта облагается тарифом

по сверхквотной ставке, и поступления от него в сумме 32,0 млн долл. ($c_2 + c_3 = 0,154 \times 208$ долл./т $\times 1$ млн т = 32,0 млн долл.) также отходят в госбюджет. Подобласть $c_4 = [(0,154 - 0,120) \times 208$ долл./т $\times 3$ млн т] = 74,88 млн долл. предполагает неподвижный доход компаний — зарубежных импортеров пшеницы, которые, купив 3 млн т пшеницы по цене 183 долл./т в рамках квоты, получают возможность перепродать ее по более высокой внутренней цене 208 долл./т. Однако российские экспортеры, увидев, что зарубежные импортеры, сумевшие приобрести зерно в рамках тарифной квоты, перепродают его по сверхквотной цене, также пожелают заполучить этот образовавшийся доход зарубежных импортеров и повысят свою экспортную цену. Если в анализируемом примере экспортная цена станет равной 208 долл./т, то суммарный неподвижный доход от наложения тарифной квоты перейдет обратно российским экспортерам (рис. 10). Поэтому тарифная квота может применяться как торговая мера лишь ограниченное время (Киреев, 1997).

Серьезная проблема заключается в том, что на практике рассчитать тарифную квоту крайне сложно⁴¹.

⁴¹ Сизов А. Почему квоты на экспорт зерна — это плохо // Ведомости. 6 мая 2020. <https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2020/05/06/829700-kvoti-eksport>

4. Поддержка потребителей пшеницы на верхнем (мукомольных предприятий, комбикормовых заводов, откормочных площадок, птицефабрик) и нижнем (уязвимых категорий населения) уровнях продуктовой цепочки

Ограничение цен на зерно и квотирование создают преимущества для производителей животноводческой продукции, которая может вывозиться за рубеж даже в условиях, когда избытка — относительно объемов, определенных рекомендованными нормами потребления, — нет. Возможным решением задачи обеспечения экономического и физического доступа к продовольствию в условиях пандемии была бы бюджетная поддержка потребителей пшеницы (мукомольных предприятий, комбикормовых заводов, животноводов), чтобы они могли покупать зерно по стабильным и предсказуемым ценам. Тем самым производители в период пандемии будут гарантированно иметь источник платежеспособного спроса на пшеницу в случае ее перепроизводства. Однако здесь необходимо учитывать возможности бюджета для осуществления такой поддержки.

Особую значимость в условиях падения реальных доходов населения имеет предоставление продовольственной помощи социально уязвимым категориям (пенсионерам, студентам, безработным, одиноким матерям), чтобы дать им возможность покупать хлеб, обогащенный витаминами и микроэлементами, и изделия из пшеницы согласно научно обоснованным нормам потребления, не меньшим, чем до пандемии. Данная мера преследует две цели. Во-первых, она позволит обеспечить высокий спрос на хлеб, муку и прочие продукты переработки пшеницы, поддерживая тем самым производителей и переработчиков зерна. Во-вторых, защитит бедные слои населения от снижения потребления социально значимых видов продовольствия — хлеба и других мучных изделий.

5. Поддержка развития рыночной и транспортно-логистической инфраструктуры, системы безопасности для перевозчиков пшеницы

Данная мера политики приобретает высокую актуальность в условиях пандемии COVID-19, осложнившей систему транспортировки пшеницы как между регионами России, так и в экспортных направлениях. Предлагается внедрять ускоренные методы диагностики водителей-зерноперевозчиков на предмет коронавирусной инфекции; бесплатно обеспечивать их средствами индивидуальной защиты (масками, санитайзерами). Это сократит время простоя на контрольно-пропускных пунктах. В модернизации нуждается сама транспортная

инфраструктура, пропускная способность которой в России остается слабой (особенно сельских автомобильных дорог, и без того испытывающих нагрузку в связи с заторами машин в период карантина). Необходимо обновление автодорожного полотна в сельской местности, где высока частота прохождения зерна.

Система рыночной информации требует совершенствования, поскольку в период пандемии игроки зернового рынка испытывают потребность в бесперебойном получении сведений о ценах, объемах торгов, отгрузок, экспортных поставок пшеницы. В настоящее время Федеральная таможенная служба и Минсельхоз РФ зачастую запаздывают в предоставлении оперативных данных. Поэтому требуется наладить стабильную работу цифровой системы выдачи рыночной информации.

В заключение раздела отметим, что на первый план должны выходить вопросы высокой неопределенности на рынке, особенно когда ограничение экспорта происходит в условиях отсутствия прозрачности, провалов в администрировании. В таком случае эффективнее было бы принимать меры, которые содействуют прозрачности при принятии решений и согласовании интересов различных игроков рынка. Также необходимы меры, направленные на совершенствование инфраструктуры и целевой помощи потребителям продовольствия.

Задание

На основе изучения данного тематического исследования рекомендуется выполнить следующее задание, состоящее из трех пунктов.

1. Распределить среди учащихся роли стейкхолдеров, представленных в настоящем кейсе.
2. Проанализировать все возможные варианты политики. Для каждого из них выдвинуть аргументы «за» и «против» с точки зрения стейкхолдера, от лица которого выступает учащийся.
3. Разработать и аргументировать меры политики, призванные обеспечить максимально возможный баланс интересов между различными сторонами в рамках настоящего кейса.

Также приветствуется проведение дебатов (наподобие парламентских), когда учащийся за отведенное ему время (к примеру, за 7 минут) раскрывает позицию стейкхолдера, чьи интересы он защищает. Вдобавок к этому он приводит варианты

политики, ориентированные на решение проблем. Остальные участники выступают в роли оппонентов. Они имеют право подвергать критике или даже опровергать позицию студента, представляющего стейкхолдера. В дебатах побеждает тот участник, чьи доводы и мнение по сформулированным вариантам политики преподаватель сочтет наиболее четко обоснованными и эффективными с экономической, социальной и политической точек зрения. За элементы конструктивной критики учащимся-оппонентам присуждаются баллы.

Рекомендации по вопросам политики

Проблема продовольственной безопасности в России в значительной степени определяется доходами населения, уровнем потребительских цен и стабильностью на рынке. В условиях пандемии COVID-19 происходит снижение доходов, увеличение доли населения, потребляющего хлебобулочные и макаронные изделия. С целью не допустить дестабилизации рынка зерна правительство ввело ограничения на экспорт. Такие меры, хотя и дают быстрый эффект сдерживания роста цен, вместе с тем приводят к понижению цен на фермерскую продукцию, сокращению отечественного производства, потере доли рынка, уменьшению выручки в иностранной валюте, репутационным издержкам⁴². При этом с учетом баланса производства и потребления дефицит зерна маловероятен.

В качестве мер по регулированию российского рынка пшеницы не следует вводить запреты и какие-либо ограничительные меры в отношении экспорта, так как объемы производства позволяют удовлетворить все внутренние потребности. В крайнем случае, если Россия столкнется с дефицитом зерна, она может изменить процедуры введения и согласования квоты между заинтересованными игроками, нарастить импорт пшеницы из зарубежных стран, использовать госрезервы.

Как альтернативу можно предложить бюджетную поддержку потребителей пшеницы (мукомолов, животноводческих предприятий, производителей кормов).

Эффективным вариантом политики может быть поддержка социально уязвимых категорий населения (пенсионеров, безработных, одиноких матерей)

путем оказания им продовольственной помощи в виде целевых пособий на покупку хлеба и мучных изделий. Желательно пропагандировать покупку продуктов, обогащенных витаминами и микроэлементами, поскольку такие продукты укрепляют иммунитет потребителей во время эпидемии. Более того, поддержка спроса приносит выгоду производителям и переработчикам пшеницы.

Непредсказуемость и неясность торговой политики в зерновом секторе, сбои в работе транспортной инфраструктуры из-за карантинного режима, ограниченные возможности сельхозтоваропроизводителей в закупке ресурсов могут снизить доходность и инвестиционную привлекательность зернового производства. Поэтому Министерству сельского хозяйства РФ следует развивать систему адекватного информационного обеспечения участников зернового рынка, внедрять методы ускоренной медицинской диагностики водителей-перевозчиков на предмет коронавирусной инфекции, стимулировать расширение пропускной способности дорог во избежание транспортных заторов.

Такие меры позволят сохранить баланс интересов экспортеров пшеницы и ее потребителей.

Список рекомендуемой литературы

1. Araujo-Enciso, S.R., T. Fellmann, F. Santini, and R. M'barek. 2017. *Eurasian Grain Markets in an Uncertain World: A Focus on Yield Variability and Harvest Failures in Russia, Ukraine and Kazakhstan and Their Impact on Global Food Security*. In: Gomez y Paloma S., S. Mary, S. Langrell, and P. Ciaian (eds). *The Eurasian Wheat Belt and Food Security: Global and Regional Aspects*. Switzerland: Springer International Publishing. P. 247-257. https://doi.org/10.1007/978-3-319-33239-0_15
2. Дашковский И. *Продуктовая стратегия. Сможет ли импортозамещение спасти от проблем в мировой торговле, вызванных пандемией коронавируса* // Агроинвестор. 16 мая 2020. <https://www.agroinvestor.ru/analytics/article/33713-produktovaya-strategiya-smozhet-li-importozameshenie-spasti-ot-problem-v-mirovoy-torgovle-vyzvanny/>

⁴² International Food Policy Research Institute (IFPRI). 2020. 2020 Global Food Policy Report: Building Inclusive Food Systems. Washington, DC: International Food Policy Research Institute (IFPRI). <https://doi.org/10.2499/9780896293670>

3. Долгосрочная стратегия развития зернового комплекса Российской Федерации до 2035 года. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации № 1796-р от 10 августа 2019 г. <http://static.government.ru/media/files/y1lpA0ZfzdMCfATNBKGff1cXEQ142yAx.pdf>
9. Киреев А. П. *Международная экономика*. В 2-х ч.— Ч. I. *Международная микроэкономика: движение товаров и факторов производства*. Учебное пособие для вузов.— М.: Международные отношения, 1997.— 416 с.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Dollive, K. 2008. *The impact of export restraints on rising grain prices*. Office of Economics Working Papers. No. 2008-09-A. Washington: US International Trade Commission. <https://www.usitc.gov/publications/332/EC200809A.pdf>
2. International Food Policy Research Institute (IFPRI). 2020. *2020 Global Food Policy Report: Building Inclusive Food Systems*. Washington, DC: International Food Policy Research Institute (IFPRI). <https://doi.org/10.2499/9780896293670> или <https://ebrary.ifpri.org/utils/getfile/collection/p15738coll2/id/133646/filename/133857.pdf>
3. WTO. 2020. *Export Prohibitions and Restrictions: Information Note*. WTO Secretariat. April 23, 2020. https://www.wto.org/english/tratop_e/covid19_e/export_prohibitions_report_e.pdf
4. *Агропромышленный комплекс России в 2018 году*: Статистический сборник. — М., 2019. — 556 с. <https://rosinformagrotech.ru/data/send/66-normativnye-dokumenty-spravochniki-katalogi/1389-agropromyshlennyj-kompleks-rossii-v-2018-godu>
5. *Аналитики ожидают экспорта зерна из РФ в следующем сельхозгоду в размере около 45 млн тонн* // Zerno.ru. 06.10.2020. <http://zerno.ru/node/10301>
6. Зинец Н. *Украина установила квоту экспорта пшеницы в сезоне 2020/21 на уровне 17,5 млн т* // Киев. Рейтер. 17.08.2020. <https://ru.investing.com/news/commodities-news/article-1992435>
7. Карабут Т. *Зерну закрыли границу* // Российская газета. Федеральный выпуск. № 67 (8121). 29.03.2020. <https://rg.ru/2020/03/29/pochemu-minselhoz-vvodit-kvoty-na-eksport-zerna.html>
8. *Квоту на экспорт зерна могут увеличить* // Agrotrend.ru. 30.11.2020. <https://agrotrend.ru/news/4970-kvotu-na-eksport-zerna-mogut-uvelichit/>
9. Киселев С. В., Ромашкин Р. А. *Рынок зерна в России // Развитие агропродовольственного рынка в России: проблемы теории и практики: Сборник по материалам «Круглого стола» в рамках конференции «Ломоносовские чтения» / Под ред. С.В. Киселева.— М.: Экономический факультет МГУ, 2008. С. 103–132*
10. Кулистикова Т. *Минсельхоз: экспортная квота может быть выбрана уже в мае* // Агроинвестор. 17 апреля 2020. <https://www.agroinvestor.ru/markets/news/33579-minselkhoz-eksportnaya-kvota-mozhet-byt-vybrana-uzhe-v-mae/>
11. Кулистикова Т. *Правительство ввело квоту на экспорт зерна* // Агроинвестор. 3 апреля 2020. <https://www.agroinvestor.ru/markets/news/33484-pravitelstvo-vvelo-kvotu-na-eksport-zerna/>
12. Кулистикова Т. *Экспортные цены на пшеницу продолжили рост* // Агроинвестор. 8 сентября 2020. <https://www.agroinvestor.ru/markets/news/34335-eksportnye-tseny-na-pshenitsu-prodolzhili-rost/>
13. Литвинова Е. *Квота на экспорт может стать частично адресной* // Агроинвестор. 6 июля 2020. <https://www.agroinvestor.ru/markets/news/33977-kvota-na-eksport-mozhet-stat-chastichno-adresnoj/>
14. Литвинова Е. *РЗС: квота на экспорт зерна подорвала доверие импортеров* // Агроинвестор. 6 августа 2020. <https://www.agroinvestor.ru/analytics/news/34168-rzs-kvota-na-eksport-zerna-podorvala-doverie-importerov/>
15. Литвинова Е. *Экспортеры зерна начали отказываться от выбранной квоты* // Агроинвестор. 8 мая 2020. <https://www.agroinvestor.ru/markets/news/33672-eksportery-zerna-nachali-otkazivatsya-ot-vybrannoy-kvoty/>
16. Паспорт федерального проекта «Экспорт продукции АПК». Утвержден по итогам заседания президиума Совета при Президенте России по стратегическому развитию и приоритетным проектам 30 ноября 2016 г. <https://mcx.gov.ru/upload/iblock/013/013f266cee8d39bce5ca867381ff0da1.pdf>

18. Распоряжение Правительства РФ от 31.03.2020 № 817-р «О реализации на внутреннем российском рынке и (или) на экспорт в 2020–2021 гг. пшеницы, ржи и ячменя фуражного из запасов федерального интервенционного фонда сельскохозяйственной продукции». <https://rulaws.ru/government/Rasporyazhenie-Pravitelstva-RF-ot-31.03.2020-N-817-r/>
19. *Российская экономика в 2019 году. Тенденции и перспективы*. (Выпуск 41) / [В. Мау и др.; под науч. ред. д.э.н. Кудрина А. Л., д.э.н. Радыгина А. Д., д.э.н. Синельникова-Мурылева С.Г.]; Ин-т Гайдара.— М.: Изд-во Ин-та Гайдара, 2020.— 632 с. https://www.iep.ru/files/text/trends/2019/2019_2.pdf
20. *Россия увеличила экспорт зерна, но экспортеров стало в 2 раза меньше* // Agrotrend.ru. 24 ноября 2020. <https://agrotrend.ru/ mailing/daily/4834-s-rynka-ushla-pоловина-zernotreyderov-udvoilis-tseny-na-podsolnechnik-dzhin-otvindzorov/>
21. Рубинчик Е. А. *Государственные закупочные интервенции на рынке зерна // Развитие агропродовольственного рынка в России: проблемы теории и практики: Сборник по материалам «Круглого стола» в рамках конференции «Ломоносовские чтения» / Под ред. С.В. Киселева.*— М.: Экономический факультет МГУ, 2008. С. 133–140
22. *РФ остановит экспорт зерна до 30 июня после выборки квоты в 7 млн т* // Интерфакс. 17 апреля 2020. <https://www.interfax.ru/russia/704827>
23. Рылько Д. Н. *Рынки зерна и масличных: реакция на коронавирус*. Презентация от Института конъюнктуры аграрного рынка (ИКАР) // Вебинар «Коронавирус и сельское хозяйство: чего ожидать?». ООО «Сингента» (Syngenta). 2 апреля 2020. <https://youtu.be/SuSwtT4rZRst=256>
24. Сизов А. *Почему квоты на экспорт зерна — это плохо* // Ведомости. 6 мая 2020. <https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2020/05/06/829700-kvoti-eksport>
25. ФАО. 2020а. *Агропродовольственные рынки и торговая политика в период пандемии COVID-19*. — Рим: ФАО, 2020. <http://www.fao.org/documents/card/en/c/ca8446ru> или <https://doi.org/10.4060/ca8446ru>
26. ФАО. 2020b. *Бюллетень «Ситуация на продовольственном рынке Европы и Центральной Азии и политика реагирования на пандемию COVID-19»*. Выпуск 2 (27 июля 2020). — Рим: ФАО, 2020. <http://www.fao.org/documents/card/en/c/cb0450ru/> или <https://doi.org/10.4060/cb0450ru>
27. Шабаев С. В. *Птицеводство России 2019: взгляд в будущее* // Международный форум птицеводов. Январь 2019. http://www.pticegrad.ru/one_news/novosti-yanvar-2019/_00/
28. *Эксперты: россияне перешли на потребление более дешевого хлеба под влиянием пандемии* // ТАСС. 23 июня 2020. <https://tass.ru/ekonomika/8801883>
29. *Экспорт зерна из РФ выходит на прошлогодний уровень* // Дайджест ключевых публикаций в СМИ. Выпуск 15. Рынок зерновых. ФГБУ «Центр Агроаналитики». С. 3–4. https://specagro.ru/sites/default/files/2020-09/daydzhest-zernovye_no15_red.-2.pdf
30. *Экспортный рынок зерна в РФ переживает период концентрации и высокой конкуренции — эксперт* // ИА «Финмаркет». 5 марта 2020. <http://www.finmarket.ru/news/5184964>



Photo credit: Artavet on depositphotos

Воздействие пандемии COVID-19 на животноводство Ак-Талинского района Кыргызской Республики

Нурилла Ибраева

Краткое содержание

В Кыргызской Республике животноводство является ведущим сельскохозяйственным сектором, доля которого составляет 48,3% в общем объеме валового выпуска продукции сельского хозяйства (Нацстат КР, 2020а). Свыше 60% населения страны проживает в сельской местности. Развитие животноводства играет ключевую роль в обеспечении питания и в значительной мере способствует устойчивости продовольственной безопасности республики.

Ак-Талинский район выбран для исследования как социально-уязвимый отдаленный регион с суровым климатом. 51% населения — это трудоспособная часть, 35% — молодежь, 13% — люди пенсионного возраста (Гареева и др., 2016). В районе высокий уровень бедности. Порядка 30% местного населения живут на социальном обеспечении, получая пенсии и пособия. Здесь практически нет промышленности, слабо развита сфера услуг, что ведет к росту безработицы и внутренней миграции (12% населения Ак-Талаа) в столицу. Почти все жители района с давних времен занимаются отгонным животноводством, используя естественную кормовую базу обширных горных пастбищ с обильной растительностью. Для большинства населения животноводство является не только источником питания, но также служит основным источником дохода и финансовой безопасности. В этой связи фермеры-животноводы стремятся к увеличению поголовья скота, что отражается на сокращении урожайности земель и деградации пастбищ.

Актуальность исследования обусловлена необходимостью оценить, какое влияние на деятельность фермеров-животноводов Ак-Талинского района оказали пандемия COVID-19 и принятые правительством меры по предотвращению распространения коронавируса.

Цель настоящего тематического исследования — выявить проблемы фермеров-животноводов Ак-Талинского района Кыргызской Республики, возникшие во время пандемии COVID-19, и разработать меры политики, направленные на устранение этих проблем.

Основными заинтересованными сторонами в решении связанных с COVID-19 проблем в животноводстве высокогорных отдаленных районов выступают

государственные органы, фермеры-животноводы, скупщики-посредники, ветеринары, пастбищные комитеты, международные доноры.

Разработанные в данном исследовании политические меры по решению возникших во время пандемии COVID-19 проблем фермеров-животноводов Ак-Талинского района, вопросов продовольственной безопасности и сокращения бедности сельского населения должны и могут быть реализованы при прямой поддержке государства и частного сектора.

Варианты политики разделены на три группы:

1. меры, направленные на расширение доступа к рынкам;
2. меры, направленные на улучшение кормовой базы;
3. меры, направленные на обеспечение доступа к продуктам питания.

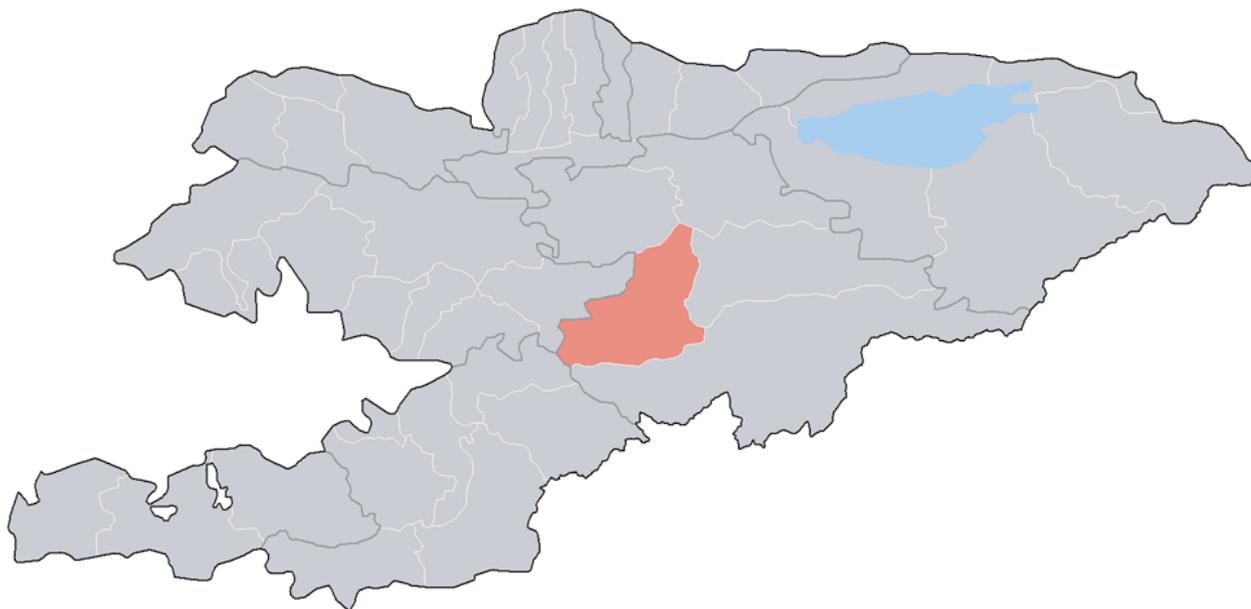
Для обеспечения продовольственной безопасности Кыргызской Республики лицам, принимающим политические решения, следует уделять особое внимание осуществлению действенных мер в области производства и реализации экологически чистой мясной продукции, а также разработке мер поддержки развития животноводства и стимулирования перехода фермеров к племенному животноводству, что позволит улучшить их производственную и ресурсную базу.

Исходная информация

Ак-Талинский район Нарынской области — горный регион с обширными пастбищами. Одним из основных источников дохода местного населения является отгонное животноводство. Площадь района составляет 7266 км² (рис. 1). Высота высокогорных участков варьируется от 2600 до 4737 м, долинной зоны — от 1500 до 2600 м (Гареева и др., 2016).

Отсутствие промышленных предприятий, низкая степень загрязнения атмосферы и наличие естественных кормовых угодий создают благоприятные условия для производства экономически дешевой и экологически чистой животноводческой продукции.

Рис 1. Местоположение Ак-Талинского района на карте Кыргызской Республики



Источник: Wikimedia Commons (https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Kyrgyzstan_Ak-Talaa_Raion.png)

Примечание: Ак-Талинский район отмечен оранжевым цветом; синим цветом показано озеро Иссык-Куль.

Численность населения Ак-Талинского района — 38 тыс. человек. Среднемесячная заработная плата работников предприятий и организаций в Ак-Талинском районе за июль 2020 г. составила лишь 15 303,54 сома (204 долл. США¹) (Нарынстат, 2020). В 2019 г. уровень бедности в Кыргызской Республике составлял 20,1%, а в Нарынской области он был на 8% выше — 28,1%, при этом в бедности проживало 81 496 человек. Стоимостная величина общей черты бедности в республике в 2019 г. составила 32 981 сом в год на душу населения (420 долл. США по обменному курсу 2019 г.) (Нацстат КР, 2019). Согласно данным исследования Продовольственной и сельскохозяйственной организации ООН (ФАО) по оценке социально-экономического воздействия изменения климата на сельскую бедность, «уровень абсолютной бедности в Ак-Талинском районе еще выше — 33,6%, уровень крайней бедности — 4,6%. Индекс разрыва в уровне бедности — 6,9%, индекс остроты бедности — 2,2%. Доля бедных в районе не только больше, но и сама бедность здесь гораздо глубже в сравнении со средними показателями по области и стране» (ФАО, 2020).

Пандемия COVID-19 усугубила положение бедных домохозяйств (около 30% населения), которые живут за счет социального обеспечения в виде пенсии и пособий. Почти все домохозяйства (94,2%)

имеют доступ к сельскохозяйственным землям, обычно орошаемым (66,8%). Средняя площадь участка в личном пользовании — 2 га. В среднем поголовье скота на одно домохозяйство включает 8 голов крупного рогатого скота, 31,7 овец, 9,7 коз и 5,7 лошадей (ФАО, 2020).

Практически все трудоспособное население района занимается скотоводством и растениеводством для собственного потребления и на продажу. Животноводство играет ведущую роль в развитии продовольственных систем Кыргызской Республики и непосредственно влияет на такие аспекты, как спрос на корма для животных, рыночная концентрация в цепочках сельскохозяйственного товарооборота, интенсификация производства на уровне сельскохозяйственных предприятий, доходы фермеров, землепользование, а также питание и здоровье населения (Нацстат КР, 2020а).

По данным Национального статического комитета страны (далее — Нацстат КР), в Ак-Талинском районе в январе–сентябре 2020 г. на убой было произведено 6059 тонн (в живом весе) скота и домашней птицы, что на 2% больше, чем за тот же период предыдущего года; производство молока, яиц и шерсти также увеличилось — на 3,6%, 1% и 0,7% соответственно. Средний надой на одну корову в Ак-Талинском районе невысокий и составляет

¹ Курс доллара США в июне 2020 г.: 1 долл. = 75 сомов

всего 74,7% от аналогичного показателя по всей республике. Это свидетельствует о низкой продуктивности коров в этом районе. Настриг шерсти на одну овцу составляет 2,7 кг, что на 0,3 кг выше, чем в среднем по стране (Нацстат КР, 2020b).

Местное население в основном потребляет продукты собственного изготовления: баранину, молоко, домашнее варенье, курут (традиционный сушеный творог), сарымай (домашнее растопленное сливочное масло), айран (кефир). Потребление продуктов питания ориентировано в силу экономической доступности на хлебобулочные изделия, картофель, молочные и мясные продукты, сахар, растительное масло. Более половины доходов населения тратится на потребительские товары и продукты питания, что свидетельствует о высокой бедности в регионе (FAO, 2020).

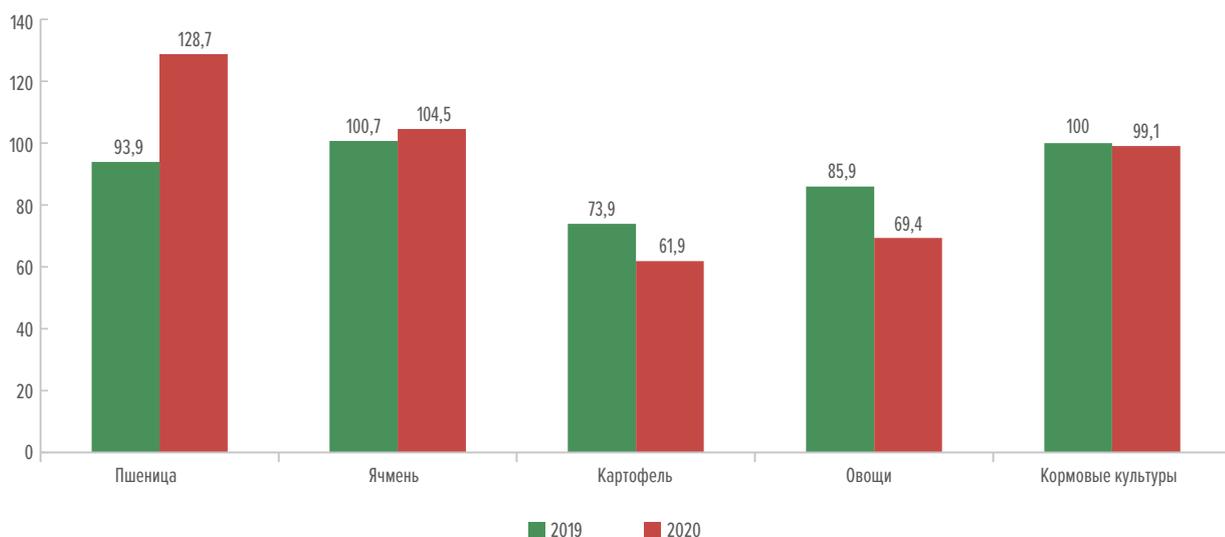
Основной доход большинство домохозяйств получает от продажи лошадей, быков, коров. Хорошую выручку приносит также продажа овец и ягнят. Среднегодовой объем продаж живых животных в одном фермерском хозяйстве достигает 80–100 тыс. сомов (примерно 1000–1250 долл. США). Мясо очень редко выставляется на продажу. Растениеводство ориентировано на обеспечение кормов для скота и удовлетворение домашних нужд. Из-за суровых климатических условий (холодная зима и короткое лето) в этом районе удается выращивать только зерновые (пшеницу, ячмень),

многолетние травы, картофель и овощи. Таким образом, животноводство обеспечивает не менее 75% доходов от сельскохозяйственной деятельности (FAO, 2020).

Мелкотоварность фермерского производства и устаревшая техника влияют на снижение урожайности сельскохозяйственных культур, которые в основном возделываются для внутреннего потребления. Так, по данным Нацстата КР, в 2019 г. урожайность основных сельскохозяйственных культур составила: пшеницы — 19,4 ц/га, ячменя — 18,5 ц/га, зернобобовых — 10,5 ц/га, картофеля — 137,5 ц/га, овощей — 129 ц/га, многолетних трав — 41,2 ц/га, плодов и ягод — 18,2 ц/га (Нацстат КР, 2020c). На продажу идут только небольшие излишки сена, зерна и картофеля.

Во время пандемии рост цен на муку повлиял на решение фермеров увеличить посевные площади под пшеницу. Опрос фермеров (см. Приложение) и данные национальной статистики подтверждают, что, хотя мука из пшеницы, выращенной в Ак-Талинском районе, уступает по качеству (она имеет более низкое содержание клейковины) муке, импортируемой из Казахстана, в 2020 г. общие площади посевов пшеницы в районе увеличились с 1400 до 1800 га, а ячменя — на 101 га по сравнению с 2019 г. На долю кормовых культур приходится 72% посевных площадей.

Рис. 2. Посевные площади основных сельскохозяйственных культур в 2019 и 2020 гг., % к предыдущему году



Источник: Составлено автором по данным Нацстата КР².

² <http://www.stat.kg/ru/publications/o-sbore-urozhaya-selskohozyajstvennyh-kultur> (дата обращения: 16 октября 2020 г.)

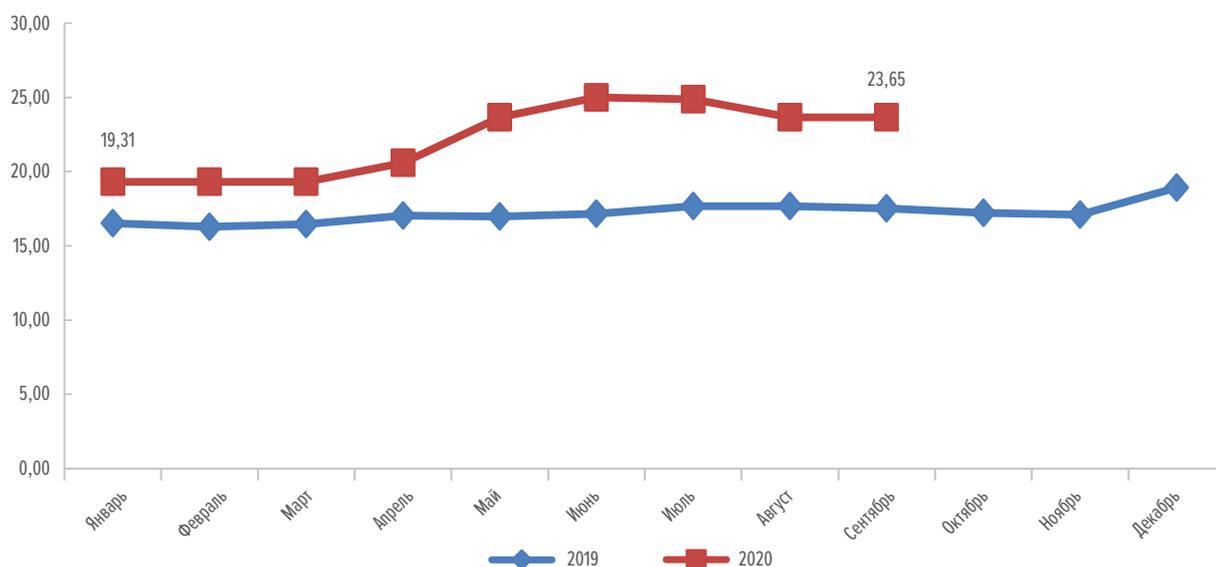
Закон № 183 «О продовольственной безопасности Кыргызской Республики» (Закон КР, 2008) и Закон № 166 «О развитии сельского хозяйства Кыргызской Республики» (Закон КР, 2009b) определяют долгосрочный курс развития сельского хозяйства. Особое внимание в этих законах уделяется продовольственной безопасности, развитию агропромышленного сектора и созданию благоприятных условий для жизни в сельской местности. «Цель обеспечения продовольственной безопасности — создание условий для доступа населения к необходимому количеству продуктов питания в соответствии с минимальными нормами потребления продуктов питания, которые основываются на их наличии, доступности и безопасности, а также условий для доступа к здоровому питанию» (Закон КР, 2008).

Рост цен на продовольствие

Под влиянием пандемии COVID-19 выросли средние потребительские цены на основные продукты питания, несмотря на существование «зеленого коридора»³, позволяющего перевозить продовольственные товары по всей стране. За январь–сентябрь 2020 г. средние потребительские цены на рис увеличились на 4,2%, растительное масло — на 5,8%, муку разных сортов — на 3,9–6,5%. Среднемесячные цены на пшеницу во время пандемии значительно повысились: цена в сентябре была на 22,4% выше, чем в январе 2020 г. (рис. 3) (Мониторинг цен, 2020).

Во время пандемии ограничения на передвижение, закрытие дорог и рынков сбыта скота вызвали острую проблему с продажами: скот не продавался. Цены на мясо выросли на 13,7%, в том числе на говядину — на 13,4% (рис. 4), баранину — на 13,9% (рис. 5), конину — на 10,8%.

Рис. 3. Среднемесячные потребительские цены на пшеницу в Ак-Талинском районе в 2019 и 2020 гг., сомов/кг

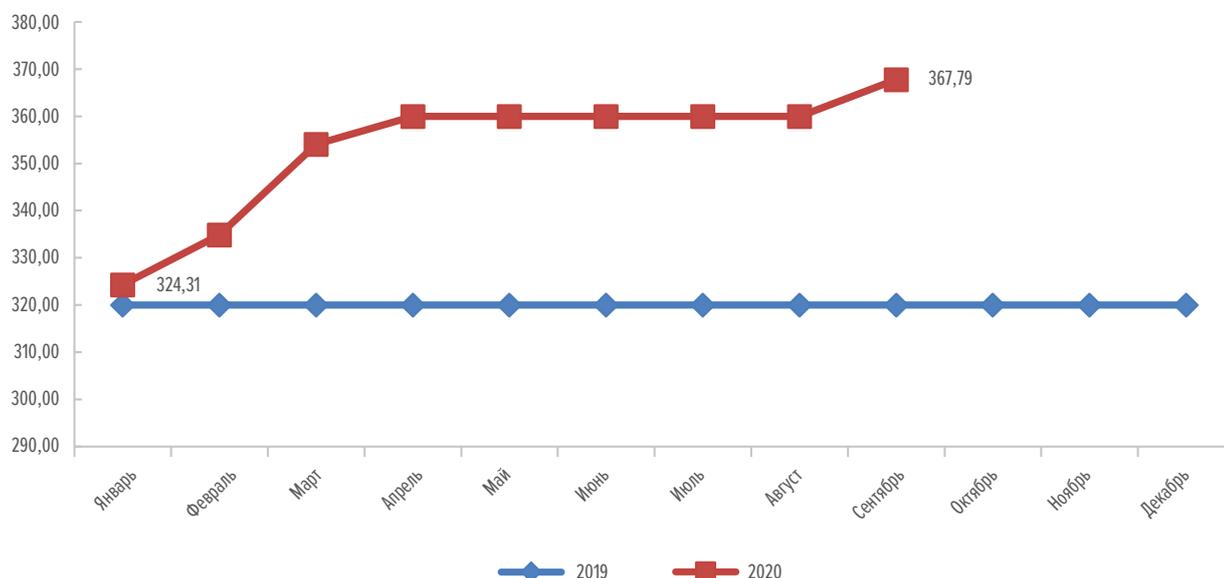


Источник: Составлено автором по данным Нацстата КР⁴ и результатам интервью, проведенных в рамках настоящего тематического исследования.

³ «Зеленый коридор» подразумевает временное упрощение таможенных процедур для бесперебойных поставок товаров гуманитарного назначения, товаров первой необходимости и медицинских товаров.

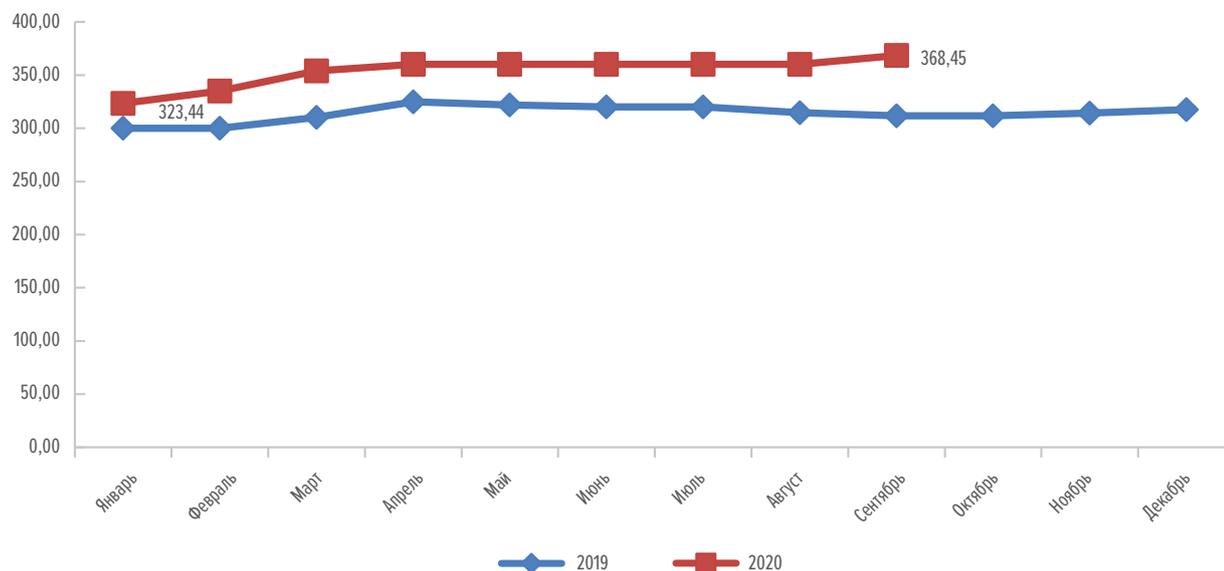
⁴ <http://www.stat.kg/ru/daily-prices/> (дата обращения: 16 октября 2020 г.)

Рис. 4. Среднемесячные потребительские цены на говядину в Ак-Талинском районе в 2019 и 2020 гг., сомов/кг



Источник: Составлено автором по данным Нацстата КР.

Рис. 5. Среднемесячные потребительские цены на баранину в Ак-Талинском районе в 2019 и 2020 гг., сомов/кг



Источник: Составлено автором по данным Нацстата КР.

Существует много объяснений повышения цен на мясо. Во-первых, Государственное агентство по антимонопольному регулированию связало увеличение стоимости баранины и говядины в Кыргызской Республике с экспортом скота и мяса в Казахстан, Таджикистан и Узбекистан, а также с ростом числа перекупщиков. Во-вторых,

большинство потребителей ввели в свой рацион мясной бульон как «обязательный» компонент, полагая, что он повышает иммунитет к вирусным заболеваниям. В-третьих, сыграла свою роль массовая паника. Скачки цен на мясо в основном наблюдались в апреле–сентябре из-за ажиотажного спроса, вызванного страхом перед ростом цен

и распространением в социальных сетях слухов о второй волне пандемии. В-четвертых, подъем спроса на скот был обусловлен также тем, что многие мигранты вернулись на родину и решили заняться животноводством. Наконец, по словам Ленары Ниязбековой, председателя Ассоциации экспортеров и импортеров «Кыргызленд», «причиной роста цен на мясо является не экспорт скота и мяса, а рост курса доллара США и активная деятельность контрабандистов скота» (Маканбай Кызы, 2020). С начала марта курс сома к доллару США снизился более чем на 20%.

Пандемия COVID-19 сильно повлияла на доходы от продаж скота мелких фермеров-животноводов и социально уязвимое население Ак-Талинского района. Во время карантина нуждающимся семьям была оказана гуманитарная помощь из Государственного резервного фонда, местного резервного фонда, от международных организаций и индивидуальных предпринимателей. Из 3259 семей, имеющих социальные паспорта, помощь получили 3189. Кроме того, была предоставлена помощь гражданам, потерявшим работу и оставшимся дома. Это еще 798 семей. Таким образом, всего в Ак-Талинском районе помощь получили 3987 семей.

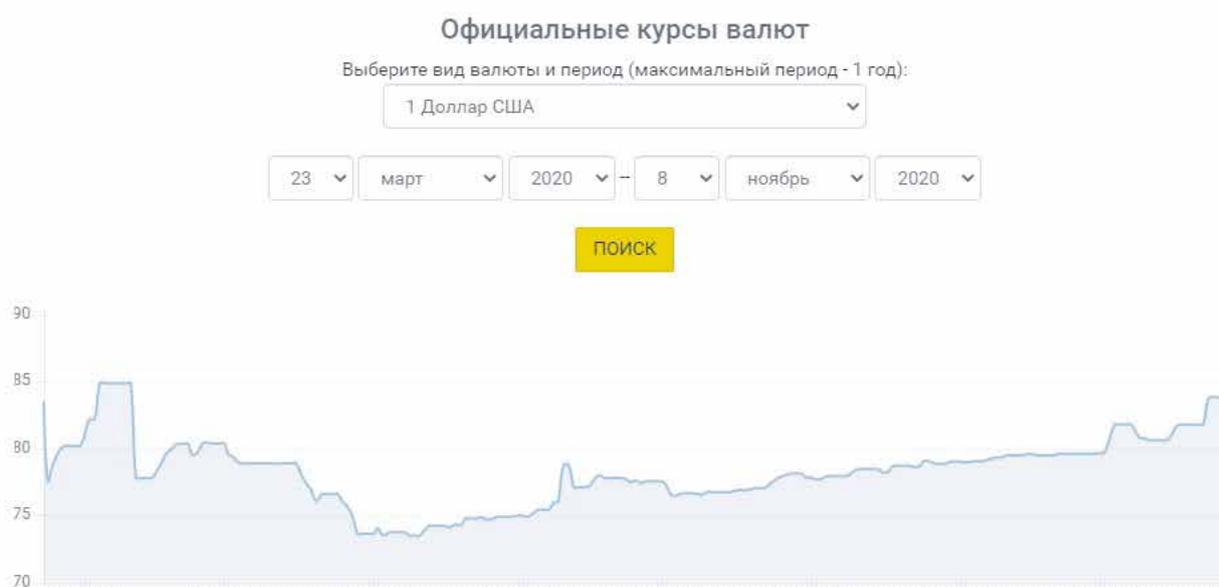
В ходе проведенного 19 октября 2020 г. интервью с Кенже Карагуловой, заместителем главы администрации Ак-Талинского района, были получены следующие данные: «в целом по району

от государства, частных лиц и международных организаций поступило 181 880 кг муки, 1880 кг макарон и лапши, 8478 литров растительного масла, 3390 кг риса и гречки, 1398 кг сахара, 990 кг мяса, 308 кг чая».

Как сообщил Ж. Садыков, специалист Ак-Талинского районной администрации, «была оказана дополнительная помощь, включая предоставление средств индивидуальной защиты: 6350 масок, 87 шт. кислородного концентрата, 365 литров антисептика, 4350 защитных костюмов, лекарств на сумму 1 749 525 сомов, градусников на сумму 22 500 сомов, 550 шт. защитных очков, 5150 шт. перчаток. На различные медикаменты было выделено 368 843 сома. Общая сумма оказанной гуманитарной помощи составила 5 732 201 сом».

Тем не менее опрос фермеров и анализ индекса потребительских цен и тарифов в Кыргызской Республике за 2020 г. (Мониторинг цен, 2020) показали, что потеря дохода у большинства фермеров-животноводов, нехватка денежных средств в малообеспеченных семьях и рост цен на продукты питания привели к сокращению расходов населения на образование, непродовольственные товары, а также на потребление таких продуктов питания, как мука, растительное масло, сахар, кондитерские изделия, фрукты, овощи. Экономная модель поведения, безусловно, привела к ухудшению рациона сельских жителей, сокращению

Рис. 6. Официальный курс доллара Национального банка Кыргызской Республики



Источник: Национальный банк Кыргызской Республики, официальный обменный курс (<https://www.nbkr.kg/index1.jsp?item=1562&lang=RUS>)

потребления пищи и переходу на более дешевые (менее питательные) продукты питания.

Таким образом, пандемия COVID-19 оказала сильное влияние на снижение покупательной способности малообеспеченных и уязвимых домохозяйств и их продовольственную безопасность. Все это требует от правительства, международных организаций и местного сообщества усилить внимание к социально незащищенным группам населения.

Вопросы политики

В целях изучения ситуации был подготовлен опросник для оценки влияния пандемии COVID-19 на социально-экономическое положение животноводов Ак-Талинского района и проведены телефонные интервью в сентябре-октябре 2020 г. с сотрудниками районной администрации и районного управления аграрного развития (далее — РУАР), ветеринарами, медицинскими работниками, фермерами-животноводами, скупщиками-посредниками, производителями кормов, представителями пастбищных комитетов Ак-Талинского района (см. Приложение).

В результате анализа официальных источников и данных, полученных в ходе интервью, были выявлены следующие ключевые вопросы политики, связанные с последствиями пандемии COVID-19.

1. Пандемия COVID-19 повлияла на сокращение доступа к рынкам.

- **Заккрытие точек сбыта скота.** Пандемия COVID-19 выявила уязвимость основного источника доходов животноводов и отсутствие современной мясной производственно-сбытовой цепочки в Ак-Талинском районе. Ситуация с COVID-19 усугубила проблему реализации скота. Существующая цепочка сбыта скота была хорошо отлажена для продажи скота в живом виде. Как правило, при продаже скота через посредников мелкие животноводы теряют практически до 40% доходов, которые они могли бы получить в случае прямой продажи потребителю. Животновод продает скот соседу или посреднику в своем селе, а также потребителям и брокерам на районном рынке скота. В связи с закрытием местного рынка скота и ограничениями на передвижение продажи

скота не осуществлялись, и фермеры перестали получать доход от этого важнейшего для них источника.

- **Заккрытие рынков и рост цен на семена.** Раньше фермеры могли ездить в города Бишкек и Нарын, чтобы купить качественные семена в специализированных магазинах по более низким ценам. Во время пандемии фермеры лишились этой возможности, и цены на семена увеличились почти вдвое по сравнению с ценами до пандемии. По словам Уланбека Казиева, начальника Ак-Талинского РУАР, субсидируемые пшеница и ячмень были выделены всем заинтересованным фермерам. Однако многие из них не могли позволить себе купить семена из-за отсутствия необходимых финансовых ресурсов.
- **Ограничение доступа к кредитам.** Карантин совпал с весенним посевным периодом, который начался в Ак-Талинском районе 8 апреля и завершился 21 мая 2020 г. В связи с задержкой выдачи кредитов в период карантина и отсутствием денег не все фермеры смогли своевременно получить субсидированные семена. Таким образом, они были вынуждены позже проводить посевы, что негативно отразилось на сроках созревания урожая. По словам Жомарта Макеева, руководителя семенного хозяйства села Ак-Чий, посев, полив и уборка урожая оказались нерентабельными из-за того, что осенью цены на пшеницу и ячмень снизились почти в два раза по сравнению с ценами, по которым семена были закуплены весной.

2. Пандемия COVID-19 негативно повлияла на обеспечение животных кормами.

- **Увеличение цен на корма.** В связи с закрытием рынков во время пандемии цены на корма выросли на 50–80%.
- **Ухудшение состояния пастбищ.** Во время пандемии из-за удорожания кормов фермеры просто стали пасти весь скот вблизи деревень, что сказалось на состоянии пастбищных угодий. Пока в районе их достаточно, и они находятся в удовлетворительном состоянии. Однако в своем интервью Бакыт Итикулов, ведущий специалист по пастбищам Ак-Талинского РУАР, отметил, что при сохранении растущих темпов поголовья скота уже в ближайшие 10 лет

продуктивность пастбищ снизится, животноводство станет нерентабельным и рискованным.

- **Ограничение доступа мелких фермеров к пастбищам.** Во время карантина многие мелкие животноводы лишились доходов от продаж скота, не смогли своевременно получить кредиты, оплатить налоги, купить пастбищные билеты⁵. Для этой группы фермеров пастбища стали более труднодоступны: животноводы не имели достаточно денег, чтобы отвезти скот на отдаленные пастбища и заплатить пастухам в зависимости от производительности пастбищ. Крупные фермеры в этом плане не пострадали от пандемии, поскольку смогли купить пастбищные билеты и получить доступ к лучшим высокогорным пастбищам.

3. Пандемия COVID-19 ухудшила доступ к продовольствию уязвимых групп населения Ак-Талинского района.

- **Повышение цен на основные продукты питания** (обсуждалось выше). Объем расходов на продукты питания (в среднем по району 1217 сом/месяц) недоступен для социально

незащищенных домохозяйств (1–3 квинтильные группы), среднедушевой доход которых значительно ниже прожиточного минимума. К данным группам относятся многодетные семьи, люди с ограниченными возможностями здоровья, одинокие пожилые люди, пенсионеры с минимальным размером пенсий — 4283 сома за II квартал 2020 г. (Калинина, 2021). Среднемесячный прожиточный минимум за II квартал 2020 г. по Ак-Талинскому району составил 5481 сом.

Уровень среднедушевых расходов на питание у первой квинтильной группы населения наибольший — 51% от среднедушевых доходов, тогда как в среднем по району — 30%, а для пятой квинтильной группы, составляющей 20% населения с наибольшими доходами, данный показатель является самым низким — 17%.

Удельный вес расходов на питание за II квартал 2020 г. выше, чем за аналогичный период 2019 г., причем почти во всех квинтильных группах (таблица 1, рис. 7). Это связано прежде всего с тем, что во время карантина население района, как и по всей республике, вынуждено было соблюдать режим самоизоляции, не работали школы, детские сады и расходы домохозяйств на питание увеличились.

Таблица 1. Уровень доходов и расходов по квинтильным группам в Ак-Талинском районе за II квартал 2019 и 2020 гг.

	Среднедушевые доходы сом/чел./месяц		Среднедушевые расходы на питание сом/чел./месяц		Удельный вес расходов на питание, %	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Все население	4360	4105	1102	1217	25	30
1 квинтиль	1614	1631	761	833	47	51
2 квинтиль	3315	3242	955	1157	29	36
3 квинтиль	4709	4575	1537	1470	33	32
4 квинтиль	6424	6397	1275	1669	20	26
5 квинтиль	12 121	11 511	1866	1913	15	17

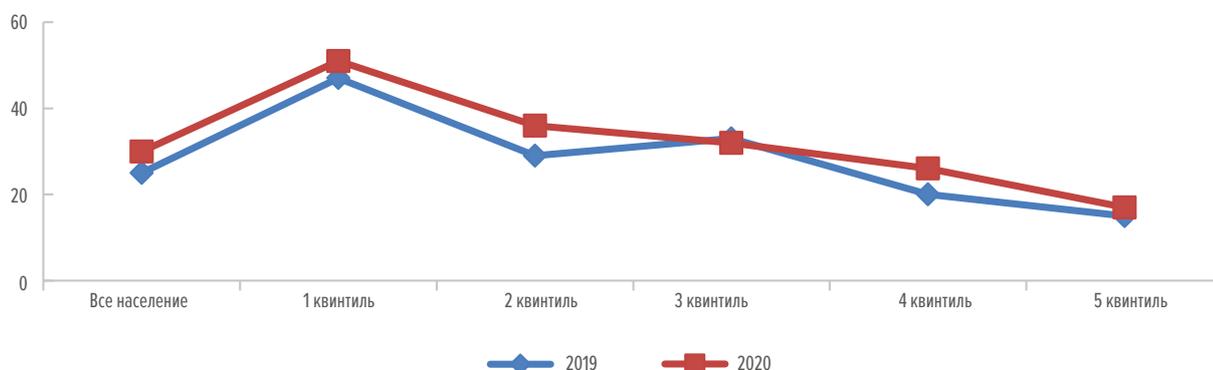
Источник: Составлено автором по данным Нацстата КР⁶.

Примечание: Квинтили — пять 20-процентных групп населения, распределенных по уровню среднедушевых доходов.

⁵ Пастбищный билет — документ, предоставляющий право использования пастбищ для выпаса скота и наделяющий пастбищепользователя статусом члена объединения пастбищепользователей.

⁶ Информационный бюллетень по продовольственной безопасности и бедности. — Бишкек: Нацстатком Кыргызской Республики, 2020. — 68 с. <http://www.stat.kg/media/publicationarchive/0c9a0505-1f0c-4974-8e1d-fd59dc409119.pdf>

Рис. 7. Удельный вес расходов на питание в Ак-Талинском районе за II квартал 2019 и 2020 гг., % от общих расходов



Источник: Составлено автором по данным Нацстата КР⁷.

- **Снижение покупательной способности населения Ак-Талинского района.** Во время пандемии денежные доходы населения снизились в связи с карантинными мерами, особенно во II квартале 2020 г., когда действовали наиболее жесткие ограничения и режим самоизоляции. Фермеры лишились основных источников доходов от продаж, сократилось поступление денежных переводов от родственников-мигрантов, многие потеряли работу и выросла безработица, которая и без того была достаточно высокой еще до пандемии. Среднедушевые доходы населения Ак-Талинского района в период карантина снизились во всех квинтильных группах по сравнению с тем же периодом 2019 г. Рост цен на продовольственные товары привел к увеличению удельного веса расходов на питание. Все это сказалось на снижении покупательной способности населения.

Таким образом, в результате пандемии COVID-19 выросли цены на основные продукты питания, снизились доходы и покупательная способность населения, сократилось потребление, ухудшился доступ жителей Ак-Талинского района к продовольствию.

Заинтересованные стороны

Государственные органы

Правительство Кыргызской Республики играет важную роль в повышении продовольственной

безопасности страны, осуществляя такие меры поддержки сельскохозяйственного сектора, как:

- субсидирование процентной ставки;
- предоставление семян пшеницы фермерам в виде беспроцентного кредита;
- поддержка производства семян пшеницы;
- распределение среди фермеров горюче-смазочных материалов по сниженным ценам во время весенних полевых работ;
- меры по стимулированию экспорта.

Правительство также поддерживает фермеров посредством субсидирования косвенных цен на ирригационные услуги, лизинга, а также арендных платежей, взимаемых за использование сельскохозяйственных машин и оборудования.

Министерство сельского хозяйства, пищевой промышленности и мелиорации разрабатывает и осуществляет политику правительства в области сельского хозяйства, является ключевой заинтересованной стороной в развитии животноводства и связанных с ним производственно-сбытовых цепочек. Главные задачи этого ведомства — обеспечение продовольственной безопасности, развитие сельскохозяйственного производства и пищевой промышленности. Министерство занимается также повышением экспортного потенциала в сфере сельскохозяйственного производства, регулированием сельскохозяйственных рынков, осуществлением мер по развитию племенного животноводства и внедрению эффективных методов животноводства (Положение, 2016).

Министерство труда и социального развития осуществляет государственную политику в сфере труда и занятости, включая содействие социальному

⁷ Там же

развитию, обеспечение эффективной социальной защиты, отвечает за реализацию программ социальной поддержки и предоставление услуг социально незащищенным категориям граждан (Положение, 2015).

Государственная инспекция по ветеринарной и фитосанитарной безопасности является заинтересованной стороной в регулировании ветеринарных и санитарных мер, осуществляет надзор и контроль в области ветеринарной и фитосанитарной безопасности (Положение, 2013).

Районное управление аграрного развития проводит анализ состояния сельского хозяйства и составляет отчеты по вопросам животноводства, птицеводства, рыбоводства, пчеловодства, селекции, ветеринарии, использования пастбищ, фитосанитарного контроля.

Фермеры-животноводы

Суровые климатические условия горной местности с обширными пастбищами позволяют фермерам Ак-Талинского района заниматься отгонным животноводством. Часть угодий пригодна для земледелия. Одни фермеры занимаются исключительно животноводством, другие — только земледелием, третьи — и тем и другим. У фермеров-животноводов Ак-Талинского района преимущественно смешанная специализация — они разводят скот и выращивают кормовые культуры. Подавляющее большинство местных жителей, даже если они имеют постоянную работу и являются служащими, продолжают заниматься сельским хозяйством: их основной источник дохода — продажа живого крупного рогатого скота и овец. Фермеры могут получить от государства льготные сельскохозяйственные кредиты от 6% до 10% годовых, освобождаются от уплаты налога на добавленную стоимость, налога на прибыль и налога с оборота. Они платят только земельный, социальный налог и налог на животных (О'Коннелл, Кипарисов, 2018). Фермеры-животноводы — это главным образом мужчины в возрасте около 40 лет, имеющие опыт животноводческой работы, который передавался им по наследству.

Скупщики-посредники (брокеры)

Фермер продает скот самостоятельно по следующим каналам (возможно одновременное использование нескольких каналов):

- в своем селе (фермер продает живой скот односельчанам);
- скупщику-посреднику;
- на специализированном скотном рынке как для конечных потребителей, так и для скупщиков-посредников.

Большинство скупщиков-посредников ведут бизнес на базе домашнего хозяйства без официальной регистрации своей предпринимательской деятельности. Часть посредников приобретают патент и работают как индивидуальные предприниматели.

Очень немногие нанимают работников на постоянной основе. Как правило, скупщики-посредники имеют помещения для содержания и откорма животных, склады для хранения кормов, а также собственные транспортные средства для перевозки скота. По словам самих скупщиков-посредников, объемы продаж в основном зависят от сезона, качества выставленных на продажу животных, местоположения и специфики каналов сбыта.

Для продажи скота на региональных рынках торговые посредники должны получить справку на каждую голову от ветеринарного врача при айыл окмоту⁸. Стоимость доставки из Ак-Талинского района на скотный рынок в город Токмак за 1 голову крупного рогатого скота — 1000 сомов, за 1 голову мелкого рогатого скота — от 200 до 500 сомов. Торговые посредники несут транспортные расходы, оплачивают въезд на скотный рынок и парковку машины. Тем не менее чистая маржа за 1 животное в среднем составляет от 9 до 12% и может колебаться в зависимости от «высокого» или «низкого» сезона⁹ (Тилекеев и др., 2016).

Проблема посредников заключается в том, что они не знают точной цены, по которой в дальнейшем смогут продать потенциальным покупателям домашний скот, приобретаемый у местных жителей. Цены определяются спросом и предложением на рынке. Посредники могут перепродать крупный и мелкий рогатый скот на других региональных рынках, продать животных на скотобойни, мясокомбинаты, мини-заводы или покупателям скота из Казахстана, Узбекистана и Таджикистана.

⁸ Айыл окмоту — исполнительно-распорядительный орган местного самоуправления, сельская управа.

⁹ «Высокий» сезон — это период в августе-сентябре, когда скот прибывает с дальних пастбищ на зимовку; «низкий» сезон — период с декабря по весну, когда скот продается после откорма.

Ветеринары

Фермеры-животноводы активно пользуются ветеринарными услугами для различных целей — вакцинации, лечения скота или получения консультации специалиста. Ветеринары осуществляют идентификацию и регистрацию животных. Информация о каждом животном заносится в журнал регистрации и содержит такие основные характеристики, как возраст, вес, порода, прививки. Ветеринары проверяют животных на бруцеллез и наличие паразитов. Ветеринарные услуги предоставляются как государственными, так и частными специалистами, деятельность которых регулируется на национальном уровне.

Пастбищные комитеты

Закон о пастбищах 2009 г. (Закон КР, 2009а) определяет главные направления реформ по управлению пастбищами в стране, предусматривая несколько нововведений. Одно из этих нововведений заключается в том, что использование пастбищ теперь осуществляется на основании пастбищных билетов, за которые пастбищепользователи платят сбор. Размер сбора устанавливается и меняется в зависимости от поголовья скота и вида домашних животных.

Пастбищный комитет, исполнительный орган объединения пастбищепользователей, разрабатывает и реализует планы использования пастбищ (Закон КР, 2009а).

Пастбищные комитеты устанавливают пастбищный сбор и оценивают состояние пастбищных угодий. Проведение мониторинга и системная оценка пастбищ позволяют получить общую картину количества и качества пастбищ.

Международные доноры и организации по развитию сельского хозяйства

Международные доноры реализуют проекты по улучшению инфраструктуры и предоставляют прямое финансирование в виде займов, грантов и кредитов. Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН (ФАО) и крупные доноры содействуют развитию цепочек добавленной стоимости в сельском хозяйстве. Международный

фонд сельскохозяйственного развития (МФСР) вносит вклад в развитие местной системы управления пастбищами и развитие животноводческого рынка. Всемирный банк осуществляет проекты по улучшению питания, совершенствованию ирригационной инфраструктуры и водопользования. Агентство США по международному развитию (ЮСАИД) реализует проекты, направленные на увеличение доходов мелких фермеров за счет повышения производительности, расширения рынков и создания частных партнерств.

Варианты политики

1. Меры политики, направленные на расширение доступа к рынкам

Пандемия COVID-19 выявила уязвимость доходов фермеров-животноводов в Ак-Талинском районе, продемонстрировала потребность открытия нового формата сбыта и необходимость развития мясной производственно-сбытовой цепочки. Фермеры Ак-Талинского района стремятся постоянно увеличивать поголовье скота с целью повысить свои доходы от продажи скота, поскольку это их основной источник средств существования и продовольственного обеспечения. Однако из-за отсутствия современных каналов сбыта скота и соответствующей инфраструктуры для переработки продукции животноводства у фермеров нет возможности получать высокую прибыль от продаж и увеличивать свои доходы, хотя считается, что мясо крупного и мелкого рогатого скота, выращенного в горных районах, имеет лучшие вкусовые качества за счет постоянного содержания животных на горных пастбищах весной и летом.

1. Использование нового формата сбыта скота

В ходе телефонного опроса фермеров из села Ак-Тал, расположенного ближе к областному центру, городу Нарын (в 80 км), автор узнал, что для оказания помощи фермерам во время карантина скупщикам-посредникам было разрешено помогать в продаже скота наиболее нуждающимся животноводам, при условии обязательного строгого соблюдения карантинных требований: ношения масок и дезинфекции рук. Фермеры сообщали скупщикам по телефону, какой скот хотят продать. Скупщики выезжали на места с ветеринарным врачом, который проводил осмотр и выдавал справку. Во время карантина они использовали уже имеющиеся

каналы сбыта, так как еще до пандемии занимались транспортировкой и сбытом скота по налаженной цепочке поставок в убойные цеха и мясные павильоны Нарына. Таким образом, скупщики стали осуществлять перевозки и услуги в формате «точка-точка» посредством договоренностей, бронирования по телефону и согласно установленному графику. Однако жители других сел, более удаленных от областного центра, во время карантина вообще не могли продать скот.

Этот формат сбыта выгоден для скупщиков-посредников, потому что они имеют маржу как при покупке скота у фермера, так и при сбыте. Фермер тоже заинтересован в продаже скота на месте посреднику, пусть и по низкой цене, поскольку не несет транспортных затрат и сразу получает деньги. Выезды к фермерам-животноводам полезны и для ветеринаров, которые своевременно могут выявить заболевания животных и принять срочные меры по лечению. У айыл окмоту повышается ответственность за выдачу разрешений и создание «зеленого коридора» для бесперебойного обеспечения продуктами питания населения и оказания помощи сельским жителям, особенно социально уязвимым группам.

2. Использование онлайн-торговли скотом

Во время пандемии в Иссык-Кульской, Чуйской и Таласской областях фермеры стали практиковать онлайн-продажи скота. Сделки заключались по телефону через мессенджер WhatsApp, осмотр животного проводился в видеоформате, о цене договаривались письменно в чате, фермеры сами доставляли скот заказчику. Онлайн-торговля оказалась выгодна и удобна как для животноводов, так и для покупателей, поскольку не нужно было каждые выходные вывозить скот на рынок, платить за место и проводить там целый день. Виртуальный скотный рынок позволяет укоротить цепочку поставок скота, при этом фермеры получают больше дохода, а потребители платят меньше денег, чем при покупке скота через посредников.

Для развития онлайн-торговли скотом нужно создать специальный сайт, открыть общий чат в популярных мессенджерах WhatsApp или Telegram и иметь хорошо налаженную систему интернет-связи.

В своем интервью Уланбек Казиев, начальник Ак-Талинского РУАР, отметил, что развитие онлайн-торговли в районе имеет хорошие перспективы и необходимо помочь фермерам-животноводам в освоении цифровых навыков,

которые позволят использовать преимущества электронной коммерции.

Удаленность Ак-Талинского района от крупных скотных рынков и потребителей густонаселенных пунктов ограничивает возможности онлайн-торговли скотом, однако грамотная реклама мяса, имеющего лучшие вкусовые качества благодаря содержанию животных на высокогорных пастбищах, позволит найти постоянных клиентов и покупателей по договорным ценам и развить электронную коммерцию, что выгодно как фермерам, так и потребителям.

3. Развитие инфраструктуры для переработки продукции животноводства

По мнению большинства опрошенных фермеров-животноводов, для улучшения цепочки продажи скота в Ак-Талинском районе очень важно было бы построить скотобойни, предоставить субсидии и гранты индивидуальным предпринимателям, чтобы стимулировать их тоже заниматься строительством скотобоев. Не менее важно было бы открыть небольшие предприятия по переработке продуктов животноводства (молока, мяса, шерсти, шкур и т.д.). Каждое убойное предприятие должно:

- соответствовать всем нормам и правилам Таможенного союза;
- отвечать стандартам безопасности НАССР (сокращ. от Hazard Analysis and Critical Control Points — «анализ рисков и критические контрольные точки»), которые являются наиболее эффективным инструментом для принятия превентивных мер по безопасности пищевых продуктов;
- располагать собственной лабораторией по контролю качества продукции, соответствующую всем национальным стандартам Кыргызской Республики, стандартам Евразийского экономического союза (ЕАЭС) и международным стандартам;
- соблюдать принципы халяля;
- иметь карантинный блок для животных и помещение для откорма.

В настоящее время, по данным Ак-Талинского РУАР, индивидуальному предпринимателю Нарынбеку Жееналиеву уже выделен земельный участок для строительства скотобойни в Баатовском сельском округе, и Айыл Банк рассматривает возможность выдать ему кредит на сумму 1,5 млн сомов (12 тыс. долл. США) под 6% годовых.

Однако для строительства убойного цеха с современным оборудованием, пропускной мощностью 50 голов крупного рогатого скота и 100 голов овец

в смену, где будет создано 40–50 новых рабочих мест, требуется в среднем от 40 до 50 млн сомов (500–600 тыс. долл. США). В настоящее время активы и доходы большинства фермеров недостаточны для получения таких крупных банковских кредитов, которые бы покрывали строительство современных скотобоев и перерабатывающих производств. Следовательно, для создания цепочки добавленной стоимости по выращиванию мясных пород крупного и мелкого рогатого скота необходимы государственная поддержка и внешние источники финансирования.

В данном случае возможны следующие варианты финансирования.

А. Привлечение инвестиций международных доноров, таких как МСФР, ЮСАИД, Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) и Японское агентство международного сотрудничества, реализующих в стране проекты по улучшению инфраструктуры, в рамках которых предоставляется прямое финансирование в виде займов, грантов и кредитов. При этом правительственные структуры Кыргызской Республики — Министерство сельского хозяйства, пищевой промышленности и мелиорации, Министерство экономики, Государственная инспекция по ветеринарной и фитосанитарной безопасности — должны быть главными органами государственного управления, отвечающими за развитие цепочек производства и сбыта экспортно ориентированной мясной продукции.

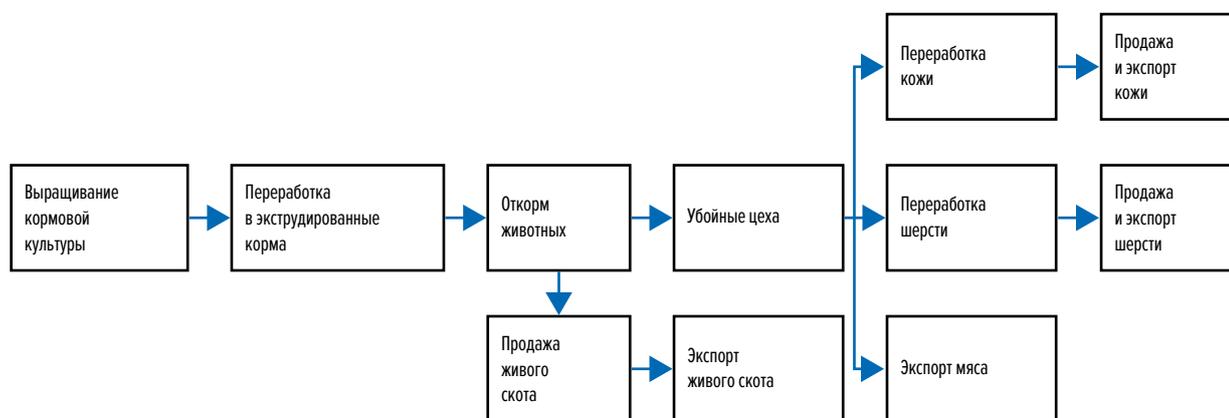
Б. Объединение фермеров в животноводческий кооператив расширит их доступ к современным

технологиям и капиталу, будет стимулировать инвестиции в обучение и передовые технологии, повысит ответственность животноводов за состояние пастбищных угодий и здоровье животных. Консолидация собственных активов позволит получать банковские кредиты, направленные на развитие агробизнеса и животноводства. Однако, несмотря на то, что банковские кредиты относительно доступны (6% годовых), максимальный срок их погашения составляет всего три-пять лет, что слишком мало для крупных денежных сумм.

В. Использование собственных средств крупных фермеров, владеющих поголовьем 1000–2000 овец, позволяет получить гарантийную поддержку по программе «Развитие интенсивного овцеводства в Кыргызской Республике», направленной на распространение метода стойлового содержания овец мясного направления.

В соответствии с Указом Президента Кыргызской Республики «Об объявлении 2019 года Годом развития регионов и цифровизации страны»¹⁰ и Концепцией региональной политики Кыргызской Республики на период 2018–2022 гг.¹¹ ОАО «Гарантийный фонд» разработало собственную программу поддержки фермеров для получения банковских кредитов на приобретение скота и экструдеров (аппаратов для приготовления кормов местного производства). Реализация программы позволит создать эффективную цепочку добавленной стоимости в овцеводстве и скотоводстве (рис. 8) — от изготовления кормов, производства мяса, переработки шерсти и шкур до экспорта продукции (Акчабар, 2019).

Рис. 8. Цепочка добавленной стоимости в овцеводстве и скотоводстве



Источник: ОАО «Гарантийный фонд». Презентация «Развитие овцеводства в Кыргызской Республике», 2019. (<https://gf.kg/wp-content/uploads/2019/12/Prezentatsiya-po-razvitiyu-ovtsevodstva.pdf>)

¹⁰ УП № 1 от 11 января 2019 г. <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/430001>

¹¹ Утверждена постановлением Правительства КР от 31 марта 2017 г. № 194. <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/99907>

Создание цепочки добавленной стоимости по производству, переработке и реализации мяса обеспечит производство мясной продукции, соответствующей международным стандартам качества и пищевой безопасности, повысит доходы и уровень жизни животноводов, увеличит занятость населения и сократит трудовую миграцию.

4. Стимулирование улучшения племенного поголовья

В настоящее время фермеры выращивают местные аборигенные мясные породы овец. Однако, как было отмечено в проекте Национальной стратегии и плана действий в области генетических ресурсов животных Кыргызской Республики на 2015–2026 гг., «из-за отсутствия целенаправленной селекционной работы находятся на грани исчезновения айкольская мясо-сальная, тянь-шаньская полутонкорунная, алайская полугрубшерстная породы» (Тилекеев и др., 2016).

Для создания цепочки добавленной стоимости крупного рогатого скота важно, чтобы фермеры работали над совершенствованием селекционной деятельности и занимались племенным разведением более продуктивных животных.

Всего в Ак-Талинском районе, по данным РУАР, 6 племенных хозяйств, которые получают 8-процентную ссуду на приобретение ягнят гиссарской курдючной породы и начинают заниматься выращиванием крупного рогатого скота мясной породы абердин-ангус. Высокопродуктивная абердин-ангусская порода мясного направления прекрасно подходит для откорма. Ее выращивание позволит местным фермерам начать производство первоклассного мяса, обеспечит новое качество и конкурентоспособность мясного скотоводства в Кыргызской Республике. Однако из-за отсутствия финансовых ресурсов фермеры не могут позволить себе приобретать племенных животных, поскольку закупочные цены на племенную продукцию не покрывают производственных затрат. Необходимо создавать службы искусственного осеменения для улучшения генетического потенциала домашнего скота.

2. Меры политики, направленные на улучшение кормовой базы

Улучшение кормовой базы является первым этапом цепочки добавленной стоимости в животноводстве. Летом фермеры отправляют коров на пастбища, оставляя лишь 2–3 молочные коровы

в селе и по очереди ухаживая за ними. Многие животноводы в этот период заготавливают сухие корма на зиму. В дождливые годы один тюк сухого корма стоит 130–140 сомов, а в засушливые — от 150 до 200 сомов. Однако без сочных кормов зимой производство молока значительно снижается и становится экономически неэффективным. Согласно экспертной оценке, приводимой в финальном отчете проекта «Обеспечение доступа к рынкам», в идеале к сухому корму следует добавлять 6 кг комбикормов, что обойдется в 220 сомов в сутки. Кормовая корова, получающая только сухой корм, дает не более 10 литров молока. Даже если продать молоко по максимальной цене, убытки фермера все равно составят 20 сомов в сутки. Однако если бы фермер использовал сухие корма в сочетании с сочными, то тратил бы на это 180 сомов и получал бы 20 литров молока в сутки, имея тем самым суточную прибыль в размере 220 сомов. Фермеры района не соблюдают такое соотношение и не обеспечивают специальный рацион для молочных коров из-за его дороговизны. В результате максимальная продуктивность одной коровы не превышает 5 литров молока в сутки в «низкий» сезон. Комбинированный корм из пшеницы и ячменя используется только в период сильных морозов. Фермеры говорят, что не могут делать сочные корма из свеклы и моркови, поскольку свеклу нужно собирать в ноябре, а осенью скот возвращается с летних пастбищ (Отчет базового исследования, 2019). Из-за нехватки сочных кормов, концентратов и оптимальных условий содержания молочного поголовья надой в горных районах остаются очень низкими, а затраты — высокими.

1. Развитие инфраструктуры пастбищных угодий и обеспечение доступа к пастбищам

Многие мелкие фермеры-животноводы из-за отсутствия транспорта, финансовых средств, исчезающей инфраструктуры (дорог, водопоев и т.д.) не выгоняют скот на дальние пастбища, а содержат на близлежащих, тем самым увеличивая нагрузку на эти кормовые угодья и снижая их урожайность в 1,5–2 раза (Дэвис и др., 2018).

Опросы фермеров и представителей пастбищных комитетов показали, что в настоящее время проводится работа по рациональному использованию пастбищ и восстановлению тех, которые подверглись деградации. Система рационального использования пастбищ — наиболее экономичный и приемлемый метод улучшения и сохранения травостоя кормовых угодий. Он предполагает соблюдение кратности эксплуатации и допустимой нагрузки в схеме пастбищеоборота. Для обеспечения доступа к пастбищам, их сохранения и рационального

использования необходимо развивать инфраструктуру (дороги, мосты). Кроме того, нужно принимать действенные меры по предотвращению деградации пастбищ и заболеваемости животных.

2. Организация превентивных мероприятий по сохранению естественных пастбищ

Правительству необходимо принять меры по борьбе с сорняками, которые растут очень быстро, вызывают болезни и становятся причиной падежа скота, а также способствуют деградации пастбищ. В настоящее время из-за отсутствия необходимых материальных, технических и финансовых средств целенаправленная, организованная борьба с сорной и ядовитой растительностью не ведется, хотя проблема уже существует.

Сорняки, как правило, являются индикатором здоровья пастбищ. Если пастбища не управляются и не используются должным образом, сорняки занимают те ниши, которые оставили исчезнувшие кормовые растения. Естественные пастбища на ряде участков поросли не кормовыми травами и ключими кустарниками. В отличие от традиционного пастбищного животноводства, стойловый метод содержания и разведения овец позволяет уберечь пастбища от деградации. Основные причины деградации, снижения плодородия и продуктивности земель — их нерациональное использование и неравномерный выпас скота.

3. Обучение животноводов современным технологиям кормопроизводства, новейшим методам и технологиям производства, хранения и переработки мяса

Деградация пастбищ приводит к ухудшению ситуации с запасами кормов. В связи с этим для сохранения, повышения объемов и качества кормовых резервов фермерам необходимо прежде всего знать основы и технологии кормопроизводства, ассортимент кормов, методы кормления и т.д.

В настоящее время стойловое содержание с применением технологии интенсивного кормления является одним из наиболее эффективных методов разведения скота. Создание прочной кормовой базы с использованием экструдированных кормов и улучшение ветеринарного обслуживания повысят мясную продуктивность. Так, по словам опытного фермера-овцевода Аралбека Абдырасулова, «при обычном кормлении суточный привес овец составляет 90–100 г, при использовании экструдированных кормов — 130–140 г. Если для достижения нужного веса овец при обычном кормлении требуется 100 дней, то при кормлении экструдированными кормами — всего 80 дней. Таким образом, время

достижения желаемого веса животных уменьшается на 20 дней» (Гарантийный фонд, 2020). Использование экструдированных кормов способствует более быстрому и значительному приросту веса овец и существенно сокращает период их откорма.

4. Улучшение семенного фонда

Для повышения урожайности зерновых культур в горном Ак-Талинском районе необходимо переходить к использованию высокопродуктивных производственных ресурсов (новые сорта сельскохозяйственных культур, качественные семена, современные методы орошения). Значительная работа проводится в рамках международных проектов по улучшению семенного фонда. Существующий парк сельскохозяйственной техники в районе устарел и изношен. Мелкие фермеры фактически не имеют возможности приобретать новую сельскохозяйственную технику. Поэтому правительство должно принять меры по улучшению семенного фонда, повышению уровня мелкомасштабной механизации, внедрению новых методов обработки посевных угодий горных районов (сохранение, правильное содержание, уменьшение загрязнения почвы). Международные организации в рамках различных проектов могут оказать поддержку фермерам в решении вышеупомянутых вопросов.

3. Меры политики, направленные на обеспечение доступа к продуктам питания

В связи с закрытием границ из-за COVID-19 обострились вопросы продовольственного обеспечения. Как обсуждалось выше, во время пандемии цены на многие потребительские товары стремительно росли. Рост цен на продукты питания ограничивает доступ к продовольствию и фактическое потребление. Эта проблему можно решить с помощью следующих мер.

1. Усиление контроля и регулирования роста цен на основные продукты питания

Сравнительный анализ данных о фактическом потреблении основных продуктов питания (кг в месяц на душу населения) показывает, что из 9 основных продуктов питания только потребление хлеба и хлебобулочных изделий (19,2 кг в месяц на душу населения) значительно превышает средние физиологические нормы (9,6 кг). Чрезмерное фактическое потребление наблюдается также по картофелю и мясу (превышение нормы на 2,3%

и 7,5% соответственно). Что касается остальных 6 продуктов продовольственной безопасности, уровень их фактического потребления на 22–90% ниже средних физиологических норм¹².

Эта ситуация наглядно демонстрирует ограниченный доступ малообеспеченных жителей страны к основным продуктам питания, особенно бедных групп населения в сельской местности, ежедневный рацион которых может состоять преимущественно из хлеба, макарон, картофеля и жирного мяса. Питание жителей Ак-Талинского района является несбалансированным. В нем избыток углеводов и жиров (по сравнению с рекомендуемыми значениями), но недостаточное количество фруктов, овощей и молочных продуктов. В результате неправильного питания, а именно чрезмерного потребления жирного мяса и углеводов, у людей развивается гипертония. Повышенное кровяное давление представляет серьезную опасность для здоровья и жизни человека. Кроме того, массовое распространение гипертонии среди населения приводит к серьезным социально-экономическим проблемам в стране, связанным с огромными расходами на лечение, а также убытками, вызванными инвалидностью и преждевременной смертностью. Таким образом, необходимо усилить контроль и регулирование роста цен на базовые продукты питания.

2. Стимулирование прибыльной занятости мелких фермеров

Для обеспечения доступа к полноценному питанию необходимо увеличить доходы животноводов, например путем повышения производительности животноводства, о чем говорилось выше.

Улучшение доступа мелких животноводов к качественным ветеринарным услугам позволит снизить смертность скота и повысить продуктивность животноводства за счет снижения заболеваемости и эффективных профилактических мер. Повышение продуктивности животноводства, несомненно, повлияет на рост доходов животноводов, что в конечном итоге приведет к улучшению их рациона, снижению уровня бедности и ускорению экономического роста сельских районов.

3. Политика адаптации к изменениям климата

При разработке стратегии развития земледелия и обеспечения населения Ак-Талинского района фруктами и овощами необходимо учитывать и изменения климата. Глобальное потепление может оказать благоприятное влияние на выращивание

овощей в открытом грунте с широким применением инновационных технологий, включая методы органического земледелия, выведения засухоустойчивых сортов и гибридных культур, а также с использованием на полях современных ирригационных систем, например капельного орошения и дождевания.

В условиях климатических изменений, таких как повышение температуры, уменьшение количества осадков, засушливый или короткий летний период, выращивание овощей в теплицах станет незамеченным, привлекательным и выгодным бизнесом для фермеров Ак-Талинского района.

4. Обогащение пищевых продуктов, биофортификация

Ак-Талинский район значительно отстает по качеству питания населения и потреблению более дорогих продуктов, имеющих высокую питательную ценность. В связи с этим необходимы меры по обеспечению доступа к еде, богатой витаминами и минералами. Правильный, сбалансированный рацион крайне важен для укрепления иммунитета и профилактики болезней, а также для поддержания жизненных сил во время и после вирусных заболеваний. Организм нуждается в дополнительной энергии и питательных веществах, поэтому здоровое питание в период разного рода эпидемий имеет огромное значение. Постоянное потребление овощей, фруктов и обогащенных продуктов питания, например обогащенной муки и йодированной соли, может повысить иммунитет людей, что особенно актуально в ситуации распространения опасных вирусных инфекций, подобных COVID-19.

Задание

1. Проанализируйте предложенные меры политики и обсудите их возможное воздействие на формирование цепочки добавленной стоимости с точки зрения интересов различных групп стейкхолдеров.
2. Каким образом принятие указанных мер будет влиять на повышение доходов фермеров и на сокращении уровня бедности в данном районе?
3. Какие еще меры политики вы могли бы рекомендовать для решения проблем, возникших из-за пандемии COVID-19?

¹² Постановление Правительства КР от 19 февраля 2010 г. № 111 «Об утверждении среднефизиологических норм потребления основных продуктов питания для населения Кыргызской Республики». <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/92065>

4. Предложите дополнительные меры, направленные на повышение знаний населения о правилах сбалансированного, здорового питания.

Рекомендации по вопросам политики

В условиях пандемии COVID-19 рекомендуются три группы политических мер.

Для улучшения доступа к рынкам и оказания эффективной поддержки животноводам в продаже скота в Ак-Талинском районе:

1. **Создать еженедельные распределительные пункты для закупок и транспортировки скота.** Такие пункты позволят получить доступ в убойные цеха Нарынской области и наладить поставки мясной продукции в крупные супермаркеты столицы. Стороны договариваются по телефону. Перевозки и услуги будут осуществляться в формате «точка-точка». Эту деятельность можно организовать на базе айыл окмоту, районной администрации при строгом соблюдении всеми участниками производственно-сбытовой цепочки предписанных санитарно-гигиенических требований, включая ношение масок и использование антисептиков.
2. **Проводить кампании по электронной торговле.** На базе Ак-Талинского РУАР рекомендуется создать информационную онлайн-платформу для организации электронной торговли скотом, используя имеющиеся данные о наличии животных в домохозяйствах.
3. **Построить один современный убойный цех, мини-цех по обработке шкур и мини-цех по переработке шерсти в районном центре, селе Баево.** Правительство Кыргызской Республики, Министерство сельского хозяйства, пищевой промышленности и мелиорации (далее — МСХППиМ) могли бы оказать финансовую поддержку в виде государственной субсидии уже предложенной инициативе частного предпринимателя, а также предоставить субсидируемые кредиты крупным животноводам и сельскохозяйственным кооперативам для строительства современного комплекса по убою и переработке продукции животноводства, обеспечив максимально длительный срок погашения льготных кредитов.

Для улучшения кормовой базы и сохранения пастбищ:

1. **Обучать и консультировать фермеров-животноводов по современным технологиям кормления, актуальным вопросам разведения племенных пород, рационального содержания скота, профилактики заболеваний и т.д.** Тренинги могут быть организованы специалистами соответствующих отделов МСХППиМ на базе РУАР, что не потребует дополнительных затрат. Для проведения тренингов следует привлекать представителей академического сообщества и международных экспертов.
2. **Обучать животноводов в онлайн-формате, размещать учебно-справочные материалы в средствах массовой информации** для широкого распространения полезных знаний среди фермеров во время менее активного зимнего периода.

Для улучшения доступа к продуктам питания в случае продовольственных шоков:

1. **Проводить политику противодействия ценовой инфляции, усилить контроль за ценами на скот и базовые продукты питания.** Правительству, МСХППиМ необходимо жестко регулировать и сдерживать рост цен на скот путем ограничения экспорта скота в живом виде в соседние страны (Казахстан, Узбекистан, Таджикистан), а также активизировать работу по борьбе с контрабандным вывозом скота, разработать положение об антикризисном государственном регулировании цен на базовые продукты питания.
2. **Информировать население о пользе рационального питания с целью увеличения потребления фруктов и овощей.** МСХППиМ, РУАР, айыл окмоту, ветеринарам, диетологам нужно распространять среди населения информацию о продовольственной безопасности и важности качества питания посредством видеороликов, информационных стендов, выступлений в средствах массовой информации.
3. **Усилить социальную поддержку уязвимых групп населения.** Районная администрация на базе айыл окмоту должна содействовать получению средств от международных фондов и частных лиц для оказания экстренной финансовой помощи нуждающимся домохозяйствам.

Реализация указанных мер будет способствовать повышению устойчивости сектора животноводства к последствиям пандемий, поддержанию необходимого уровня продовольственной безопасности, росту экономической доступности качественных продуктов питания для фермеров-животноводов.

Приложение

ОПРОСНИК

для изучения влияния пандемии COVID-19 на социально-экономическое положение животноводов Ак-Талинского района КР

Здравствуйте, меня зовут _____. Ежегодно Евразийский центр по продовольственной безопасности при Московском Государственном университете им. М.В. Ломоносова в сотрудничестве со Всемирным банком выпускает сборник тематических исследований по различным проблемам продовольственной безопасности стран Евразийского региона. В 2020 г. сборник посвящен изучению воздействия пандемии COVID-19 на продовольственную политику разных государств. Для исследования автором был выбран самый отдаленный и уязвимый район Кыргызской Республики, Ак-Талинский, население которого традиционно занимается животноводством. Цель этой работы — понять, как пандемия COVID-19 повлияла на социально-экономическое положение фермеров района. Данные опроса помогут подготовить рекомендации для принятия на местном и государственном уровнях эффективных мер по смягчению негативных последствий COVID-19 для фермеров-животноводов. Все ответы будут использоваться только в общем формате (в виде диаграмм, электронных таблиц и т.д.). Заранее благодарим за участие в опросе!

1. Каким видом сельского хозяйства вы занимаетесь (животноводством, земледелием или и тем и другим)?
2. Где вы покупаете семена, удобрения, топливо и другие ресурсы для сельского хозяйства? Как вы оцениваете их доступность во время пандемии?
3. Где и как вы продаете свою продукцию (местные рынки, средние и крупные рынки, экспорт)?
4. Если вы занимаетесь животноводством, сколько и каких животных держите?
5. Где покупаете корм?
6. Обращаетесь ли вы за помощью к ветеринарам, доступны ли они в вашем районе?
7. Где и как вы продаете свой скот?
8. Какие основные проблемы возникли у вас в связи с пандемией COVID-19?
9. С какими трудностями вы столкнулись во время весенне-полевых работ?
10. Как мелкие фермеры могут повысить производительность труда, чтобы успешно справиться с негативными последствиями пандемии COVID-19?
11. Как изменились цены на вашу продукцию после пандемии COVID-19? Ожидаете ли вы каких-либо рисков или проблем при продаже своей продукции?
12. Как вы оцениваете меры правительства по обеспечению продовольственной безопасности во время карантина? Какие меры необходимо предпринять для обеспечения продовольственной безопасности сельских домохозяйств (как со стороны самих домохозяйств, так и со стороны государственных органов)?
13. Как изменились цены на продовольствие и ваши домашние расходы (еда, предметы первой необходимости)?
14. Повышались ли цены на семена, топливо и удобрения во время карантина?
15. Как вы оцениваете предоставление медицинских услуг, организацию школьного обучения и работу общественного транспорта после вспышки COVID-19?
16. Вы слышали о каких-либо инициативах правительства по поддержке фермеров, пострадавших от пандемии COVID-19?
17. Вы получали какую-либо помощь для своей сельскохозяйственной деятельности во время пандемии COVID-19?
18. Вы получаете льготные кредиты для фермеров?
19. Какие инициативы или помощь, по вашему мнению, принесут пользу фермерам в снижении негативных последствий COVID-19?
20. Есть ли у вас другие рекомендации, предложения и пожелания?

Список рекомендуемой литературы

1. Гареева А., Ибраимова А., Набиева А., Ажибеков Б., Кокоев У. *Отчет «Природный и социально-экономический обзор пилотных сел Акталинского района Нарынской области как основа для анализа конфликтов за природные ресурсы»*. Бишкек, 2016. http://camp.kg/wp-content/uploads/2014/01/report_small.pdf
2. *Отчет базового исследования по проекту «Обеспечение доступа к рынкам»*. — Бишкек: ООО «Зеркало Центральная Азия», 2019. — 169 с. http://agroprod.kg/wp-content/uploads/2020/03/Отчет-по-базовому-исследованию-проекта-Обеспечение-доступа-к-рынкам_2019.pdf или <http://agroprod.kg/wp-content/uploads/2020/03/>
3. FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations). 2020. *State of Climate Change, Rural Poverty and Food and Nutrition Security Research Survey of Ak-Talaa District*. Rome: FAO, 2020. <https://doi.org/10.4060/ca9930en>
4. Дэвис Дж., Геррера П., Руис-Миразо Ж., Мохамед-Катерере Дж., Ханнам Я., Нуэсри Э. Под рук. Бателло К. *Совершенствование системы регулирования пастбищных земель. Реализация «Добровольных руководящих принципов ответственного регулирования вопросов владения и пользования земельными, рыбными и лесными ресурсами в контексте Национальной продовольственной безопасности»*. Регулирование вопросов владения и пользования. Техническое руководство № 6. — Рим: Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО), 2018. — 172 с. <http://www.fao.org/3/i5771ru/I5771RU.pdf>
5. Закон КР. 2008. *О продовольственной безопасности Кыргызской Республики*. Закон КР от 4 августа 2008 г. № 183. <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202397>
6. Закон КР. 2009а. *О пастбищах*. Закон КР от 26 января 2009 г. № 30. <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202594/60?cl=ru-ru>
7. Закон КР. 2009б. *О развитии сельского хозяйства Кыргызской Республики*. Закон КР от 26 мая 2009 г. № 166. <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202555>
8. Калинина А. *Пенсия в Киргизии* // VisaSam.ru. 8 февраля 2021. <https://visasam.ru/emigration/pereezdsng/pensiya-v-kyrgyzstane.html>
9. Маканбай Кызы Г. *В Минэкономике иницируют запрет вывоза скота и мяса в соседние страны* // 24KG. 18 сентября 2020. https://24.kg/obschestvo/165605_vminekonomiki_initsiiruyut_zapret_vyivoza_skota_imyasa_vsosednie_stranyi/
10. Мониторинг цен. 2020. Сведения о средних потребительских ценах на продовольственные товары доступны на сайте <http://www.stat.kg/ru/daily-prices/>
11. Нарынстат. 2020. Статистический бюллетень Нарынской области № 8, январь–август 2020 / Статистика Нарынской области // Национальный статистический комитет Кыргызской Республики. <http://www.stat.kg/ru/narynskaya-oblast/>
12. Нацстат КР (Национальный статистический комитет КР). 2019. *Уровень бедности населения в Кыргызской Республике в 2019 г.* Бишкек, 2019. Документ доступен по ссылке: <http://stat.kg/media/publicationarchive/3b823834-a8a8-4cbd-a20b-46c36e3e9c63.docx>
13. Нацстат КР. 2020а. *Аналитическая записка «Особенности и перспективы развития сельского хозяйства Кыргызской Республики»*. — Бишкек: Национальный статистический комитет

- КР, Институт статистических исследований и повышения квалификации, 2020. <http://www.stat.kg/media/files/67cd4b04-154b-473c-9556-534d36e630b5.doc>
14. Нацстат КР. 2020b. *Производство основных видов продукции животноводства по территории Кыргызской Республики на 1 октября 2020 г.* Бишкек, 2020. <http://www.stat.kg/ru/statistics/download/operational/1287/>
15. Нацстат КР. 2020с. *О сборе урожая сельскохозяйственных культур в 2019 г.* (Полное название: «Уборочные площади, валовой сбор и урожайность основных сельскохозяйственных культур по Кыргызской Республике за 2019 год»). Бишкек, 2020. <http://www.stat.kg/ru/publications/o-sboreurozhaya-selskochozyajstvennyh-kultur/>
16. О'Коннелл Дж., Кипарисов П. *Оценка среды ведения агробизнеса в Кыргызстане. Выводы из анализа пробелов в цепочках добавленной стоимости и рекомендации.* — Будапешт: Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО), 2018. — 34 с. <http://www.fao.org/documents/card/ru/c/CA0959RU/> и <http://www.fao.org/3/CA0959RU/ca0959ru.pdf>
17. *Отчет базового исследования по проекту «Обеспечение доступа к рынкам».* — Бишкек: ООО «Зеркало Центральная Азия», 2019. — 169 с. http://agroprod.kg/wp-content/uploads/2020/03/Отчет-по-базовому-исследованию-проекта-Обеспечение-доступа-к-рынкам_2019.pdf или <http://agroprod.kg/wp-content/uploads/2020/03/>
18. Положение. 2013. *Положение о Государственной инспекции по ветеринарной и фитосанитарной безопасности при Правительстве Кыргызской Республики* (утверждено постановлением Правительства Кыргызской Республики от 7 мая 2013 г. № 256). <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/94381>
19. Положение. 2015. *Положение о Министерстве труда и социального развития Кыргызской Республики* (утверждено постановлением Правительства КР от 28 декабря 2015 г. № 888). <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/98331/25?cl=ru-ru> и <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/98330?cl=ru-ru>
20. Положение. 2016. *Положение о Министерстве сельского хозяйства, пищевой промышленности и мелиорации Кыргызской Республики* (утверждено постановлением Правительства КР от 11 ноября 2016 г. № 576). <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/99510>
21. Тилекеев К., Могилевский Р., Болотбекова А., Джумаева Ш. *Цепочки добавленной стоимости производства баранины в Кыргызской Республике и потенциал ее экспорта в страны ЕАЭС.* Доклад Института государственного управления и политики Университета Центральной Азии, № 36. — Бишкек: V.R.S. Company, 2016. — 64 с. <https://www.ucentralasia.org/Content/Downloads/UCA-IPPA-WP36-Rus.pdf>
22. FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations). 2020. *State of Climate Change, Rural Poverty and Food and Nutrition Security. Research Survey of Ak-Talaa District in Naryn Region of Kyrgyzstan.* Rome: FAO, 2020. <https://doi.org/10.4060/ca9930en>

ISBN 978-5-6042265-5-1



9 785604 226551



Евразийский центр
по продовольственной
безопасности

