

**Сельское хозяйство, пищевая промышленность и экспорт
агропродовольственных товаров в Кыргызстане**

Р.И.Могилевский, консультант

СОДЕРЖАНИЕ

Резюме.....	4
Введение.....	4
1. Контекст развития и текущая ситуация.....	4
1.1. Сельское хозяйство.....	4
1.2. Экспорт агропродовольственной продукции.....	9
1.3. Переработка сельскохозяйственной продукции.....	10
1.4. Развитие ситуации в 2020 г.....	12
2. Государственные меры поддержки развития сельского хозяйства, агробизнеса и агропродовольственного экспорта.....	13
2.1. Программы развития сельскохозяйственного производства, экспорта и пищевой промышленности.....	13
2.2. Конкретные меры государственной политики.....	22
2.2.1. Налоговая и тарифная политика.....	22
2.2.2. Финансовая поддержка предприятий.....	25
2.2.3. Оказание государственных услуг.....	30
2.2.4. Внешнеторговая политика.....	33
3. Заключение.....	39
Литература и использованные источники.....	41

РИСУНКИ

Рисунок 1. Структура сельского хозяйства Кыргызстана по видам хозяйств.....	5
Рисунок 2. Экспорт агропродовольственной продукции из Кыргызстана.....	9
Рисунок 3. Структура валового выпуска пищевой промышленности по подотраслям, 2019 г.....	11

ТАБЛИЦЫ

Таблица 1. Показатели производительности разных типов хозяйств.....	6
Таблица 2. Государственные программные документы, формулирующие цели, задачи и планы развития агропродовольственного производства и экспорта.....	14
Таблица 3. Расходы государственного бюджета на сельское хозяйство, 2020 г.....	30

СОКРАЩЕНИЯ

ВВП	Валовой внутренний продукт
ВТО	Всемирная торговая организация
ГФ	Гарантийный фонд
ЕАЭС	Евразийский экономический союз
ЕК	Европейская комиссия
ЕС	Европейский Союз
ЕЭК	Евразийская экономическая комиссия
ЗАО	Закрытое акционерное общество
КР	Кыргызская Республика
КРС	Крупный рогатый скот
МРС	Мелкий рогатый скот
НБКР	Национальный банк Кыргызской Республики
НДС	Налог на добавленную стоимость
НСК	Национальный статистический комитет Кыргызской Республики
НСР	Национальная стратегия развития Кыргызской Республики на 2018–2040 годы
ООН	Организация Объединенных Наций
ПГИ	Программа государственных инвестиций

ПКР	Правительство Кыргызской Республики
ППБП	Программа продовольственной безопасности и питания в Кыргызской Республике на 2019–2023 годы
ППКР	Постановление Правительства Кыргызской Республики
ПРФ	Правительство Российской Федерации
ПРЭ	Программа развития экспорта Кыргызской Республики на 2019–2022 годы
РКФР	Российско-Кыргызский фонд развития
РПКР	Распоряжение Правительства Кыргызской Республики
СФС	Санитарные и фитосанитарные (меры)
США	Соединенные Штаты Америки
ТНВЭД	Товарная номенклатура внешнеэкономической деятельности
УПКР	Указ Президента Кыргызской Республики
ФСХ	Финансирование сельского хозяйства
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations
GSP+	Всеобщая система преференций

Резюме

Будет подготовлено после того, как появится окончательная версия основного текста.

Введение

Данная работа подготовлена в рамках исследования Всемирного банка «Развитие региональной агропродовольственной торговли в Евразии». В работе анализируется государственная политика, проводимая в Кыргызстане по поддержке сельского хозяйства, пищевой промышленности и агропродовольственного экспорта.

В разделе 1 кратко суммирован контекст развития сельского хозяйства и агропродовольственного экспорта в Кыргызстане и рассматривается текущая ситуация в секторе, включая воздействие пандемии COVID19. В разделе 2 обсуждаются формальные программные документы государственной политики и реально осуществляемые меры поддержки сельскохозяйственного производства и экспорта. В разделе 3 формулируются основные выводы исследования и приводятся некоторые рекомендации по развитию агропродовольственного экспорта в Кыргызстане.

1. Контекст развития и текущая ситуация

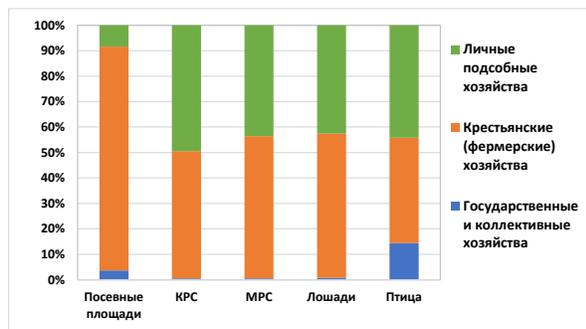
1.1. Сельское хозяйство

В результате аграрно-земельной реформы, проведенной в 1990х – начале 2000х гг., в сельском хозяйстве Кыргызстана возникло очень большое количество очень маленьких хозяйств. В 2020 г. в сельском хозяйстве насчитывалось 342 тыс. крестьянских (фермерских) хозяйств и 110 тыс. индивидуальных предпринимателей. Для сравнения, к настоящему времени сохранилось 31 государственное хозяйство и 464 коллективных хозяйства. Большая часть сельскохозяйственной продукции производится также в личных подсобных хозяйствах граждан. В среднем, по данным Национального статистического комитета Кыргызской Республики (НСК) за 2019 г. на одно крестьянское хозяйство приходится 3,1 га посевных земель и 2,5 голов крупного рогатого скота, т.е. они являются маленькими по размеру. На юге страны, где проживает более половины сельского населения Кыргызстана, имеется еще меньше земли – всего 1,5 га на хозяйство. Доли разных видов хозяйств в основных видах сельскохозяйственных активов показаны на

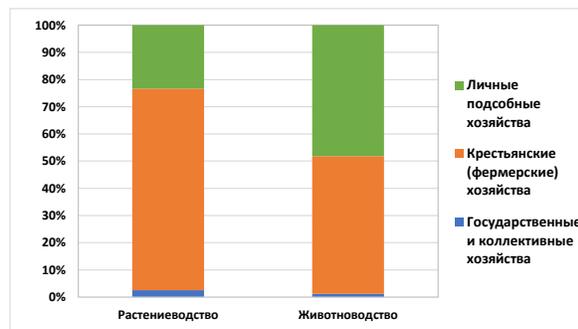
Рисунке 1а. Можно заметить, что в растениеводстве доминируют крестьянские хозяйства, а в животноводстве – крестьянские хозяйства и еще более мелкие личные подсобные хозяйства. Роль крупных государственных и коллективных хозяйств незначительна, они производят лишь 2,5 % валового выпуска растениеводства и 1,2 % валового выпуска животноводства (Рисунок 1б).

Рисунок 1. Структура сельского хозяйства Кыргызстана по видам хозяйств

а) Активы



б) Валовой выпуск



Источник: НСК

Производительность мелких крестьянских и более крупных государственных и коллективных хозяйств различается незначительно (Таблица 1)¹. Все типы сельскохозяйственных предприятий без исключения страдают от недостаточного предоставления общественных благ (public goods), включая ненадлежащее поддержание и развитие оросительных систем, практически полное отсутствие высокопроизводительных генетических ресурсов (улучшенные семена, племенной скот), деградацию пастбищ, недостаток удобрений и средств защиты растений и т.д., см., например, (Накобуян et al, 2018), (Mogilevskii et al, 2017). В этих работах также отмечен очень низкий уровень инвестиций в сельское хозяйство, по данным официальной статистики капитальные вложения в отрасль в 2019 г. составили лишь 1,5 % от валового выпуска отрасли (источник: НСК). Иностраные инвестиции в отрасль практически отсутствуют. В то же

¹ Оценить напрямую эффективность личных подсобных хозяйств и сравнить ее с эффективностью других видов хозяйств вряд ли возможно, поскольку ЛПХ в большой степени опираются на ресурсы, произведенные в этих других видах хозяйств. Например, для содержания животных в ЛПХ обычно используются корма, выращенные в основном (крестьянском или коллективном) хозяйстве. То же относится и к удобрениям, и к другим материальным ресурсам, которые приобретаются в расчете и на основное, и на личное подсобное хозяйство. Большинство сельских жителей, занятых в сельском хозяйстве, также одновременно работают и в крестьянском/коллективном хозяйстве, и в ЛПХ.

время эти официальные данные очевидно не учитывают инвестиции в растущее поголовье скота и, возможно, другие капитальные активы на уровне крестьянских хозяйств, не отчитывающихся перед НСК. Если учесть прирост стоимости скота, оценка инвестиций может возрасти в несколько раз (Mogilevskii et al, 2017). Но даже и с учетом этой корректировки уровень инвестиций остается недостаточным, что и предопределяет низкую производительность в отрасли.

Таблица 1. Показатели производительности разных типов хозяйств

	Урожайность пшеницы, ц/га	Надой молока, т/голову
Государственные и коллективные хозяйства	23,8	2,4
Крестьянские (фермерские) хозяйства	25,1	2,0

Источник: НСК

Побочным результатом преобладания мелких и очень мелких крестьянских и личных подсобных хозяйств является то, что в силу различий в семенном материале, породах животных и прочих агротехнических параметрах производства, они производят в основном нестандартизованную продукцию. Это затрудняет ее консолидацию для целей переработки и экспорта. По данным таблиц «Ресурсы-использование» за 2017 г. (источник: НСК) лишь 4,7 % валового выпуска сельского хозяйства идет в переработку в пищевую промышленность, 5,1 % валового выпуска идет на экспорт². Многократно предпринимавшиеся попытки³ внедрить в сельском хозяйстве страны формы организации производства, призванные создать возможности для экономии на масштабе и тем самым повысить товарность производимой продукции (производственная и снабженческо-сбытовая кооперация, контрактные отношения между переработчиками и крестьянами), пока что не увенчались успехом. Вместе с тем, известны локальные примеры консолидации значительных (в масштабах Кыргызстана) земельных и иных ресурсов в руках сельскохозяйственных предпринимателей, ориентированных на внешние рынки или

² Зависимость от импорта производственных ресурсов также невелика. Например, импорт семян растительных культур в Кыргызстан в 2019 г. составил 11,3 млн долларов США или 0,6 % от валового выпуска растениеводства.

³ Последний по времени государственный документ на тему кооперации был принят в 2017 г. (см. Таблицу 2 и раздел 2.1).

вертикальную интеграцию с перерабатывающей промышленностью. Насколько известно, опыт этих хозяйств и степень их эффективности пока что не изучены.

Сельское хозяйство страдает также от нехватки специалистов и, как следствие, использования только самых базовых технологий. Абсолютное большинство крестьян имеют только общее/основное среднее образование (81 % от всех работников отрасли при 58 % по экономике в целом, источник: НСК) и никогда не получали систематической сельскохозяйственной подготовки, они обладают только тем опытом управления хозяйствами, который был приобретен ими в ходе самостоятельного управления своими небольшими хозяйствами за последние 20–30 лет⁴. Соответственно многие крестьяне только поверхностно знакомы с правилами агротехники, часто не соблюдают не только современных технологических требований, но и не пользуются более базовыми методами, такими как севообороты, использование высококачественных семян, минеральных удобрений и т.п. Конечно, недостаточное использование современных технологий также связано с нехваткой земли и капитала у многих предприятий, но отсутствие хорошего знакомства с технологиями и убежденности в том, что их использование абсолютно необходимо, неготовность прибегать к консультационным услугам играют ключевую роль в недостаточном использовании технологий.

В целом, для сельского хозяйства Кыргызстана характерна низкая производительность. По данным базы данных Всемирного банка World Development Indicators, валовая добавленная стоимость в сельском хозяйстве Кыргызстана в 2019 г. составила 2,2 тыс. долларов США на одного занятого в отрасли. Для сравнения, в том же году этот показатель составил в Армении – 6,8 тыс. долларов США на одного сельскохозяйственного работника, в Казахстане – 6,3 тыс. долларов США, в России – 14,5 тыс. долларов США, в Таджикистане – 1,5 тыс. долларов США (данные за 2018 г.), в Узбекистане – 4,1 тыс. долларов США.

Неудивительно, что из сельского хозяйства Кыргызстана происходит отток рабочей силы. По данным НСК, несмотря на рост общей численности сельского населения общая численность занятых в сельском хозяйстве в 2019 г. снизилась на 39 % по сравнению с 2014 г. и на 53 % по сравнению с 2001 годом. Высвобождение рабочей силы

⁴ В предшествовавшей советской системе, просуществовавшей долгое время, управлением предприятиями занимались немногочисленные специалисты под контролем государственных органов. Большинство членов колхозов/совхозов не участвовали в принятии ключевых производственных решений.

сопровождается дальнейшим ростом численности и уменьшением среднего размера сельскохозяйственных предприятий: средняя посевная площадь в крестьянском хозяйстве снизилась с 3,6 га в 2014 г. до 3,1 га в 2019 г., а в государственном или коллективном хозяйстве – с 95,3 га в 2014 г. до 90,3 га в 2019 г. Наблюдаемый рост сельскохозяйственного производства (см. ниже его количественную оценку) при снижении численности занятых формально означает рост производительности труда в отрасли. Однако эту динамику скорее можно охарактеризовать как статистический артефакт – многочисленные сельские жители, работающие в сельском хозяйстве только небольшую часть времени, или трудовые мигранты из сельской местности⁵, ранее продолжавшие числиться как занятые в сельском хозяйстве, теперь исключаются из числа занятых в этом секторе с переводом их в число занятых в других отраслях или в состав экономически неактивного населения (мигранты, ищущие работу в других странах, становятся частью рабочей силы этих стран, а не Кыргызстана). По данным НСК, доля сельских жителей, занятых в сельском хозяйстве на основной работе, упала с 46 % в 2014 г. до 27 % в 2019 г.; одновременно с этим доля сельских жителей, работающих в промышленности (например, швейной и горнодобывающей), торговле и строительстве, возросла с 29 % в 2014 г. до 39 % в 2019 г.; коэффициент участия в рабочей силе у сельского населения в трудоспособном возрасте⁶ снизился с 70,4 % в 2014 г. до 66,1 % в 2019 г.

При этом доля сельского хозяйства в ВВП упала с 34,5 % в 2001 г. до 11,7 % в 2019 гг. Сельское хозяйство утратило место самой крупной отрасли экономики и является в настоящее время лишь третьей по величине после розничной и оптовой торговли и обрабатывающей промышленности (manufacturing). Средний темп прироста валовой добавленной стоимости сельского хозяйства в 2010–2019 гг. составил 1,9 % в год; при этом ВВП в этот период рос со средним темпом 4,1 % в год.

⁵ Сотни тысяч сельских жителей Кыргызстана мигрировали и продолжают мигрировать из села в города Кыргызстана или за рубеж (в основном в Россию, но также и в Казахстан, Турцию и другие страны) в поисках более высокооплачиваемой работы.

⁶ В соответствии с трудовым и пенсионным законодательством Кыргызстана НСК определяет границы трудоспособного возраста следующим образом: для мужчин – с 16 до 63 лет, для женщин – с 16 до 58 лет.

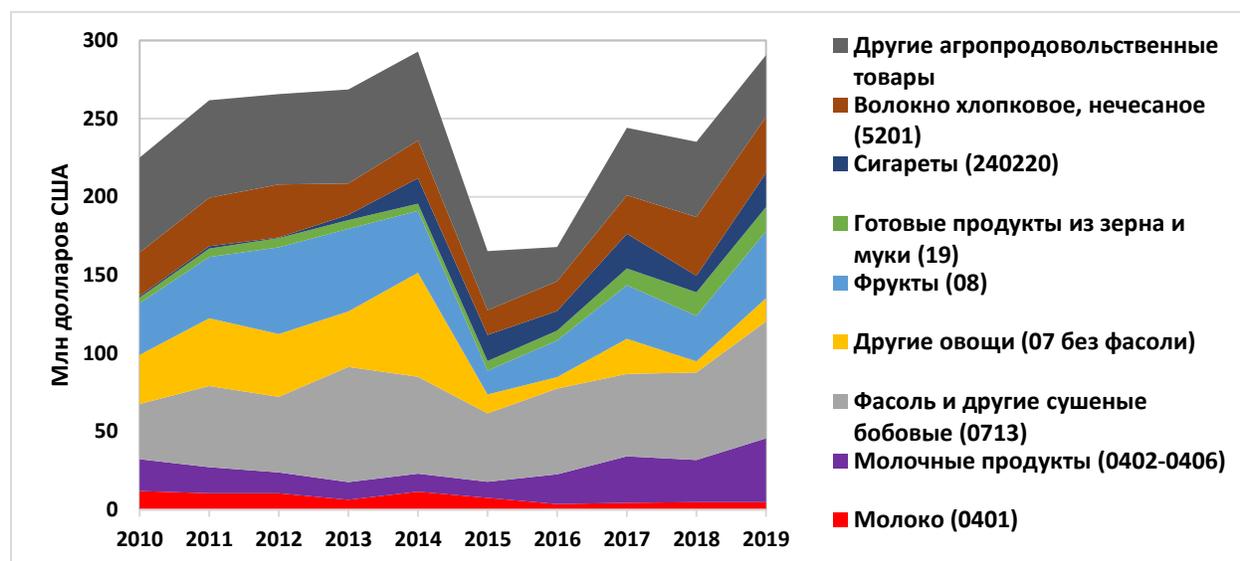
1.2. Экспорт агропродовольственной продукции

В течение десятилетия 2010–2019 гг. экспорт агропродовольственной продукции⁷ Кыргызстана составлял 160–300 млн долларов США или 11–17 % общего экспорта страны. В экспорте преобладают овощи, фрукты и молочные продукты (Рисунок 2а). Три самых больших статьи экспорта по 4-значным кодам ТНВЭД – это фасоль (0713), хлопок-сырец (5201) и сигареты (2402)⁸. В число важных экспортных товаров также входят фрукты, овощи, молочные и некоторые другие готовые пищевые продукты. Ключевые рынки для экспорта агропродовольственной продукции из Кыргызстана – это Казахстан, Россия, Турция, Китай⁹.

Переработанная продукция (за вычетом реэкспортируемых сигарет) составляла 12–32 % от общего агропродовольственного экспорта. Эта доля имеет тенденцию к росту, в 2017–2019 гг. она превышала 25 %. Основными потребителями кыргызской переработанной продукции являются Казахстан и Россия.

Рисунок 2. Экспорт агропродовольственной продукции из Кыргызстана

а) Товарная структура

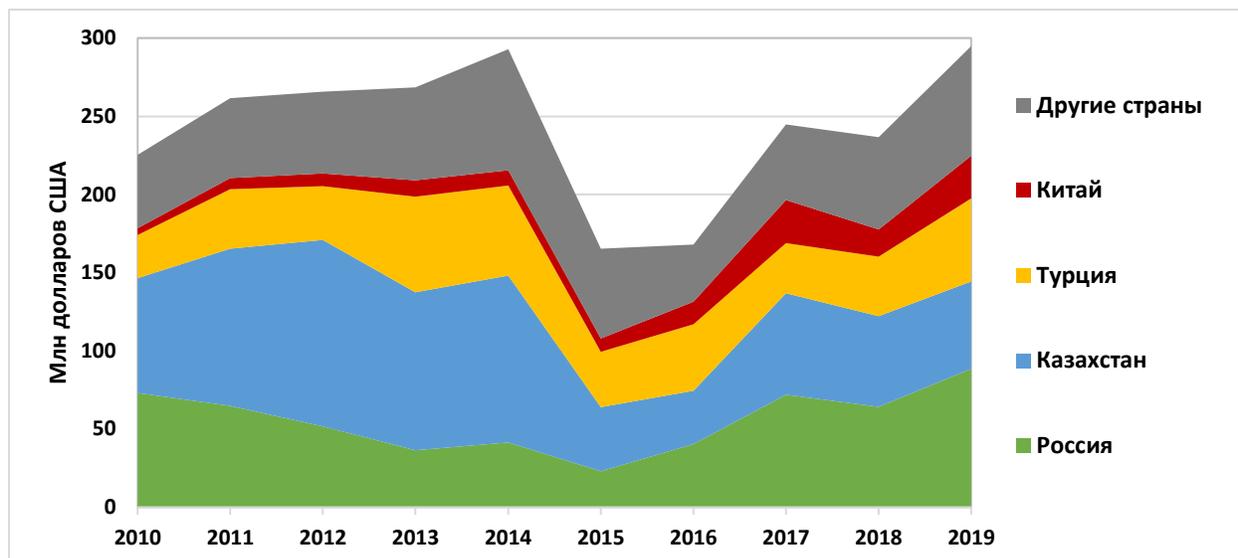


⁷ В данной работе в агропродовольственную продукцию включаются товары, указанные в Приложении 1 к Соглашению ВТО по сельскому хозяйству, плюс рыба и рыбопродукты (группы 01-24 ТНВЭД и отдельные коды групп 29, 33, 35, 38, 41, 43, 50 – 53).

⁸ По данным НСК в последние годы сигареты в Кыргызстане практически не производятся, следовательно, это не экспорт, а реэкспорт.

⁹ Экспорт в Китай за вычетом реэкспорта сигарет не превышает 10 млн долларов США.

б) Страны назначения



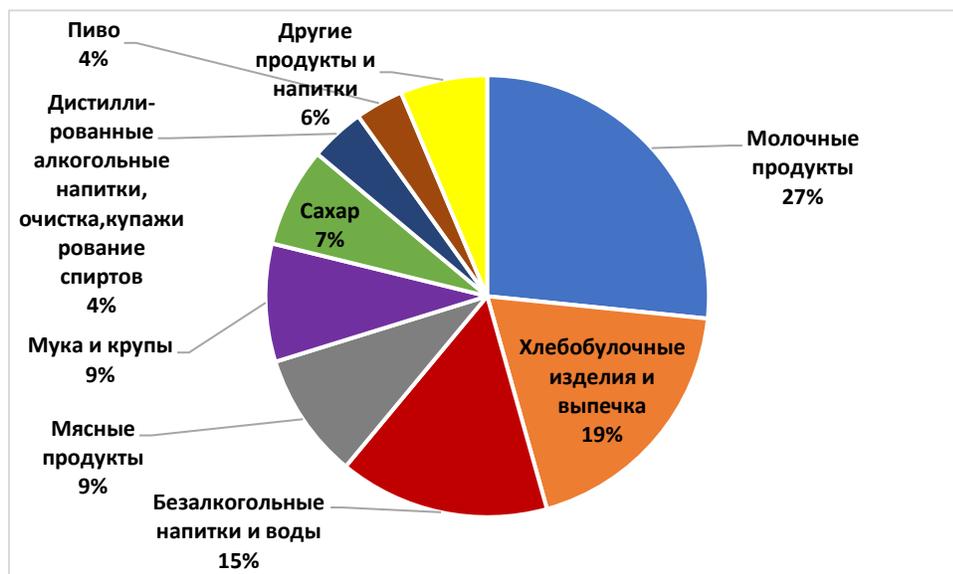
Источник: База данных ООН Comtrade

1.3. *Переработка сельскохозяйственной продукции*

По данным НСК, переработка сельскохозяйственной продукции в Кыргызстане представлена только пищевой промышленностью; текстильная и кожевенная отрасли очень малы и работают только с импортными материалами. В 2017 г. (последний год, за который есть данные по добавленной стоимости в отдельных отраслях промышленности) пищевая промышленность произвела 3,1 % валовой добавленной стоимости в экономике Кыргызстана. В отрасли занято 20 тыс. человек или 0,8% от общего числа занятых в экономике (данные НСК за 2019 г.). В 2010–2019 гг. индекс физического объема продукции пищевой промышленности рос со средним темпом 3,4 % в год – быстрее, чем сельское хозяйство, но медленнее, чем экономика в целом (см. раздел 1.1).

В структуре пищевой промышленности преобладают производство молочных продуктов, хлебобулочных изделий и безалкогольных напитков и вод; значительно также производство мясных продуктов, муки и круп, сахара (Рисунок 3). Две крупнейших подотрасли пищевой промышленности имеют заметную экспортную ориентацию: молочная промышленность экспортирует 35% своей продукции, а хлебобулочная промышленность – 19%.

Рисунок 3. Структура валового выпуска пищевой промышленности по подотраслям, 2019 г.



Источник: НСК

Как и для сельского хозяйства, хотя и на другом уровне, для пищевой промышленности актуальна тема отсутствия экономии на масштабе. Большинство предприятий является маленькими/очень маленькими. Интервью с предпринимателями показывают, что это выливается в трудности с кадровым обеспечением (нехватка и дороговизна услуг квалифицированных менеджеров, технологов, юристов и т.п., способных наладить работу на экспорт¹⁰), с доступом к капиталу (высокие ставки, залоги и др.), с приобретением необходимого оборудования (не достаточен потенциал для изучения рынка имеющегося оборудования, а легко доступные на рынке виды оборудования могут быть рассчитаны на гораздо большие объемы переработки сырья), с брендингом и т.д. Поэтому нередко издержки оказываются слишком высокими для экспорта, а способность предприятий соблюсти технические требования, установленные правительствами стран-импортеров продуктов питания, – недостаточной.

¹⁰ См. врезку в разделе 2.2.4, где приведен пример того, как субсидирование переноса иностранной управленческой и технологической экспертизы позволило создать устойчивое экспортоориентированное предприятие.

1.4. Развитие ситуации в 2020 г.

Пандемия COVID19 очень сильно ударила по экономике Кыргызстана. В 2020 г. ВВП страны сократился на 8,6 %. На сокращение производства повлияли:

- меры по ограничению деятельности сектора услуг как в период жесткого карантина (конец-марта – середина мая 2020 г.), так и после него,
- закрытие границ для физических лиц и невозможность приезда иностранных туристов и специалистов, работающих в некоторых отраслях экономики,
- закрытие границы с Китаем для движения автотранспорта, приведшее к падению импорта из Китая на 57,5 % и последовавшим за этим трудностям в функционировании целого ряда производственно-сбытовых цепочек (цепочки в агропродовольственном секторе пострадали мало¹¹),
- резкая девальвация кыргызского сома с примерно 69,9 до 84,9 сомов/доллар США, которая вместе с закрытием китайской границы вылилась в общее падение импорта на 26,2 %, в инфляцию (см. ниже) и в общее падение внутреннего спроса.

Индекс физического объема продукции пищевой промышленности в 2020 г. составил 93,2 %. В то же время сельское хозяйство пострадало сравнительно мало – его валовая продукция выросла на 1,1 % (источник: НСК). Экспорт агропродовольственной продукции в долларовом выражении упал на 7,2 %. Снижение произошло за счет основных экспортных товаров: фасоли, хлопкового волокна и сигарет. В то же время отмечался бурный рост экспорта живых животных; выручка от продажи за рубеж лошадей, крупного (КРС) и мелкого рогатого скота (МРС) возросла в 3,2, 8,3 и 7,2 раз соответственно. Суммарный экспорт товаров группы 01 ТНВЭД достиг 20,4 млн долларов США. Реализация животных происходила главным образом в соседние страны – лошади в Казахстан, а КРС и МРС – в Узбекистан.

Одним из важнейших проявлений экономического кризиса в Кыргызстане, связанного с пандемией, стал скачок инфляции. В феврале 2021 г. индекс потребительских цен вырос на 10,6 % по сравнению с февралем 2020 г. При этом индекс продовольственных цен увеличился на 18,7 %, а по отдельным продуктам цены выросли

¹¹ Одной из агропродовольственных цепочек, пострадавших из-за ограничений на перевозки, оказалось рыбное хозяйство, сильно зависящее от импортных поставок мальков и кормов авиатранспортом.

еще больше: на растительное масло – на 44,8 %, на сахар и сладости – на 26,1 %, на мясо – 24,7 %. По-видимому, на такой значительный рост цен, последний раз наблюдавшийся в 2011 г., повлияли как рост мировых цен на продовольствие, так и упомянутая выше девальвация сома. Индекс цен на продовольствие, ежемесячно рассчитываемый FAO, в феврале 2021 г. возрос на 16,7 % по сравнению с февралем прошлого года; цены на злаки выросли на 26,5%, на растительное масло – на 51,0 %, на сахар – на 9,5%. Рост цен на импортную продукцию спровоцировал уменьшение импорта и предложения продовольственных товаров на внутреннем рынке Кыргызстана, что и вылилось в резкий рост потребительских цен.

2. Государственные меры поддержки развития сельского хозяйства, агробизнеса и агропродовольственного экспорта

2.1. Программы развития сельскохозяйственного производства, экспорта и пищевой промышленности

В связи со сменой власти в стране осенью 2020 г. и заявленным стремлением нового руководства существенно изменить проводимую социально-экономическую политику практически все ранее принятые в Кыргызстане государственные документы, формулирующие стратегию, программы и планы развития, можно рассматривать как устаревшие, хотя они и не отменены формально. Тем не менее, имеет смысл рассмотреть заложенные в них идеи, поскольку, как показывает опыт многочисленных предыдущих составов правительства, некоторые основные положения этих документов сохраняют свою актуальность в течение продолжительного времени.

В Таблице 2 сведены основные действующие документы, определяющие государственную стратегию развития сельского хозяйства, перерабатывающей промышленности и экспорта¹². Основным стратегическим документом является *Национальная стратегия развития Кыргызской Республики на 2018–2040 годы* (НСР). Один из разделов этой стратегии посвящен развитию агропромышленного комплекса, где сформулировано следующее видение развития сектора: «*Кыргызстан, используя свои географические и климатические преимущества, станет ведущим поставщиком на*

¹² Включены только те документы, которые не утратили силу по состоянию на 1 марта 2021 г.

региональном рынке и рынке ЕАЭС высококачественной экологически чистой, органической продукции сельского хозяйства горных и предгорных районов. В агропромышленном комплексе страны будут созданы средние и крупные перерабатывающие комплексы, развиты логистические центры для экспорта продукции на внешние рынки. Фермерские хозяйства будут активно участвовать в производственном процессе через кооперативы и агломерации, которые позволят производителям получать прямой доступ к добавленной стоимости, способствуя увеличению доходов местного населения». Таким образом экспортная ориентация, фокус на производство органической продукции, укрупнение сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий заявлены как основные приоритеты отрасли.

Выбор этих приоритетов связан с пониманием проблем и ситуации в агропродовольственном секторе Кыргызстана. Небольшое население страны (6,6 млн человек на 1.01.2021) и невысокий уровень доходов населения (по предварительным данным НСК, ВВП на душу населения в 2020 г. составил 1176 долларов США) обуславливают малый размер внутреннего рынка. Поэтому экспорт рассматривается как необходимый и неизбежный путь развития любой отрасли, включая и сельское хозяйство, и перерабатывающую промышленность. В качестве экспортных рынков правительство прагматично видит традиционные рынки ЕАЭС и стран региона, включая Китай, хотя в других документах упоминаются и страны Залива, и другие направления. Намерения развивать органическое производство показывают стремление перейти к экспорту продуктов с более высокой добавленной стоимостью, причем необязательно переработанных. Стремление к укрупнению производителей через кооперацию или поглощение отражает намерение сделать агропродовольственный сектор более коммерческим.

Таблица 2. Государственные программные документы, формулирующие цели, задачи и планы развития агропродовольственного производства и экспорта

Название	Нормативный документ
Основные стратегические документы	
Национальная стратегия развития Кыргызской Республики на 2018–2040 годы	УПКР № 221 от 31.10.2018

Название	Нормативный документ
Межотраслевые программы	
Программа развития экспорта Кыргызской Республики на 2019–2022 годы	ППКР № 596 от 20.12.2018
Программа продовольственной безопасности и питания в Кыргызской Республике на 2019–2023 годы	ППКР № 320 от 27.06.2019
Отраслевые законы, программы и концепции	
Программа развития пищевой и перерабатывающей промышленности Кыргызской Республики на 2017–2021 годы	ППКР № 191 от 30.03.2017
Государственная программа развития ирригации Кыргызской Республики на 2017–2026 годы	ППКР № 440 от 21.07.2017
Программа по созданию и развитию торгово-логистических центров сельскохозяйственной продукции в Кыргызской Республике на 2019–2023 годы	ППКР № 321 от 27.06.2019
Программа развития рыболовства и аквакультуры в Кыргызской Республике на 2019–2023 годы	ППКР № 546 от 15.10.2019
Концепция развития органического сельскохозяйственного производства в Кыргызской Республике на 2017–2022 годы	ППКР № 459 от 2.08.2017
Концепция развития сельскохозяйственной кооперативной системы в Кыргызской Республике на 2017–2021 годы	ППКР № 237 от 21.04.2017
Концепция развития халал-индустрии в Кыргызской Республике	ППКР № 385 от 22.06.2015
Концепция развития хлопковой отрасли в Кыргызской Республике на 2017–2021 годы	ППКР № 384 от 12.07.2016
Концепция сохранения и повышения плодородия почвы земель сельскохозяйственного назначения в Кыргызской Республике на 2017–2020 годы	ППКР № 414 от 30.06.2017

Название	Нормативный документ
Проект «Финансирование сельского хозяйства – 9»	ППКР № 34 от 4.02.2021
Программа пилотного проекта по развитию молочной отрасли в Иссык-Кульской области на 2016–2019 годы	РПКР № 279-р от 20.06.2016
План мероприятий ПКР по развитию тонкорунного овцеводства на 2016–2019 годы	РПКР № 43-р от 3.02.2016

Примечание: В данную таблицу не включены документы, утвержденные на уровне министерств и ведомств, так как заложенное в них финансирование не получило одобрения ПКР и, в том числе, Министерства финансов

Источник: Законодательство Кыргызской Республики

В НСР, документе высокого уровня, нет деталей того, каким образом будут реализовываться эти приоритеты. Предполагается, что такие детали должны содержаться в программных документах (меж)отраслевого уровня. Прежде, чем перейти к рассмотрению этих документов, можно заметить, что большинство из них фокусируется на желаемых результатах, а не на том, как их получить и где взять необходимые для этого ресурсы. Практически для всех документов характерны следующие особенности:

- Даже в случае полного исполнения совокупности мероприятий, включенных в планы реализации программ, решение поставленных задач не обязательно гарантировано. Например, в *«Программе развития экспорта Кыргызской Республики на 2019–2022 годы»* (ПРЭ) ставится задача 3.4 «Энергообеспечение экспортно-ориентированных предприятий». Для ее решения предусмотрены два мероприятия: 1) принять меры по упрощению получения технических условий на увеличение разрешенной мощности и/или по повышению требований к надежности электроснабжения для предприятий приоритетных отраслей и 2) составить прогноз потребности в электричестве на 5 лет. Очевидно, что упрощение подключения к электроснабжению и понимание общего спроса на электроэнергию никак не гарантируют ее предложения в потребном количестве, без чего поставленная задача вряд ли может быть решена. Почти все документы, перечисленные в Таблице 2, содержат такие неполные наборы мер, что ставят под вопрос реализацию программ развития уже в момент их принятия.

- Многие меры политики в планах мероприятий являются недостаточно конкретными, ставятся задачи изучить проблему или разработать план мероприятий более низкого уровня¹³.
- В большинстве программных документов не указаны источники финансирования заложенных в них мероприятий. Очень часто идет отсылка к средствам доноров или ресурсам частного сектора¹⁴. Однако ниоткуда не следует, что доноры или частный сектор выделяют ресурсы в желаемом размере и именно на те мероприятия, которые заложены в программах. В «Государственной программе развития ирригации», являющейся одной из наиболее тщательно проработанных и обчисленных программ, приведены оценки необходимого финансирования, согласно которым подтверждено только 8,3 % от заявленной потребности в средствах.

Из этого следует, что все программные документы являются скорее декларациями о намерениях, чем конкретными планами действий. Исходя из этого, ниже приводится только краткий обзор этих документов. Их детальный анализ вряд ли целесообразен, поскольку со значительной вероятностью заложенные в этих программных документах меры будут реализованы только в небольшой степени. При этом из сказанного не следует, что государство ничего не делает для поддержки агропродовольственного производства и экспорта. Оно предпринимает разнообразные конкретные меры, направленные на поддержку сектора. Эти меры, однако, необязательно как-то соотносятся с имеющимися программными документами. В разделе 2.2 рассматриваются не заявленные, а действительно реализуемые меры государственной политики поддержки агропродовольственного сектора.

К межотраслевым программам можно отнести ПРЭ и *Программу продовольственной безопасности и питания в Кыргызской Республике на 2019–2023 годы* (ПШБП). В ПРЭ выделены четыре приоритетных сектора для развития экспорта; среди них два агропродовольственных – молочная отрасль и переработка овощей и фруктов. В

¹³ Например, в Плате мероприятий по реализации ПРЭ содержатся такие пункты, как 4.1.1 «Изучить обеспеченность кормами» или 4.8.1 «Разработать план мероприятий по продвижению и маркетингу молочной продукции».

¹⁴ См., например, «Программу развития пищевой и перерабатывающей промышленности».

документе определены также три сквозных темы: инфраструктура качества, доступ к финансам и стимулирование экспорта. Под стимулированием экспорта понимается развитие транспортно-складской инфраструктуры, кадровое обеспечение экспортной деятельности, повышение эффективности бизнес-процессов на предприятиях-экспортерах, поддержка продвижения товаров на внешних рынках, По молочной отрасли поставлены следующие целевые показатели: 1) повышение уровня переработки молока с 28% до 50% к 2023 году, обеспечение среднегодового темпа прироста готовой продукции в 8-11 %, повышение объемов заготавливаемого молока на 30%; 2) рост экспорта молочной продукции за 5 лет в 1,5 раза. По переработке овощей и фруктов запланирован рост объемов экспорта переработанной плодоовощной продукции в 1,4 раза в сравнении с 2013 годом.

К развитию агропродовольственного производства и экспорта прямое отношение имеет направление ППП «Наличие продовольствия для потребления населения». В рамках этого направления ставится задача стимулирования отечественного производства базовых продуктов питания¹⁵ для внутренних потребителей. Этого предполагается достичь через улучшение доступа сельскохозяйственных производителей к таким общественным благам, как дешевое финансирование, улучшенные семена, ирригация, селекционная работа, ветеринария, рыночная информация, развитие кооперации и др. При этом в ППП развитие экспорта не упоминается ни как потенциальная угроза оттока продуктов питания из страны, ни как способ повышения доступа к продовольствию через рост доходов предприятий, вовлеченных в цепочки экспортных поставок.

При анализе отраслевых программных документов обращает на себя внимание отсутствие актуальных программ развития как всего сельского хозяйства в целом, так и его основных составляющих – растениеводства и животноводства. Такие программы существовали в прошлом, но в течение последнего десятилетия они не принимались. В последние годы государство занималось планированием развития отдельных секторов сельского хозяйства и перерабатывающей промышленности.

¹⁵ К этим продуктам относятся хлеб и хлебобулочные изделия, картофель, фрукты и ягоды, овощи и бахчевые, сахар, масло растительное, молоко и молочные продукты, мясо и мясные продукты, яйца (источник: *Положение о мониторинге и индикаторах продовольственной безопасности Кыргызской Республики*, утвержденное ППКР № 138 от 3.03.2009).

Государственная программа развития ирригации Кыргызской Республики на 2017–2026 годы предусматривает широкую программу работ по ремонту и строительству оросительных сетей и сооружений. В общей сложности это должно улучшить орошение на более чем 10 % площади земель, уже имеющих ирригационные системы, и охватить орошением новые земли в размере более 6 % общей площади орошаемых земель по состоянию на момент принятия данной программы. К программе прилагается перечень 46 объектов, подлежащих строительству/реабилитации (см. выше комментарии относительно финансовой обеспеченности этой амбициозной программы работ).

Программа по созданию и развитию торгово-логистических центров сельскохозяйственной продукции в Кыргызской Республике на 2019–2023 годы направлена на создание условий для лучшего хранения произведенной сельскохозяйственной продукции, ее консолидации, сортировки и подготовки к экспорту. К 2023 г. ожидается создание не менее 11 торгово-логистических центров и 100 хранилищ (в 2016–2017 гг. были уже созданы 5 центров и 96 хранилищ, источник: текст программы). Данная программа полагается почти исключительно на ресурсы частного сектора и донорских организаций; никаких государственных ресурсов под реализацию именно этой программы не выделяется, делаются отсылки к возможностям использования ресурсов проекта «Финансирование сельского хозяйства» и Российско-Кыргызского Фонда развития (см. раздел 2.2.2).

Программа развития пищевой и перерабатывающей промышленности Кыргызской Республики на 2017–2021 годы охватывает все отрасли, занимающиеся переработкой сельскохозяйственной продукции в Кыргызстане. Более детально рассмотрены переработка мяса, молока, овощей, фруктов, производство муки и хлебопродуктов, т.е. отрасли, экспортирующие или потенциально способные экспортировать свою продукцию. В то же время сформулированная цель программы состоит в «обеспечении гарантированного и устойчивого снабжения населения страны безопасным и качественным продовольствием»; иными словами, речь идет о работе на внутренний рынок. Характерно, что в программе речь идет только о пищевой промышленности, текстильная и кожевенная промышленность не упоминаются.

Программа развития рыболовства и аквакультуры в Кыргызской Республике на 2019–2023 годы отражает тот факт, что эта отрасль, в основном представленная прудовой,

садковой и бассейновой аквакультурой, является сравнительно новой для Кыргызстана. Программа сконцентрирована на регулировании отрасли, выявлении того, какая техническая помощь требуется предприятиям и как ее целесообразно предоставлять, обеспечении экологической устойчивости рыбного хозяйства.

Как уже упоминалось выше, государство рассматривает органическое производство в качестве одного из перспективных направлений развития сельского хозяйства. В 2017 г. была принята *Концепция развития органического сельскохозяйственного производства в Кыргызской Республике на 2017–2022 годы*. Эта Концепция предусматривает создание нормативно-правовой и организационной базы для развития органического сельского хозяйства, информирование крестьян об органическом производстве, создание благоприятных экономических условий для органического производства. К настоящему времени приняты рамочные документы: *Закон об органическом сельскохозяйственном производстве в Кыргызской Республике № 65 от 18.09.2019* и *Правила перехода от традиционного сельскохозяйственного производства к органическому ведению сельского хозяйства*¹⁶. Концепцией предусматривается разработка стандартов органической продукции, но пока что они не приняты. Также отсутствуют внутренняя система сертификации органической продукции и механизмы доступа к международным системам сертификации, обеспечивающим признание органического статуса продукции из Кыргызстана на внешних рынках.

Концепция развития сельскохозяйственной кооперативной системы в Кыргызской Республике на 2017–2021 годы направлена на повышение эффективности сельскохозяйственного производства через укрупнение хозяйств. Как ожидается, это приведет к повышению их способности достигать экономии от масштаба как при непосредственном производстве сельскохозяйственной продукции, так и предоставлении различных услуг (снабженческо-сбытовых, зооветеринарных и агротехнических, аренда машин и оборудования и т.п.) членам кооператива и другим сельскохозяйственным производителям. Концепция предполагает государственное стимулирование кооперативов через предоставление льгот по оплате социальных взносов, доступа к аренде земель, субсидированным кредитам, лизингу сельскохозяйственной техники и т.п. Часть

¹⁶ Приказ Министерства сельского хозяйства, пищевой промышленности и мелиорации Кыргызской Республики № 2 от 5.10.2020.

заложенных в этой концепции мер была реализована (см. раздел 2.2); при этом особенной положительной динамики в развитии кооперативов пока что не зафиксировано. Характерно, что концепция никак не относится к, возможно, ключевой проблеме кооперации – недостаточному взаимному доверию их потенциальных членов, и соответственно, не предлагает никаких мер по укреплению этого доверия.

Концепция развития халал-индустрии в Кыргызской Республике основана на понимании огромной емкости рынка исламских стран, требующих подтвержденного статуса халал для продукции, предлагаемой потребителям. Целью концепции является развитие экспорта агропродовольственной продукции в эти страны. Роль государства по данной концепции состоит в оказании организационной (нормативная база) и информационной поддержки, понимаемой как содействие в продвижении кыргызской халал-продукции за рубежом.

Концепция развития хлопковой отрасли в Кыргызской Республике на 2017–2021 годы ставит своей целью восстановления и развития хлопковой отрасли и обеспечение отечественной переработки хлопка-волокна. Для этого концепция ставит задачи финансовой поддержки сектора, семеноводства, развития текстильной промышленности и формирования хлопково-текстильного кластера и т.д. План мероприятий по реализации этой концепции исходит из того, что государственных ресурсов для решения всех этих задач не требуется.

Концепция сохранения и повышения плодородия почвы земель сельскохозяйственного назначения в Кыргызской Республике на 2017–2020 годы ставит своей целью «непрерывное воспроизводство плодородия почвы земель сельскохозяйственного назначения, улучшение баланса питательных веществ в почвах и получение стабильных урожаев». Для этого предполагается осуществление комплекса мероприятий, включающих укрупнение хозяйств¹⁷, проведение мелиорационных работ, строительство завода минеральных удобрений, исследовательскую и информационно-разъяснительную работу.

План мероприятий ПКР по развитию тонкорунного овцеводства на 2016–2019 годы отличается от вышеназванных документов еще меньшим уровнем детализации. Как

¹⁷ Что, по мнению авторов концепции, создаст лучшие условия для соблюдения севооборотов, применения интенсивных технологий возделывания сельскохозяйственных культур и т.п.

и программы/концепции развития хлопководства, перерабатывающей промышленности и кооперации, он выражает намерения возродить советское наследие, которое функционировало в совершенно иных экономических условиях.

Среди прочих программных документов есть два, отличающихся радикально большим уровнем конкретности, – это последовательность проектов «*Финансирование сельского хозяйства*» и *Программа пилотного проекта по развитию молочной отрасли в Иссык-Кульской области на 2016–2019 годы*. Они рассматриваются в следующем разделе.

2.2. Конкретные меры государственной политики

Реализуемые меры поддержки сельского хозяйства и смежных отраслей можно подразделить на несколько групп: 1) меры налоговой и тарифной политики, 2) меры финансовой поддержки предприятий, 3) обеспечение государственных услуг, 4) меры торговой политики.

2.2.1. Налоговая и тарифная политика

В Кыргызстане для сельскохозяйственных производителей установлен крайне льготный режим налогообложения. Они уплачивают только земельный налог (заменяющий подоходный налог, налог на прибыль, налог на добавленную стоимость (НДС) и иные налоги) и социальные взносы. Базовые ставки земельного налога установлены на очень низком уровне и почти не менялись с 1997 года, когда этот налог был впервые введен в действие. Если учесть, что с тех пор уровень цен (по дефлятору ВВП) вырос в 8,5 раз, то реальная величина ставок земельного уменьшилась в это же количество раз. По состоянию на 2021 год, типичная величина базовых ставок налога, устанавливаемых Налоговым кодексом на уровне района, составляла 2-5 долларов США в год за один гектар орошаемой пашни; ставки на земли под многолетними насаждениями ниже в 1,5-2 раза чем ставки для орошаемой пашни, на богарную пашню – ниже в 6-10 раз, на сенокосы – в 10-30 раз, на пастбища – в 30-50 раз. Эти ставки понижаются еще на 50% в высокогорных и отдаленных местностях. Местные органы власти имеют право корректировать эти ставки, но нечасто пользуются этим правом. Из сказанного следует, что величина ставок земельного налога является символической. По имеющимся

оценкам¹⁸, эффективная ставка земельного налога составляет порядка 0,1–0,2 % от валового дохода крестьянского хозяйства. Члены крестьянских хозяйств уплачивают взносы по государственному социальному страхованию (включает пенсионное и обязательное медицинское страхование) по тем же ставкам, что и земельный налог. Косвенным результатом того, что ставки очень низкие, является маленький размер пенсии, когда крестьянам приходит время начать ее получать.

Сельскохозяйственные производители, перерабатывающие продукцию собственного производства, также уплачивают только земельный налог. Это является еще одним (помимо, например, стремления к обеспечению гарантированных поставок стандартизованного сырья) стимулом к вертикальной интеграции.

Сельскохозяйственные кооперативы, торгово-логистические центры сельскохозяйственного назначения, машинно-тракторные станции освобождаются от уплаты налога на прибыль и НДС. Поставки кормов, сельскохозяйственных машин, племенных сельскохозяйственных животных и семенных материалов, минеральных удобрений и средств химической защиты растений освобождаются от НДС на производство и, в некоторых случаях, на импорт. До 2019 г. большинство предприятий пищевой и перерабатывающей промышленности было освобождено от налога на прибыль; согласно ППКР № 263 от 3.06.2019 эта льгота была заменена на снижение ставки НДС на 80 % (т.е. с 12 % до 2,4 %). Сельскохозяйственные кооперативы как работодатели также уплачивают взносы по государственному социальному страхованию по пониженной ставке – 2 % вместо обычных 17,25 % от номинальной заработной платы работников.

Поскольку практически все предприятия, участвующие в производстве сельскохозяйственной продукции, не являются плательщиками НДС, они также не могут воспользоваться нулевой ставкой НДС на экспорт и получить зачет на НДС, входивший в стоимость приобретенных несельскохозяйственных ресурсов.

По тарифам за услуги по подаче поливной воды сложилась ситуация, схожая с земельным налогом, – ставки этих тарифов были утверждены еще в 1999 г. и с тех пор не менялись. Даже изначально они были очень низкими: 0,03 сома¹⁹/м³ весной и летом с понижением в осенне-зимнее время и в местностях с неблагоприятными природно-

¹⁸ См. (Mogilevskii, 2020).

¹⁹ В 1999 г. 1 доллар США стоил 39 сомов; в марте 2021 г. обменный курс составлял 84,9 сомов/доллар.

климатическими условиями. К настоящему времени эти ставки, по которым вода отпускается из магистральных каналов ассоциациям водопользователей, стали чисто символическими. Ставки отпуска воды ассоциациями конечным пользователям – крестьянским хозяйствам варьируют в зависимости от местных факторов; типичный уровень²⁰ этих ставок – 0,2–0,3 сома/м³. В зависимости от выращиваемых культур и потребности в поливной воде это может означать расходы в размере 10–12 долларов США на один гектар в год, что также является очень маленькой величиной.

Равным образом совсем небольшими являются и платежи за пользование пастбищами, взимаемые пастбищными комитетами с владельцев скота. С одной головы МРС взимается сумма, эквивалентная 0,3–0,5 доллара США в год; для одной головы КРС или лошади ставка составляет 1,0–1,2 доллара США. Многие крестьяне, владеющие всего несколькими головами скота и пользующиеся только ближними/присельными пастбищами, вообще ничего не платят.

Ставки тарифов на электроэнергию в Кыргызстане в целом являются очень низкими, не исключение и ставки для сельскохозяйственных потребителей. В настоящее время они уплачивают 2,24 сома/кВт-ч, что составляет около 0,03 доллара США/кВт-ч. Для насосных станций, подающих поливную воду, установлен тариф на уровне 0,78 сома/кВт-ч (около 1 цента за кВт-ч).

В некоторых случаях ПКР также устанавливает пониженный на 50–60 % тариф для железнодорожных перевозок отдельных сельскохозяйственных продуктов на экспорт (картофель) или от производителей к перерабатывающим предприятиям (сахарная свекла).

Можно заметить, что очень низкие тарифы налогов и услуг естественных монополий приводят к тому, что у получателей этих платежей (местные органы самоуправления, водные, энергетические и транспортные предприятия) аккумулируются очень небольшие суммы, недостаточные для сколько-нибудь эффективного поддержания производственной деятельности, по крайней мере, на текущем уровне, не говоря уже о развитии. Такая политика фактически перекладывает все бремя предоставления государственных услуг на государственный бюджет или, в некоторых случаях, на предприятия в других отраслях экономики (например, основную сумму платежей в

²⁰ Здесь и далее оценки типичного уровня платежей основаны на данных исследований Института государственного управления и политики Университета Центральной Азии.

Пенсионный фонд и Фонд обязательного медицинского страхования вносят крупные предприятия промышленности, связи, финансового сектора и т.п. и их работники).

Таким образом, государство в Кыргызстане предоставляет сельскохозяйственным производителям очень льготный режим уплаты налогов и разнообразных тарифов. При этом они почти никогда не связаны напрямую с экспортной деятельностью, содействие экспорту может быть косвенным и состоять в снижении издержек потенциальных экспортеров.

2.2.2. Финансовая поддержка предприятий

Одним из основных инструментов государственной поддержки сельскохозяйственных производителей и перерабатывающих предприятий является проект субсидированных кредитов «Финансирование сельского хозяйства» (ФСХ). Реализация этого проекта началась в 2013 г., и с тех пор государственный бюджет ежегодно выделяет средства для субсидирования процентных ставок по банковским кредитам. В 2021 году началась реализация очередного, девятого по счету проекта, который поэтому называется ФСХ-9 (см. Таблицу 2). Выдачей и администрированием этих кредитов занимаются коммерческие банки Кыргызстана (10 банков в 2021 г.). Они выдают кредиты предприятиям под коммерческую ставку, но конечному получателю кредит достается по существенно сниженной ставке, при этом разница покрывается из средств проекта ФСХ.

Условия по кредитам для пользователей являются достаточно привлекательными. В зависимости от конкретных деталей займа (направление использования, подотрасль и т.п.) ставки могут составлять 6–10 % годовых, срок займа – 1,5–5 лет, льготный период – 6–12 месяцев. Займы могут предоставляться как на беззалоговой основе, так и с предоставлением залога, причем возможно использование услуг Гарантийного фонда (см. ниже). Сумма беззалогового кредита не должна превышать 150 тыс. сомов (чуть меньше 2 тыс. долларов США), а срок – 18 месяцев. Для залоговых кредитов сельскохозяйственным производителям в зависимости от подотрасли и назначения кредита (на приобретение оборудования, установку водосберегающих систем орошения, насаждение садов, переход к органическому производству и т.п.) сумма кредита может достигать 10 млн сомов (более 100 тыс. долларов США). Для предприятий перерабатывающей промышленности сумма

займа может составлять от 1 до 150 млн. сомов (от 12 тыс. до 1,77 млн долларов США). Для сравнения, в 2020 г. коммерческие кредиты выдавались сельскохозяйственным предприятиям в среднем под 17,4 % на 1–3 года и под 14,8 % на срок свыше трех лет (источник: НБКР).

За весь период 2013–2020 гг. всего было выдано кредитов на общую сумму 40,4 млрд сомов, что составило 2,5 % от валового выпуска сельского хозяйства за этот же период времени (источники данных: Министерство финансов КР и НСК). В республиканском бюджете на 2021 г. заложены расходы на субсидирование процентных ставок в размере 1112 млн сомов, что составляет около 13 млн долларов США по текущему обменному курсу, или 0,6 % общих расходов республиканского бюджета, или 0,2 % от ожидаемого значения ВВП на 2021 г. Из приведенных величин можно сделать вывод, что масштаб этой программы не очень велик и в принципе не способен радикально изменить общую ситуацию с доступом крестьян к финансовым ресурсам. Однако этот проект полезен для более коммерчески ориентированных сельскохозяйственных производителей.

По данным Министерства финансов, животноводство получило 68 % всех субсидированных кредитов, растениеводство – 14 %, перерабатывающая промышленность – 19 %. Средняя сумма кредита в рамках проекта ФСХ на одного получателя за все годы составила около 330 тыс. сомов в животноводстве и растениеводстве (менее 4 тыс. долларов США по текущему обменному курсу), в перерабатывающей промышленности – 4,3 млн сомов (около 50 тыс. долларов США). Это можно интерпретировать таким образом, что средства в основном берутся на пополнение оборотных средств или приобретение не очень дорогостоящих основных фондов, например, покупку скота. Обращают на себя внимание также доминирование животноводства в общей структуре кредитования и низкая доля растениеводства. Проект ФСХ-9 предусматривает направлять на животноводство не более 50 % всех кредитных ресурсов, а на перерабатывающую промышленность – не менее 30 %. Также заявлен приоритет кредитования предприятий, работающих на экспорт. О том, в какой степени коммерческие банки соблюдают вышеуказанные пропорции, заложенные в проекте, информации нет. В целом, неизвестно, проводилась ли оценка эффективности использования субсидированных средств с точки зрения влияния на рост производства, экспорт, занятость и структуру сектора. Учитывая

то значение, которое государство придает этому проекту²¹, проведение такой оценки было бы весьма полезно.

В Кыргызстане действует программа льготного лизинга сельскохозяйственной техники, реализуемая через государственный Айыл банк. Используя средства кредита Евразийского банка реконструкции и развития и другие ресурсы, государство предоставляет сельскохозяйственным производителям возможность приобрести тракторы и другую технику по договорам лизинга на условиях, много лучших, чем рыночные: ставка 6–11 % в год на срок до 10 лет. По этой программе уже предоставлено около 3 тыс. единиц различной сельскохозяйственной техники стоимостью более 3 млрд сомов (по состоянию на конец 2018 г., источник: *Основные направления фискальной политики Кыргызской Республики на 2020–2022 годы*). Эта техника позволила укомплектовать 71 машинно-тракторную станцию по всей стране, в том числе 38 частных и 33 муниципальных.

Согласно нотификации G/AG/N/KGZ/7 о мерах внутренней поддержки сельского хозяйства в 2017 г., поданной Делегацией Кыргызской Республики во Всемирной торговой организации (ВТО) 16.05.2019²², вышеуказанными двумя программами исчерпывается перечень мер политики, отнесенных к «янтарной корзине» согласно классификации ВТО. В 2017 г. расходы государственного бюджета по этим программам составили: ФСХ – 950 млн сомов (около 14 млн долларов США), программа лизинга – 413 млн сомов (около 6 млн долларов США); в сумме эти расходы образуют менее 1 % общих расходов государственного бюджета или 0,65 % валового выпуска сельского хозяйства.

Согласно ППКР № 145 от 13.03.2017 государство предоставляет дотации семеноводческим хозяйствам в целях обеспечения сельских товаропроизводителей высококачественными сертифицированными семенами пшеницы, ячменя и люцерны. В 2020 г. потребность в средствах на эти цели составила 86,5 млн сомов (около 1 млн долларов США, источник: *Основные направления фискальной политики Кыргызской Республики на 2021–2023 годы*). В дополнение к этим дотациям Правительство²³ предоставило право семеноводческим хозяйствам, получившим кредитные средства,

²¹ Многие документы, перечисленные в Таблице 2 и рассмотренные в разделе 2.1, ссылаются на проект ФСХ как на предполагаемый источник средств для реализации государственной политики в сфере сельского хозяйства.

²² Наиболее свежая из доступных нотификаций на момент подготовки данной работы.

²³ ППКР № 220 от 27.04.2020.

осуществлять возврат кредитной задолженности в виде сортовых сертифицированных семян приоритетных сельскохозяйственных культур собственного производства в пределах суммы, не превышающей 70 процентов от имеющейся задолженности по кредитному договору.

Другим инструментом, позволяющим облегчить доступ сельскохозяйственных производителей к кредиту, стал Гарантийный фонд (ГФ), учрежденный ПКР в 2016 г. Он капитализирован за счет средств государственного бюджета и НБКР, по состоянию на конец февраля 2021 г. его капитал составляет 4,2 млрд сомов (около 50 млн долларов США; источник данных: ГФ). Он выдает гарантии предприятиям, у которых не хватает залогов для получения кредитов в коммерческих банках. Сумма гарантии может составить до 50 % стоимости требуемого залога, но не более 30 млн сомов (около 350 тыс. долларов США), на срок до 4 лет. В случае сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий за свои услуги по большинству гарантийных продуктов фонд взимает разовую комиссию в размере 2 % от суммы гарантии. С начала функционирования и по февраль 2021 г. ГФ выдал агропромышленному комплексу гарантий на сумму 1,031 млрд сомов (около 12 млн долларов США), что составило 36 % от общего портфеля гарантий.

Одним из крупных источников финансирования для агропромышленного комплекса Кыргызстана является Российско-Кыргызский фонд развития (РКФР). Это фонд был учрежден в 2014 г. на основе соглашения между ПКР и Правительством Российской Федерации (ПРФ). Он был создан для поддержки процессов адаптации Кыргызской Республики при ее вхождении в Евразийский экономический союз (ЕАЭС). ПРФ предоставило капитал Фонда в размере 500 млн долларов США. РКФР управляется совместно правительствами двух стран.

РКФР имеет два основных вида продуктов: 1) кредитные линии для малого и среднего бизнеса, предоставляемые через коммерческие банки Кыргызстана, и 2) прямые кредиты, выдаваемые Фондом более крупным заемщикам. По данным на март 2021 г. РКФР выдает кредиты на срок до 10 лет суммой до 25 млн долларов США (здесь и далее источник: РКФР). Процентные ставки составляют 4–7 % в долларах США; по некоторым продуктам возможна выдача кредитов в сомах, при этом процентная ставка составляет 8–14 % в год. По данным на 30.06.2020 задолженность банков перед РКФР в рамках кредитных линий составила 95 млн долларов США, задолженность клиентов прямого

кредитования фонду была равна 106 млн долларов США. За все время функционирования РКФР он одобрил 1,9 тыс. проектов на сумму 433 млн долларов США, при этом доля агропромышленного комплекса составила 23% от общей суммы кредитования. Средний размер кредита в отрасли составил 65 тыс. долларов США. Эта средняя величина складывается из множества сравнительно мелких кредитов сельскохозяйственным производителям и немногих сравнительно крупных (измеряемых в млн долларов) кредитов перерабатывающим предприятиям.

РКФР имеет отдельные продукты для ряда агропродовольственных отраслей, включая производство и переработку молока и мяса, выращивание форели, хранение и переработку овощей и фруктов. Эти финансовые продукты предусматривают несколько более льготные ставки по кредитам (на нижней границе указанных выше диапазонов) и сниженный минимальный размер займов (до 100 тыс. долларов США) для кредитов, выдаваемых фондом напрямую заемщикам, работающим в отдаленных/менее развитых регионах. Фонд также предоставляет специальные продукты для финансирования экспортных операций, в частности, он рефинансирует коммерческие банки-партнеры, осуществляющие факторинговые операции по поддержке экспорта агропродовольственной продукции в Россию. Он также кредитует инвестиционные проекты в Кыргызстане с российским участием в капитале, предполагающие закупки оборудования и технологий в России и/или экспорт продукции в Россию. По этим продуктам финансирование предоставляется не только в сомах или долларах США, но и в российских рублях.

Разнообразие и последовательное использование субсидируемых государством кредитов для поддержки сельского хозяйства и пищевой промышленности отражает видение государственных органов и многих представителей бизнес-сообщества, состоящее в том, что основной проблемой агропродовольственного сектора является нехватка капитала у предприятий. Трудно не согласиться, что это одна из ключевых проблем отрасли. Вместе с тем усиленный акцент на финансовой помощи отодвигает на второй план другие не менее важные сферы, остро требующие поддержки и реформ: 1) предоставление общественных благ/государственных услуг (см. раздел 2.2.3), 2) человеческий капитал и 3) доступ к технологиям (см. раздел 1.1). Характерно, что мер

государственной поддержки в части человеческого капитала и доступа к технологиям²⁴ почти не предпринимается.

2.2.3. Оказание государственных услуг

Используемые в Кыргызстане меры поддержки сельского хозяйства включают бюджетные программы предоставления услуг общего характера: финансирование деятельности органов по защите растений и животных, закупки сельскохозяйственных химикатов и ветеринарных лекарственных средств, поддержку селекционной и племенной работы, развитие механизации сельского хозяйства, мониторинг пастбищ, поддержание и развитие ирригационной инфраструктуры, предоставление сельскохозяйственным производителям льготных товарных кредитов в виде семян, горюче-смазочных материалов и других материально-технических ресурсов. Значительная часть этих мер реализуется в рамках Программы государственных инвестиций (ПГИ), объединяющей проекты международных организаций развития.

Представление о ресурсах, распределяемых через расходную часть государственного бюджета, можно составить по данным Таблицы 3. В нее включены как некоторые из мер, описанных в разделе 2.2.2, так и расходы на оказание государственных услуг и проекты ПГИ. Очевидно, что в целом размер государственных расходов на поддержку сельского хозяйства невелик и недостаточен²⁵, хотя в последние годы отмечается тенденция к увеличению этих расходов – для сравнения, в 2014 г. их общая сумма составляла 2,1 млрд сомов (39 млн долларов США) или чуть более 1 % от валового выпуска отрасли (источник: (Могилевский, 2016)).

Таблица 3. Расходы республиканского бюджета на сельское хозяйство, 2020 г.

Вид расходов и ведомство	Сумма
Текущие расходы, млн сомов	3 286,6
Министерство сельского хозяйства, пищевой промышленности и мелиорации	444,2

²⁴ За исключением, возможно, семеноводства. Характерно, что даже в семеноводстве поддерживается традиционное, оставшееся с советских времен производство семян пшеницы, ячменя и люцерны, тогда как в основной экспортной отрасли – производстве фасоли – есть только одно семеноводческое предприятие второй группы (т.е. способное только к репродукции, но не к первичному семеноводству), не способное изменить ситуацию в отрасли.

²⁵ Это также отмечается в работе (Накobyuan et al, 2018).

Вид расходов и ведомство	Сумма
Государственное агентство водных ресурсов	1 389,2
Госинспекция по ветеринарной и фитосанитарной безопасности	603,1
Министерство финансов (проект ФСХ)	850,0
Программа государственных инвестиций, млн сомов	1 765,0
Министерство сельского хозяйства, пищевой промышленности и мелиорации	534,0
Министерство финансов	108,3
Государственное агентство водных ресурсов ²⁶	850,5
Государственное агентство по делам местного самоуправления и межэтнических отношений	272,2
Всего	
Млн сомов	5 051,6
Млн долларов США	65,3
% общих расходов бюджета	2,8
% валового выпуска продукции сельского хозяйства	2,0

Источники: Закон КР № 14 от 31.12.2020 «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики “О Республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2020 год и прогнозе на 2021–2022 годы”», НБКР, НСК

Среди проектов ПГИ выделяется *Пилотный проект по развитию молочной отрасли в Иссык-Кульской области*, реализуемый при поддержке Всемирного банка и Продовольственной и сельскохозяйственной организации ООН (FAO). За последние годы это единственный проект, для реализации которого была утверждена отдельная государственная программа (см. Таблицу 2). Целью проекта, как сформулировано в тексте этой программы, является «повышение экономической эффективности молочной отрасли на основе производства конкурентоспособной продукции и достижения устойчивого экспорта в Иссык-Кульской области с последующим применением результатов пилотной Программы в регионах республики». Таким образом, это один из немногих инструментов государственной политики в явном виде направленный на развитие экспорта агропродовольственной продукции. Его реализация включает решение следующих задач:

²⁶ Только проекты, связанные с сельским хозяйством.

- ветеринарно-санитарная охрана территории области;
- обеспечение контроля здоровья животных и проведение профилактических мероприятий;
- Идентификация и отслеживание животных;
- Развитие молочной отрасли через увеличение и улучшение качества производства, гигиены сбора, транспортировки и хранения молока.

Проект обеспечен ресурсами государственного бюджета (2,1 млн долларов США), Всемирного банка (5,0 млн долларов США) и FAO (0,3 млн долларов США).

Выбор молочной отрасли и Иссык-Кульской области для этого проекта очевиден и целесообразен. По природно-климатическим условиям эта область хорошо подходит для развития молочного животноводства, она граничит с Казахстаном – естественным премиальным (благодаря гораздо более высокому уровню доходов населения) рынком для производимой продукции. Кроме того, территория области связана только небольшим количеством дорог с остальными частями страны, так что в ней легче добиться создания зоны, свободной от болезней животных. В этой области ранее уже были осуществлены успешные проекты развития экспорта (см. врезку).

Врезка. Производитель сыров и другой молочной продукции ЗАО «Сут Булак»

В январе 1996 года, в рамках реализации межправительственной Кыргызско-Швейцарской молочной программы, было создано Закрытое акционерное общество (ЗАО) «Сут Булак», средства на создание которой предоставило Правительство Швейцарии. Оно же стало основным акционером, а часть акций была бесплатно роздана фермерам Иссык-Кульской области. Предприятие было создано в восточной части области, в высокогорном Тюпском районе, в экологически чистой местности, схожей со Швейцарией по природным условиям. Высота над уровнем моря играла важное значение, так как были нужны альпийские луга (1700–2500 метров над уровнем моря) с их особым разнотравьем. В настоящее время структурно компания «Сут Булак» является частью большой сыроваренной компании из Швейцарии «Spielhofer Swisscheese SA». Швейцарские специалисты принимают активное участие в деятельности компании «Сут Булак», передают и поддерживают передовой опыт производства сыров швейцарского качества.

Компания имеет развитую систему сбора молока у фермеров через пункты сбора молока в селах Тюпского района Иссык-Кульской области. Внедрённая система контроля позволяет обеспечивать качество на всех этапах производства от собранного молока до конечного продукта. В компании внедрена и сертифицирована система менеджмента безопасности пищевых продуктов по требованиям схемы сертификации FSSC 22000, ее лаборатория аккредитована по международному стандарту ГОСТ ИСО/МЭК 17025, продукция компании была сертифицирована «Центром развития халяль индустрии».

Компания производит в основном сыры (в том числе является одним из очень немногих производителей твердых сыров в Кыргызстане), а также творог, масло и другую молочную продукцию. Помимо продажи своей продукции во всех розничных сетях страны, «Сут Булак» имеет фирменный магазин в Бишкеке, столице Кыргызстана, и экспортирует свою продукцию в Казахстан и другие страны.

Источник: сайт компании <http://www.cheese.kg/index.html>.

2.2.4. Внешнеторговая политика

Наиболее важное изменение, произошедшее в последние годы и связанное с внешнеторговой политикой Кыргызстана, – это вступление в Евразийский экономический союз (ЕАЭС). Кыргызстан стал членом ЕАЭС 12 августа 2015 г.²⁷

При вступлении в ЕАЭС в Кыргызстане были большие ожидания расширения экспорта вообще и агропродовольственного экспорта, в частности, в другие стран-члены союза, которые и до того были крупнейшими потребителями экспортной продукции Кыргызстана. Реальность показала, что эти ожидания не были обоснованными. Зарегистрированный экспорт агропродовольственной продукции в Россию и Казахстан в 2015 г. (году вступления в ЕАЭС) резко упал (см. Рисунок 2б) и затем медленно восстанавливался, но пока что не достиг уровня 2013 г.

Падение экспорта может объясняться рядом причин, только в небольшой степени связанных со вступлением в ЕАЭС. Во-первых, на экспорт негативно повлияла динамика

²⁷ В данном разделе в значительной степени использованы материалы серии публикаций FAO «Обзор агропродовольственной торговой политики в постсоветских странах», см. (Могилевский, 2016), (Могилевский, 2017), (Могилевский, 2018), (Могилевский, 2020).

обменных курсов²⁸, приведшая к удорожанию и, как следствие, к снижению конкурентоспособности кыргызской продукции на рынках России и других стран ЕАЭС. Во-вторых, введение Россией продовольственных контр-санкций и ужесточение контроля Россельхознадзора на границах России в целях предотвращения реэкспорта санкционной продукции косвенно ударило по экспорту овощей и фруктов из Кыргызстана в Россию. В 2017–2018 гг. 18–19 % всей плодоовощной продукции, идущей из Кыргызстана в Россию, не были пропущены Россельхознадзором, поскольку отсутствовали или были неправильно оформлены фитосанитарные сертификаты и другая требуемая документация. В-третьих, в последние годы автомобильный транзит через Казахстан заметно осложнился, так как несмотря на совместное участие в ЕАЭС и формальное отсутствие таможенной границы между двумя странами казахская сторона усилила контроль на границе и далеко не всегда пропускает грузовые автомобили из Кыргызстана. Частично это связано с декларируемым стремлением предотвратить реэкспорт непродовольственной китайской продукции, на которую нет надлежащих сертификатов происхождения, а частично может иметь политические причины. В-четвертых, вследствие устранения таможенной границы между Казахстаном и Кыргызстаном в рамках процесса присоединения к ЕАЭС резко ухудшился учет торговых потоков между Кыргызстаном и остальными странами ЕАЭС, так что не исключено, что реальный экспорт из Кыргызстана в ЕАЭС упал не так сильно, как это следует из официальной статистики.

Отклонение реальности от ожидаемых результатов от вступления в ЕАЭС скорее свидетельствует о необоснованности этих ожиданий. Тарифные барьеры в торговле Кыргызстана со странами ЕАЭС практически отсутствовали и до вступления в Союз. Нетарифные барьеры остались, и никто не обещал их снижать специально для Кыргызстана. Усиленный контроль на границе между Казахстаном и Кыргызстаном для предотвращения неформального реэкспорта вводился и прежде, так что его также нельзя отнести к специфическим эффектам ЕАЭС. В то же время, насколько необоснованной кажется увязка проблем в торговле с Казахстаном и Россией с ЕАЭС, настолько же кажется очевидным, что участие в ЕАЭС как таковое почти не дало и позитивных

²⁸ Из-за падения цен на нефть в 2014–2015 гг. российский рубль и казахстанский тенге резко девальвировались практически ко всем валютам, включая кыргызский сом. Обменный курс сома к рублю укрепился с 1,52 в 2013 г. до 1,06 в 2015 г.; аналогично, курс сом/тенге изменился с 0,318 в 2013 г. до 0,205 в 2016 г.

результатов для торговли агропродовольственными товарами. Надежды на структурные изменения или на приток иностранных инвестиций в результате вступления в ЕАЭС пока что не реализовались, а без этого рассчитывать на рост экспорта на рынки этого союза затруднительно. Установление партнерских отношений между российскими и казахстанскими корпорациями с оборотами, исчисляемыми сотнями миллионов или миллиардами долларов США, с одной стороны, и, за очень немногими исключениями, небольшими кыргызстанскими предприятиями (см. раздел 1.3), имеющими во многие десятки и сотни раз меньший размер, с другой, весьма проблематично.

Одним из последствий вступления в ЕАЭС стала значительная реформа системы технического регулирования и санитарного, ветеринарно-санитарного и карантинного фитосанитарного контроля в Кыргызстане. Это предполагает реализацию комплекса мероприятий по гармонизации законодательства, модернизации и расширению спектра имеющихся лабораторий, их аккредитации в уполномоченных структурах ЕАЭС, обучению всех участников рынка и др. Ввиду технической сложности адаптации ко всем этим изменениям Кыргызстан получил отсрочку по присоединению ко многим из существующих в ЕАЭС технических регламентов на срок от 6 до 48 месяцев; по большинству регламентов, касающихся пищевой промышленности и безопасности питания, отсрочка составила 24 месяца. Россия предоставила Кыргызстану техническую помощь по переоборудованию лабораторий и прочим реформам инфраструктуры качества. Схожие меры принимаются и по совершенствованию санитарного, ветеринарного и фитосанитарного контроля в Кыргызстане. Если приведение системы фитосанитарного контроля в соответствие с правилами ЕАЭС не вызывало особых вопросов, и Решением Совета ЕЭК № 56 от 21.08.2015 она была признана эквивалентной системам других стран ЕАЭС, то с ветеринарным контролем ситуация иная. Система ветеринарного контроля Кыргызстана была признана эквивалентной системам, установленным в остальных странах–членах ЕАЭС, по результатам аудита, проведенного уполномоченными органами других стран ЕАЭС, одобренным Советом Евразийской экономической комиссии (ЕЭК), только в марте 2019 г. Это стало результатом значительных усилий по приведению ветеринарной системы страны в соответствие с нормами ЕАЭС; в частности, в октябре 2017 года была принята Программа Правительства КР «Развитие ветеринарной службы Кыргызской Республики на 2018–2023 годы». По мере завершения работ по модернизации

лабораторий и их аккредитации, совершенствованию систем санитарного, ветеринарного и фитосанитарного контроля сертификаты соответствия, декларации о соответствии, принятые изготовителями продукции, ветеринарные и фитосанитарные сертификаты, выданные по Единой форме ЕАЭС соответствующими уполномоченными органами КР, включенными в единый реестр ЕАЭС, признаются на всей территории ЕАЭС. В феврале 2019 года Российская Федерация разрешила поставки сырого мяса, мясной продукции и меда из Кыргызстана при условии осуществления его ветслужбой усиленного лабораторного контроля, оформления предварительных уведомлений на каждую поставляемую партию через российскую информационную систему «Меркурий. Уведомления» и пересечения этой продукцией границы в специально установленных пунктах пропуска. При этом с начала 2017 года Казахстан разрешает транзит кыргызской мясной продукции в Российскую Федерацию только железнодорожным транспортом в пломбированных вагонах и контейнерах. В то же время, как упоминалось выше, продолжают выявляться многочисленные нарушения при поставках плодоовощной продукции из Кыргызстана в Россию, состоящие в основном в неправильном оформлении или отсутствии фитосанитарных сертификатов и маркировки грузов. Это свидетельствует о том, что проблема состоит не только/не столько в адаптации правовой и технической системы к нормам ЕАЭС, сколько в ознакомлении предпринимателей с правилами экспорта и убеждении их в том, что исполнение этих правил обязательно. В свою очередь, исполнение этих правил означает необходимость осуществления инвестиций в оборудование и обучение персонала для выполнения всех санитарных и фитосанитарных (СФС) требований и технических регламентов.

Одной из отраслей экономики Кыргызстана, в наибольшей степени затронутых вступлением страны в ЕАЭС и бурной динамикой обменных курсов, оказалась мукомольная промышленность. Традиционно она зависит от импорта казахстанского зерна, которое добавляется к отечественной пшенице для того, чтобы улучшить потребительские свойства производимых муки и макаронных изделий. В августе 2015 года отрасль подверглась двойному удару. Во-первых, при вступлении в ЕАЭС была отменена сезонная пошлина на импорт муки в размере 3 сома/килограмм (в то время адвалорный эквивалент составлял около 20%), которая защищала мукомолов Кыргызстана от конкуренции со стороны казахстанской муки. Во-вторых, произошла резкая

девальвация тенге, в результате которой товары из Казахстана на рынке Кыргызстана подешевели примерно в два раза. В результате мука, произведенная в Кыргызстане, стала гораздо дороже муки, импортируемой из Казахстана. Чтобы помочь отрасли, импорт зерна пшеницы и производство муки из импортной пшеницы были освобождены от налога на добавленную стоимость (НДС) в размере 12%. Эта мера уменьшила издержки мукомольных предприятий (хотя и за счет доходов государственного бюджета), но не компенсировала полностью падение их ценовой конкурентоспособности в сравнении с казахстанской мукой. В целях исключения потерь доходов государственного бюджета в ноябре 2017 года было восстановлено взимание НДС на импорт пшеницы и произведенной из нее муки.

Помимо вступления в ЕАЭС имели место и другие изменения в торговой политике, влияющие/способные повлиять на экспорт агропродовольственной продукции. Недавно в Российской Федерации вступили в силу требования об обязательной маркировке разных видов продукции, в том числе молочной (начиная с 1.07.2021). В ЕЭК рассматривается вопрос о распространении этих требований на все страны ЕАЭС. Это имеет непосредственное отношение к деятельности экспортеров Кыргызстана, работающих на российский рынок. Россия решила оказать техническую помощь Кыргызстану по созданию системы маркировки товаров средствами идентификации; соответствующее межправительственное соглашение было подписано 25 февраля 2021 г. В рамках этого соглашения России выделит Кыргызстану 623 млн рублей (около 8 млн долларов США) на безвозмездной основе.

Для облегчения доступа продукции из Кыргызстана на рынок Европейского Союза (ЕС) Правительство направило в Европейскую комиссию (ЕК) запрос на предоставление стране тарифных льгот в рамках Всеобщей системы преференций (GSP+). Этот запрос поступил в ЕК 25 мая 2015 года, и через полгода она предоставила²⁹ Кыргызстану преференции в рамках GSP+. Эти льготы вступили в силу 27 января 2016 года после публикации решения ЕК в Официальном журнале ЕС³⁰. Благодаря этому производители из Кыргызстана получили возможность беспошлинно поставлять в ЕС более 6 тысяч наименований товаров, включая свежие и переработанные фрукты (консервы, соки),

²⁹ Commission Delegated Regulation (EU) 2016/79 of 25 November 2015.

³⁰ OJ L 17/2, 26.01.2016.

сухофрукты, орехи, фасоль, пищевые продукты и табак. Нужно отметить, что устранение тарифных барьеров не освобождает товары из Кыргызстана от необходимости соответствовать СФС требованиям ЕС. Согласно данным внешнеторговой статистики Кыргызстана, экспорт агропродовольственной продукции в ЕС в течение уже более десяти лет почти не меняется и остается на низком уровне 5–10 млн долларов США в год (более половины занимает одна культура – фасоль), так что воспользоваться льготами GSP+ производителям из Кыргызстана пока что не удалось.

В целях предотвращения вывоза из страны необработанной продукции и сохранения ресурсной базы для отечественной кожевенной промышленности ППКР³¹ ввело пошлины на экспорт за пределы ЕАЭС и стран-участниц Зоны свободной торговли СНГ необработанных шкур крупного рогатого скота и лошадей в размере 20%, но не менее 0,2 евро/килограмм. До сих пор эти шкуры экспортировались в основном в Китай. В 2015 году их экспорт составил 9,8 тысячи тонн стоимостью 2,4 миллиона долларов США; в 2020 г. экспорт этих шкур не зафиксирован, хотя по близким кодам (шкуры весом не более, а менее 16 кг) небольшой экспорт имел место. Характерно, что в отчете НСК об объемах промышленного производства в 2019–2020 гг. нет сведений о каком-либо производстве кожевенной продукции из произведенной в стране сельскохозяйственной продукции; иными словами, эта экспортная пошлина не сработала.

Последней по времени, но не по значению мерой торговой политики стал временный запрет ряда агропродовольственных товаров, спровоцированный пандемией COVID19. Он был введен в марте 2020 г.³², а затем существенно расширен в ноябре-декабре 2020 г.³³ Первоначальный список товаров, запрещенных к экспорту за пределы ЕАЭС на срок до шести месяцев, включал пшеницу и пшеничную муку, растительное масло, сахар, рис и некоторые другие товары. Все перечисленные товары обычно Кыргызстаном не экспортируются, а импортируются; цены на эти товары в Кыргызстане не субсидируются. Это означает, что данный запрет в условиях неопределенности, связанной с происходившим в это время закрытием границ, в основном имел психологическое значение, экономических причин для экспорта как не было, так и нет. В ноябре список был дополнен живыми животными: лошадьми, КРС, МРС и домашней

³¹ ППКР № 254 от 16.05.2016.

³² ППКР № 174 от 22.03.2020.

³³ ППКР № 569 от 19.11.2020 и ППКР № 638 от 30.12.2020.

птицей. Это дополнение было вызвано уже не пандемией, а другими причинами – ростом потребительских цен (см. раздел 1.4) и резко возросшим экспортом КРС и МРС в Узбекистан. Министерство сельского хозяйства, инициировавшее запрет на вывоз скота, аргументировало его тем, что рост цен на мясо вызван оттоком маточного поголовья скота на экспорт. Действительно, экспорт КРС и МРС в Узбекистан увеличился с 0,6 и 4,6 тыс. голов в 2019 г. до 10,4 и 36,1 тыс. голов в 2020 г. (источник: НСК). Этот бурный рост был вызван, по-видимому, программой субсидирования импорта живого скота, реализуемой правительством Узбекистана³⁴. В какой степени рост внутренних цен на мясо связан с экспортом живого скота неясно; приведенные выше объемы экспорта животных составляют менее 1 % поголовья этих животных в Кыргызстане.

Можно заметить, что два последних примера мер политики (экспортные пошлины на шкуры и запрет на экспорт скота) направлены на ограничение экспорта, а не на его развитие.

В целом, значительные изменения, произошедшие в торговой политике Кыргызстана в последние годы, такие как вступление в ЕАЭС или получение статуса GSP+, пока что не оказали большого влияния на агропродовольственный экспорт Кыргызстана. По-видимому, основные барьеры для экспорта связаны не с торговой политикой и взаимодействием со странами-партнерами, а со структурными проблемами агропродовольственного сектора внутри страны, о которых шла речь выше.

3. Заключение

Для современного сельского хозяйства Кыргызстана характерна низкая производительность, которая тесно связана с недостаточным использованием технологий, деградацией ирригационной и пастбищной инфраструктуры, недостаточными инвестициями в производственные активы, экологически неустойчивыми практиками ведения хозяйства и т.д. Преобладающие в сельском хозяйстве Кыргызстана мелкие хозяйства страдают от отсутствия экономии на масштабе, недостаточного доступа к рынкам готовой продукции и производственных ресурсов, нехватки человеческого

³⁴ Согласно Постановлению Президента Республики Узбекистан от 29.01.2020 субсидия на импорт одной головы КРС составляет 2 млн узбекских сумов (около 200 долларов США), а на импорт одной головы МРС – 0,4 млн узбекских сумов (около 40 долларов США), источник: <https://uza.uz/ru/posts/o-dopolnitelnykh-merakh-gosudarstvennoy-podderzhki-zhivotnov-30-01-2020>.

капитала, затрудняющего использование современных технологий, и социального капитала/доверия, приводящего к проблемам с появлением кооперативов или контрактных отношений с перерабатывающими предприятиями. При этом показатели производительности у немногих сохранившихся крупных хозяйств находятся примерно на том же уровне, что и у мелких. Они испытывают негативное влияние тех же факторов низкой производительности, что были упомянуты выше. В последние годы возникают новые, коммерчески ориентированные, часто вертикально интегрированные хозяйства, которые, возможно, являются более производительными. Однако таких хозяйств в Кыргызстане пока что не очень много и по ним нет данных.

Недостаточная сельскохозяйственная производительность выливается в низкую конкурентоспособность на внешних рынках и, как следствие, в стагнирующий агропродовольственный экспорт, сконцентрированный на небольшом количестве преимущественно сырых продуктов и на немногих традиционных рынках. Пищевая промышленность также сталкивается с проблемами малого размера предприятий и недостаточного доступа к рынкам. Экспорт пищевой промышленности, за исключением молочной, пока что незначителен. Обратной стороной недостаточной внешней ориентации сельского хозяйства (т.е. сравнительно небольшой зависимости как от экспортных рынков, так и от импортных производственных ресурсов) оказалась сравнительная устойчивость отрасли в условиях пандемии COVID19; сельское хозяйство не претерпело такого спада, как почти все остальные отрасли экономики Кыргызстана.

До некоторой степени экспортный потенциал сельского хозяйства и пищевой промышленности Кыргызстана страдает от имеющейся информационной асимметрии на внешних рынках. Например, на внутреннем рынке указание на географию происхождения некоторых продуктов (нарынское мясо, ат-башинский мед, баткенский рис и т.п.) служит сигналом для местного потребителя о том, что это продукт премиального сегмента. Эти знания совершенно отсутствуют за рубежом, что лишает экспортера возможности получить премиальную наценку (в сравнении с реализацией на внутреннем рынке). Теоретически такие знания у иностранных потребителей можно создать через проведение целенаправленных информационно-рекламных кампаний. На практике это очень дорого и потенциальные объемы экспорта могут не окупить затрат на рекламу.

Государство оказывает сельскому хозяйству страны значительную поддержку в виде очень низких ставок налогов и обязательных платежей. Эти ставки настолько низки, что дальнейшее их снижение уже почти невозможно. Одновременно с этим (и закономерно) оказание государственных услуг сельскохозяйственным производителям сильно ограничено и недостаточно, хотя в последнее время наращиваются объемы финансовой поддержки отрасли, особенно в сфере предоставления сравнительно дешевых кредитов. В сфере внешнеэкономической политики важнейшим изменением последних лет стало вступление Кыргызстана в ЕАЭС, которое само по себе, по-видимому, не оказало существенного влияния на агропродовольственный экспорт Кыргызстана. Государственная стратегия развития агропродовольственного экспорта иногда сочетается с принятием конкретных мер, этот экспорт ограничивающих.

В работе (Накобыан et al, 2018) сформулированы рекомендации по развитию сельского хозяйства Кыргызстана: 1) улучшить доступ к рынкам и повышать конкурентоспособность, 2) оказать помощь мелким производителям в доступе к рынкам и переходу к видам деятельности с большей добавленной стоимостью, 3) создать благоприятную среду для инвестиций и предоставления услуг сельскохозяйственным производителям. Очень важно также предпринимать меры по укреплению доверия между всеми заинтересованными сторонами в отрасли. В пищевой промышленности, по-видимому, целесообразно поддерживать экспортную деятельность путем выделения/расширения инвестиционных субсидий для инновационных нишевых продуктов, для которых объемы производства – не главное и, следовательно, существует возможность конкуренции с гораздо более крупными зарубежными производителями. Необходимо также поддерживать совместные предприятия, осуществляющие передачу технологий и ноу-хау. Выполнение этих рекомендаций позволит укрепить наметившиеся ростки коммерчески и экспортно-ориентированных производств, привлечь внутренние и иностранные инвестиции в сельское хозяйство Кыргызстана, повысить производительность отрасли и обеспечить ее устойчивое развитие и в экономическом, и в социальном, и в экологическом смысле.

Литература и использованные источники

ЗАО «Сут Булак». www.cheese.kg.

Информационно-правовой портал «Токтом». Законодательство Кыргызстана онлайн. online.toktom.kg.

Министерство экономики и финансов Кыргызской Республики. www.minfin.kg.

Могилевский, Р. (2016) *Кыргызстан*. В: Обзор агропродовольственной торговой политики в постсоветских странах. 2014–15 / Под ред. И.Кобуты и Е.Кривонос, Рим, FAO.

Могилевский, Р. (2017) *Кыргызстан*. В: Обзор агропродовольственной торговой политики в постсоветских странах. 2015–16 / Под ред. И.Кобуты, Е.Кривонос и К.Шредер, Рим, FAO.

Могилевский, Р. (2018) *Кыргызстан*. В: Обзор агропродовольственной торговой политики в постсоветских странах. 2016–17 / Под ред. И.Кобуты и Е.Кривонос, Рим, FAO.

Могилевский, Р. (2020) *Кыргызстан*. В: Обзор агропродовольственной торговой политики в постсоветских странах. 2017–18 / Под ред. И.Кобуты и О.Пантелеевой, Рим, FAO.

Национальный статистический комитет Кыргызской Республики. www.stat.kg.

Национальный банк Кыргызской Республики. www.nbkr.kg.

FAO Food Price Index. www.fao.org/worldfoodsituation/foodpricesindex/en/.

Hakobyan, A., Tuschneider, D. and T. Koshmatov (2018) *Kyrgyz Republic: Developing Agri-Food Value Chains*, World Bank, Washington DC.

Lerman, Z. and D. Sedik (2009) *Agrarian Reform in Kyrgyzstan: Achievements and the Unfinished Agenda*. Policy Studies on Rural Transition No, 2009-1, FAO.

Mogilevskii, R., Abdrazakova, N., Bolotbekova, A. et al (2017) *The outcomes of 25 years of agricultural reforms in Kyrgyzstan*. Discussion Paper No. 162, Leibniz Institute of Agricultural Development in Transition Economies (IAMO), Halle (Saale), Germany.

Mogilevskii, R. and K. Akramov (2014) *Trade in Agricultural and Food Products in Central Asia*. University of Central Asia – Institute of Public Policy and Administration (IPPA) Working Paper No. 27.

UN Comtrade Database. comtrade.un.org/data/.

World Bank. Databank. World Development Indicators. databank.worldbank.org/source/world-development-indicators.