Евразийский центр
по продовольственной
безопасности

Продовольственная безопасность в Евразийском регионе 2017

Сборник тематических исследований

ECFS

Евразийский центр
по продовольственной
безопасности

Продовольственная безопасность в Евразийском регионе 2017

Сборник тематических исследований

ECFS
Евразийский центр
по продовольственной
безопасности

ISBN 978-5-9908414-1-3

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 2017: сборник тематических исследований» публикуется на условиях лицензии Creative Commons «Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International» (С указанием авторства-Некоммерческая-Без производных 4.0 Всемирная).

Научные редакторы:

П. Пинструп-Андерсен, заслуженный профессор Корнелльского университета
С. А. Шоба, член-корреспондент РАН, профессор МГУ имени М. В. Ломоносова
П. П. Сорокин, кандидат сельскохозяйственных наук, профессор РГАУ–МСХА имени К. А. Тимирязева

Технические редакторы:

М. Нежлукто
Х. Стил
Ю. Митусова

© 2017 Евразийский центр по продовольственной безопасности, Москва, Россия.

Право на использование изображений в данной публикации принадлежит ООО «Эксперт» и ответственность за их использование лежит на ООО «Эксперт»

Содержание

Предисловие 5

Развитие органического сельского хозяйства в России
(Юлия Митусова, Анна Буйволова) 7

Краткое содержание 9
Исходная информация 10
Вопросы политики 14
Заинтересованные стороны 18
Варианты политики 21
Задание 26
Рекомендации 26
Список использованной литературы 28
Рекомендованная литература 28
Приложение 29
Список сокращений 30

Анализ влияния шоков в продовольственной системе на благосостояние населения Кыргызстана
(Екатерина Якубович, Дильбара Кирбашева) 31

Краткое содержание 33
Обзор ситуации в продовольственной системе Кыргызской Республики 33
Анализ факторов дестабилизации продовольственной системы 36
Интересы и мотивы действий заинтересованных сторон, их реакция на возникавшие шоки в продовольственной системе 38
Варианты политики 42
Задание 45
Выводы и рекомендации 45
Список использованных источников 47
Нормативно-правовые акты и документы Правительства Кыргызстана 47
Список сокращений 48

Повышение устойчивости сельскохозяйственного сектора к засухе в Узбекистане: от управления кризисными ситуациями к смягчению рисков засухи
(Азиз Нурбеков, Алишер Мирзабаев) 49

Краткое содержание 51
Введение и обзор ситуации 51
Концептуальная основа 52
Методология и данные 53
Результаты и обсуждение 54
Заключение и предложения 61
Задание (вариант расширенного задания в виде ролевой игры на аудиторном занятии) 62
Задание (вариант короткого задания для выполнения дома) 63
Список использованной литературы 64

© 2017 Евразийский центр по продовольственной безопасности, Москва, Россия.

Рекомендованная литература 65
Приложение 66

Государственная ценовая политика в отношении пшеницы в Узбекистане
(Бахром Миркасимов, Зиёдулло Парпиев) 67

Краткое содержание 69
Исходная информация 69
Проблемы на уровне политики 73
Ценовые шоки на международных рынках в 2007–2008 гг. 75
Заинтересованные стороны 76
Варианты политики 77
Задание 79
Рекомендации по вопросам политики 79
Список использованной литературы 81
Рекомендованная литература 81
Список сокращений 82

Государственная политика Таджикистана в области ценообразования на продукты питания
(Мавзуна Каримова, Абдухалил Наджибуллоев) 83

Краткое содержание 85
Исходная информация 86
Вопросы политики 90
Варианты политики 92
Заинтересованные стороны 100
Задание 101
Рекомендации по вопросам политики 101
Список использованной литературы 103
Рекомендованная литература 103
Список сокращений 104

Семенной сектор Кыргызстана в условиях членства в ЕАЭС
(Абдухаким Исламов, Абдыбек Асаналиев) 105

Краткое содержание 107
Исходная информация 107
Ситуация в семенном секторе Кыргызской Республики 109
Нормативно-правовая база селекции и семеноводства 110
Заинтересованные стороны 111
Общие проблемы и проблемы сектора 113
Общие выводы 115
Рекомендации по вопросам политики 116
Приоритетные рекомендации 117
Задание 117
Список использованной литературы 119
Приложение 120
Список сокращений 122
Приложение 123

© 2017 Евразийский центр по продовольственной безопасности, Москва, Россия.

Предисловие

Развитие стран Евразийского региона определяется социально-политическими и природно-экономическими факторами. После распада Советского Союза, в условиях независимости, в этих странах приходится решать сложные вопросы организации производства, торговых отношений, создания ресурсной базы для развития сельского хозяйства. Для ряда стран, особенно Среднеазиатского региона, встал вопрос обеспечения продовольственной безопасности. Это обусловлено не только природными и социальными особенностями этих стран, но и, главным образом, нарушенностью сложившихся за долгие годы связей между государствами Советского Союза, которые обеспечивали сбалансированность экономических отношений. Кроме этого страны региона имеют разное «наследство» с точки зрения развитости промышленного производства, потенциала торговли, выхода на рынки сбыта своей продукции.

В сфере обеспечения продовольственной безопасности список сложностей чрезвычайно велик. Здесь и недостаточность и нестабильность объема производства продуктов питания внутри отдельно взятых экономик, а следовательно, значительная импортная зависимость, и низкий платежеспособный спрос населения на фоне повышения цен на продовольствие, и экономическая недоступность продовольствия для определенных слоев населения; немаловажна также проблема качества поставляемых продуктов питания. Кроме этого накладываются и природные факторы – деградация земель, частые засухи, недостаток водных ресурсов, которые снижают сельскохозяйственный потенциал этих стран.

Для привлечения внимания общественности и лиц, принимающих решения, к вышеуказанным проблемам инициативой Евразийского Центра по продовольственной безопасности МГУ имени М. В. Ломоносова и Всемирного банка была организована серия тематических исследований (кейсов), освещающих ключевые аспекты продовольственной безопасности в отдельных странах региона. Настоящий сборник продолжает данную серию и посвящен Кыргызстану, Таджикистану, Узбекистану и России.

Реализация мер по обеспечению продовольственной безопасности в каждой стране решается политико-административными решениями, которые реализуются на разных уровнях административного управления. Однако предпринимаемые на правительственном уровне меры должны быть подкреплены достоверной информацией по каждому рассматриваемому вопросу. Поэтому предлагаемые тематические исследования (кейсы) являются важным и достоверным источником информации для рекомендаций по решению конкретных задач обеспечения продовольственной безопасности.

В настоящем сборнике представлено шесть кейсов, освещающих ряд важных направлений продовольственной безопасности Евразийского региона.

Для Кыргызстана представлены материалы, освещающие актуальные проблемы селекции и семеноводства; рассматриваются пути улучшения сложившейся неблагоприятной ситуации в данной области. Обсуждаются шоки продовольственной системы страны, рассматриваются меры борьбы с ними. Среди последних можно выделить совершенствование практики сельскохозяйственного страхования, развитие Фонда помощи социально уязвимым слоям населения, повышение производительности и эффективности сельскохозяйственного производства.

Немаловажным в обеспечении продовольственной безопасности Узбекистана является смягчение рисков засухи. Ключевые меры при этом – страхование; повышение эффективности использования водных ресурсов путем очистки, ремонта и обслуживания ирригационно-дренажных систем; выведение засухоустойчивых сортов; внедрение водосберегающих технологий орошения земель и др. Кроме того, рассматривается вопрос ценообразо-

© 2017 Евразийский центр по продовольственной безопасности, Москва, Россия.

вания на одну из стратегически важных культур в Узбекистане – пшеницу и на продукты питания в целом в Таджикистане.

Для Таджикистана рассматривается комплекс стабилизационных мер, основанный на разработке и принятии долгосрочной Стратегии поддержки продовольственных цен на оптимальном уровне; Концепции продовольственной безопасности страны на период до 2030 г.; Программы продовольственной помощи беднейшим слоям населения; Концепции развития территориальных агрокластеров; а также совершенствование механизма кредитования и предоставления льгот для сельхозпроизводителей, мониторинга цен и индикаторов продовольственной безопасности.

Получены интересные результаты исследования состояния органического сельского хозяйства в России, обеспечивающего население экологически чистыми продуктами питания. Это направление проходит этап своего становления. Его развитию препятствуют отсутствие нормативно-правовой базы, систем сертификации производства продуктов питания и распространения и доступа продуктов органического земледелия.

Кейсы, включенные в данный сборник, ориентированы на специалистов в области сельского хозяйства, рационального природопользования; представителей государственных и правительственных учреждений; представителей общественных, профессиональных и коммерческих организаций, связанных с продовольственной безопасностью; сельхозпроизводителей, предпринимателей. Они послужат основой для принятия адекватных управленческих решений по каждому из рассматриваемых вопросов.

С. А. Шоба
Директор,
Евразийский центр
по продовольственной безопасности,
Московский государственный университет
имени М.В. Ломоносова

© 2017 Евразийский центр по продовольственной безопасности, Москва, Россия.

Развитие органического сельского хозяйства в России

Юлия Митусова, Анна Буйволова

© 2017 Евразийский центр по продовольственной безопасности, Москва, Россия.

Краткое содержание

Цель данного исследования – предложить меры политики для развития органического сельского хозяйства в России.

Органический сектор сельского хозяйства в России динамично развивается с начала 2000-х гг. Площадь органически сертифицированных земель только с 2014 по 2015 г. увеличилась на треть, достигнув 385 тыс. га. В стоимостном выражении за последние 15 лет рынок органической продукции вырос в 10 раз. Однако несмотря на общую положительную динамику, органический сектор России недостаточно развит по сравнению со странами – лидерами по производству и потреблению органических продуктов.

Необходимы политические меры, направленные на содействие развитию органического сельского хозяйства в России, чтобы страна, как заявлено на политическом уровне, стала ведущим производителем «здоровых, экологически чистых, качественных продуктов питания».

Развитие органического сельского хозяйства в России сдерживается рядом факторов:

- ✓ **институциональной структурой сектора «органики»** – отсутствие национальной концепции сбора данных и нормативно-правовой системы регулирования в области органического сельского хозяйства;
- ✓ **внутренним спросом** – низкая покупательная способность потребителей, узнаваемость органической продукции на продуктовых полках, конкуренция со стороны других «здоровых» продуктов питания и вопросы, связанные с доверием как фактором, сдерживающим развитие рынка «органики»;
- ✓ **производством** – невысокая численность производителей органической продукции, отсутствие государственной поддержки органического сельского хозяйства и специализированных образовательных программ;
- ✓ **экспортом** – отсутствие гармонизации российских стандартов по органической продукции со стандартами других стран, а также мер поддержки и продвижения экспорта российских органических продуктов.

Основными заинтересованными сторонами сектора органического сельского хозяйства России являются производители органических продуктов, ритейлеры, потребители, ассоциации производителей, государственные структуры и научно-образовательные учреждения.

Политические меры, направленные на развитие органического сельского хозяйства в России, которые рассматриваются в данном исследовании, могут быть реализованы в краткосрочной перспективе и, как ожидается, окажут непосредственное влияние на рассматриваемый сектор. Варианты политики разделены на три группы:

(1) Меры политики, направленные на обеспечение условий для развития сектора «органики» (стимулирующие предложение и спрос), которые включают разработку нормативно-правовой системы регулирования в области органического сельского хозяйства и создание системы сбора данных;

(2) Меры политики, направленные на стимулирование предложения органических продуктов, в том числе на предоставление консультационных услуг в области органического сельского хозяйства, а также меры, ориентированные на производителей и переработчиков продукции;

(3) Меры политики, направленные на стимулирование спроса на органические продукты, включая повышение информированности общественности об органических продуктах и введение единого национального логотипа для органических продуктов.

Предлагаемые меры политики основаны на том, что целью развития сектора «органики» в России, во-первых, является развитие внутреннего рынка и, во-вторых, – наращивание экспортного потенциала. Однако, в связи с тем что в России только менее 1 % населения регулярно потребляет органическую продукцию, ее рынок оценивается как ограниченный. Дополнительные данные и исследования необходимы для (1) определения потенциала внутреннего рынка органической продукции и, следовательно, (2) принятия решения о наиболее оптимальном подходе к развитию сектора в долгосрочной перспективе: на чем сосредоточить меры политики – на развитии внутреннего рынка или на развитии экспортного потенциала.

© 2017 Евразийский центр по продовольственной безопасности, Москва, Россия.

Исходная информация

Определение и принципы органического сельского хозяйства

Концепция, теоретические основы и методология ведения органического сельского хозяйства были разработаны в Европе и Соединенных Штатах Америки в начале XX в. К основоположникам органического движения относятся ученые: А. Говард, Р. Маккаррисон, Ф. Х. Кинг, В. Нортборн, Э. Бальфур, Ж. И. Родейл и Л. Бромфилд [1]. Они работали над решением проблем эрозии и истощения почв, сокращения разнообразия сортов сельскохозяйственных культур, неудовлетворительного качества продовольствия и кормов для скота, а также низкого уровня жизни сельского населения [2].

Термин «органическое сельское хозяйство» широко используется в международной литературе и официальных документах в большинстве англоязычных стран. В европейских странах существуют эквивалентные термины: во Франции и Германии – «биологическое», или «био», в Нидерландах, Польше, Чехии – «экологическое», или «эко». Дискуссии по вопросу терминологии еще не завершены, однако термин признан на международном уровне и широко распространен во всем мире.

Общепринятое определение термина «органическое сельское хозяйство» разработано следующими организациями: Международной федерацией движения за органическое сельское хозяйство (IFOAM), Продовольственной и сельскохозяйственной организацией ООН (ФАО), Министерством сельского хозяйства США (USDA), Исследовательским институтом органического сельского хозяйства (FiBL). Сходство всех определений заключается в ограничении на использование химических удобрений, пестицидов, ГМО и других синтетических материалов в сельскохозяйственных системах. Органическое сельское хозяйство стремится удовлетворить растущие потребности населения в продуктах питания без риска потери урожайности в долгосрочной перспективе, сохраняя природные процессы и биологические циклы в экосистеме.

В рамках настоящего тематического исследования используется определение IFOAM [3], которое идентично определению «органическое сельское хозяйство», приведенному в российских национальных стандартах (см. Государственное регулирование и сертификация органических пищевых продуктов): «Органическое сельское хозяйство – производственная система, которая поддерживает здоровье почв, экосистем и людей. Зависит от экологических процессов, биологического разнообразия и природных циклов, характерных для местных условий, избегая использования неблагоприятных ресурсов. Органическое сельское хозяйство объединяет традиции, нововведения и науку, чтобы улучшить состояние окружающей среды и развивать справедливые взаимоотношения и достойный уровень жизни для всего вышеуказанного». Термин «органические продукты» в рамках данного исследования используется для определения продуктов питания, производимых в системе органического сельского хозяйства.

Принципы органического земледелия в настоящее время рассматриваются как основа развития этой отрасли во всем мире.

- ✓ **Принцип здоровья** – органическое сельское хозяйство должно поддерживать и улучшать здоровье почвы, растений, животных, людей и планеты как единого и неделимого целого.
- ✓ **Принцип экологии** – органическое сельское хозяйство должно основываться на принципах существования естественных экологических систем и циклов, работая, сосуществуя с ними и поддерживая их.
- ✓ **Принцип справедливости** – органическое сельское хозяйство должно строиться на отношениях, которые гарантируют справедливость с учетом общей окружающей среды и жизненных возможностей.
- ✓ **Принцип заботы** – управление органическим сельским хозяйством должно носить предупредительный и ответственный характер для защиты здоровья и благополучия нынешних и будущих поколений и окружающей среды [4].

В последнее десятилетие в России наблюдался рост продаж и объемов производства органической продукции, а также все чаще стали употребляться понятия «органические продукты» и «органическое сельское хозяйство».

© 2017 Евразийский центр по продовольственной безопасности, Москва, Россия.

Органическое сельское хозяйство в России: органические земли, производители и ритейлеры

По состоянию на 2015 г., площадь сертифицированных под органическое сельское хозяйство земель в стране составляла 385 140 га (в том числе находившихся в процессе конверсии), в то время как в 2005 г. – всего 6 900 га [5]. Особенно стремительный рост площади таких земель наблюдался в 2014 и 2015 гг.: за 2 года – 139 292 га. В то же время органические земли в России составляют лишь 0,2 % общей площади сельскохозяйственных земель в стране [6, с. 42, 46]. Однако не все органические сертифицированные земли в России возделываются. Процесс перехода от традиционного сельского хозяйства к органическому занимает около трех лет. Поэтому некоторые фермеры не начинают пользоваться землей до тех пор, пока не смогут производить на ней органическую продукцию (после окончания трехлетнего конверсионного периода).

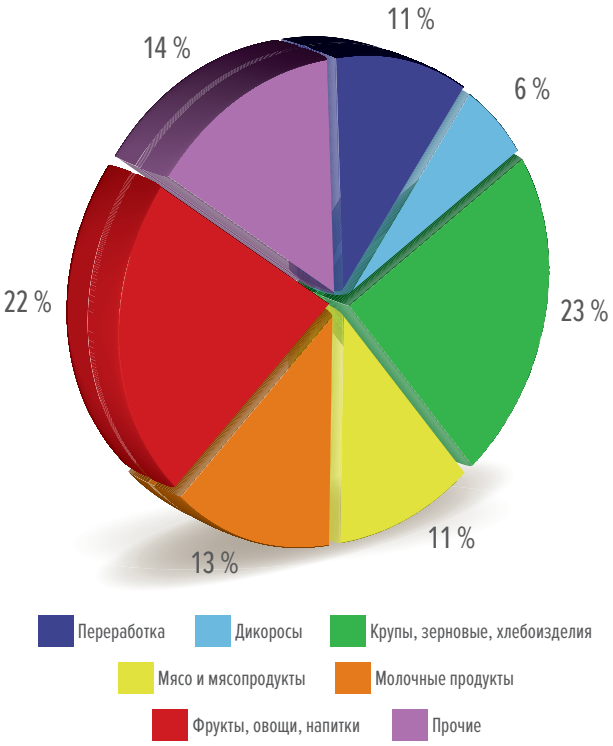
По разным оценкам, число производителей органических продуктов в России составляет от 70 до 90 [7, 8]. Это не идет ни в какое сравнение, например, с Индией (585 000 производителей), Германией (25 078) и США (14 871) [6, с. 62]. Более 60 российских компаний имеет международные органические сертификаты (EU и NOP)[1]. Большинство органических ферм в России малые и средние по площади (от 50 до 1 500 га)[2]. Основную часть органических продуктов выпускают более крупные производители, которые являются владельцами от 1 500 до 3 000 га земель, а также холдинги, в состав которых могут входить от 3 до 11 сельскохозяйственных предприятий. При этом в некоторых холдингах органическую продукцию может производить только часть входящих в его состав предприятий, а другая часть может находиться в стадии конверсии или принятия решения о переходе на органическое производство.

Производители органических продуктов в России выращивают преимущественно зерновые (23 %) и плодоовощные (22 %) культуры. На молочную продукцию приходится 13 % органического производства, на мясо и мясопродукты – 11 % (рис. 1). Большая часть производителей органической продукции в России находится в европейской части страны и сконцентрирована в Ярославской, Саратовской, Ростовской и Московской областях, Краснодарском крае (рис. 2).

Крупнейшими производителями органической продукции являются агрохолдинги «Агриволга» (бренд «Углече поле»), «Аривера» и «Савинская нива». Они представлены в розничной торговле и имеют собственные специализированные магазины, расположенные преимущественно в Москве и Санкт-Петербурге. Розничные каналы сбыта органических продуктов можно разделить на четыре группы:

- ✓ супермаркеты (в основном класса «премиум»), такие как «Азбука вкуса» и «Глобус гурмэ». В этих магазинах нет специально выделенных полок для органических продуктов, и «органику» можно найти на пол-

Рис. 1. Органическое производство в России по видам деятельности

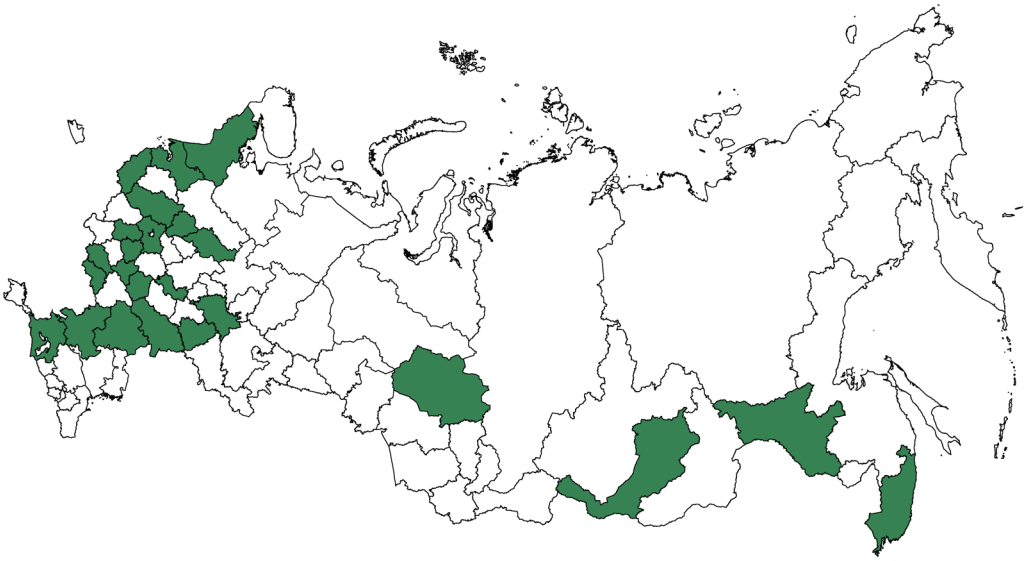


Источник: Национальный органический союз, 2016.

[1] По данным интервью с К. Фирсовой, заместителем директора, руководителем направления Органик Экологического союза Санкт-Петербурга http://ecounion.ru/ (Август 2017 г.).
[2] По данным интервью с С. А. Коршуновым, председателем правления Союза органического земледелия http://sozrf.ru/ (Август 2017).

© 2017 Евразийский центр по продовольственной безопасности, Москва, Россия.

Рис. 2. Распределение производителей органических продуктов по регионам



Источник: Национальный органический союз и Союз органического земледелия, 2017.

ках рядом с продуктами для здорового питания и фермерскими продуктами;

- ✓ малые продуктовые магазины, позиционирующие себя как магазины правильного и натурального питания, например: «Город-сад», «LavkaLavka». Продажи базируются на пропаганде здорового образа жизни и альтернативного (face-to-face) маркетинга. Внимание потребителей сосредоточено не на конкретных этикетках, а на концепции здорового образа жизни. В таких магазинах нет существенного различия между органическими и другими «натуральными» продуктами;

Рис. 3. Продуктовые полки в магазине «Биостория» с органическими (красный круг) и неорганическими (синий круг) продуктами

- ✓ специализированные магазины органических продуктов, например: «Органик маркет» и «Биостория». Продажи здесь прежде всего ориентированы на органические продукты. На ценниках обязательно указано, является ли продукт органическим сертифицированным или нет (рис. 3). Большая часть продукции – импорт. Отечественные продукты в основном представлены продуктами с коротким сроком хранения (молоко, мясо) и крупами.

- ✓ интернет-магазины, такие как «Биостория» (http://store.biostoria.ru), «Аривера» (http://www.arivera.ru), в которых представлена продукция непосредственно от производителей, и большое количество интернет-магазинов, которые продают «здоровые», «эко», «био» продукты, например «Экотопия» (https://ecotopia.ru). Онлайн-продажи органических продуктов питания – доступный способ приобрести «органику» для потребителей по всей России.

География производства и торговли органической продукцией связана с местом жительства большинства ее потребителей. Поскольку

© 2017 Евразийский центр по продовольственной безопасности, Москва, Россия.

в России органическая продукция в 2–5 раз дороже, чем традиционная, крупнейшими рынками её сбыта являются Москва и Санкт-Петербург, на которые приходится более 70 % общего объема продаж (доходы и покупательная способность населения здесь выше, чем в других городах [7]). Органические продукты, в отличие от традиционных, чаще всего имеют более короткие сроки хранения (например, органическое молоко хранится 3–5 суток), что не позволяет перевозить их на большие расстояния.

Рынок органической продукции в России: объем, темп роста и внутреннее потребление

Российский рынок органической продукции, по сравнению с зарубежным, достаточно молод и в настоящее время находится на начальном этапе развития. В стоимостном выражении за последние 15 лет он вырос в 10 раз: с 16 млн долл. в начале 2000-х гг. до 160 млн долл. США в 2016 г. [7]. Изначально рынок «органики» на 100 % был представлен импортной продукцией (в основном из Германии, Франции и Италии), но в 2016 г. «органика» отечественного производства составила уже 10 % общего объема рынка [7].

В 2010–2014 гг. рынок органической продукции увеличивался в среднем на 10 % в год [7]. По ряду причин – экономический спад в России, который привел к снижению реальных доходов населения, и продовольственное эмбарго, введенное в 2014 г., – рост рынка в 2015–2016 гг. был более умеренным, возрастая ежегодно, по оценкам Национального органического союза, на 4 %. Однако, несмотря на позитивные изменения за последнее десятилетие, доля России на мировом рынке органических продуктов составляет лишь 0,2 %.

В связи с недостаточностью данных об органическом рынке России, сложно оценить перспективы его развития и дать точную оценку объема внутреннего потребления в будущем.

Государственное регулирование и сертификация органических продуктов питания

В настоящее время производство и распространение органической продукции в России регулируют 3 национальных стандарта (ГОСТ) .

- ✓ ГОСТ Р 56104–2014 «Продукты пищевые органические. Термины и определения» от 10 сентября 2014 г. содержит определения терминов органического сельского хозяйства, органического производства и его правил, органических пищевых продуктов и органической сертификации и инспекции.
- ✓ ГОСТ Р 56508–2015 «Продукция органического производства. Правила производства, хранения, транспортирования» от 30 июня 2015 г. содержит правила по органическому производству (в том числе растениеводству, животноводству, пчеловодству, аквакультуре); по переходу на органическое производство; по производству органических кормов; по сбору, упаковке, транспортированию и хранению органических продуктов; по маркировке органических продуктов.
- ✓ ГОСТ Р 57022–2016 «Продукция органического производства. Порядок проведения добровольной сертификации органического производства» от 5 августа 2016 г. устанавливает правила добровольной сертификации органического производства.

Кроме того, в 2016 г. разработан межгосударственный стандарт (ГОСТ 33980–2016/CAC/GL 32-1999, NEQ). Данный стандарт регулирует органическое производство в странах СНГ и вступит в силу в январе 2018 г., заменив все 3 российских национальных стандарта. Стандарт обеспечивает согласованный подход к требованиям, определяющим производство органической продукции, ее маркировку и связанную с этим информацию о продукте. Однако на данный момент, кроме России, только Кыргызстан и Таджикистан приняли межгосударственный стандарт по органическому производству.

Перечисленные стандарты распространяются на продукцию органического производства растительного, животного, микробного происхождения, а также аквакультуры в натуральном, обработанном или переработанном виде, употребляемую человеком в пищу, используемую в качестве корма для животных, посадочного и посевного материала, а также устанавливают требования к ее производству (изготовлению), хранению, транспортированию.

В настоящее время проект Федерального закона «О производстве и обороте органической продукции» находится на рассмотрении в Государственной думе Российской Федерации и может быть

© 2017 Евразийский центр по продовольственной безопасности, Москва, Россия.

принят до конца 2017 г.[3] Закон приводит основные понятия (органическая продукция, её производство и оборот), устанавливает правовые основы регулирования отношений в области производства и оборота органической продукции, а также предусматривает обязательную аккредитацию органов по сертификации, ведение единого государственного реестра производителей органической продукции, вводит единую маркировку.

В России действует 2 типа компаний, осуществляющих сертификацию производителей органических продуктов: (1) отечественные и (2) международные. Работа российских сертифицирующих команий основана на частных стандартах, они проводят инспекции в соответствии с системами добровольной сертификации, которые зарегистрированы в Росстандарте. Частные стандарты чаще всего являются адаптированными переводами европейских. Однако с введением ГОСТ Р 56508–2015 сертификаторы всё чаще стали осуществлять свою деятельность в соответствии с его требованиями.

На отечественном рынке работают 3 российских сертификационных компании: Органик Эксперт (http://organik-expert.ru/), Экологический Союз (http://ecounion.ru/) с собственной программой экологической маркировки «Листок жизни» и Эко-Контроль (http://eco-control.ru/). Кроме того, на проведение инспекционных работ в России имеют разрешение ЕС 15 международных сертификационных компаний[4]. Среди них ABCert AG (http://www.abcert.de/), Lacon Institut (http://www.lacon-institut.com/) – Германия, Ecocert (http://www.ecocert.com/en) – Франция, Bio Inspecia (http://www.bio-inspecta.ch/) – Швейцария, Ecoglobe – Армения (http://ecoglobeorganic.com/).

Работа компаний, осуществляющих сертификацию производителей органической продукции в России, скорее всего изменится после принятия Федерального закона «О производстве и обороте органической продукции»; и они будут обязаны получить разрешение в Росаккредитации. В настоящее время ни одна из сертифицирующих компаний, работающих в России, не имеет такой аккредитации [7], поскольку, согласно действующему законодательству, она не является обязательной.

Вопросы политики

Несмотря на то что в течение последнего десятилетия органическое сельское хозяйство в России активно развивалось, а отечественное производство органических продуктов питания значительно увеличилось, существует ряд вопросов в области политики, которые тормозят развитие данного сектора. Можно выделить 4 блока вопросов политики: (1) институциональная структура сектора «органики»; (2) внутренний спрос на такую продукцию; (3) производство органической продукции и (4) ее экспорт.

Вопросы политики, связанные с институциональной структурой сектора «органики»

В декабре 2015 г. в ежегодном послании Федеральному Собранию Российской Федерации В. Путин заявил, что Россия способна стать крупнейшим мировым поставщиком «здоровых, экологически чистых, качественных продуктов питания»[5]. Однако до сих пор никаких значительных изменений, ни в условиях развития сектора органического сельского хозяйства, ни в разработке и принятии мер поддержки данного сектора, не произошло. В связи с этим создание институциональной структуры сектора «органики» для расширения производства и потребления органических продуктов питания по-прежнему остается весьма актуальной проблемой.

- ✓ *Определение термина «органический продукт» и их узнаваемость «органики» на полках в супермаркетах.* Несмотря на то что национальные стандарты (ГОСТ) дают четкое определение органических продуктов питания[6], потребители не всегда имеют

[3] Данный кейс написан, основываясь на допущении, что Закон об органическом сельском хозяйстве принят. Соответственно, авторы не предлагают рекомендаций касательно нормативно-правового регулирования данной отрасли.
[4] http://rosorganic.ru/files/perechen-zarub-inspection.pdf.
[5] Interfax. 3 декабря, 2015. «Путин назвал РФ потенциально крупнейшим в мире поставщиком экологически чистых продуктов» http://www.interfax.ru/business/482981.
[6] Органический пищевой продукт – продукт в натуральном или переработанном виде, произведенный из сырья растительного и животного происхождения, выращенного в зонах для ведения органического сельскохозяйственного производства, а также лесная, пчело- и рыбопродукция, выращенная, произведенная, переработанная, сертифицированная, этикетированная, сохраненная и реализуемая в соответствии с правилами органического производства, предназначенная для потребления в пищу в переработанном или непереработанном виде. (ГОСТ Р 56104–2014).

© 2017 Евразийский центр по продовольственной безопасности, Москва, Россия.

точное представление о том, что означает термин «органический», и чем органические продукты отличаются от продуктов с маркировкой «эко», «био», «натуральный» и т.д., которые нередко соседствуют на полках в супермаркетах. У органических продуктов нет единого узнаваемого логотипа, что, в свою очередь, не позволяет потребителям легко отличить органический продукт от неорганического.

- ✓ *Отсутствие национальной системы сбора данных.* Во-первых, Федеральная служба государственной статистики России (Росстат) не ведет сбор данных по органическому сельскому хозяйству. Во-вторых, в России нет открытой базы данных с перечнем всех производителей «органики», что усложняет процесс поиска информации о сертифицированных производителях. В-третьих, в системе таможенного контроля нет отдельного таможенного кода для органических продуктов питания, вследствие чего сложно осуществлять учет экспорта/импорта «органики».

- ✓ *Отсутствие инфраструктуры для исполнения Федерального закона «Об органическом производстве и обороте продукции».* Даже если Закон будет принят в ближайшие несколько месяцев, в данный момент нет четкого распределения ролей между государственными органами и частными организациями в сфере сертификации, инспекции и в целом регулировании рассматриваемого сектора. Остаются открытыми следующие вопросы: какое агентство будет вести реестр производителей органических продуктов питания? Какой орган будет заниматься мониторингом и регулированием производства и реализации «органики» – Россельхознадзор, осуществляющий ветеринарный и фитосанитарный надзор, или Роспотребнадзор, осуществляющий регулирование в сфере защиты прав потребителей? Изменится ли роль частных сертифицирующих компаний после принятия закона?

Без разработки соответствующей институциональный инфраструктуры и распределения полномочий между государственными агентствами и частными организациями Закон будет иметь декларативный характер и его реализация не будет эффективной.

Вопросы политики, связанные с внутренним спросом

В России органические продукты питания регулярно потребляет менее 1 % населения [7], в основном жители Москвы и Санкт-Петербурга. Спрос на органические продукты в России лимитирован следующими факторами: (1) низкая покупательная способность населения; (2) конкуренция со стороны «экологических», «фермерских», «здоровых» продуктов питания, которые воспринимаются как альтернатива органических; (3) доверие как фактор, сдерживающий развитие рынка «органики».

- ✓ *Низкая покупательная способность населения.* В России органические продукты входят в ценовой сегмент класса премиум, что делает их недоступными для большей части населения страны, в связи с этим текущий потенциал рынка «органики» ограничен. Ситуация может измениться, если органические продукты подешевеют или в случае положительной динамики уровня жизни и доходов населения. В то же время в странах ЕС, где самые высокие показатели в мире по доле органических продуктов на рынке продуктов питания и потребления на душу населения [6], их стоимость всего на 15–50 % выше, чем обычных продуктов питания [7].

- ✓ *Конкуренция со стороны продуктов «здорового» питания.* Более 80 % потребителей органических продуктов питания покупают «органику» с целью заботы о личном здоровье, здоровье семьи и детей, для ведения здорового образа жизни или из-за специальных требований к питанию (аллергия, вегетарианство и т.д.) [7]. В то же время на рынке имеется большое количество продуктов здорового питания с маркировкой «эко», «био» и т.д., которые могут расцениваться как альтернатива органическим продуктам.

- ✓ *Доверие как фактор, сдерживающий развитие рынка «органики».* С одной стороны, доверие является одним из основных факторов, определяющих приверженность потребителей тем или иным брендам на рынке «органики», – приверженцы органических продуктов покупают их только у проверенных производителей. С другой стороны, доверие является фактором, сдерживаю-

© 2017 Евразийский центр по продовольственной безопасности, Москва, Россия.

щим развитие рынка, и барьером доступа на рынок новых производителей. Необходима дополнительная информация, чтобы определить, чему больше доверяют потребители – конкретному производителю или маркировке (знаку, который подтверждает, что это сертифицированный органический продукт). По итогам проведенных в ходе работы над данным исследованием интервью со стейкхолдерами можно сделать вывод о том, что потребители «органики» прежде всего доверяют конкретным производителям. Нет достоверных данных о том, каким органическим продуктам – зарубежным или российским – потребители доверяют больше, хотя существует вероятность, что больше доверия вызывают зарубежные органические продукты. Это связано с тем, что (1) зарубежные бренды появились на российском рынке раньше, поэтому более известны, и (2) зарубежная органическая маркировка (например, знак ЕС – EU Organic Bio в форме зеленого листа) более узнаваема на отечественном рынке, чем российская маркировка. Однако, чтобы выяснить, каким органическим продуктам российские потребители доверяют больше, необходимо провести индивидуальные интервью либо исследования методом фокус-групп.

Вопросы политики, связанные с производством

В России органические продукты производятся в ограниченном объеме. Более 90 % «органики» на российском рынке – это импортная продукция. Производственный потенциал российского сектора «органики» в настоящее время ограничен из-за небольшого числа производителей, которое значительно ниже, чем в странах – лидерах по производству органических продуктов питания. В России отсутствуют программы поддержки органического сельского хозяйства, а также образовательные, научные и исследовательские программы по данному направлению, что, несомненно, сдерживает развитие этого сектора.

- ✓ *Небольшое число российских производителей органических продуктов питания.* Несмотря на то что в России сертифицирована большая площадь земель под органическое производство, число производителей «органики» во много раз ниже, чем в других странах. К тому же всего 11 % российских органических производителей занимаются переработкой продукции [7]. Небольшое число отечественных органических производителей и переработчиков, несомненно, является сдерживающим фактором для развития отрасли. Существует несколько возможных причин небольшого числа российских производителей «органики». Во-первых, в связи с тем что спрос на органические продукты в России недостаточно велик, производители не видят большого рыночного потенциала для новых продуктов и и доступа на рынок новых производителей. Во-вторых, сложным является доступ к каналам сбыта. Для того чтобы получить возможность поставлять товары в крупные супермаркеты, производителям необходимо обеспечить определенный объем и ассортимент продуктов. Однако многие производители не могут осуществить это требование из-за ограниченных возможностей по объему производства и ассортименту продукции. В-третьих, отсутствие нормативной базы (федерального закона) является барьером для доступа на рынок новых производителей, так как многие производители не готовы работать на рынке, который не регулируется.

- ✓ *Отсутствие государственной поддержки органического сельского хозяйства.* Органическое сельское хозяйство не входит в число приоритетных направлений развития отрасли в рамках Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы. Кроме того, нет отдельной государственной программы по развитию органического сельского хозяйства, отсутствуют гранты и субсидии для органических фермеров, нет мер стимулирования перехода на органическое производство. Международный опыт свидетельствует о том, что государственная поддержка может играть очень важную роль в развитии органического сельского хозяйства в той или иной стране. Например, в 1992 г. на территории ЕС были приняты агроэкологические программы в поддержку конверсии традиционного сельскохозяйственного производства в органическое. Они были направлены на развитие производства органических продуктов. Важной частью этих программ стали погектарные платежи – субсидии по уста-

© 2017 Евразийский центр по продовольственной безопасности, Москва, Россия.

новленным ставкам в зависимости от выращиваемых культур, выделяемые производителям органической продукции на 1 га сельскохозяйственных земель. В 2001 г. общий объем субсидий, выделяемых ЕС в поддержку органического сельского хозяйства, составил 520 млн евро [9].

- ✓ *Отсутствие специализированных образовательных программ.* В России функционирует около 50 специализированных аграрных вузов, однако ни в одном из них нет ни курсов, ни программ по органическому сельскому хозяйству. В то же время, по данным опроса, проведенного Союзом органического земледелия, представители 23 из 25 вузов, принявших участие в исследовании, считают, что у органического сельского хозяйства в России есть будущее. Однако не известно, планируют ли эти вузы в ближайшем будущем включать в образовательные программы курсы по органическому сельскому хозяйству. В США и странах Европы, которые являются крупнейшими производителями и потребителями «органики», образовательные программы по устойчивому и органическому сельскому хозяйству предлагаются в ряде университетов. В США программы по устойчивому сельскому хозяйству и органическому земледелию существуют в следующих вузах: Университет штата Орегон, Университет штата Вашингтон, Корнелльский университет[7] и др. В Европе 2-годичные магистерские программы по органическому сельскому хозяйству представлены в Университете Вагенинген[8] в Нидерландах, Орхусском университете[9] в Дании, а также в ряде университетов Германии, Франции, Австрии и Польши[10].

- ✓ *Незначительный объем научных исследований*. У. Ниггли и Х. Виллер [10] выделяют 4 стадии развития исследований в области органического сельского хозяйства, которые осуществляют: (1) фермеры-новаторы и единичные исследователи; (2) частные исследовательские институты с новаторским подходом; (3) кафедры университетов, специализирующиеся на вопросах органического сельского хозяйства; (4) государственные научно-исследовательские институты в рамках исследовательских проектов по органическому сельскому хозяйству. В соответствии с данной моделью, развитие научных исследований в области «органики» в России находится на начальной стадии.

На глобальном уровне IFOAM оказывает содействие в организации совместной работы между производителями «органики» и исследователями. Эта работа ведется с 1972 г. По данным ФАО ООН, 59 организаций в мире проводят исследования в области органического сельского хозяйства[11]. Большинство этих организаций находится в Европе и США, однако в списке нет ни одной организации на территории России.

Органическое сельское хозяйство – это инновационная производственная система [11], которая сочетает в себе традиционные методы, новейшие технологии, а также современные научные и технические разработки, которые оказывают положительное воздействие на окружающую среду. В рамках Европейской технологической платформы TP Organics (http://tporganics.eu/) приводится следующее описание органических ферм: «созидательные “живые” лаборатории, где рождаются “умные” и зеленые инновации» [12].

В России в ряде НИИ и вузов (Институт органического сельского хозяйства, Кубанский государственный аграрный университет, Российский государственный аграрный университет им. К. А. Тимирязева, Московский государственный университет им. М. В. Ломоносова) проводят актуальные исследования по проблемам органического сельского хозяйства [13]. Однако неизвестно, насколько результаты данных исследований доступны производителям и можно ли будет их применить на практике.

Вопросы политики, связанные с экспортом

В течение последних лет мировой рынок «органики» стабильно развивался и, в соответствии с прогнозами, будет продолжать расти. Объем

[7] https://www.thebalance.com/organic-agriculture-college-programs-2538094.
[8] http://www.mastersportal.eu/studies/1468/organic-agriculture.html.
[9] http://studyindenmark.dk/portal/7/22/21315.
[10] https://www.uni-hohenheim.de/en/organic-agriculture-and-food-systems-masters.
[11] http://www.fao.org/organicag/oa-relatedlinks/links-cat/research-and-institutions/en.

© 2017 Евразийский центр по продовольственной безопасности, Москва, Россия.

мирового рынка в стоимостном выражении с 2000 по 2015 г. увеличился более чем в 4 раза: с 17,9 млрд долл. до 81,6 млрд долл. США в 2015 г. [6]. Спрос на органические продукты в основном сконцентрирован в США и странах ЕС, однако более 75 % производителей «органики» находятся с развивающихся странах и странах с переходной экономикой [6]. Органическое производство ряда стран, например таких, как Индия, Мексика и Тунис, фактически полностью ориентировано на экспорт. Россия также могла бы ориентировать сектор «органики» на экспорт, однако пока этого не произошло и лишь 5 % российских производителей органической продукции экспортирует свои товары[12].

- ✓ *Наличие многочисленных частных органических стандартов и недостаточная гармонизация государственных российских стандартов со стандартами других стран.* В России действуют отечественные органические стандарты, которые разработаны на основе европейских. По данным Национального органического союза, все российские государственные стандарты, которые регулируют функционирование органического рынка в России (национальные стандарты Российской Федерации ГОСТ Р 56104–2014 «Продукты пищевые органические. Термины и определения» и ГОСТ Р 56508–2015 «Продукция органического производства. Правила производства, хранения, транспортирования», ГОСТ Р 57022–2016 «Продукция органического производства. Порядок проведения добровольной сертификации органического производства»), базируются на переводах европейских стандартов и норм. Однако последующая адаптация к российским условиям ГОСТ Р 56508–2015 сделала его эквивалентным европейскому лишь на 70 %, что в будущем может затруднить экспорт российской «органики» на внешние рынки. В связи с этим в большинстве случаев компании выбирают сертификацию в зависимости от рынка сбыта своей продукции. Если компания ориентирована на экспорт, то нужно получать органик-сертификат ЕС/США/Бразилии/Японии/Китая и т.д. Если же компания ориентирована на внутренний рынок, то необходимо убедиться, что продукция соответствует стандартам и правилам отечественной органик-сертификации. Получение двух сертификатов – дорогая процедура для многих производителей.

- ✓ *Отсутствие мер по поддержке и продвижению экспорта российских органических продуктов.* В России не проводятся консультации по организации экспорта, торговых миссий, отсутствует помощь с поиском бизнес-партнеров на зарубежных рынках и т.д. Данные меры могли бы помочь российским производителям оценить перспективы своей продукции на международных рынках. Например, Почвенная ассоциация Великобритании осуществляет поддержку экспорта продукции своих членов[13], аналогичные меры предлагают и Ассоциация органических экспортеров Нидерландов[14], и Органическая торговая ассоциация США[15]. Только в 2017 г. Российский экспортный центр впервые в порядке эксперимента принял решение о дотации – предусмотрел возможность дотации участия российских производителей в ведущей выставке в мире органических продуктов – BioFach 2018.

Заинтересованные стороны

Производители

Производителям органических продуктов необходимо иметь представление о спросе населения на их продукцию, и, как следствие, разрабатывать производственные и маркетинговые стратегии для увеличения объемов продаж и расширения присутствия органической продукции на рынке. Доступ к достоверным, полным и актуальным данным о рынке сбыта имеет решающее значение для достижения данной цели. Производители «органики» заинтересованы в выделении отдельной полки для органических продуктов в магазинах страны, чтобы потребители могли легко найти и отличить органические про-

[12] По данным интервью с С. А. Коршуновым, председателем правления Союза органического земледелия http://sozrf.ru/ (август 2017).
[13] https://www.soilassociation.org/certification/food-drink/business-support/exportsupport.
[14] http://www.organictradenz.com.
[15] https://www.ota.com/resources/global-market-opportunities/trade-promotion.

© 2017 Евразийский центр по продовольственной безопасности, Москва, Россия.

дукты от других «здоровых» и традиционных продуктов питания.

Компании, работающие на внутреннем рынке, также заинтересованы в создании и продвижении узнаваемого логотипа органической продукции в России, чтобы потребителям было легче ориентироваться. Компании, экспортирующие органическую продукцию, заинтересованы в гармонизации российских и международных стандартов. Это необходимо для того, чтобы сертифицированную по российским стандартам отечественную органическую продукцию можно было продавать на международном рынке.

Начинающие производители и переработчики органической продукции заинтересованы в получении консультационных услуг при переходе на органическое производство. Кроме того, для них актуальными являются субсидии и/или кредиты, особенно в конверсионный период.

Производители органических продуктов сталкиваются со следующими проблемами: (1) низкий уровень общественной осведомленности: потребители не знают, в чем отличие органических продуктов от других «здоровых» продуктов питания; (2) отсутствие квалифицированного персонала и специалистов в области органического сельского хозяйства – в вузах не готовят специалистов по этому направлению; (3) опасение не решить проблему без использования традиционных методов; (4) проблемы транспортировки и сбыта (особенно критичны для небольших ферм, расположенных далеко от крупных рынков органической продукции, таких как Москва) [14]; (5) проблемы, связанные с переработкой продукции (из-за ограниченного числа перерабатывающих компаний); (6) неразвитый внутренний рынок органических семян и удобрений.

Ритейлеры

Ритейлеры играют важную роль в развитии рынка органической продукции, связывая производителей и потребителей. Они заинтересованы в получении доступа к широкому ассортименту продукции хорошего качества, а также в наличии у товаров привлекательной упаковки. Однако закупочная цена – один из решающих факторов для ритейлеров, так как даже продовольственные магазины премиум класса должны иметь маржу на все реализуемые товары. Наиболее оптимальное соотношение ассортимента, качества и цены – вот что привлекает потребителей в магазины.

Розничная торговля «органики» сталкивается со следующими проблемами: (1) ограниченный ассортимент органических продуктов, которого недостаточно для заполнения полки в магазине; (2) высокая цена органических продуктов ограничивает спрос; (3) небольшой объем поставок органических продуктов, так как производители «органики», как правило, имеют недостаточные производственные мощности; (4) жёсткие требования к хранению органических продуктов.

Потребители

Потребители органических продуктов питания – преимущественно жители городов в возрасте от 25 до 40 лет, имеющие стабильно высокий заработок. Кроме того, женщины, покупающие «органику» для своих детей и уделяющие особое внимание качеству детского питания, являются одними из самых постоянных клиентов органических магазинов.

Органические продукты питания ни экономически (из-за высокой цены), ни физически (ограниченное количество магазинов) недоступны для 99 % граждан России. Кроме того, потребители не всегда имеют представление о том, что такое «органический» продукт. Это вызывает недоверие и снижает интерес потребителей к органическим продуктам.

Ассоциации

Ассоциации являются важными стейкхолдерами в развитии органического сельского хозяйства в России. Наиболее значимые организации, занимающиеся содействием развитию органического сельского хозяйства в России, – Национальный органический союз (http://rosorganic.ru/) и Союз органического земледелия (http://sozrf.ru/). Это – членские организации. Национальный органический союз в основном представлен крупными производителями органических продуктов, сертифицированными по европейским стандартам и ГОСТ Р 56508–2015, и представителями ритейла, обеспечивающими широкий ассортимент органической продукции

© 2017 Евразийский центр по продовольственной безопасности, Москва, Россия.

хорошего качества, а Союз органического земледелия представляет производителей органической продукции, а также других групп «биологизированных» производителей, у которых сертифицирован неполный цикл производства продукции.

Эти ассоциации кооперируются со всеми заинтересованными сторонами на различных уровнях: тесно сотрудничают с производителями, принимают участие в разработке органического законодательства в России, собирают рыночную статистику и активно пропагандируют философию органического сельского хозяйства посредством интервью, пресс-релизов, презентаций на конференциях и т.д.

Ассоциации играют важную роль в разработке политики, поскольку их члены являются экспертами в области органического сельского хозяйства и обладают ценной информацией о последних событиях в этой области. Кроме того, ассоциации могут способствовать повышению осведомленности населения и стать движущей силой органического движения на начальном этапе развития отрасли.

Государственные структуры

Правительство осуществляет важную функцию в развитии органического сельского хозяйства, прежде всего потому, что оно может разрабатывать политические меры, способствующие дальнейшему развитию этого сектора. Следует учитывать, что различные государственные структуры могут иметь разные интересы и уровень влияния на развитие органического сельского хозяйства в стране.

✓ **Министерство сельского хозяйства Российской Федерации**

В выступлении на Петербургском международном экономическом форуме в 2017 г. министр сельского хозяйства России А. Ткачев сказал следующее, характеризуя развитие органического сельского хозяйства в России: «У России есть конкурентное преимущество — с 1990-х гг. в стране меньше применяли химических удобрений, в связи с чем сейчас есть большой объем земель, подходящих для органического сельского хозяйства. Мы уже подготовили документ об органическом сельском хозяйстве, который позволит создать правовое регулирование производства органических продуктов питания» [15].

Министерство сельского хозяйства до настоящего времени занималось разработкой базовых нормативно-правовых документов в области органического сельского хозяйства. Однако, чтобы Россия действительно стала «крупнейшим мировым поставщиком здоровых, экологически чистых и высококачественных продуктов питания»[16], министерству необходимо более активно участвовать в разработке стимулирующих мер политики, сотрудничая с другими государственными органами и способствуя дальнейшему развитию отрасли.

✓ **Министерство финансов Российской Федерации**

Это министерство играет важную роль в развитии любого сектора экономики России. Оно осуществляет бюджетную политику, направленную на повышение эффективности бюджетных расходов и обеспечение исполнения бюджетов по доходам. Предоставление налоговых льгот и других финансовых преимуществ производителям органических продуктов может не соответствовать цели министерства, которая заключается в обеспечении стабильных бюджетных поступлений.

Министерство работает над повышением эффективности бюджетных расходов, и, чтобы принять решение о выделении грантов и дополнительной финансовой поддержки органическим производителям и переработчикам, необходимо предоставить доказательства того, что это является эффективным распределением бюджетных средств.

✓ **Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека**

Роспотребнадзор разрабатывает государственную политику в области защиты прав потребителей и государственные санитарно-эпидемиологические принципы. Данная организация заин-

[16] Interfax. December 3, 2015. «Путин назвал РФ потенциально крупнейшим в мире поставщиком экологически чистых продуктов» http://www.interfax.ru/business/482981

© 2017 Евразийский центр по продовольственной безопасности, Москва, Россия.

тересована в том, чтобы потребители получали достоверную информацию о продуктах, которые они покупают, и были уверены в безопасности этих продуктов. Роспотребнадзор играет важную роль в распространении органической продукции (как и других видов продукции на рынке).

Научно-образовательные учреждения

Исследования в области органического сельского хозяйства в России осуществляет небольшой коллектив ученых и научно-исследовательских институтов. Научное сообщество заинтересовано в получении финансирования для проведения систематических исследований на разных уровнях, а также в механизме распространения результатов исследований среди фермеров и других заинтересованных сторон.

В то время как производители органических продуктов называют нехватку квалифицированного персонала одной из проблем, с которой сталкиваются органические фермеры в России, образовательные учреждения не предлагают программ или курсов по органическому сельскому хозяйству (либо они единичны). С одной стороны, для введения программы по органическому сельскому хозяйству в вузах необходимо официальное признание «органического сельского хозяйства» как отдельного направления обучения в системе среднего и высшего образования. С другой стороны, представители образовательного сектора должны быть уверены в стабильном и последовательном спросе на специалистов органического сельского хозяйства, который трудно оценить с учетом недостатка данных по рынку.

Варианты политики

Международный опыт показывает, что развитие органического сельского хозяйства зависит от ряда таких факторов, как: наличие развитой и эффективно функционирующей отрасли органического производства, благоприятных и стабильных рыночных условий, организация движения в поддержку органического сельского хозяйства и комплекса мер, направленных на развитие данного сектора (рис. 4). Меры политики, обеспечивающие условия для развития органического сельского хозяйства, оказывают огромное влияние на формирование сектора, о чем свидетельствует ряд исследований [16].

Как правило, меры государственной политики в поддержку органического сельского хозяйства являются неотъемлемой частью более общей стратегии развития сектора. Например, «Европейский план действий по органическому продовольствию и органическому земледелию» (European Action Plan for Organic Food and Farming), принятый в ЕС, служил общим стратегическим руководством по разработке мер государственной политики в области органического сельского хозяйства. Разработка комплекса мер в формате государственной программы, национальной стратегии или плана действий сможет повысить эффективность мер государственной политики. В контексте России, принятие национальной программы по органическому сельскому хозяйству или добавление соответствующей главы в государственную программу развития сельского хозяйства повысит эффективность мер, предложенных в данном разделе.

В соответствии с подходом IFOAM к разработке мер политики для развития органического сельского хозяйства, функция государства прежде всего заключается в создании благоприятных условий и принятии мер поддержки, направленных на развитие данного сектора. Разработка мер политики основана на государственно-частном партнерстве и диалоге всех заинтересованных сторон [9].

Данный подход позволяет достичь состояния равновесия спроса и предложения на рынке «органики», что является одним из ключевых факторов успешного развития органического сельского хозяйства в любой стране. IFOAM разработал целый перечень мер поддержки органического сельского хозяйства (см. Приложение. Меры политики для поддержки органического сельского хозяйства), которые можно разделить на три группы: «push» – меры, направленные на стимулирование предложения органических продуктов; «pull» – меры, направленные на стимулирование спроса органических продуктов, и «enabling» – меры, обеспечивающие условия для развития сектора и оказывающие воздействие на предложение и спрос одновременно.

Меры политики, предложенные в данном разделе, основаны на принципах разработки мер политики, предложенных IFOAM, направлены на

© 2017 Евразийский центр по продовольственной безопасности, Москва, Россия.

Рис. 4. Факторы, влияющие на развитие органического сектора

Источник: Guidelines for Public Support to Organic Agriculture, Report, IFOAM Organics International, 2017

решение вопросов политики, представленных в соответствующем разделе данного тематического исследования, и применимы для России, учитывая существующую институциональную структуру и этап развития сектора «органики» в стране. Для выявления мер политики, наиболее оптимальных и приемлемых для российского органического сектора, использована система принятия решений, разработанная IFOAM[17]. Данный перечень включает меры, направленные на стимулирование предложения и спроса органических продуктов, а также на обеспечение условий для развития сектора «органики». Эти меры также направлены на укрепление конкурентоспособности органического сельского хозяйства на внутреннем рынке путем повышения осведомленности об органических продуктах, увеличения объемов их производства и снижения себестоимости «органики» российского производства.

[17] https://pgs.ifoam.bio/policy_decision/questionnaire.

© 2017 Евразийский центр по продовольственной безопасности, Москва, Россия.

Общая цель данных мер политики – содействие развитию органического сельского хозяйства в России, однако, принимая во внимание задачи и объем данного кейса, акцент сделан на мерах, которые могут быть приняты в краткосрочной перспективе и смогут оказать оперативное воздействие на развитие сектора.

1. Меры политики, направленные на обеспечение условий для развития сектора «органики» (стимулирующие и предложение, и спрос)

✓ **Институциональная структура сектора «органики»**

Для дальнейшего развития органического сельского хозяйства в России необходимо распределить роли между государственными и частными игроками на рынке органической продукции.

Сертификация может осуществляться российскими и зарубежными сертифицирующими компаниями, аккредитованными Росаккредитацией. Функцию *мониторинга производства и переработки «органики»* можно возложить на Россельхознадзор, отвечающий за ветеринарный и фитосанитарный контроль в России.

Функцию *мониторинга реализации и продажи органических продуктов питания* – на Федеральную службу по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор). Данное распределение функций повысит уверенность органических производителей в будущем развитии сектора, обеспечит защиту потребителей, а также послужит основой для институциональной организации сектора «органики» в России.

Важно, чтобы данные функции были распределены параллельно с принятием Федерального закона «Об органическом производстве и обороте продукции» (который должен быть утвержден до конца 2017 г.).

✓ **Сбор данных**

Создание системы сбора статистических данных о секторе «органики» актуально для всех групп стейкхолдеров и может быть осуществлено в относительно короткие сроки.

Так, *лицам, разрабатывающим государственную политику,* достоверные и актуальные статистические данные необходимы для организации эффективной институциональной структуры сектора «органики» и принятия наиболее востребованных мер, направленных на развитие сектора. *Производителям и ритейлерам* органической продукции качественные данные помогут составлять прогнозы развития рынка, а также осуществлять планирование производства и анализ потребительских предпочтений. *Научным и исследовательским организациям* достоверные данные необходимы, чтобы провести анализ сектора «органики» и выделить приоритетные направления исследований.

2. Меры политики, направленные на стимулирование предложения органических продуктов

✓ **Научные исследования и консультационные услуги в области органического сельского хозяйства**

Поддержка исследований и консультационных услуг в области органического сельского хозяйства – важная мера политики для развития данного сектора, так как ее реализация, во-первых, способствует повышению производительности и конкурентоспособности органического производства и, во-вторых, обеспечивает создание научно обоснованной доказательной базы о преимуществах органического сельского хозяйства для лиц, разрабатывающих меры государственной политики, и производителей. В то же время инвестирование бюджетных средств в исследования в области «органики» окажет положительное влияние не только на органическое сельское хозяйство, но и сделает «более экологичным» сельское хозяйство в целом.

В России сектор «органики» находится на начальной стадии развития, поэтому производители органических продуктов питания получат наилучшую информационную поддержку от исследований и консультационных услуг в области «органики». Так, у *фермеров* появится доступ к инновационным технологиям, которые помогут им в решении существующих агрономических и технических проблем, что поможет снизить себестоимость продукции и повысить доходность производства. *Потребители* получат больше научно обоснованных доказательств о пользе ор-

© 2017 Евразийский центр по продовольственной безопасности, Москва, Россия.

ганических продуктов питания, а также смогут покупать «органик» продукты по более низким ценам, что положительно скажется на их покупательной способности, в результате чего спрос на органические продукты питания увеличится. ***Лица, разрабатывающие меры государственной политики,*** на основании научно обоснованной доказательной базы о преимуществах органического производства смогут принимать более эффективные меры поддержки и развития данного сектора. Кроме того, данные, полученные в ходе исследований, помогут ассоциациям в продвижении органического сельского хозяйства, в результате чего «органическое движение» в России получит дополнительный стимул для развития.

Поддержка научных исследований в области органического сельского хозяйства не потребует увеличения бюджетных средств, выделяемых на исследования, скорее потребуется перераспределение приоритетов и включение исследований в области органического сельского хозяйства в рамки действующих программ исследований в области сельского хозяйства. В России исследования в области «органики» могут проводиться на базе специализированных аграрных университетов (например таких, как Российский государственный аграрный университет — МСХА им. К. А. Тимирязева) в рамках специализированной программы исследований по органическому сельскому хозяйству.

Помимо поддержки исследований в области «органики», нужно создать систему сбора и распространения результатов научных исследований, то еесть для успешного развития сектора органического сельского хозяйства необходимо сформировать связь между наукой и консультационными службами. По данным исследований, возможность получить консультации в бюджетных учреждениях по вопросам, связанным с ведением органического сельского хозяйства, – один из важнейших факторов перехода на органическое производство на ранних стадиях развития данного сектора [9]. Ассоциации могут сыграть важную роль в распространении знаний в области органического сельского хозяйства на начальном этапе. Однако консультационные услуги по вопросам органического производства могут быть оказаны и на уровне Министерства сельского хозяйства Российской Федерации, и на уровне региональных министерств и ведомств. Например, консультации по «органике» могут проводиться на базе областного государственного автономного учреждения «Инновационно-консультационный центр агропромышленного комплекса» Белгородской области (http://ikc.belapk.ru/), а также аналогичных организаций, которые осуществляют консультации по вопросам агропромышленной отрасли.

✓ **Стимулирующие меры, ориентированные на производителей и переработчиков**

Налоговые льготы для производителей «органики». Введение налоговых льгот *для производителей* «органики» – это хороший способ привлечь частные инвестиции (как российские, так и зарубежные) в сектор. На данный момент около 95 % инвестиций в органическое сельское хозяйство – частные. Таким образом, налоговые льготы могут послужить дополнительным стимулом для дальнейшего инвестирования в сектор «органики». Для действующих органических производителей налоговые льготы помогут высвободить дополнительные средства с целью реинвестирования в производство.

Особенно важную роль налоговые льготы могут сыграть в конверсионный период, когда фермеры уже перешли на систему органического производства, и их производственный объем снизился, однако продукция все еще не может продаваться как органически сертифицированная.

Для *государства* «плюс» налоговых льгот заключается в том, что данная мера не требует выделения дополнительных бюджетных средств. В том случае когда бюджет на поддержку органического сельского хозяйства ограничен, налоговые льготы могут стать доступным и эффективным инструментом. Как *действующие производители «органики»*, так и *фермы, в процессе конверсии выиграют* от введения налоговых льгот.

Однако для введения налоговых льгот необходима координация между Министерством сельского хозяйства и Министерством финансов Российской Федерации, так как данная мера сократит общие налоговые поступления.

Поддержка органических производителей в конверсионный период. Государственная поддержка органического сельского хозяйства, особенно в конверсионный период, может стать серьезным стимулом для перехода от традиционного производства к органическому. В конверсионный период производители сталкиваются с такими дополнительными расходами, как покупка

© 2017 Евразийский центр по продовольственной безопасности, Москва, Россия.

нового оборудования, перестройка помещения для содержания скота и т.д.

В то же время в конверсионный период все производство уже перестроено под «органику», поэтому производство продукции становится более дорогим по сравнению с традиционным, однако производитель еще не продает свою продукцию как органическую по премиум ценам.

В данном контексте может быть использован целый ряд мер государственной политики, таких, например, как: субсидии, гранты или кредиты по сниженным ставкам. Данные стимулирующие меры могут быть предложены в рамках общей программы развития сельского хозяйства, в которой органическое сельское хозяйство будет обозначено как приоритетное направление. Несмотря на то что *государству* придется выделить бюджетные средства на субсидии, данные меры финансовой поддержки могут стать серьезной движущей силой развития сектора «органики».

Министерство сельского хозяйства Российской Федерации может включить органическое сельское хозяйство в число приоритетных направлений развития отрасли в рамках существующей программы поддержки сельского хозяйства, и, таким образом, ранее выделенные на сельское хозяйство бюджетные средства могут быть использованы для поддержки сектора «органики», что не потребует выделения дополнительных ресурсов.

В результате реализации мер финансовой поддержки производителей «органики» число фермеров увеличится, что, в свою очередь, приведет к росту предложения и снижению себестоимости органических продуктов. В выигрыше будут *потребители* «органики», так как увеличение предложения органических продуктов приведет к снижению цен, и, таким образом, органические продукты станут более доступными.

Поддержка переработчиков органической продукции – важная мера для развития сектора «органики» в России, так как всего лишь 11 % компаний российского органического рынка занимается переработкой продукции.

Развитие переработки увеличит добавленную стоимость органических продуктов и окажет положительное воздействие на экспортно-импортный баланс. Во-первых, в результате развития отечественного перерабатывающего сектора Россия станет менее зависима от импорта переработанных продуктов, и, во-вторых, с экономической точки зрения экспортировать переработанные продукты более выгодно, чем сырье.

Финансовая поддержка переработчиков «органики» может быть представлена в виде инвестиций в строительство и оборудование помещений для переработки, а также в виде поддержки формирования кооперативов.

Данные меры могут быть направлены не только на переработчиков «органики», однако компании, работающие с органическими продуктами питания, могут либо иметь приоритет в получении поддержки, либо доступ к более высоким грантам. Данная мера поддержки может быть реализована так же, как и мера, описанная в предыдущем пункте, а именно: государству не нужно будет выделять дополнительные бюджетные средства для поддержки переработчиков «органики», и органическая переработка может быть включена в число приоритетных направлений развития отрасли в рамках существующей программы поддержки сельского хозяйства.

3. Меры политики, направленные на стимулирование спроса на органические продукты

✓ **Информирование потребителей и осведомленность общественности**

Повышение информированности потребителей об органических продуктах питания, их преимуществах, а также об отличии «органики» от других продуктов здорового питания может стать эффективной мерой для повышения спроса на органические продукты, а также мерой воздействия на выбор потребителей. Одним из способов формирования осведомленности общественности могут стать образовательные программы для потребителей, направленные на повышение узнаваемости национального логотипа органических продуктов, который необходимо разработать и утвердить на законодательном уровне, как только будет принят закон об органическом сельском хозяйстве.

На региональном уровне ассоциации могут сыграть важную роль в распространении информации об органических продуктах и органическом сельском хозяйстве. Проведение семинаров, кон-

© 2017 Евразийский центр по продовольственной безопасности, Москва, Россия.

ференций, а также разработка инфографики и других материалов, посвященных органическому сельскому хозяйству, могут стать эффективным инструментом по информированию потребителей о преимуществах органических продуктов питания, а также помогут объяснить, почему стоит отдавать предпочтение органическим продуктам. Ритейлеры сертифицированных органических продуктов могут стать платформой для распространения справочных материалов, разработанных на базе ассоциаций. Важно иметь доступные для понимания информационные материалы с хорошей графикой, на основании которых будет легко понять разницу между «органикой» и другими продуктами питания.

Для проведения государственных образовательных кампаний об органическом сельском хозяйстве необходимо бюджетное финансирование. Однако на первоначальном этапе информацию об органическом сельском хозяйстве и органических продуктах можно включить в уже существующие на государственном уровне информационные кампании, например, посвященные продвижению здорового образа жизни или вопросам экологии. В программы школьного и дошкольного образования можно включить уроки по садоводству в соответствии с принципами органического сельского хозяйства. Общественные огороды, а также другие проекты в рамках городского огородничества могут могут способствовать продвижению органического сельского хозяйства.

В России государство играет важную роль в формировании общественного мнения и повышении осведомленности населения об актуальных проблемах. Органическое сельское хозяйство может стать одной из таких актуальных тем, особенно если ее представить в контексте здорового образа жизни, и при обсуждении проблем, связанных с защитой окружающей среды.

✓ **Единый национальный логотип для органических продуктов**

Единый национальный логотип поможет повысить узнаваемость органических продуктов. Это не только эффективный маркетинговый инструмент, но и хороший способ повысить доверие потребителей к органическим продуктам. Кроме того, принятие единого национального логотипа поможет в борьбе с контрафактом и подделками, что особенно актуально для потребителей, которые покупают органические продукты из-за аллергий или по другим причинам, связанным с особыми требованиями к диете.

Принятие национального логотипа положительно скажется и на производителях, и на ритейлерах «органики», так как повышение узнаваемости органической продукции окажет положительное влияние на продажи. Если логотип будет разработан и принят на уровне правительства, то он получит широкое распространение на федеральном уровне, и в этом случае охват целевой аудитории получится более широким, что значительно повысит узнаваемость органических продуктов питания.

Задание

1. Проанализировать предложенные меры политики и обсудить их возможное воздействие на развитие органического сельского хозяйства в России, а также на различные группы заинтересованных сторон (стейкхолдеров). Как принятие данных мер политики скажется на развитии традиционного сельского хозяйства?

2. Какие меры политики следует принять в России, если на уровне правительства будет принято решение ориентировать сектор «органики» на (1) развитие отечественного рынка и внутреннего потребления и (2) развитие экспорта органических продуктов питания?

Рекомендации

В долгосрочной перспективе рекомендуется разработать комплекс политических мер в формате национальной программы, стратегии или плана действий. Для того чтобы определить, будет ли развитие сектора органического сельского хозяйства в России ориентировано на внутреннее потребление или на экспорт, необходимо иметь больше информации о рынке.

Россия обладает потенциалом для увеличения внутреннего органического производства (количество сертифицированных органических земель находится на сопоставимом уровне с ведущими мировыми производителями органических продуктов). Однако существует ограниченное количество данных для разработки политических рекомендаций, направленных на повышение самодостаточности и импортозамещения в органическом секторе. Основными ограничени-

© 2017 Евразийский центр по продовольственной безопасности, Москва, Россия.

ями на внутреннем рынке являются невысокий спрос и небольшой объем потребления органической продукции (как импортной, так и отечественной). Проведение интервью с заинтересованными сторонами, а именно: с отраслевыми ассоциациями, производителями и сертификационными компаниями, – дает общее представление о том, на чем должен сосредоточиться российский органический сектор. Одни заинтересованные стороны считают, что существуют более широкие возможности по экспорту (в основном представленном органическим сырьем); другие – что внутренний рынок будет продолжать расти, и после того как закон об органическом сельском хозяйстве будет принят, сектор станет более регламентированным и «правила игры» станут более прозрачными, тогда все больше компаний начнет производить «органику».

Для разработки национальной стратегии развития органического сектора России необходимы дополнительные исследования и анализ потенциала внутреннего рынка, существующих производственных мощностей, экспортного потенциала и цепочки создания стоимости в секторе органического сельского хозяйства.

© 2017 Евразийский центр по продовольственной безопасности, Москва, Россия.

Список использованной литературы

1. Vogt, G. The Origins of Organic Farming / G. Vogt // Organic Farming: An International History ; ed. W. Lockeretz – Wallingford, UK : CABI, 2007. – P. 9-39). – Режим доступа: http://base.dnsgb.com.ua/files/book/Agriculture/Organic-Agriculture/Organic-Farming-An-International-History.pdf

2. Kuepper, G. A Brief Overview of the History and Philosophy of Organic Agriculture / G. Kuepper. – Oklahoma : Kerr Center for Sustainable Agriculture: Poteau, 2010. – 23 p. – Режим доступа: http://kerrcenter.com/wp-content/uploads/2014/08/organic-philosophy-report.pdf

3. Definition of organic agriculture. – IFOAM, Retrieved August 15, 2017. – Режим доступа: http://www.ifoam.bio/en/organic-landmarks/definition-organic-agriculture

4. Principles of Organic Agriculture – IFOAM, Retrieved August 15, 2017. – Режим доступа: http://www.ifoam.bio/sites/default/files/poa_english_web.pdf

5. The World of Organic Agriculture Report – IFOAM, 2005. – P. 14 – Режим доступа: http://www.organic-world.net/yearbook/former-editions.html#c14

6. Willer, H. Organic Agriculture Worldwide 2017: Current Statistics / H. Willer, J. Lernoud. – Research Institute of Organic Agriculture (FiBL), 2017.

7. Мироненко, О. В. Органический рынок России. Итоги 2016 года. Перспективы на 2017 год / О. В. Мироненко. – 2017. – Режим доступа: http://rosorganic.ru/projects/

8. Schott, J. Comparison of the organic farming sectors in Germany, Italy and Russia : Agri benchmark Organic Report / J. Schott, J. Sanders. – 2016. – Режим доступа: https://www.openagrar.de/receive/openagrar_mods_00023213

9. Guidelines for Public Support to Organic Agriculture : Report. – IFOAM Organics International, September 2017. – Chapter III. Режим доступа: https://www.ifoam.bio/en/global-policy-toolkit-public-support-organic-agriculture

10. Proceedings: Organic Food and Farming Towards Partnership and Action in Europe. – Copenhagen, Denmark. 10-11 May 2001. – Режим доступа: http://orgprints.org/1048/1/niggli-willer-2001-research.pdf

11. Hoffmann, V. Farmers and researchers: How can collaborative advantages be created in participatory research and technology development? / V. Hoffmann, K. Probst, E. Christinck // Agriculture and Human Values. – 2007. – 24. – P. 355–368. – Режим доступа: https://doi.org/10.1007/s10460-007-9072-2

12. Implementation Action Plan for organic food and farming research / S. Padel, U. Niggli, B. Pearce, M. Schlüter, O. Schmid, E. Cuoco, C. Micheloni. – Brussels : TP Organics. IFOAM- EU Group, 2010.

13. Емельянова, Т. Экологическое агропроизводство в России: целесообразность и реальность / Т. Емельянова, Д. Новиков // Московский экономический журнал. – 2016. – N° 1.

14. Презентация директора ООО «Савинская Нива» А. Накарякова : Международная конференция по устойчивому развитию органического сельского хозяйства в России и мире (10 июля 2017 г. Казань, Россия). – Режим доступа: https://www.youtube.com/watch?v=shm8bBHXPko

15. Ткачев, А. Развитие органического сельского хозяйства — прогрессивный тренд : ст. / А. Ткачев. – Союз органического земледелия, 1 июня 2017 г. – Режим доступа: http://soz.bio/20170601pmef/

16. Use and efficiency of public support measures addressing organic farming / Sanders [et al.]. – Braunschweig : Johann Heinrich von Thünen-Institut 2011.

Рекомендованная литература

Guidelines for public support to organic agriculture. – IFOAM. September 2017. – Режим доступа: https://www.ifoam.bio/en/global-policy-toolkit-public-support-organic-agriculture

© 2017 Евразийский центр по продовольственной безопасности, Москва, Россия.

Приложение

Меры политики для поддержки органического сельского хозяйства

- ✓ Научные исследования и консультационные услуги в области органического сельского хозяйства
- ✓ Разработка и использование средств производства для органического сельского хозяйства
- ✓ Сертификация органической продукции
- ✓ Курсы профессиональной подготовки и образовательные программы по органическому сельскому хозяйству
- ✓ Конверсия и использование земель для органического производства
- ✓ Внедрение агроэкологических программ, совместимых с принципами органического производства
- ✓ Налоговые льготы для развития сектора «органики»
- ✓ Инвестиции в органическое производство
- ✓ Диверсификация доходов ферм и развитие агротуризма
- ✓ Развитие переработки, разработка новой продукции и маркетинг в секторе «органики»
- ✓ Поддержка проектов полного цикла производства и сбыта в секторе «органики»
- ✓ Органическая система обработки государственных земель
- ✓ Запрет на использование агрохимикатов в экологически уязвимых районах

Push
меры, направленные на стимулирование предложения органических продуктов

- ✓ Информирование потребителей и популяризация «органики»
- ✓ Государственные закупки
- ✓ Развитие внутреннего рынка
- ✓ Единый национальный логотип для органических продуктов
- ✓ Уроки по органическому огородничеству в школах и изучение «органики» в рамках школьных учебных программ
- ✓ Поддержка экспорта
- ✓ Торговые соглашения по «органике» и гармонизация стандартов

Pull
меры, направленные на стимулирование спроса органических продуктов

- ✓ Сбор и распространение статистических данных на национальном уровне
- ✓ Институциональное развитие органических ассоциаций
- ✓ Развитие экспертного потенциала государственного сектора в области «органики»
- ✓ Развитие систем сертификации органических продуктов питания с участием заинтересованных сторон
- ✓ Отказ от использования ГМО и маркировка продуктов, содержащих ГМО
- ✓ Городское огородничество

Enabling
меры, обеспечивающие условия для развития сектора и оказывающие воздействие на предложение и спрос одновременно

Источник: Guidelines for Public Support to Organic Agriculture, Report, IFOAM Organics International, 2017

© 2017 Евразийский центр по продовольственной безопасности, Москва, Россия.

Список сокращений

ГМО	генетически модифицированные организмы
ГОСТ	государственный общесоюзный стандарт
ЕС	Европейский Союз
МСХА	Московская сельскохозяйственная академия
НИИ	научно-исследовательский институт
Росаккредитация	Федеральная служба по аккредитации
Росстандарт	Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии
Росстат	Федеральная служба государственной статистики
Роспотребназдор	Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека
Россельхознадзор	Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору
РФ	Российская Федерация
СНГ	Содружество Независимых Государств
ТР	технологическая платформа
ФАО	Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН
IFOAM *(International Federation of Organic Agriculture Movements)*	Международная федерация движения за органическое сельское хозяйство
USDA *(United States Department of Agriculture)*	Министерство сельского хозяйства США
FiBL *(Research Institute of Organic Agriculture)*	Исследовательский институт органического сельского хозяйства
NOP	международный органический сертификат США

© 2017 Евразийский центр по продовольственной безопасности, Москва, Россия.

Анализ влияния шоков в продовольственной системе на благосостояние населения Кыргызстана

Екатерина Якубович, Дильбара Кирбашева

© 2017 Евразийский центр по продовольственной безопасности, Москва, Россия.

Краткое содержание

Продовольственная безопасность – один из основных аспектов социально-экономического развития Кыргызской Республики. Гарантом продовольственной безопасности является сельское хозяйство, которое снабжает население продовольствием и обеспечивает его трудоустройство. Однако в результате замедленного темпа развития, по сравнению с другими отраслями экономики, производство сельскохозяйственных продуктов характеризуется незначительным ростом, а по некоторым из показателей наблюдается даже снижение производства (пшеница, сахар). В результате недостаточного объема производства основных продуктов питания импорт продовольствия остается важным компонентом обеспечения продовольственной безопасности в Кыргызской Республике. Это приводит к зависимости от колебания цен на продовольствие и материальные ресурсы производства (ГСМ, удобрения), которые тоже импортируются.

В последнее десятилетие мир столкнулся с новыми угрозами в достижении продовольственной безопасности. Глобальный продовольственный кризис и резкий рост цен на топливо в 2007 г., последовавший за этим финансовый кризис 2008 г. увеличили количество людей с низким статусом продовольственной безопасности. Засуха 2010 и 2012 гг. отразилась на объеме мирового производства зерновых культур и рыночных ценах во многих странах мира, особенно в Центральной Азии. Экономическая нестабильность в мире вызвала колебания обменного курса валюты в Кыргызстане. Это негативно отразилось на покупательной способности малообеспеченных семей, зависимых от рынка [1]. Продовольственная система республики также испытала потрясения, в результате которых выросли цены на продовольствие, резко сократилось собственное производство, из-за роста цен на топливно-энергетические ресурсы и снижения объемов кредитования из Казахстана увеличился отток капитала, что замедлило положительную динамику сокращения бедности с 2010 г.

Цель исследования – разработка и обоснование мер политики для предупреждения и снижения негативных последствий продовольственных потрясений. В результате исследования выявлены следующие заинтересованные стороны: правительство, население, сельскохозяйственные товаропроизводители.

В процессе анализа установлены основные причины дестабилизации продовольственной системы:

- ✓ природные катаклизмы;
- ✓ повышение цен на продовольствие и топливно-энергетические ресурсы на внутреннем и внешнем рынках;
- ✓ политические шоки;
- ✓ шоки обменного курса.

Наиболее негативное влияние на продовольственную ситуацию в стране оказывают природные катаклизмы и повышение цен на импортируемые в страну товары и топливно-энергетические ресурсы.

На основе анализа предлагаются варианты политик, в одних из которых представлены меры по реагированию на случившиеся шоки (сельскохозяйственное страхование, Фонд помощи социально уязвимым слоям населения), а другие направлены на повышение производительности и эффективности сельского хозяйства, в результате чего влияние шоков на продовольственную систему Кыргызской Республики будет снижаться.

Обзор ситуации в продовольственной системе Кыргызской Республики

Кыргызстан – индустриально-аграрная страна. А сельское хозяйство – один из приоритетных секторов экономики, который играет важную роль в обеспечении наличия и доступа к продовольствию. Более 65 % населения проживает в сельских районах и около половины экономически активного населения занято в сельском хозяйстве [2].

Продовольственная безопасность является неотъемлемым компонентом национальной и экономической безопасности страны в целом, поскольку вопросы продовольственной безопасности тесно связаны с общим процессом социального и экономического развития [3].

Под продовольственной безопасностью понимается физическое наличие продуктов питания в

© 2017 Евразийский центр по продовольственной безопасности, Москва, Россия.

достаточном количестве, возможность доступа к указанным продуктам питания со стороны домохозяйств (продукты, производимые в домохозяйствах, а также приобретенные на рынке, подарки и другие источники) и потребление продуктов питания в количестве, необходимом для обеспечения потребностей в питании [4].

Анализ наличия продовольствия в стране отражается через сочетание следующих компонентов: собственного производства (взаимосвязь с оценкой состояния природных ресурсов), запасов продовольствия, объемов экспорта и импорта, продовольственной помощи.

Анализ земельных ресурсов Кыргызстана показал, что страна относится к числу стран с низкими показателями обеспеченности пашней – на 1 человека приходится около 0,2 га. На фоне этого наблюдается тенденция сокращения общей площади пахотных земель, а также возникает проблема их деградации и снижения плодородия почв.

В 2010 г. произошло значительное сокращение посевной площади по сравнению с 2009 г. из-за климатических (обильные дожди, сели) и политических (гражданские волнения) факторов. Однако с 2011 г. они увеличиваются примерно на 1 % в год. Посевная площадь сельскохозяйственных культур в среднем за 2010–2015 гг. составляла около 1,1 млн га, значительная ее часть была засеяна зерновыми – 49 % и кормовыми культурами – около 27 %, картофелем – 7 %, масличными культурами – 4 %, овощами – 4 %. В структуре посевных площадей зерновых культур преобладает пшеница, но в последние годы наблюдается снижение ее посевной площади в пользу кормовых культур, что связано с развитием животноводства и более высокой стоимостью кормовых культур.

Кыргызская Республика располагает значительными запасами водных ресурсов, что благоприятно отражается на развитии сельского хозяйства. Главная угроза заключается в снижении эффективности управления водными ресурсами, что связано с ухудшением технического состояния ирригационных систем. Поэтому одной из основных задач развития сельского хозяйства страны является модернизация ирригационных систем, что позволит улучшить орошаемость земель и ввести в сельскохозяйственный оборот новые земли для выращивания сельхозпродукции.

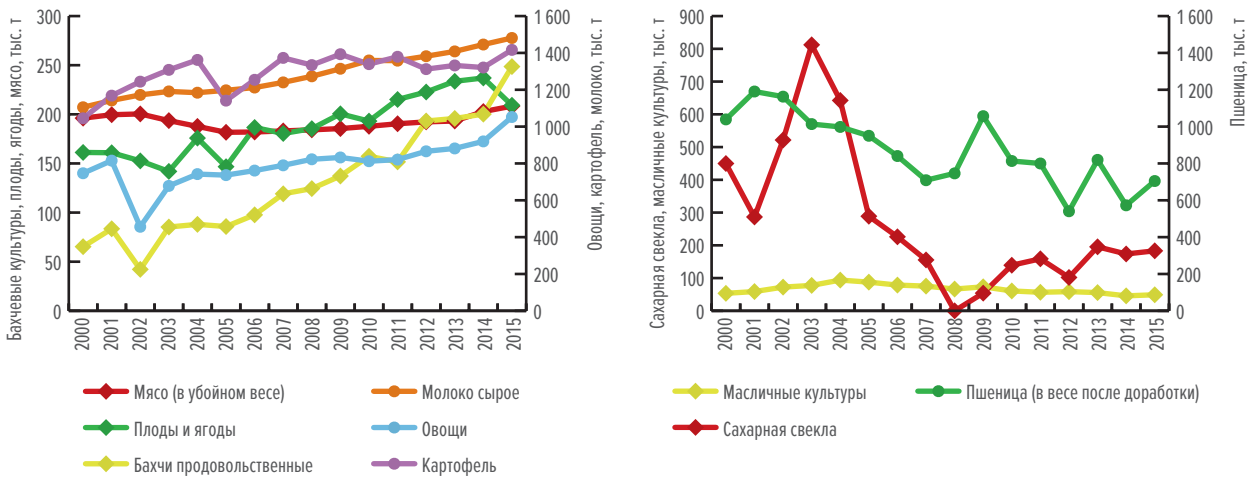
Для оценки уровня продовольственной безопасности используют 9 основных продуктов: хлеб и хлебопродукты, картофель, фрукты и ягоды, овощи и бахчевые культуры, сахар, масло растительное, мясо и мясопродукты, молоко и молочные продукты, яйца [5] (рис. 1)).

Анализ объемов выпуска продукции собственного производства показал, что с 2000 по 2015 г. наблюдается стабильное производство карто-

Рис. 1. Производство основных видов сельскохозяйственной продукции

1а. Производство бахчевых культур, плодов и ягод, мяса, а также овощей, картофеля, молока

1б. Производство сахарной свеклы, масличных культур, а также пшеницы



Источник: Национальный статистический комитет. Сельское хозяйство Кыргызской Республики, 2015

© 2017 Евразийский центр по продовольственной безопасности, Москва, Россия.

феля, овощей, плодов и ягод, молока и молочных продуктов, мяса (рис. 1а). Производство этих продуктов имеет незначительную тенденцию роста, а производство пшеницы, сахарной свеклы и масличных культур снижается (рис. 1б).

Наиболее стабильная урожайность достигнута при производстве масличных культур, картофеля, овощей, бахчевых культур, плодов и ягод. Урожайность пшеницы и сахарной свеклы сильно варьируется. Продуктивность сельскохозяйственных животных имеет негативный тренд, что обусловлено дефицитом кормов и отсутствием квалифицированной ветеринарной помощи, вырождением стада животных.

Таким образом, в Кыргызской Республике объемы производства основных продуктов, по которым проводится анализ продовольственной безопасности, не имеют тенденцию роста, а производство некоторых из них даже снижается. В стране доминирует натуральный способ ведения сельского хозяйства, низкая техническая оснащенность. Кроме того, более 90 % сельскохозяйственной продукции производят малые хозяйства, что ограничивает рост производительности труда и возможности переработки и маркетинга продукции [6]. Доля сельского хозяйства в ВВП страны снизилась с 28,7 % в 2006 г. до 14,1 % в 2015 г. Это связано с замедленными темпами развития сектора по сравнению с другими отраслями.

В 2014 г. из 9 наименований продуктов продовольственной безопасности полная самообеспеченность за счет внутреннего производства зафиксирована по 3-м продуктам: картофель – 149,0 %, овощи и фрукты – 140,6 %, молоко и молочные продукты – 110,6%. Неспособность страны обеспечить население продовольствием за счет собственного производства приводит к увеличению объемов импорта.

Динамика импорта и экспорта основных продовольственных продуктов нестабильна и зависит от спроса на эти товары на внешнем и внутреннем рынках. Спрос складывается в результате воздействия многих факторов: цен, объемов собственного производства, производства стран – экспортеров продовольствия, введения таможенных пошлин и др. В стране наблюдается значительный объем импорта пшеницы, жиров растительных и сахара для собственного потребления; имеет место рост импорта почти по всем продуктам, экспорт молочных продуктов и овощей снижается (рис. 2). В целом такая динамика свидетельствует о росте зависимости Кыргызстана от импорта продовольствия в результате низких темпов роста, а в ряде случаев – и снижения объемов собственного производства.

Анализ факторов, влияющих на доступ населения к продовольствию, показал, что наиболее значимыми из них являются: уровень инфляции и стоимость самого продовольствия, система государственных гарантий для социальных групп риска, уровень совокупных доходов домохозяйств [3].

Низкий уровень сельскохозяйственного производства и самообеспеченности продуктами питания, зависимость рынка от импорта продоволь-

Рис. 2. Обеспеченность основными продуктами питания в 2010–2015 гг., %

1а. Предложение

1б. Спрос

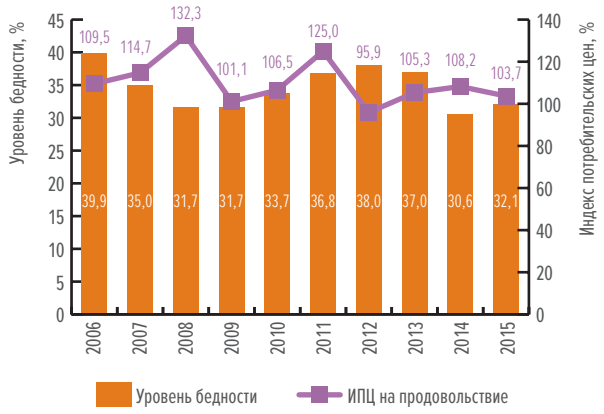
© 2017 Евразийский центр по продовольственной безопасности, Москва, Россия.

ствия, особенно зерна и муки, приводит к чувствительности отечественных цен к колебаниям цен на мировых рынках.

Удельный вес расходов на питание по отношению к прожиточному минимуму на территории страны колеблется от 63 до 71 %. Причем для первой квинтильной группы (20 % населения с наименьшими доходами) уровень расходов на питание составляет около 60 % среднедушевого дохода, а для пятой квинтильной группы (20 % населения с наибольшими доходами) – около 30 %. Это свидетельствует о том, что рост цен в наибольшей степени и в первую очередь влияет на население с наименьшими доходами.

Анализ потребляемых населением продуктов питания показал, что структура питания является монотонной и однообразной на протяжении последних 10 лет. Около 1/3 рациона питания населения Кыргызстана составляют хлеб и хлебопродукты, отмечен высокий уровень потребления картофеля и сахара. Недостаточный уровень потребления мяса, овощей и фруктов, молока и молочных продуктов свидетельствует о том, что население не в состоянии обеспечить себя полноценным питанием. В среднем за последние годы население с наименьшими доходами (первая квинтильная группа) потребляло около 1 800 ккал в день на 1 человека, что составляет около 85 % нормы, при этом отмечалось отклонение от суточных норм потребления белков и углеводов. Недоедание замедляет экономический рост и усугубляет бедность за счет прямых потерь в производительности труда населения. Исходя из этого, беднейшее население более чувствительно к продовольственным шокам, в большей степени зависит от социальных пособий и в меньшей степени – от доходов для обеспечения доступа к достаточному количеству продовольствия (рис. 3). Бедным домохозяйствам в Кыргызстане выплачивается ежемесячное пособие малообеспеченным семьям (ЕПМС) с детьми, размер которого в 2008 г. составлял 128 сом в среднем на одного получателя пособия, а в 2016 г. оно увеличилось, составив 873 сом.

Рис. 3. Динамика уровня бедности и ИПЦ на пищевые продукты



После распада СССР в 1991 г. экономика страны набирала обороты, уровень бедности снизился с 64 % в 2003 г. до 31,7 % в 2008 г., уровень детской смертности сократился, а средняя продолжительность жизни увеличилась. Однако экономические, политические и климатические факторы изменили положительную тенденцию по сокращению бедности – с 2009 г. наблюдается тенденция роста уровня бедности, максимальное значение которого достигнуто в 2012 г. – 38 %.

Анализ факторов дестабилизации продовольственной системы

В данной работе под продовольственной дестабилизацией понимаются резкие колебания цен, объемов производства и потребления, экспорта и импорта основных продовольственных продуктов питания, которые оказывают большое влияние на благосостояние населения страны.

В ходе проведенного авторами опроса экспертов выявлены основные причины дестабилизации в продовольственной системе, обусловленные накопившимися в сельском хозяйстве страны проблемами:

- ✓ снижение объемов сельскохозяйственного производства, экстенсивный характер его развития;
- ✓ деградация инфраструктуры сельского хозяйства, нарушение межхозяйственных связей;
- ✓ рост площади деградированных сельскохозяйственных земель (в том числе пашен и пастбищ);
- ✓ неэффективное использование водных ресурсов;

© 2017 Евразийский центр по продовольственной безопасности, Москва, Россия.

- ✓ деградация отраслей семеноводства и селекционно-племенной работы;
- ✓ сложная фитосанитарная и противоэпизоотическая ситуация;
- ✓ нарушение севооборотов и культурооборотов;
- ✓ техническое и технологическое отставание агропроизводства;
- ✓ снижение продуктивности отраслей растениеводства и животноводства.

В результате анализа продовольственной системы Кыргызстана нами выделены следующие основные виды шоков:

1. *Природные катаклизмы (сели, засухи, наводнения)*

   Сельскохозяйственное производство страны чрезвычайно подвержено влиянию природно-климатических факторов. За последние десятилетия в Кыргызской Республике наблюдается увеличение количества природных бедствий, вызванных климатическим изменениями, – в частности, повышение температуры и неравномерность распределения количества осадков, которые, вероятно, увеличат частоту и суровость наводнений и засух. Учитывая географические и топографические показатели страны, ущерб от бедствий, вызванных климатическими изменениями, по оценкам специалистов, составляет 1,0–1,5 % ВВП [7].

   Обильные дождевые осадки во время посевного сезона приводят к его отсрочке. Кроме того, они являются причиной оползней и наводнений, которые наносят ущерб посевам и оросительным системам.

   Засуха в Кыргызстане тоже негативно влияет на производство сельскохозяйственной продукции. Более того, на продовольственную безопасность страны оказывает влияние и засуха в странах – основных поставщиках продовольствия в страну, таких как Россия и Казахстан. Засуха 2012 и в 2014 гг. негативно отразилась на производстве зерновых культур и рыночных ценах во многих странах мира. В эти годы в Кыргызстане тоже наблюдалось снижение собственного производства пшеницы более чем на 20 % среднего производства за 2010–2015 гг., что привело к увеличению объемов импорта пшеницы и повышению цен на муку.

2. *Повышение цен на продовольствие и ресурсы производства на внутреннем и внешнем рынках*

   Импорт продовольствия, в связи с колебанием цен на мировых рынках, оказывает большое влияние на продовольственные цены, особенно это касается пшеницы, которая является основным продуктом в рационе питания населения. Для производства сельскохозяйственной продукции необходимы материальные ресурсы производства (ГСМ, удобрения), большая часть которых импортируется, что тоже сказывается на ценах продовольствия.

   Глобальный мировой кризис 2007 г., вызвавший резкий рост цен на топливо, а затем финансовый кризис 2008 г. привели к росту цен на продовольствие на 32,3 % по сравнению с 2007 г. (14,7 %). Это оказало негативное влияние на производство и потребление сельскохозяйственной продукции. Одним из факторов, оказавших влияние на рост продовольственных цен в 2010 г., является удорожание ГСМ из-за введения с 1 апреля 2010 г. экспортных таможенных пошлин на нефть и нефтепродукты, экспортируемые из России в Кыргызстан, а также рост мировых цен. Уровень бедности в стране в 2012 г. составлял 38 %, и только к 2015 г. снизился до 32,1 %.

3. *Политические шоки*

   Под политическими шоками понимаются закрытие границ, ввод экспортных пошлин и другое, что приводит к снижению производства, экспорта и импорта продовольствия.

   В 2010 г. из-за гражданских волнений были закрыты границы с Казахстаном и Узбекистаном. Это привело к удорожанию цен на ресурсы сельскохозяйственного производства, срыву поставок удобрений и топлива, прекращению миграции из Узбекистана в южный Кыргызстан рабочей силы и уборочной техники для сбора урожая [8]. Закрытие границ с соседними странами практически приостановило экспорт сельскохозяйственной продукции. Так, в декабре 2010 г.

© 2017 Евразийский центр по продовольственной безопасности, Москва, Россия.

по сравнению с декабрем 2009 г. индекс потребительских цен составил 119,2 %. Одной из причин этого стали неблагоприятные политические условия в Кыргызстане и странах – производителях зерна, которые привели к запрету экспорта зерна из России и подсолнечного масла и круп из Казахстана. В связи с вступлением в Таможенный союз ужесточился контрольно-пропускной режим на границах с соседними государствами. В результате гражданских волнений снизилась инвестиционная активность, а отток капитала из страны составил 118 млн долл. США (47,4 % поступивших прямых иностранных инвестиций[1]).

Для защиты внутреннего рынка Россия и Казахстан иногда вводят экспортные пошлины на пшеницу, что также влияет на продовольственные цены в Кыргызстане.

4. *Шоки обменного курса*

В стране действует политика плавающего обменного курса, которая означает, что курсы иностранных валют и, прежде всего, курс доллара США к сому складываются на основе соотношения спроса и предложения на внутреннем валютном рынке. В то же время это не означает абсолютную пассивность центрального банка в этом вопросе. В период резких колебаний курса Национальный банк, в соответствии с проводимой денежно-кредитной политикой, сглаживает амплитуду колебаний курса путем проведения валютных интервенций и посредством регулирования ликвидности участников валютного рынка. Для сглаживания резких колебаний курсов валют у Национального банка Кыргызской Республики есть международные резервы, около 10 % которых составляет золото.

Экономика страны в большой мере подвержена и влиянию колебаний обменного курса сома к доллару и сома к рублю. Денежные переводы, полученные в результате трудовой миграции, в некоторых домохозяйствах играют важную роль и иногда являются основным источником дохода для закупки основных продуктов питания и непродовольственных товаров [6], поэтому любое замедление экономического роста России или девальвация рубля ведут к снижению покупательной способности населения Кыргызстана.

Колебания обменного курса отражаются и на экспорте сельскохозяйственной продукции. Так, в 2015 г. произошла девальвация сома, которую удалось остановить силами Национального банка Кыргызской Республики. Однако это негативно сказалось на экспорте страны из-за удорожания отечественной продукции на внешнем рынке: по сравнению с 2014 г. экспорт снизился на 21 %.

Интересы и мотивы действий заинтересованных сторон, их реакция на возникавшие шоки в продовольственной системе

Для изучения реакции основных групп заинтересованных сторон на дестабилизацию продовольственной системы Кыргызстана нами использован научный метод опроса, представляющий собой форму аналитической исследовательской работы, информационная база которой формируется на основе экспертных оценок событий в рамках проводимого исследования. Опрос проводился по специально разработанной анкете, содержащей перечень вопросов, отражающих целевую направленность исследования. В качестве респондентов выступали специалисты Министерства экономического развития, Министерства сельского хозяйства, сельскохозяйственные производители (главы комитетов КФХ и члены Союза кооперативов Кыргызстана). В ходе интервью исследователей с респондентами заданы следующие вопросы:

Какие виды шоков в продовольственной системе они бы выделили?

Каковы, на их взгляд, причины этих шоков?

Какие меры предпринимало правительство по исправлению ситуации?

[1] Информация об итогах социально-экономического развития Кыргызской Республики за 2010. Приложение к постановлению Правительства Кыргызской Республики от 19.01.2011 № 14 [5]

© 2017 Евразийский центр по продовольственной безопасности, Москва, Россия.

Как реагировали на дестабилизацию в продовольственной системе сельхозпроизводители?

В какой ситуации оказались потребители продовольствия?

По мнению большинства экспертов, основными причинами продовольственных шоков являлись специфика природно-климатических условий и зависимость страны от импорта продовольствия.

Остановимся более подробно на интересах и мотивах действий заинтересованных сторон (органов правительства, населения и сельхозпроизводителей), а также их действий в ходе возникавших шоков в продовольственной системе Кыргызстана.

Правительство

Правительство Кыргызской Республики и его органы являются основными заинтересованными сторонами в вопросах развития продовольственной системы и повышения благосостояния населения страны. Преодоление бедности, повышение уровня доходов населения, улучшение доступа к качественным и безопасным продуктам питания в необходимом объеме в рамках рекомендуемых медицинских норм позволят значительно сократить расходы государственного бюджета на лечение заболеваний, обусловленных недостатком питания. *Кроме того, правительство играет роль координатора между заинтересованными сторонами.*

Продовольственная система Кыргызстана, обладая большим ресурсным потенциалом, характеризуется относительно низким уровнем эффективности и конкурентоспособности. Основные действия правительства в продовольственной системе Кыргызстана направлены на обеспечение необходимого объема производства продуктов питания с целью удовлетворения растущего спроса потребителей. Кроме того, одна из приоритетных задач – гарантировать доступ граждан к достаточному количеству продуктов питания для здоровой и активной жизни.

Реагируя на высокую инфляцию цен на продовольственные товары, Правительство Кыргызской Республики приняло *Закон «О продовольственной безопасности Кыргызской Республики» от 04.08.2008 N° 183.*

Главная цель Закона – разработка основных направлений работы по обеспечению продовольственной безопасности в стране в соответствии с минимальными стандартами потребления продовольствия, включая: закупки пшеницы у отечественных производителей и распределение пшеничной муки уязвимым слоям населения; формирование стратегических запасов продовольствия; предоставление субсидированных кредитов фермерам; введение сезонных пошлин на экспорт пшеницы и пшеничной муки; оказание мер поддержки сельскохозяйственным организациям в приобретении новой техники и совершенствование организационной структуры семеноводства.

Государство в лице Государственного агенства антимонопольного регулирования не может регулировать цены на продовольствие, так как среди сельхозпроизводителей нет монополистов, и цены в основном устанавливаются в результате рыночных отношений. Тем не менее в 2009 г. было принято постановление Правительства Кыргызской Республики от 22.04.2009 *N° 242 «О государственном регулировании цен на отдельные виды социально значимых товаров».* Цель данного постановления – сдерживание темпов роста цен на социально-значимые товары (мука, хлеб, молоко, масло растительное, масло сливочное, мясо, сахар-песок, рис, макаронные изделия, яйца куриные, картофель, уголь, бензин марок Аи-80 и Аи-92, дизельное топливо, сжиженный газ), обеспечение экономической и социальной доступности продуктов питания для социально узявимых слоев населения. Задача исполнительных органов заключалась в мониторинге цен, организации ярмарок по продаже социально значимых товаров производителями и поставщиками, создании условий для их проведения, а также проведении разъяснительной работы среди населения и предпринимателей по вопросам сдерживания цен на основные социально значимые товары.

Правительство использовало и другие меры, которые можно назвать «политикой управления рынком». В частности, к ним относится контроль цен путем административных распоряжений. Так как основная часть сельскохозяйственного производства сосредоточена в частном секторе, государство, в принципе, не может вмешиваться в вопросы ценообразования. Однако в случае повышения цен на социально значимые товары на 20 % и более в течение нескольких месяцев правительство могло ввести государственное регулирование и «заморозить» цены. Как показывает

© 2017 Евразийский центр по продовольственной безопасности, Москва, Россия.

опыт, эффект от подобных мер весьма кратковременен. К тому же действия государства в области регулирования цен оказывали дестабилизирующее воздействие на продовольственную систему, поскольку хозяйствующие субъекты реагировали на них, накапливая запасы, вызывая еще больший рост цен, что шло вразрез с главным назначением таких мер.

Снижение налогов на производителей, в частности производителей зерна, широко использовалось в качестве меры политики, направленной на содействие росту производства. Для стимулирования производителей предоставлялись также субсидии на производство, прежде всего зерна.

Таким образом, в наиболее острые моменты в продовольственной системе Кыргызстана правительство реагировало на высокие цены, предпринимая разнообразные политические меры. Однако наблюдалась ограниченность набора быстродействующих мер для обеспечения продовольствием внутреннего рынка и снижения затрат отечественных потребителей. Кроме того, эти меры не оказывали позитивного влияния на средне- и долгосрочную перспективу увеличения производства продовольствия, не говоря о международных последствиях одностороннего выбора национальной политики. *В стране сохраняется импортозависимость. Это приводит к росту цен, за которым не поспевают меры социальной поддержки трудящихся, а государство решает возникшие проблемы, а не работает на их опережение. Поэтому, несмотря на предпринимаемые меры по развитию продовольственной системы, она чрезвычайно подвержена влиянию различных дестабилизирующих факторов и, если в будущем вновь возникнет кризисная ситуация в продовольственной системе, то это в первую очередь отразится на социально уязвимых слоях населения.*

По оценкам экспертов, действующая система управления продовольственной безопасностью Кыргызстана не эффективна, прежде всего, из-за недостаточного внимания к ней на политическом уровне. Инструменты оперативного реагирования на инфляционные и продовольственные потрясения недостаточно развиты, а социальные группы риска по доступу к продовольствию достаточно обширны. Тем не менее руководство страны осознает, что решение данных вопросов требует построения четко отлаженной и гибкой системы государственного регулирования, включая производство, обеспечение доступности, качества и безопасности продуктов питания[2].

Население

Ключевым сегментом в группе заинтересованных лиц следует считать население Кыргызстана, которое должно быть обеспечено продовольствием в рамках рекомендуемых медицинских норм. Значительная часть населения страны относится к малоимущим слоям. Как правило, основную часть достаточно скромного бюджета таких семей составляют расходы на питание, что связано с сокращением реальных доходов в результате инфляции. Рост розничных и оптовых цен на продукты питания сокращает потребление дорогостоящей белковой продукции и способствует снижению доступа к продуктам питания основной части населения республики. Это приводит к повышению случаев заболеваемости, обусловленных недостатком или нарушением сбалансированности питания.

Высокие и нестабильные цены на продукты питания – главная угроза продовольственной безопасности для малообеспеченных и социально уязвимых домохозяйств, поскольку они оказывают дополнительное экономическое давление на группы с низкими доходами, которые тратят значительную часть своего семейного бюджета на продукты питания. Внутренние цены на такие основные продукты питания, как пшеничная мука, сахар и растительное масло, чувствительны к мировым ценам на продовольствие из-за высокой зависимости страны от импорта.

Цены на продовольствие и доходы сельских домохозяйств, которые складываются преимущественно из поступлений от таких видов деятельности, как ведение подсобного хозяйства, заработная плата и социальные трансферты, формируют покупательную способность потребителей. Это, в свою очередь, определяет их доступ к продовольствию. Наиболее распространенным видом деятельности сельского домохозяйства является натуральное хозяйство, а не оплачиваемая работа по найму, хотя помимо

[2] http://exp.idk.ru/news/minselkhoz-kyrgyzstana-razrabotaet-programmu-po-obespecheniyu-prodovolstvennoj-bezopasnosti-do-2017-goda/371392.

© 2017 Евразийский центр по продовольственной безопасности, Москва, Россия.

дохода от сельскохозяйственного производства обычно существует еще доход от работы по найму в несельскохозяйственной сфере.

При возникавших шоковых явлениях в продовольственной системе Республики Кыргызстан наблюдалась активизация производства продукции сельского хозяйства в личных подсобных хозяйствах. Однако для личных подсобных хозяйств характерен низкий уровень товарности, а увеличение производства сельхозпродукции в этом сегменте в наиболее кризисные годы говорит об обострении проблемы *самовыживания*, которую население пыталось решать за счет производства продукции на приусадебных и дачных участках, в основном для собственного потребления.

Экономическое и социальное развитие Кыргызской Республики тормозится снижением темпов роста экономики и специфической социальной структурой, которая характеризуется преобладанием крестьянства, промежуточных городских слоев. В стране достаточно высокий уровень безработицы (8 %).

Сельскохозяйственные товаропроизводители

На 1 января 2016 г. на территории Кыргызской Республики насчитывалось 505,1 тыс. действующих хозяйствующих субъектов, из них около 54 % (271,1 тыс.) – крестьянских фермерских хозяйств. На них и приходится основная часть производства продукции сельского хозяйства – 58,6 %. Отставшая часть продукции формируется личными подсобными хозяйствами граждан – 37,5 и 2,2 % приходится на государственные и коллективные хозяйства.

В среднем площадь сельскохозяйственных угодий составляет от 2,3 га (Баткенская область) до 12,4 га (Нарынская область). При этом в таких хозяйствах, отличающихся мелкоконтурностью угодий, отсутствует возможность внедрения эффективных технологий обработки земли, севооборотов и создания перерабатывающих мощностей. Крестьянские (фермерские) хозяйства сильно пострадали в результате резких скачков цен на рынках сельскохозяйственной продукции: им пришлось конкурировать с поставщиками импортной продукции.

Высокий уровень цен, производственные риски и неопределенности, ограниченный доступ к инструментам управления препятствовали инвестированию средств в более эффективные новые технологии, которые позволили бы фермерам не только обеспечивать себя, но и производить излишки продукции для продажи на рынке. В частности, вследствие влияния политического кризиса 2010 г. сократился поток инвестиций из Казахстана и России, а также доступность кредитных ресурсов.

Отсутствие надлежащей инфраструктуры, значительные издержки на хранение и транспортировку продукции, а также высокая конкуренция на рынке не способствовали производству товарных излишков. В результате большинство фермерских хозяйств не смогло интегрироваться в организованные рынки и воспользоваться в полной мере теми возможностями, которые открываются в сфере торговли при иных обстоятельствах. Фермеры могли бы наращивать свое присутствие на рынках при наличии определенных условий: стабильные цены, доступность кредитов, эффективная инфраструктура и информационно-консультативные услуги, позволяющие продавать продукцию, которая будет освоена рынком с оптимальными издержками. Однако удаленность и недостаточность производственных ресурсов сделали слишком дорогой стоимость присутствия в современных маркетинговых каналах и ограничили объем излишков продукции, которые готовы были продавать мелкие фермеры.

Кроме того, факторы неустойчивости производства крестьянских (фермерских) хозяйств обусловлены следующими трудностями.

- ✓ Ограниченный доступ сельхозпроизводителей к товарам и услугам, определяющим уровень производства (кредитные ресурсы, сельскохозяйственная техника, услуги по защите растений и животных, высокосортный посевной материал, высокопродуктивные племенные животные и качественная племенная продукция, нехватка полноценных и питательных кормов).
- ✓ Проблемы при реализации продукции, связанные с неэффективной системой сертификации продукции, недостаточной маркетинговой поддержкой и др.
- ✓ Дефицит устойчивых хозяйственных связей, предполагающих взаимовыгодное и долгосрочное сотрудничество, между значительной частью производителей сельхоз-

© 2017 Евразийский центр по продовольственной безопасности, Москва, Россия.

продукции и перерабатывающими предприятиями.

- ✓ Отсутствие необходимых стимулов для производства обогащенных продуктов питания (обогащенной муки и продуктов из нее, йодированной соли, пищевых добавок).
- ✓ Проблемы в управлении сельскохозяйственным производством, связанные с неэффективностью выполнения регулирующих и распределительных функций, с формированием адекватных стимулов для роста эффективности производства.

В результате дестабилизации политической обстановки возросли цены на ресурсы производства, возникли перебои с их поставкой (временное закрытие границ с Узбекистаном привело к недостатку рабочей силы во время сезонных работ, закрытие границ с Казахстаном обусловило перебои с поставкой ГСМ и техники), что повлекло снижение инвестиционной привлекательности со стороны соседних государств. В силу невысокого уровня технологического развития сельскохозяйственное производство республики очень чувствительно к природным катаклизмам, что также обусловило большие потери.

Несмотря на меры господдержки, доступ сельских товаропроизводителей к финансовым ресурсам остается значительной проблемой. Проблема залогового обеспечения получаемых кредитов ограничивает доступ к банковскому кредитованию. Земельные наделы пока не могут выступать в качестве залога, поскольку рынок земли в Кыргызстане ещё не сформирован.

Объемы внешней торговли оказывают влияние на многие экономические и социальные переменные, которые, в конечном счете, определяют статус продовольственной безопасности и качество питания населения. По мере того как Кыргызстан все больше открывает свою экономику для международной торговли сельскохозяйственной продукцией, она становится более подверженной и потенциально более уязвимой к внезапным изменениям на мировых сельскохозяйственных рынках. Например, резкий рост импорта может стать препятствием для развития сельского хозяйства. Даже в случае если эти проявления будут носить кратковременный характер, но производители будут недостаточно подготовлены к тому, чтобы противостоять рыночным рискам, то резкий рост импорта может привести к перебоям во внутреннем производстве.

Это чревато потенциально разрушительными последствиями для отечественных фермеров и сельскохозяйственных работников из-за существенного снижения цен на продукцию внутренних производителей. Кроме того, это может привести к сокращению доходов и неизбежно распространится на остальные секторы экономики, что отрицательно скажется на продовольственной безопасности. В частности, малоимущие фермеры, почти исчерпавшие возможности для выживания и не имеющие доступа к механизмам социальной поддержки, могут серьезно пострадать в долгосрочном плане от наступления подобного ценового шока.

Повышение зависимости от международных рынков сделало Кыргызстан более уязвимым перед лицом краткосрочных рыночных потрясений: как тех, которые приводят к сокращению запасов продовольствия и повышению потребительских цен, так и тех, которые возникают вследствие резкого роста импорта и последующего снижения цен производителей. Это нанесло тяжелый удар по внутреннему производству в секторах, где ощущается конкуренция импортной продукции.

Снижение цен на сельскохозяйственную продукцию рассматривается как препятствие на пути развития аграрной экономики, из-за которого снижается привлекательность инвестиций в технологии, направленные на повышение производительности, что негативно сказывается на продовольственной безопасности. Однако, как показывает опыт, такие периоды снижения цен перемежаются периодами высоких и волатильных цен. Тем не менее внезапные скачки цен могут представлять серьезную угрозу для продовольственной безопасности.

Варианты политики

Для снижения негативных последствий шоков в продовольственной системе необходимо разработать методы их раннего предупреждения. Речь идет о методах, которые позволили бы избегать негативных явлений на продовольственном рынке, когда создается угроза дефицита, резкого роста цен на продукты и др. Правительство должно разработать систему реагирования, а от министерств и ведомств потребуется предостав-

© 2017 Евразийский центр по продовольственной безопасности, Москва, Россия.

лять оперативную информацию о состоянии цен на продовольствие, составлять точные прогнозы на ближайшую перспективу. Для того, чтобы правительство могло предпринимать упреждающие меры, эта работа должна быть системной.

На основе проведенного исследования нами разработан и обоснован перечень возможных вариантов политики по обеспечению развития продовольственной системы Кыргызской Республики и снижению ее подверженности различным факторам дестабилизации.

1. ***Создание системы сельхозстрахования с государственной поддержкой***

Сельское хозяйство Кыргызской Республики подвержено влиянию природных катаклизмов, в результате которых фермеры несут значительные потери урожая. По данным Министерства сельского хозяйства и мелиорации Кыргызской Республики, общая сумма ущерба производителей сельхозпродукции в результате воздействия негативных природно-климатических факторов в 2010 г. составила более 303,8 млн сомов. Фермеры не получили от государства компенсации. При этом прослеживается тенденция роста числа стихийных бедствий, особенно на юге страны (паводки, оползни), из-за чего ежегодно увеличивается размер наносимого ущерба сельскому хозяйству.

В 2009 г. был принят Закон «Об особенностях страхования в растениеводстве», однако, из-за отсутствия соответствующей нормативно-правовой базы по формированию и использованию средств фонда страхования сельскохозяйственных производителей, государственное страхование фермеров в республике в настоящее время не проводится.

Страхование рисков сельскохозяйственного производства могло бы смягчить последствия природных катаклизмов путем частичной или полной компенсации потери урожая. Еще одним преимуществом страхования является улучшение финансового положения сельхозпроизводителя с точки зрения его кредитоспособности, так как кредитные организации всех типов отдают предпочтение тому сельхозпроизводителю, который имеет гарантию сохранения определенного уровня своего дохода при наступлении стихийных бедствий и потере урожая.

Создание государственного сельскохозяйственного страхового фонда, который будет формироваться из страховых взносов самих фермеров и отчислений из государственного бюджета, могло бы решить данную проблему.

Для внедрения механизма страхования сельхозпроизводителей необходимо:

- ✓ убедить сельхозпроизводителей в экономических преимуществах страхования сельхозпродукции;
- ✓ разработать правила страхования;
- ✓ предусмотреть, чтобы большинство сельхозпроизводителей имели возможность выплачивать взносы в страховой фонд, так как страховые тарифы должны быть доступными;
- ✓ осуществить прозрачную, понятную и гарантированную систему выплат в случае наступления страхового случая.

Важным вопросом является характер страхования – обязательный или добровольный. Это также необходимо предусмотреть при введении системы страхования. В первые годы целесообразно осуществлять добровольное страхование и не всех сельскохозяйственных культур, а только основных. Со временем можно ввести систему обязательного страхования сельскохозяйственных культур, что будет более эффективно способствовать формированию страхового фонда.

2. ***Создание государственного фонда для помощи социально уязвимым группам населения в случае продовольственных шоков***

Результаты данных Национального статистического комитета (НСК) о расходах на питание для пяти квинтильных групп (первая – самые малообеспеченные, пятая – самые богатые) показывают, что размер ЕПМС на 1 человека в месяц (769 сомов – 2015 г.) составляет только 42 % расходов на питание самой бедной группы [6]. ЕПМС помогает домохозяйствам с низким уровнем продовольственной безопасности, снижая дефицит в потреблении продуктов, однако не обеспечивает минимальный бюджет на приобретение продуктов питания, богатых питательными веществами. Это свидетельствует о том, что выплачиваемые малообеспеченным домохозяйствам пособия недостаточны для обеспечения их продовольственной безопасности, и при повышении

© 2017 Евразийский центр по продовольственной безопасности, Москва, Россия.

цен на продовольствие они не окажут влияние на улучшение рациона питания. Организация государственного фонда помощи социально уязвимым слоям населения, который мог бы оказывать единовременную денежную помощь в случае продовольственных шоков, весьма актуальна.

3. ***Развитие кооперации и создание условий для выхода фермеров на общий аграрный рынок страны***

В настоящее время в Кыргызстане преобладает натуральная форма ведения сельского хозяйства, что приводит к экстенсивному росту производства (т.е. в основном через увеличение площади посевов). Свыше 70 % сельхозпродукции производится в мелкотоварном секторе. В случае роста цен на продовольствие или некоторые продукты питания правительством предпринимаются разовые меры по увеличению производства сельхозпродукции. Так, в 2009 г. после кризиса 2007–2008 гг. для успешного проведения полевых работ сельским товаропроизводителям была оказана государственная поддержка в размере более 500 млн сомов. В результате поддержки от государства по всем видам продукции растениеводства получено продукции больше, чем в 2008 г., наиболее значительный рост отмечен по производству пшеницы – на 41 %.

Одним из решений по увеличению производительности сельского хозяйства является переход от натуральной формы ведения хозяйства к товарной, формирование крупных товаропроизводителей. Сейчас в стране вся земля находится в собственности мелких хозяйств площадью около 2–3 га, большинство из них не ставит задачу реализовать продукцию, а производит ее для собственного потребления, излишки продают. Необходимо объединять и укрупнять хозяйства, которые будут иметь больше возможностей для увеличения объемов производства сельхозпродукции.

Для выхода мелких фермеров на аграрный рынок страны государство должно обеспечить проведение ярмарок, расширить сеть рынков с фермерской продукцией.

Кроме того, необходимо ежегодно дотировать из бюджета фермеров, расширяющих посевные площади под пшеницу и увеличивающих объем выращивания качественного зерна, а также реализующих его, прежде всего, в рамках установленных госзакупок. Одной из мер в этом направлении могло бы стать заключение контракта, предусматривающего авансирование в размере 50–60 % затрат до начала полевых работ. Приоритетом при этом должно быть первоочередное обеспечение фермеров семенами, ГСМ, необходимой сельхозтехникой и т.д.

На экспорт продовольствия негативное влияние оказывает несоответствие уровня сертификации отечественной сельхозпродукции и переработки потребностям отрасли. Кооперация фермеров, их взаимодействие с перерабатывающей промышленностью нуждаются в поддержке. В Кыргызстане на сегодняшний день фермеры в основном объединяются в потребительские кооперативы, точнее – в товарно-сервисные кооперативы, для эксплуатации небольшого участка, для совместного пользования сельхозтехникой, а иногда для приобретения удобрений и семян. Хранение, переработку, маркетинг, сбыт и т.д. обеспечивает активно развивающийся рынок посредников. Посредники организуют сбор урожая, загрузку в фуры и доставку, а фермер занимается только посадкой и выращиванием и, соответственно, получает небольшую долю стоимости своей продукции. Не претендуя на все звенья цепочки добавленной стоимости, кооперативы могли бы отвоевать часть рынка, зарабатывая больше и увеличивая доходы сельского населения. Кооперативы – это организации, которые позволяют экономически уязвимым категориям населения организовать совместное хозяйство без посредников, справедливо распределяя прибыль и демократично управляя организацией. Соответственно, важно, чтобы кооперативы стали главными союзниками правительства и международных партнеров в реализации социальных целей по развитию сельхозпроизводства, а также по развитию регионов, созданию рабочих мест в сельской местности.

4. ***Внедрение системы контрактации в производство сельхозпродукции***

Стране необходимо решать не только проблему производства продукции, но и сбыта произведенной продукции и ее соответствия определенным стандартам. *Договор контрактации* – разновидность договора купли-продажи; соглашение, регулирующее отношения, связанные с закупками у сельскохозяйственных организаций и крестьянско-фермерских хозяйств выращиваемой или производимой ими сельскохозяйственной продукции.

© 2017 Евразийский центр по продовольственной безопасности, Москва, Россия.

В результате заключения таких договоров фермеры заранее знают, что производить, в каком объеме и каким должно быть качество продукции. Кроме того, при их заключении можно предусмотреть возможность предоплаты, что окажет положительное влияние на развитие сельского хозяйства. Также данные договора могут оказать благотворное влияние на развитие перерабатывающей промышленности. Например, кыргызские производители могли бы обеспечивать фасолью, табачной продукцией вооруженные силы стран – членов ЕАЭС, что обеспечило бы постоянную и устойчивую поставку по договорам контрактации.

5. ***Специализация в рамках ЕАЭС***

В рамках ЕАЭС определенная специализация неизбежна, хотя бы исходя из географии и имеющихся ресурсов. Ни одна страна, даже самая большая и развитая, не может быть конкурентоспособной сразу во всех сферах. Страны в рамках ЕАЭС могут специализироваться на производстве продуктов, которые наиболее подходят к их климату и для производства которых страна имеет необходимые ресурсы или более высокий потенциал. Каждой стране в рамках Союза при помощи других членов необходимо создавать мощные современные кластеры, конкурентоспособные на мировом рынке предприятия.

В последние годы наблюдается сокращение посевных площадей зерновых культур в пользу кормовых из-за более высокой их стоимости. Отечественная пшеница содержит низкий уровень клейковины, что также является одной из причин импорта пшеницы. На основании этого правительству нужно поддерживать специализацию в рамках ЕАЭС и часть посевных площадей переводить на выращивание культур, которые более подходят к климату страны, конкурентоспособны на внешних рынках и могут увеличить объемы экспорта.

Задание

Задание заключается в выявлении интересов и мотивов действий заинтересованных сторон при наступлении шоков в продовольственной системе, анализе вариантов политических мер и разработке наиболее оптимальной системы политических мер, максимально удовлетворяющей интересы всех заинтересованных сторон и позволяющей избежать или снизить чувствительность продовольственной системы страны к наступлению возможных подобных шоков в будущем.

Выводы и рекомендации

Обзор продовольственной системы Кыргызской Республики показал, что объемы производства основных продуктов питания не показывают тенденцию к росту, а некоторых даже снижаются. Обеспеченность продуктами питания за счет собственного производства достигнута по трем традиционным продуктам питания: картофель, овощи и фрукты, молоко и молочные продукты. Неспособность страны обеспечить население продовольствием за счет собственного производства заставляет импортировать продукцию. В стране наблюдается значительный объем импорта пшеницы, жиров растительных и сахара, рост импорта отмечен почти по всем продуктам, экспорт молочных продуктов и овощей снижается.

В результате анализа продовольственной системы Кыргызстана нами были выделены следующие виды шоков:

- ✓ природные катаклизмы (сели, засухи, наводнения и т.д.);
- ✓ повышение цен на продовольствие и ресурсы производства на внутреннем и внешнем рынках;
- ✓ политические шоки (закрытие границ, введение таможенных пошлин);
- ✓ шоки обменного курса.

По мнению экспертов, влияние данных шоков обусловлено накопившимися в сельском хозяйстве страны проблемами, а именно: экстенсивный характер развития, нарушение межхозяйственных связей, деградация земель, неэффективное использование водных ресурсов и др.

В процессе анализа изучены интересы и действия в моменты наступления дестабилизации в продовольственной системе следующих заинтересованных сторон: правительство, население, сельхозпроизводители.

Авторами разработаны и предложены варианты политических преобразований в стране, основ-

© 2017 Евразийский центр по продовольственной безопасности, Москва, Россия.

ная цель которых – способствовать развитию продовольственной системы и снижению ее подверженности влиянию различных шоков.

Прогнозирование изменений ситуации в результате реализации предлагаемых политических мер позволит рекомендовать наиболее эффективные и рациональные из них в условиях ограниченности бюджетных ресурсов Кыргызстана, а именно: создание системы сельскохозяйственного страхования с государственной поддержкой, создание государственного фонда для помощи социально уязвимым группам населения в случае дестабилизации в продовольственной системе и внедрение системы контрактации в производство сельхозпродукции.

Разработанные нами варианты политических решений направлены на перспективу и требуют поэтапной реализации предложенных мер, что приведет к положительному эффекту в развитии продовольственной системы страны и позволит снизить ее зависимость от возникающих различных шоков в будущем.

© 2017 Евразийский центр по продовольственной безопасности, Москва, Россия.

Список использованных источников

1. Атлас продовольственной безопасности, 2014. – WFP, Министерство сельского хозяйства и мелиорации Кыргызской Республики.

2. Занятость и безработица. – Национальный статистический комитет, 2015. – Режим доступа: http://www.stat.kg/media/publicationarchive/712ba4ee-ac1c-4c6b-a7f2-d373c5243031.pdf.

3. Программа продовольственной безопасности и питания в Кыргызской Республике на 2015–2017 гг. – Режим доступа: http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/98137.

4. Информационный бюллетень Кыргызской Республики по продовольственной безопасности и бедности за II квартал 2017 г. – Национальный статистический комитет. – Режим доступа: http://stat.kg/media/publicationarchive/22a76735-a94b-4de7-92f8-175ccaac3fd9.pdf.

5. Постановление Правительства Кыргызской Республики «Об утверждении Положения о мониторинге и индикаторах продовольственной безопасности Кыргызской Республики» от 09.03.2009 N° 138.

6. Социальная защита и продовольственная безопасность в Кыргызской Республике. – WFP, 2016.

7. Программа ГПСПБВ для приоритетных стран. – 2011. – Режим доступа: http://www.unisdr.org/files/14757_6-th CGDRM Programs for PriorityCountrie.pdf.

8. Специальный доклад по оценке урожая и продовольственной безопасности. – Миссия ФАО/ВПП в Кыргызстан 2010. – Режим доступа: http://www.fao.org/docrep/013/al970r/al970r00.pdf

Нормативно-правовые акты и документы Правительства Кыргызстана

1. Закон «О продовольственной безопасности Кыргызской Республики» N°183 от 04.08.2008.

2. Национальный Атлас продовольственной безопасности Кыргызской Республики. 2015.

3. Национальная стратегия устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013-2017 гг. Утверждена указом Президента Кыргызской Республики от 21.01.2013 N° 11.

4. Постановление Правительства Кыргызской Республики от 22.04.2009 N° 242 «О государственном регулировании цен на отдельные виды социально-значимых товаров».

5. Постановление Правительства Кыргызской Республики от 09.03.2009 N° 138 «Об утверждении Положения о мониторинге и индикаторах продовольственной безопасности Кыргызской Республике».

6. Постановление Правительства Кыргызской Республики от 8.10.2007 З 454 «О создании Совета по продовольственной безопасности Кыргызской Республики»

7. Программа продовольственной безопасности и питания в Кыргызской Республике на 2015–2017 гг. Утверждена постановлением Правительства Кыргызской Республики от 04.09.2015 N° 618

© 2017 Евразийский центр по продовольственной безопасности, Москва, Россия.

Список сокращений

ВВП	валовый внутренний продукт
ГПСПБВ	Глобальная программа сокращения природных бедствий и восстановления
ЕАЭС	Евразийский экономический союз
ЕПМС	ежемесячное пособие малообеспеченным семьям
ИПЦ	индекс потребительских цен
КФХ	крестьянские фермерские хозяйства
НСК	Национальный статистический комитет
СССР	Союз Советских Социалистических Республик

© 2017 Евразийский центр по продовольственной безопасности, Москва, Россия.

Повышение устойчивости сельскохозяйственного сектора к засухе в Узбекистане: от управления кризисными ситуациями к смягчению рисков засухи

Азиз Нурбеков, Алишер Мирзабаев

© 2017 Евразийский центр по продовольственной безопасности, Москва, Россия.

Краткое содержание

За последние два десятилетия Узбекистан испытал несколько экстремальных гидрологических засух, в результате которых в охваченных засухой районах было потеряно от 50 до 75 % урожая. Это оказало негативное влияние на продовольственную безопасность и источники средств существования пострадавшего населения. Влияние засухи на показатели экономического развития и уровень жизни населения можно снизить путем усиления устойчивости к засухе. Это включает комплекс мер по управлению рисками до наступления засухи. Раньше борьба с засухой в основном сводилась к управлению кризисными ситуациями, то есть устранению последствий засухи, и не предусматривала реализацию упреждающих и экономически эффективных мер по смягчению ее рисков. Если исходить из того, что управление рисками возникновения засухи, с общественной точки зрения, является более оптимальным вариантом действий, чем устранение ее последствий, то возникают вопросы: какие существуют препятствия и каковы возможности для перехода от управления кризисными ситуациями к управлению рисками засухи в Узбекистане?

Представленный кейс дает ответы на эти вопросы, проанализировав последствия засух прошлых лет, и оценивает варианты политики для повышения устойчивости к засухе, включая институциональные и технологические решения. Мы предполагаем, что успешность мероприятий по управлению рисками засухи будет обеспечивать дополнительные выгоды и позитивный экономический эффект даже в незасушливые годы.

Результаты анализа выявили тесную связь между диверсификацией посевных площадей и улучшением доступа к информационным и кредитным ресурсам, с одной стороны, и применением фермерами мер по смягчению рисков засухи и устранению ее последствий, с другой.

По результатам опроса ответственных работников и экспертов определены следующие ключевые меры политики в области смягчения рисков засухи в Узбекистане: повышение эффективности использования водных ресурсов путем очистки, восстановления и обслуживания ирригационно-дренажных систем; выведение засухоустойчивых сортов сельскохозяйственных культур; внедрение водосберегающих технологий орошения земель; содействие фермерам в выходе на новые рынки сбыта и обеспечение доступа к страхованию от засухи. Все респонденты, принявшие участие в опросе, единодушны в том, что меры по смягчению рисков необходимы. Однако решение вопроса осложняется из-за отсутствия активного межведомственного взаимодействия и координации, а также стратегического документа, в котором бы устанавливались основополагающие принципы деятельности по обеспечению подготовки к засухе и смягчению ее рисков.

Введение и обзор ситуации

Узбекистан расположен в зоне засушливых и полузасушливых земель, подверженных частым засухам [1]. Производство сельскохозяйственной продукции в большинстве районов страны можно осуществлять только на основе дополнительного орошения [2]. Основные источники воды для орошения – реки Амударья и Сырдарья, которые относятся к рекам ледниково-снегового питания и характеризуются существенными колебаниями речного стока в зависимости от года [3, 4]. В менее засушливые годы такие колебания можно нивелировать регулированием стока с помощью обширной сети водохранилищ (55 водохранилищ), расположенных на территории страны. Однако в периоды длительной суровой засухи суммарный полезный объем водохранилищ (в настоящий момент примерно 20 км^3) оказывается недостаточным, при этом потребности в воде для орошения стремительно растут [5]. Сегодня дисбаланс между уровнем водообеспеченности и растущим спросом на воду все чаще усугубляет последствия даже умеренно засушливых лет, наблюдавшихся в последний период. За последние два десятилетия Узбекистан испытал несколько экстремальных гидрологических засух, в результате которых в охваченных засухой районах было потеряно от 50 до 75 % урожая [6]. Засуха оказала существенное отрицательное воздействие на источники средств существования пострадавшего населения и продовольственную безопасность. По имеющимся данным, в засуху 2000–2001 гг. производство зерновых снизилось на 10 %, хлопка – на 17 %, риса – на 60 %; нанесенный засухой ущерб оценивается примерно в 130 млн долл. США [7]. Больше всего пострадали районы Узбекистана, расположенные в низовьях рек, где около 600 тыс. жителей получили продовольственную помощь в объеме 10 млн долл. США [6, 7]. В публикации [8], кроме того, отмечается, что снижение уровня водообе-

© 2017 Евразийский центр по продовольственной безопасности, Москва, Россия.

спеченности для орошения на 30 % может привести к повышению цены за 1 т пшеницы по сравнению с ценами в нормальные гидрологические годы примерно на 400 долл. США.

Смягчить последствия засухи можно, реализовав комплекс мер по управлению рисками до наступления засухи. Раньше борьба с засухой сводилась к осуществлению дорогостоящих мер по управлению кризисными ситуациями, то есть к устранению последствий засухи, а не к реализации упреждающих и экономически эффективных мер по ее смягчению, которые все чаще рекомендуются сегодня. Ожидается, что климатические изменения будут приводить к более частой повторяемости засух в Узбекистане и усилению их интенсивности [4] и, следовательно, затраты на управление кризисными ситуации будут только возрастать. Если исходить из того, что управление рисками возникновения засухи, с общественной точки зрения, более оптимальный вариант действий, чем устранение ее последствий, то возникают вопросы: в чем заключаются проблемы, а также каковы возможности для перехода от управления уже произошедших кризисных ситуаций к заблаговременному управлению рисками засухи в Узбекистане и профилактике негативных последствий засух?

В нашем исследовании мы попытаемся дать ответ на эти вопросы, проанализировав ситуацию с засухой в прошлом и оценив возможные варианты политики. Авторы предполагают, что успешность заблаговременных мероприятий по управлению рисками засухи будет обеспечивать дополнительные выгоды и позитивный экономический эффект даже в незасушливые годы. Следовательно, эти действия можно широко применять как «беспроигрышные» стратегии (действия, реализация которых принесет экономические, социальные и экологические выгоды, даже если предполагаемый кризис не наступает), обеспечивающие стабильное развитие страны и ее устойчивость к воздействию экологических потрясений.

Концептуальная основа

Засуха – природное стихийное бедствие. Вероятность наступления засухи обусловлена биофизическими и климатическими условиями местности [9]. При этом последствия засухи определяются социально-экономическими условиями пострадавших территорий, в том числе степенью их уязвимости и устойчивости, а также уровнем готовности к засухе. Готовность к засухе означает, что меры по смягчению рисков и скоординированные действия проводятся до наступления засухи для эффективного устранения ее последствий и сведения к минимуму негативного воздействия на население, экономику и окружающую среду [10] (рис. 1).

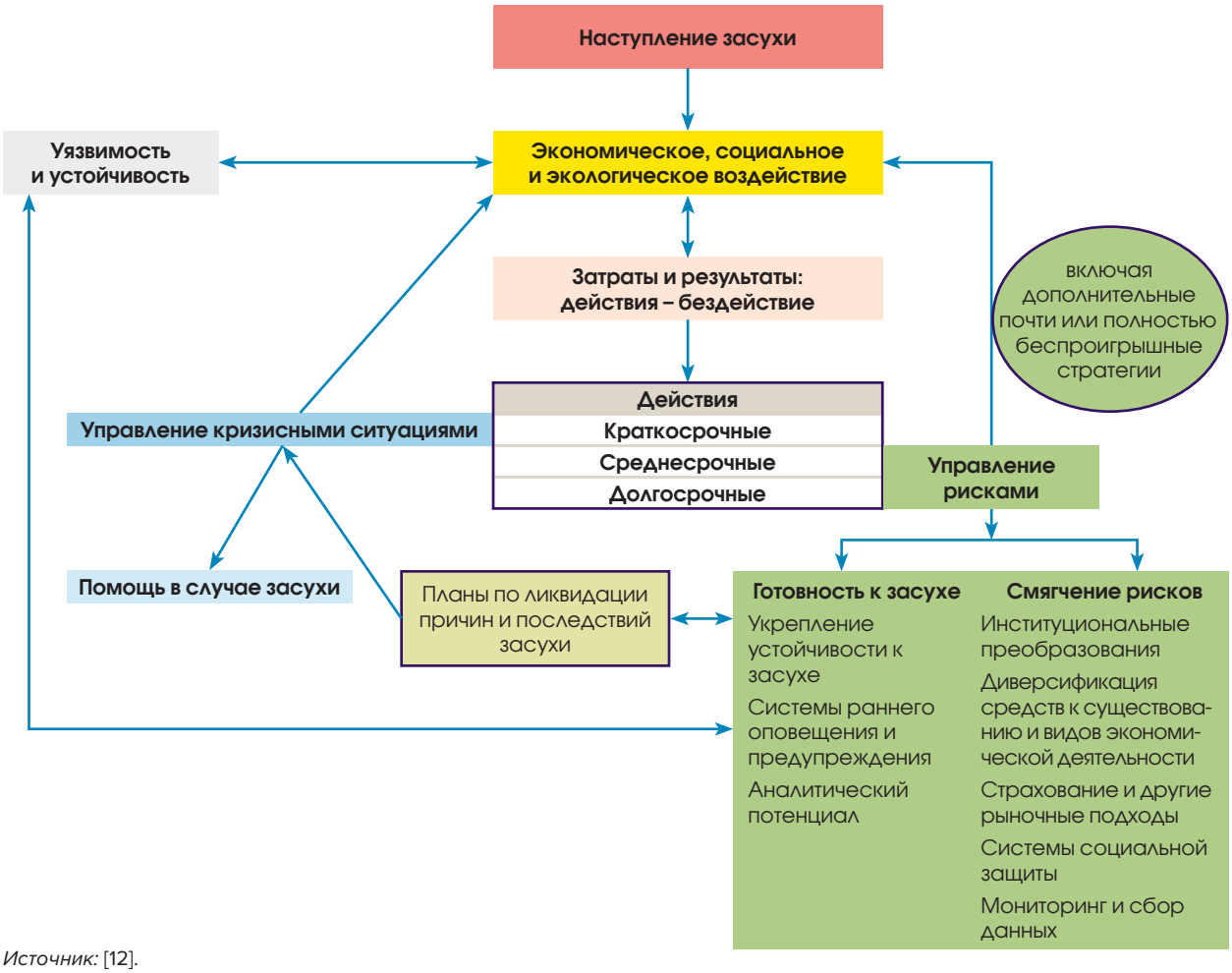
В прошлом борьба с засухой в Узбекистане обычно сводилась к реализации мер по управлению кризисными ситуациями, то есть устранению последствий засухи уже после ее наступления, а не к практической реализации стратегии управления рисками, повышающей устойчивость к воздействию засухи [6]. Однако при отсутствии информации о затратах на устранение последствий и результатах мер по управлению рисками правительство будет неохотно направлять большие финансовые средства на реализацию мер по смягчению рисков засухи [11].

В условиях неопределенности прогнозов и недостаточного объема практических данных об эффективности мер по смягчению рисков засухи, можно предположить, что реализация мер по устранению последствий засухи станет экономически целесообразна только после возникновения кризисных ситуаций [13]. В соответствии с экономической теорией, в условиях неопределенности реализация неизбежных инвестиций будет откладываться до тех пор, пока чистая выгода не превысит положительное критическое значение [14]. Например, засуха 1987–1991 гг. в Калифорнии (США) вынудила местных фермеров более широко применять водосберегающие технологии (дождевальное орошение), оставлять земли под паром, устанавливать антифильтрационные экраны в каналах для снижения потерь воды, ввести торговлю водой, хотя все перечисленные меры были рекомендованы для реализации задолго до наступления засухи [13].

Несмотря на то что меры по снижению рисков чаще всего предпринимают уже после наступления засухи, можно экономически обосновать необходимость их реализации до ее наступления. Засуха – риск для бизнеса, и сельхозпроизводители будут предпринимать шаги, чтобы избежать связанные с ней затраты. Таким образом, у них есть побудительные мотивы для реализации мер по смягчению рисков. Однако в Узбекистане этому мешает отсутствие информации о наступлении засухи (системы раннего оповещения), знаний о ее последствиях (консультативные службы и службы по распространению знаний) или отсутствие средств (доступ к кредитам) [6].

© 2017 Евразийский центр по продовольственной безопасности, Москва, Россия.

Рис. 1. Концептуальная основа анализа



Источник: [12].

Многочисленные исследования в разных странах мира показывают, что меры по управлению рисками для защиты источников дохода – часть образа жизни населения, проживающего в засушливых регионах. Однако в некоторых странах разработка стратегии зачастую обусловлена реакцией на кризисные ситуации, вызванные засухами. При этом, если при разработке стратегии будут использоваться научные данные о климате, засухах и мерах по смягчению рисков засухи, заблаговременно реализуемые в рамках государственной политики, то эффективность ее мер может быть повышена, а долгосрочный эффект усилен. В публикации Биртхала с соавт. [15] отмечается, что только в редких случаях фермерам удается полностью компенсировать весь нанесенный засухой материальный ущерб. Действительно, во многих развивающихся странах, в том числе и в Узбекистане, компенсация в случае засухи не обеспечивает полного возмещения ущерба, как это, возможно, происходит в некоторых странах с высоким уровнем дохода. Поэтому пострадавшим семьям нередко приходится вкладывать собственные средства в восстановление утраченных производственных активов.

Методология и данные

По результатам обзора ситуации разработана методология, которая включает рассмотрение комплекса вопросов и изучение различных групп заинтересованных сторон: от фермеров до государственных структур и организаций, отвечающих за деятельность в данной сфере. Для этой цели, во-первых, проанализирована литература, в которой сформулированы актуальные проблемы и меры по управлению рисками, связанными с засухой, а также определены варианты политики, институциональные и технологические действия в сфере управления рисками засухи в стране.

© 2017 Евразийский центр по продовольственной безопасности, Москва, Россия.

Во-вторых, на основе статистических методов исследования проанализированы результаты репрезентативного обследования сельхозпроизводителей Узбекистана[1], чтобы выявить, какие меры по борьбе с засухой реализовывались фермерами, как они оценивают воздействие засухи, а также установить препятствия и необходимые меры, направленные на повышение устойчивости к засухе. Поскольку фермеры – основная группа заинтересованных сторон, подверженная негативному воздействию засухи, их точка зрения и мнение о вариантах действий и препятствиях при реализации мер по ее смягчению должны учитываться при разработке мероприятий по снижению рисков засухи в Узбекистане.

Наконец, проведены интервью с экспертами и ответственными работниками Министерства сельского и водного хозяйства Республики Узбекистан, Ташкентского государственного аграрного университета, Узгидромета, отраслевых научно-исследовательских институтов и иных организаций для получения комментариев, предложений и представлений о текущем статус-кво, а также мнений и выводов относительно комплекса мер по смягчению рисков засухи и подходов к решению этой проблемы в Узбекистане.

Результаты и обсуждение

В ходе интервью с фермерами выяснилось, что число фермеров, которым пришлось испытать засуху, составляет абсолютное большинство – 94 %. При этом существенных различий между категориями фермеров с низкой, средней и высокой стоимостью активов выявлено не было. Значительные различия наблюдаются по такому показателю, как реализация мер по устранению последствий и смягчению рисков засухи. Если в группе фермеров с высокой стоимостью активов значение этого показателя составляет 60 %, то в группе со средней и низкой стоимостью активов 21 и 30 % соответственно (табл. 1).

Большинство фермеров (70 %) отметили, что за последние 5 лет они сталкивались с засухой всего один раз, 16 % респондентов испытывали засуху 2 раза, 5 % – 3 раза и 1 % респондентов заявили, что за последние 5 лет они переживали засуху практически каждый год.

По мнению респондентов, чаще всего засухи поражали районы Узбекистана, расположенные не в низовьях рек (Каракалпакстан), а в среднем (Кашкадарья) и верхнем (Адижан, Ташкент) течении рек. В большинстве ранее изданных публикаций речь идет, в основном, о проблемах, вызванных засухой на территориях Узбекистана в низовьях рек, большая часть мероприятий в целях их предотвращения реализована именно в таких районах. Возможно, что в период сильной засухи регионы низовья страдают сильнее всего. Однако с точки зрения проблемы водообеспеченности фермеры считают, что засуха происходит чаще в тех районах Узбекистана, которые расположены в верховьях рек, где численность населения выше. В этой связи необходимо расширить зону применения мер по смягчению ри-

Таблица 1. Фермеры, испытавшие засуху, и фермеры, реализовавшие меры по устранению ее последствий

Категории фермеров	Испытали засухи, %		Реализовали ответные меры, %	
	Нет	Да	Нет	Да
Все фермеры	6	94	63	36
в том числе по стоимости активов:				
низкая (N=150)	9	91	79	21
средняя (N=101)	6	94	70	30
высокая (N=131)	2	98	40	60

Примечание. Категории фермеров соответствуют нижней, средней и верхней терцили стоимости активов. Низкая стоимость активов – от 0 до 10 тыс. долл. США; средняя стоимость – от 10 тыс. до 30 тыс. долл. США; высокая стоимость – от 30 тыс. до 90 тыс. долл. США.

[1] Интервью с фермерами проводились в 2010-2011 гг. Международным центром по сельскохозяйственным исследованиям в засушливых регионах (ИКАРДА) во всех основных агроэкологических зонах Узбекистана. Размер выборки – 400 фермеров.

© 2017 Евразийский центр по продовольственной безопасности, Москва, Россия.

сков и последствий засухи для охвата не только районов, страдающих от катастрофической засухи, но и районов с засухой средней интенсивности. Воздействие на экономику умеренной засухи в плодородных и густонаселенных районах может быть более ощутимым, чем в менее плодородных, расположенных в нижнем течении рек, где меньше численность населения. Кроме того, необходимы меры по снижению не только рисков гидрологической засухи, но и рисков засухи, вызванной экономическими причинами (растущий дисбаланс между спросом и предложением воды).

Для смягчения риска засухи сельхозпроизводители всех категорий чаще всего используют такие меры, как замена сортов и видов культур (19 %), перенос сроков начала посевных работ (8 %); меньшее число производителей применяют комплекс агротехнических и мелиоративных мероприятий, содействующих устойчивому и эффективному управлению земельными и водными ресурсами, сокращают посевные площади, реализуют иные меры по смягчению рисков засухи, например, переходят на разведение скота вместо выращивания сельскохозяйственных культур (табл. 2). Такие меры по борьбе с засухой характерны и для других засушливых регионов мира [12]. При разработке планов действий по обеспечению готовности к засухе и комплекса мер по смягчению рисков опыт других стран может оказаться для Узбекистана очень полезным.

При реализации мер по устранению причин и последствий засухи отсутствие доступа к кредитам и сельскохозяйственным сырьевым ресурсам (удобрения и т.д.) воспринимается как главное препятствие, особенно среди сельхозпроизводителей с низкой стоимостью активов (рис. 2).

Факт, что большинство фермеров для устранения последствий засухи использовали собственные накопления, свидетельствует о низком доступе к кредитам и страхованию рисков засухи. Таким образом, комплекс мер по смягчению рисков засухи в Узбекистане может быть направ-

Таблица 2. Ответные меры по смягчению последствий засухи по категориям фермеров

Ответные меры	Распределение категорий фермеров по стоимости активов, %			
	всего	низкая	средняя	высокая
Меры не проводились	63	79	70	40
Замена сорта или видов сельскохозяйственных культур	18	14	15	31
Перенос сроков посевных работ	8	3	10	15
Применение водо- и землесберегающих технологий	5	1	2	4
Другое (например, переход на животноводство)	4	2	2	7
Сокращение посевных площадей	2	1	1	3

Рис. 2. Основные препятствия при реализации мер по смягчению последствий засухи по категориям фермеров

© 2017 Евразийский центр по продовольственной безопасности, Москва, Россия.

лен, прежде всего, на решение двух указанных проблем – доступ к кредитам и страхованию рисков засухи. Кроме того, результаты анализа выявили сильную корреляцию между доступом к информации (консультативным службам) и знаниями об агротехнических и мелиоративных мероприятиях по устойчивому управлению земельными ресурсами и водосберегающими технологиями и реализацией мер по смягчению последствий засухи (рис. 3). Аналогично увеличивается вероятность того, что фермеры с более диверсифицированной структурой посевных площадей могут реализовать меры по смягчению последствий засухи (рис. 4).

В целом анализ результатов интервью с сельхозпроизводителями показал, что засуха – один из основных экологических факторов, влияющих на сельскохозяйственную деятельность. При этом меры по устранению причин и последствий засухи реализовало не более 1/3 сельхозпроизводителей. Таким образом, основные факторы, которые потенциально могут усилить устойчивость к засухе – улучшение доступа к консультативным службам и знаниям об устойчивом управлении земельными ресурсами и водосберегающих технологиях, расширение возможностей диверсификации сельскохозяйственных культур и улучшение доступа к кредитам. Кроме того, установлено, что сельхозпроизводители не прибегали к страхованию рисков засухи; а развитие страхования и доступ к кредитам могли бы существенно повысить эффективность мер по устойчивости к засухе в Узбекистане. Несмотря на то что принято считать, что от засухи больше всего страдают районы в низовьях рек, по мнению респондентов, районы в верхнем и среднем течении рек страдают от засухи в такой же мере. Если принять во внимание, что такие районы более плодородны и густонаселены, то меры по управлению рисками, связанными с засухой, в верхнем и среднем течении рек может привести к существенной экономической выгоде.

Рис. 3. Использование методов устойчивого управления земельными ресурсами для повышения вероятности реализации мер по смягчению рисков засухи

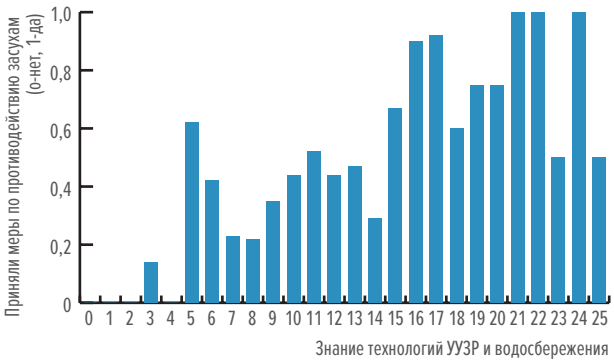
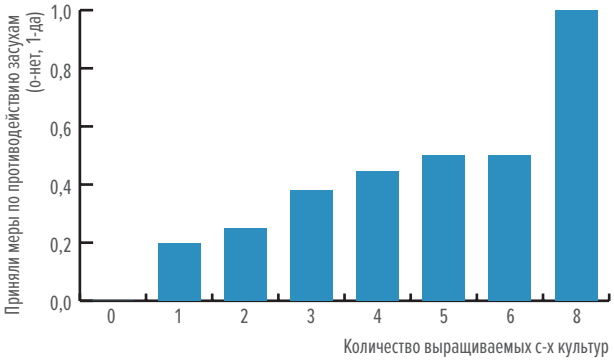


Рис. 4. Диверсификация структуры посевов и меры по устранению последствий засухи



Представленные результаты соотносятся с информацией об общем воздействии засухи и мерах по смягчению ее последствий, описанных в различных публикациях. Как показывает опыт других стран, улучшение доступа к информационно-консультативным службам в сельском хозяйстве содействовало принятию методов смягчения рисков засухи в сельских районах Бангладеш [16]. В публикации Кусунозе [17] отмечается, что доступ к кредитам чрезвычайно важен для фермеров в Марокко для устранения причин и последствий засухи. В публикации [18] указывается, что благодаря улучшению доступа к кредитам фермерские семьи в Эфиопии могут более эффективно ликвидировать последствия засухи, поскольку кредитные средства позволяют им не использовать собственные производственные активы. В одних странах (Китай, Эфиопия, Франция) часто применяли такие меры по смягчению рисков к засухе, как изменение землепользования и структуры посевных площадей [19–22]; в других – изменение источников средств существования и поиск работы в несельскохозяйственной сфере (Китай, Индия и Зимбабве) [23–25], а также продажа домашних животных (Буркина Фасо) [25, 26]. В Кении и Уганде для фермерских хозяйств, устойчивых к засухе, характерно наличие высокой стоимости активов и диверсификация при управлении рисками [27]. Этому способствует высокий уровень образования, который позволил фермерским хозяйствам расширить знания о мерах по устранению различных факторов риска, а также найти дополнительные источники дохода. Поскольку в Уз-

© 2017 Евразийский центр по продовольственной безопасности, Москва, Россия.

бекистане и других странах используются аналогичные меры по устранению последствий и смягчению рисков засухи, мировой опыт по реализации мер по смягчению рисков засухи в других странах может оказаться весьма полезным при разработке комплекса мер в данной сфере.

Анализ заинтересованных сторон и меры политики по смягчению рисков засухи

Что касается анализа заинтересованных сторон на институциональном и других уровнях, в ходе интервью с разными заинтересованными сторонами было предложено несколько мер в области политики, реализация которых может содействовать смягчению рисков засухи в Узбекистане. Вопреки ожиданиям меры по смягчению рисков засухи, предложенные разными респондентами, не противоречат и не исключают друг друга, а имеют много общего и дополняют один другого.

Основная стратегия смягчения рисков, реализуемая фермерами, – замена сортов и видов сельскохозяйственных культур, в том числе более широкое использование засухоустойчивых культур и сортов. В ходе интервью все заинтересованные стороны на институциональном уровне подчеркнули роль замены сортов и видов сельскохозяйственных культур, то есть отметили необходимость селекции и распространения новых засухоустойчивых сортов. Замена сортов и видов сельскохозяйственных культур, как реакция не только на засухи, но и на возрастающие проблемы деградации земель, и желание увеличить прибыльность сельского хозяйства, поддерживается правительством. Указом Президента Республики Узбекистан от 29.12.2015 N° 2460 одобрена долгосрочная стратегия развития и интенсификации растениеводства в стране. В соответствии со стратегией в 2016–2020 гг. планируется сократить площадь хлопковых полей в стране примерно на 170 тыс. га, полей под пшеницу – на 50 тыс. га с последующим размещением на высвобождаемых площадях посевов других культур, например: фруктов, овощей, масличных, фуражных и бобовых. Однако осуществлеение перевода земель под новые культуры может оказаться недостаточной мерой. Для выращивания более засухоустойчивых фуражных культур, например: ячменя, ржи, кукурузы, сорго и суданской травы, – понадобится организовать производство местных сортовых семян и создавать местные каналы поставок семян. В настоящее время программы селекции в основном направлены на создание засухоустойчивых сортов пшеницы и хлопчатника. Поэтому для разработки засухоустойчивых сортов других культур, под которые в Узбекистане будут отводиться новые земли, потребуются дополнительные финансовые ресурсы.

В качестве еще одного приоритетного направления смягчения рисков засухи практически всеми заинтересованными сторонами, участвовавшими в интервью, названо повышение эффективности использования водных ресурсов в сельском хозяйстве. Эта задача решается на основе нескольких подходов.

Во-первых, для повышения коэффициента полезного действия оросительных систем и снижения потерь воды необходимо обеспечить очистку, ремонт и обслуживание ирригационно-дренажных систем. Для этого Фонд мелиоративного улучшения орошаемых земель при Министерстве финансов Республики Узбекистан выделяет значительные средства и предпринимает меры для очистки крупных ирригационно-дренажных систем, эксплуатация которых поручена региональным ассоциациям водопользователей.

Во-вторых, для экономии воды и повышения эффективности ее использования на уровне фермерских хозяйств осуществляется внедрение водосберегающих технологий капельного орошения. Например, Правительство Узбекистана выделяет средства на расширение систем капельного орошения, предоставляя доступ к льготному кредитованию. Однако с учетом условий ирригации Узбекистана надлежащее управление водными ресурсами – непростая задача, требующая учета географического положения, топографии, хрупкости геоморфологии и размера фермерского хозяйства, а также характеристик местных систем распределения воды. «Точечную ирригацию» необходимо осуществить на основе тщательных оценок реальных потребностей в воде при выращивании каждой культуры. В этом контексте некоторые заинтересованные стороны подчеркнули необходимость улучшения работы ассоциаций водопользователей не только в целях повышения эффективности использования воды, но и достижения справедливости при ее распределении.

Для усиления эффекта меры по замене сортов и видов сельскохозяйственных культур и повышению эффективности использования водных

© 2017 Евразийский центр по продовольственной безопасности, Москва, Россия.

ресурсов можно объединить в единый комплекс. В 2007 г. Правительство Узбекистана приняло решение об увеличении производства и повышении эффективности использования воды за счет расширения площадей, отводимых под интенсивное садоводство, то есть садов с высокой густотой насаждений. За последние 10 лет площади таких садов стабильно увеличиваются и в настоящее время, по оценкам экспертов, составляют 43 тыс. га; при этом во всех интенсивных садах используется только система капельного орошения. В публикации [3] отмечается, что выращивание культур, требующих меньшего количества воды (пшеница, хлопок и рис), при повышении эффективности ее использования (то есть увеличении доходности с 1 м^3 потребленной воды), будет особенно привлекательным вариантом для районов в низовьях рек и участков полей, удаленных от магистральных каналов. Даже если такие культуры, как маш, кукуруза и сорго, в настоящее время имеют невысокую доходность, в перспективе они могут стать альтернативой для тех районов, где обеспеченность водой для орошения не позволяет выращивать культуры, требующие большого количества воды.

В ходе интервью с заинтересованными сторонами указана необходимость повышения эффективности работы информационно-консультативных служб в сфере устойчивого развития сельского хозяйства (внедрение практики ресурсосберегающего сельского хозяйства, применение более эффективных способов планировки земель, например, популярного сегодня метода лазерной планировки полей) и водосберегающих технологий орошения. Результаты интервью совпадают с информацией, собранной в ходе опроса фермеров, по мнению которых отсутствие доступа к информационно-консультативным службам – один из основных факторов, сдерживающих реализацию мероприятий по смягчению рисков засухи. Один респондент также обратил внимание на важность развития страхования от рисков засухи, на обеспечение возможности трудоустройства в несельскохозяйственной сфере и диверсификацию занятости.

В Узбекистане страхованием от рисков засухи занимаются три компании: Узагросугурта, Агроинвест и Халк сугурта. Однако, по мнению Муродуллаева [28], в стране застраховано не более 30 % сельскохозяйственных культур, причем не только от засухи, но и от других рисков (например, риска потери урожая от вреда, причиненного грызунами и другими дикими животными, сильными ветрами и градом). Во многих случаях этот вид страхования сопряжен с высокими операционными издержками, поскольку наступление каждого страхового случая должно подтверждаться экспертизой на месте. Кроме того, застрахованные фермеры обязаны выполнять агротехнические требования, установленные Министерством сельского и водного хозяйства Республики Узбекистан по каждой сельскохозяйственной культуре (такие требования не всегда легко выполнимы и разумны с экономической точки зрения), чтобы получить право на компенсационные выплаты при наступлении засухи. Для расширения охвата за счет снижения операционных издержек необходимо предоставлять больше возможностей и создавать техническую основу для использования страхования на основе метеорологических индексов.

Некоторые респонденты указали на другие конкретные меры по снижению рисков засухи, например, увеличение числа водохранилищ. Однако, по нашему мнению, это нецелесообразно, поскольку в настоящее время в стране действует 55 водохранилищ с суммарным полезным объемом воды 20 км^3 (более 1/3 годового потребления воды в сельском хозяйстве Узбекистана), которые в многоводные годы способны накапливать излишки воды, а в маловодные годы осуществлять ее сброс. При увеличении числа водохранилищ испарение усилится, и потери воды возрастут. Основная причина сильного воздействия засухи кроется не в отсутствии водохранилищ, которые могут смягчить воздействие засухи, а в увеличении разрыва между существующими возобновляемыми ресурсами воды в регионе в целом и растущим водопотреблением. Следовательно, нужны меры, например, по сведению к минимуму потерь воды в ирригационно-дренажных каналах. В то же время успешное повышение устойчивости к засухе будет во многом зависеть от поведенческой реакции водопользователей, направленной на повышение эффективности использования водных ресурсов и снижение используемого в сельском хозяйстве общего объема воды.

В ходе интервью респонденты подчеркнули, что необходимо существенно усилить проводимые в настоящее время мероприятия по мониторингу и прогнозированию засух путем инвестирования средств в расширение наблюдательной сети метеорологических и гидрологических станций для увеличения объема данных, а также совершенствования моделирования гидрологических и экономических параметров влияния засухи. При этом несколько респондентов особо

© 2017 Евразийский центр по продовольственной безопасности, Москва, Россия.

отметили необходимость предоставления широкого доступа к системам раннего оповещения и метеорологическим данным. Научно-исследовательские институты и университеты могут внести свой вклад в моделирование влияния засухи на производство сельскохозяйственных культур и водообеспеченность, что также требует доступа к данным.

Ряд респондентов акцентировали внимание на необходимости усиления координации при реализации мер политики и программ по борьбе с засухой, включая учет информации о результатах мониторинга, прогнозах и системах раннего оповещения при разработке долгосрочных стратегий повышения устойчивости к засухе. В этой связи Национальный центр мониторинга засухи при Центре гидрометеорологической службы Узбекистана (Узгидромет) мог бы играть более активную роль в рамках взаимодействия с Министерством сельского и водного хозяйства Узбекистана и его административными подразделениями.

Наконец, респонденты также обратили внимание на необходимость разработки Национальной стратегии смягчения рисков и обеспечения готовности к засухе, которая могла бы стать основой межведомственного взаимодействия. В стратегии необходимо привести информацию о воздействии засухи в прошлом (прямое и косвенное, непосредственное и долгосрочное воздействие), в том числе информацию не только о ее последствиях для сельского хозяйства, но и общем экономическом влиянии на доходы и продовольственную безопасность. В Национальной стратегии предложено систематизировать все накопленные знания о комплексе мер по адаптации к засухам (включая технологии и подходы к управлению сельским хозяйством и природными ресурсами), а также мер по поддержке сельхозпроизводителей и фермерских сообществ через управление рисками (страхование).

Функции и роли заинтересованных сторон и их взаимодействие

Нами проанализированы следующие группы заинтересованных сторон: фермеры, фермерские ассоциации, ассоциации водопользователей, сельские консультативные службы, национальные сельхозбанки и страховые компании, местные администрации, Министерство сельского и водного хозяйства Республики Узбекистан, Министерство по чрезвычайным ситуациям Республики Узбекистан, Узгидромет (Центр гидрометеорологической службы Узбекистана), научно-исследовательские институты, сельскохозяйственные университеты и международные партнерские организации.

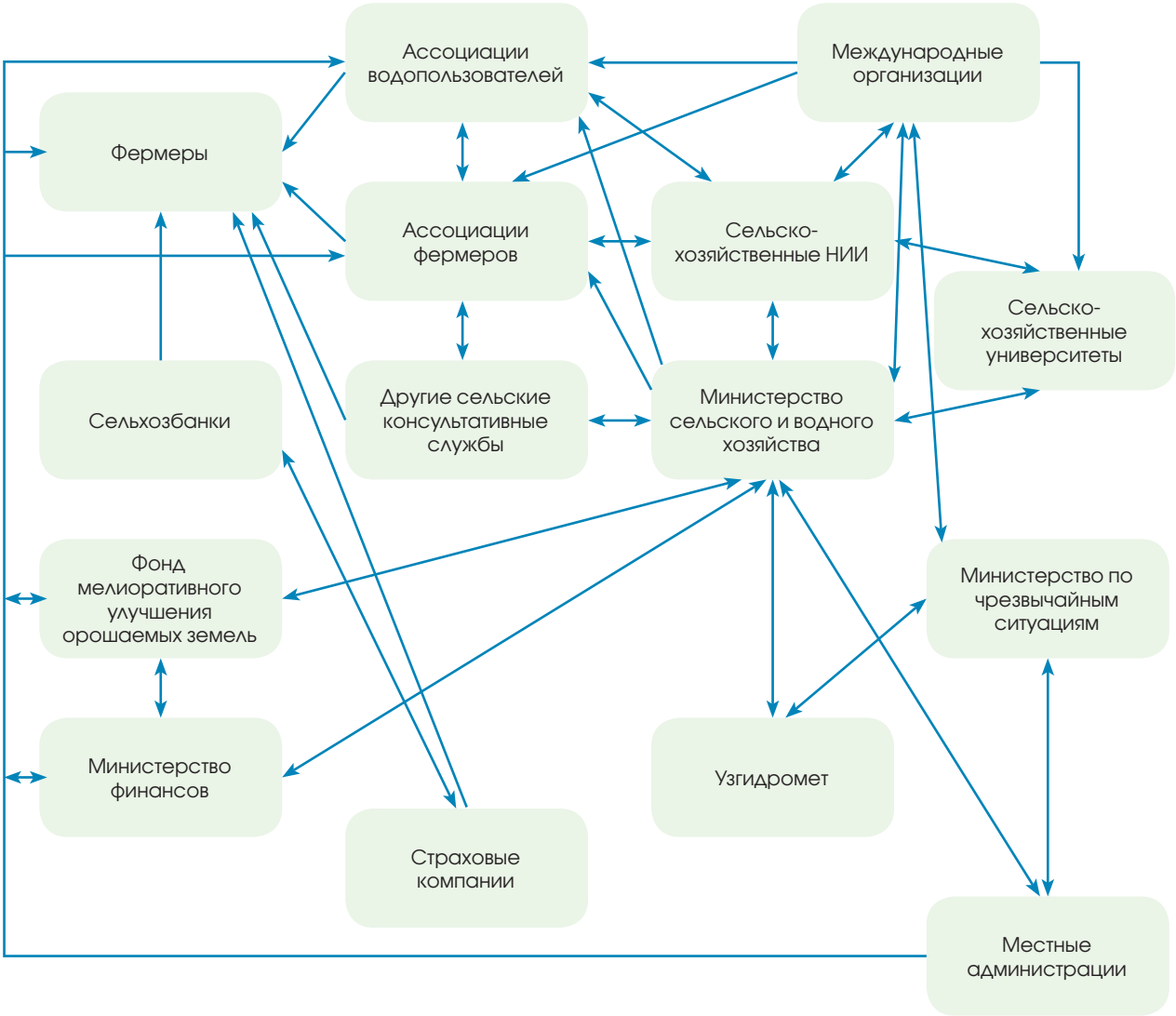
В ходе интервью обсуждались межведомственные связи, а также осуществляемые мероприятия (рис. 5), в том числе их функции на сегодняшний день, а также ожидаемый вклад в реализацию мероприятий по смягчению рисков засухи в Узбекистане.

На институциональном уровне основными организациями, отвечающими за смягчение рисков засухи, раннее оповещение и прогнозирование засух, названы Министерство сельского и водного хозяйства и Узгидромет. В этой связи стоит отметить, что при Узгидромете функционирует Национальный центр мониторинга засухи, которому поручено обеспечивать раннее оповещение и предлагать меры по смягчению последствий засухи в условиях изменяющегося климата. В то же время несколько респондентов указали, что Узгидромету необходимо совершенствовать деятельность не только по мониторингу и прогнозированию засух, но и по своевременному предоставлению информации о засухе другим структурам, особенно местным администрациям, а также фермерам через средства массовой информации. В настоящее время такая связь неэффективна, она осуществляется через сложную систему административных каналов. Более того, Министерству сельского и водного хозяйства предложено учитывать прогнозирование засух при планировании сельскохозяйственных мероприятий и информировать соответствующие организации о необходимости принятия мер по смягчению последствий засухи или разрабатывать комплекс мер по смягчению рисков засух совместно с региональными учреждениями.

Несмотря на то что несколько научно-исследовательских институтов, участвовавших в опросе, заявили, что они активно работают над выведением новых засухоустойчивых сортов сельскохозяйственных культур, связи между институтами и фермерами, компаниями по производству семян, сельскими консультативными службами или весьма слабые, или вообще отсутствуют. Министерству сельского и водного хозяйства рекомендуются улучшенные засухоустойчивые сорта; предполагается, что курировать распространение этих сортов среди фермеров будет

© 2017 Евразийский центр по продовольственной безопасности, Москва, Россия.

Рис. 5. Схема взаимодействия заинтересованных сторон по вопросам смягчения риска засухи и обеспечения готовности к засухе



министерство. Альтернативные подходы к работе с компаниями по производству семян и фермерами практически не используются.

Отмечена важность фермерских ассоциаций, сельских информационно-консультативных служб и ассоциаций водопользователей по информированию фермеров о мероприятиях по смягчению рисков засухи, например, о новых засухоустойчивых сортах сельскохозяйственных культур, новациях в агротехнических приемах и применении практических методов устойчивого управления земельными ресурсами и водосберегающих технологиях орошения. Однако, несмотря на проводимую сегодня работу, методы устойчивого управления земельными ресурсами и водосберегающие технологии орошения используются редко. Исследования по выявлению причин низкого уровня внедрения методов устойчивого управления земельными ресурсами и водосберегающими технологиями орошения не проводились. Научно-исследовательские институты и университеты должны более активно участвовать в проведении таких исследований и предлагать свои меры по реализации более широкого внедрения инновационных технологий.

Функции Министерства по чрезвычайным ситуациям напрямую связаны с управлением кризисами, вызванными засухой. В суровую засуху 2000–2001 гг. именно это министерство обеспечивало подвоз питьевой воды населению в пострадавшие от засухи районы и оказывало экстренную продовольственную помощь. Несмотря на то что министерство не участвует напрямую в разработке мероприятий по смягчению рисков

© 2017 Евразийский центр по продовольственной безопасности, Москва, Россия.

до наступления засухи, очевидно, что объединение мер по обеспечению готовности к кризисным ситуациям в случае засухи, за которые отвечает Министерство по чрезвычайным ситуациям, и мер по смягчению рисков засухи, реализуемых другими заинтересованными сторонами, в один комплекс будет обеспечивать синергию; такой подход отличается от действующего в настоящее время, когда работа по обеспечению готовности к засухе ведется отдельно от мер по смягчению рисков засухи.

Сегодня усиливается роль страховых компаний в страховании фермеров от рисков засухи. Однако застраховано не более 30 % сельскохозяйственных культур. Поскольку страхование основано на принципе возмещения ущерба, для назначения страховых выплат страховой компании необходимо провести оценку материального ущерба, очень затратную по времени. Кроме того, для получения права на выплаты фермерам необходимо строго выполнять агротехнические рекомендации, разработанные Министерством сельского и водного хозяйства по каждой сельскохозяйственной культуре для каждого региона, что приводит к произвольной интерпретации и отсутствию прозрачности. Внедрение альтернативного вида страхования на основе метеорологических индексов могло бы не только снизить операционные издержки (и соответственно размер страховых взносов), но и повысить прозрачность процедур для принятия решения о страховых выплатах. Однако создание эффективно функционирующей системы страхования на основе метеорологических индексов потребует более тесного взаимодействия и обмена информацией между Узгидрометом, научно-исследовательскими институтами и страховыми компаниями. Более того, открытие страхового рынка для новых компаний также могли бы способствовать внедрению клиентоориентированных подходов в деятельности страховых компаний на основе спроса.

Наконец, главный вывод по результатам анализа заинтересованных сторон состоит в том, что, несмотря на множество организаций, каждая из которых вносит свой большой вклад в реализацию комплекса мер по смягчению рисков засухи в Узбекистане, на институциональном уровне отсутствует эффективная координация их действий и функций. В этой связи разработка Национальной стратегии смягчения рисков засухи и обеспечения готовности к ней могла бы стать важным шагом в координации заинтересованных сторон. Более того, создание относительно небольшой, но постоянно действующей группы по координации мероприятий по смягчению рисков засухи и обеспечению готовности к засухе при Кабинете министров (комплекс по вопросам сельского и водного хозяйства, переработки сельскохозяйственной продукции и потребительских товаров) вместо практики специальных комиссий по координации мер по ликвидации последствий кризисных ситуаций при засухе может стать важным шагом для перехода от практики управления кризисными ситуациями после наступления засухи к практике смягчения рисков засухи в Узбекистане.

Заключение и предложения

По результатам проведенного исследования меры по устранению причин и последствий засухи и смягчению рисков засухи напрямую связаны с улучшением доступа к информационно-консультационным службам и кредитным ресурсам, а также диверсификацией посевных площадей. По результатам опроса заинтересованных сторон, на основе консенсуса определены следующие ключевые меры политики в области смягчения рисков засухи в Узбекистане:

- ✓ повышение эффективности использования водных ресурсов путем очистки, ремонта и обслуживания ирригационно-дренажных систем;
- ✓ выведение засухоустойчивых сортов и видов сельскохозяйственных культур;
- ✓ внедрение водосберегающих технологий орошения земель;
- ✓ содействие выходу фермеров на рынки, в том числе обеспечение доступности к страхованию рисков засухи.

Как показывают результаты опроса заинтересованных сторон, несмотря на то что необходимость мер по смягчению рисков засухи осознается всеми, активное межведомственное взаимодействие и координация на практике отсутствуют; кроме того, не разработан стратегический документ, определяющий принципы подготовки плана мер по обеспечению готовности к засухе и смягчения ее рисков.

В этой связи необходимо провести дополнительные исследования по всем агроклиматическим

© 2017 Евразийский центр по продовольственной безопасности, Москва, Россия.

Краткое описание предложений для смягчения рисков засухи

- ✓ Диверсификация структуры посевов. Выведение новых засухоустойчивых сортов и производство их семян
- ✓ Повышение эффективности использования водных ресурсов в сельском хозяйстве
- ✓ Совершенствование деятельности служб по распространению опыта и консультативных служб
- ✓ Расширение линейки продуктов страхования рисков засухи, в частности видов страхования, на основе метеорологических индексов
- ✓ Совершенствование системы мониторинга и прогноза засух (сбор данных, моделирование гидрологических и экономических условий, доступ к данным)
- ✓ Усиление мер координации по устранению последствий засухи и мер по смягчению рисков засухи
- ✓ Подготовка Национальной стратегии смягчения рисков засухи и обеспечения готовности к засухе

зонам для изучения эффекта от применения различных видов управления водными ресурсами, ирригационных режимов, а также выведения новых засухоустойчивых сортов сельскохозяйственных культур и выращивания их при разных севооборотах. Кроме того, необходимо проанализировать причины низкого уровня внедрения в практику методов устойчивого управления земельными ресурсами и водосберегающих технологий орошения. Выявлены существенные пробелы в знаниях о воздействии засухи и наносимом ей ущербе. При отсутствии информации о затратах и результатах мер по смягчению рисков засухи правительство будет неохотно осуществлять крупные финансовые вложения в реализацию этих мер.

Ключевая рекомендация по результатам опроса заинтересованных сторон: необходимо разработать Национальную стратегию смягчения рисков и обеспечения готовности к засухе на основе последних исследований о воздействии засухи, в том числе информации о ее последствиях для сельского хозяйства и экономическом влиянии на доходы и продовольственную безопасность. Предполагается, что в Национальной стратегии будут систематизированы знания об адаптации к засухе и представлены принципы межведомственной координации мер по смягчению рисков и обеспечению готовности к засухе.

Задание (вариант расширенного задания в виде ролевой игры на аудиторном занятии)

Правительство Узбекистана организует национальную дискуссию для определения ключевых мер политики/действий по смягчению рисков засухи и разработки на этой основе Национальной стратегии смягчения рисков засухи. С этой целью для участия в дискуссии приглашены следующие представители заинтересованных сторон: 1) фермеры; 2) метеорологическая служба; 3) Министерство сельского и водного хозяйства; 4) научно-исследовательские институты и университеты; 5) организации по предоставлению сельскохозяйственных услуг (службы по распространению знаний, банки и страховые компании). Слушатели делятся на 5 групп, после внимательного изучения кейса и рекомендованной литературы каждая группа готовит ответы на следующие вопросы:

1) Какой вклад в обеспечение повышения устойчивости к засухе в стране может внести каждая группа заинтересованных сторон?

2) С какими препятствиями и проблемами сталкивается каждая группа в своей деятельности по смягчению рисков засухи?

3) Какой вклад/какая поддержка потребуется от каждой группы заинтересованных сторон?

В ходе второго раунда обсуждений каждая группа заинтересованных сторон рассказывает, сможет ли она внести вклад/обеспечить поддержку по запросу других заинтересованных сторон при реализации мер по смягчению рисков засухи, что должны будут предпринять другие группы для получения такой поддержки. Группам заинтересованных сторон разрешается оценивать и критиковать предложения других сторон, если такие предложения, с их точки зрения, неприемлемы. В идеале обсуждение может продолжаться до достижения консенсуса.

© 2017 Евразийский центр по продовольственной безопасности, Москва, Россия.

Цель задания состоит в том, чтобы помочь обучающимся лучше понимать механизмы взаимодействия между различными группами заинтересованных сторон, возможности для сотрудничества, существующие препятствия и проблемы при реализации мер по смягчению рисков засухи. Модератор обсуждения должен с самого начала объяснить, что правительство готово инвестировать значительные средства в реализацию предложений, поэтому креативные усилия обучающихся не ограничены или не всегда сводятся к учету наличия финансовых средств; наоборот, им предоставляется полная свобода для представления инновационных идей.

Задание (вариант короткого задания для выполнения дома)

Правительство Узбекистана организует национальную дискуссию для определения ключевых мер политики/действий по смягчению рисков засухи и разработки на этой основе Национальной стратегии смягчения рисков засухи. После ознакомления с кейсом и другими рекомендуемыми материалами, пожалуйста, ответьте на следующие вопросы с учетом точки зрения каждой перечисленной группы заинтересованных сторон: 1) фермеры; 2) метеорологическая служба; 3) Министерство сельского и водного хозяйства; 4) научно-исследовательские институты и университеты; 5) организации по предоставлению сельскохозяйственных услуг (службы по распространению знаний, банки и страховые компании):

1) Какой вклад в обеспечение повышения устойчивости к засухе в стране может внести каждая группа заинтересованных сторон?

2) С какими препятствиями и проблемами сталкивается каждая группа в своей деятельности по смягчению рисков засухи?

3) Какой вклад/какая поддержка потребуется от каждой группы заинтересованных сторон?

© 2017 Евразийский центр по продовольственной безопасности, Москва, Россия.

Список использованной литературы

1. Research prospectus: A vision for sustainable land management research in Central Asia. ICARDA Central Asia and Caucasus Program / R. Gupta, K. Kienzler, A. Mirzabaev, C. Martius, E. de Pauw, K. [edc.] // Sustainable Agriculture in Central Asia and the Caucasus Series. – Nº 1. – Tashkent, Uzbekistan : CGIAR-PFU, 2009. – 84 p.

2. Chub, V. Climate change and its impact on hydro-meteorological processes, agro-climatic and water resources of the Republic of Uzbekistan / V. Chub. – Tahkent, Uzbekistan : Uzhydromet, 2007.

3. Options and Constraints for Crop Diversification: A Case Study in Sustainable Agriculture in Uzbekistan / I. Bobojonov, J. P. Lamers, M. Bekchanov, N. Djanibekov, J. Franz-Vasdeki, J. Ruzimov and C. Martius // Agroecology and Sustainable Food Systems. – 2017. – 37 (7): 788–811.

4. Climate change impacts on glaciers and runoff in Tien Shan (Central Asia) / A. Sorg, T. Bolch, M. Stoffel, O Solomina, & M. Beniston // Nature Climate Change. 2012. – 2(10): 725.

5. Cai, X. Sustainability analysis for irrigation water management in the Aral Sea region / X. Cai, D. C., McKinney & M. W. Rosegrant // Agricultural systems. – 2013. – 76(3): 1043-1066.

6. Drought characteristics and management in Central Asia and Turkey : FAO Waters Report. – 44. – Rome, Italy : FAO, 2017.

7. World drought management and mitigation assessment for Central Asia and the Caucasus. – Phase two. Country drought management and mitigation profile and strategy. – Tashkent, Uzbekistan. – World Bank, 2006.

8. Mirzabaev, A. Impacts of Weather Variability and Climate Change on Agricultural Revenues in Central Asia / A. Mirzabaev and D. Tsegai // ZEF Working paper 109. – Bonn, Germany, 2013.

9. Drought, a global assessment, natural hazards and disasters series. – Wilhite DA. – 2000. – Vol. 1. – Routledge.

10. Towards the harmonization of water-related policies for managing drought risks across the EU / E. Kampragou, S. Apostolaki, E. Manoli, J. Froebrich & D. Assimacopoulos // Environmental Science & Policy. – 2011. – 14(7): 815–824.

11. Ding, Y. Measuring economic impacts of drought: a review and discussion / Y. Ding, M. J. Hayes, & M. Widhalm // Disaster Prevention and Management : An International Journal. – 2011. – 20(4): 434–446.

12. Gerber, N. Benefits of action and costs of inaction: Drought mitigation and preparedness / N. Gerber and A. Mirzabaev // Drought and Water Crises: Integrating Science, Management, and Policy : Second Edition ; D. Wilhite and R. Pulwart [eds]. – CRC Press, Taylor & Francis Group, 2017.

13. Individual and institutional responses to the drought: the case of California agriculture // D. Zilberman, A. Dinar, N. MacDougall, M. Khanna, C. Brown, & F. Castillo // Journal of Contemporary Water Research and Education. – 2011. – 121(1): 3.

14. McDonald, R. The Value of Waiting to Invest / Robert McDonald, & Siegel Daniel // Quarterly Journal of Economics. – 1986. – 101: 707–728.

15. Is Indian agriculture becoming resilient to droughts? Evidence from rice production systems / P. S. Birthal, D. S. Negi, M. T. Khan, & S. Agarwal // Food Policy. – 2015. – 56: 1–12.

16. Alam, K. Farmers' adaptation to water scarcity in drought-prone environments: A case study of Rajshahi District, Bangladesh / K. Alam // Agricultural Water Management. – 2015. – 148: 196–206.

17. Kusunose, Y. Coping with drought by adjusting land tenancy contracts: A model and evidence from rural Morocco // Y. Kusunose & T. J. Lybbert // World Development. – 2014. – 61: 114–126.

18. Holden, S. Land degradation, drought and food security in a lessfavoured area in the Ethiopian highlands: a bioeconomic model with market imperfections / S. Holden & B. Shiferaw // Agricultural Economics. – 2004. – 30(1): 31-49.

19. How adjustments in land use patterns contribute to drought risk adaptation in a changing climate—A case study in China / Y. Lei, Y. Yue, Y. Yin & Z. Sheng // Land Use Policy. – 2004. – 36: 577–584.

20. Determinants of farmers' choice of adaptation methods to climate change in the Nile Basin of Ethiopia // T. T. Deressa, R. M. Hassan, C. Ringler, T. Alemu & M. Yesuf // Global environmental change. – 2009. – 19(2): 248–255.

© 2017 Евразийский центр по продовольственной безопасности, Москва, Россия.

21. Huntjens, P. Climate change adaptation in European river basins / P. Huntjens, C. Pahl-Wostl & J. Grin // Regional Environmental Change. – 2010. – 10(4): 263–284.

22. Willaume, M. Farmers in southwestern France think that their arable cropping systems are already adapted to face climate change / M. Willaume, A. Rollin & M. Casagrande // Regional environmental change. – 2014. – 14(1): 333–345.

23. Sun, C. Persistent severe drought in southern China during winter–spring 2011: Large scale circulation patterns and possible impacting factors / C. Sun & S. Yang // Journal of Geophysical Research: Atmospheres. – 2012. – 117(D10).

24. Kochar, A. Smoothing consumption by smoothing income: hours-of-work responses to idiosyncratic agricultural shocks in rural India / A. Kochar // Review of Economics and Statistics. – 1999. – 81(1): 50–61.

25. Kinsey, B. Coping with drought in Zimbabwe: Survey evidence on responses of rural households to risk / B. Kinsey, K. Burger & J. W. Gunning // World Development. – 1998. – 26(1): 89–110.

26. Reardon, T. Agroclimatic shock, income inequality, and poverty: Evidence from Burkina Faso / T. Reardon & J. E. Taylor // World Development. – 1006. – 24(5): 901–914.

27. Options and Constraints for Crop Diversification: A Case Study in Sustainable Agriculture in Uzbekistan / I. Bobojonov, J. P. A.Lamers, M. Bekchanov, N. Djanibekov, J. Franz-Vasdeki, J. Ruzimov, C. Martius // Agroecology and Sustainable Food Systems. – 2013. – 37: 788–811.

28. Murodullaev, N. Current state and future prospects of crop insurance in Uzbekistan / N. Murodullaev, I. Bobojonov, S Mustafaqulov // Paper prepared for presentation at the “Regional Economic Cooperation in Central Asia: Agricultural Production and Trade (ReCCA)” conference, Halle (Saale), Germany.– 2014.

Рекомендованная литература

Ding, Y. Measuring economic impacts of drought: a review and discussion / Y. Ding, M. J. Hayes, & M. Widhalm // Disaster Prevention and Management : An International Journal. – 2011. – 20(4): 434-446.
Интересная публикация с описанием подходов к оценке экономического воздействия засухи

Drought characteristics and management in Central Asia and Turkey : FAO Waters Report. – 44. – Rome, Italy : FAO, 2017.
Публикация с самыми последними данными о характеристиках и мероприятиях по борьбе с засухой, а также стратегиях, реализуемых в Узбекистане и, в целом, в Центральной Азии.

Gerber, N. Benefits of action and costs of inaction: Drought mitigation and preparedness / N. Gerber and A. Mirzabaev // Drought and Water Crises: Integrating Science, Management, and Policy : Second Edition ; D. Wilhite and R. Pulwart [eds]. – CRC Press, Taylor & Francis Group, 2017.
Публикация с детальным анализом литературы о воздействии засухи, смягчении риска засух и комплексе мер по обеспечению готовности к засухе на глобальном уровне, может быть использована в качестве исходного информативного материала для более полного понимания широких вопросов, связанных с засухой.

Drought, a global assessment, natural hazards and disasters series. – Wilhite DA. – 2000. – Vol. 1. – Routledge.
Эта публикация – главный источник знаний об основных параметрах засухи; содержит определения, концепции, а также краткое описание результатов глобальных исследований о воздействии засухи и мероприятиях о смягчении риска.

World drought management and mitigation assessment for Central Asia and the Caucasus. – Phase two. Country drought management and mitigation profile and strategy, Tashkent, Uzbekistan. – World Bank, 2006.
Многие идеи и рекомендации по мерам по смягчению рисков засухи и обеспечению готовности к засухе сохраняют свою актуальность.

Individual and institutional responses to the drought: the case of California agriculture // D. Zilberman, A. Dinar, N. MacDougall, M. Khanna, C. Brown, & F. Castillo // Journal of Contemporary Water Research and Education. – 2011. – 121(1): 3.
Классический кейс, рекомендуемый для изучения теоретических основ и обсуждения воздействия засухи и мер по смягчению риска засухи на эмпирическом уровне

© 2017 Евразийский центр по продовольственной безопасности, Москва, Россия.

Приложение

Вопросник

Вступительные замечания

Цель вопросника – определение ключевых аспектов мер по повышению устойчивости сельскохозяйственного сектора Узбекистана к засухе и роли различных организаций, участвующих в этом процессе. Особый упор сделан не только на мерах по ликвидации последствий кризисных ситуаций после наступления засухи, но и на мерах, реализация которых будет содействовать управлению рисками засухи заблаговременно. Все данные и информация, собранная для анализа, будет обобщена и использована для подготовки отчета с предложениями по улучшению мер по повышению устойчивости к засухе в Узбекистане.

Благодарим Вас за предложения и комментарии.

1) ФИО респондента_____

2) Должность, организация_____

_____

3) Укажите, как Ваша организация связана с работой по устранению и смягчению воздействия засухи:

   а) не связана б) в какой-то мере связана в) тесно связана г) весьма тесно связана

4) Какие конкретные вопросы, связанные с засухой, решает Ваша организация?

_____

_____

5) С Вашей точки зрения, какая организация играет ключевую роль при решении вопросов, связанных с засухой в Узбекистане? Перечислите их, пожалуйста.

_____

6) С Вашей точки зрения, какие организации должны играть более активную роль в устранении воздействия засухи? Пожалуйста, укажите, какие действия следует предпринимать таким организациям.

_____

_____

7) С какими ключевыми организациями Вы работаете совместно по устранению причин и последствий засухи? Пожалуйста, перечислите их в порядке значимости.

_____

_____

_____

8) Как показывает международная практика, заблаговременная подготовка к решению вопросов, связанных с засухой, нередко обходится дешевле, чем устранение ее последствий.

   а) Согласен б) Не согласен

9) Какие действия и меры, по Вашему мнению, необходимо предпринять для повышения степени готовности и устойчивости к засухам в Узбекистане? Пожалуйста, перечислите меры в порядке усложнения их реализации (от самой простой к самой сложной).

_____

_____

10) Имеется ли у Вас предыдущий опыт устранения причин и последствий засухи? Если да, то в какой период? Засуха была сильной или умеренной? Что Вы делали для устранения последствий засухи?

_____

11) Если наступление засухи ожидается в следующем году, что следует сделать Вашей организации для подготовки?

_____

© 2017 Евразийский центр по продовольственной безопасности, Москва, Россия.

Государственная ценовая политика в отношении пшеницы в Узбекистане

Бахром Миркасимов, Зиёдулло Парпиев

© 2017 Евразийский центр по продовольственной безопасности, Москва, Россия.

Краткое содержание

Пшеница относится к жизненно важным продуктам питания в Узбекистане и наравне с хлопчатником считается одной из двух стратегически важных сельскохозяйственных культур. Она занимает лидирующее место по посевной площади, а также обеспечивает наибольшую долю калорий и питательных веществ в рационе населения страны. Поэтому в отношении этой культуры государство сохраняет элементы системы централизованного планирования в форме государственных закупок пшеницы. Государство не только регулирует закупочные цены, но и директивно устанавливает площадь и объем производства пшеницы. Результатом действия такой системы является постоянное недополучение фермерами доходов за производимую ими пшеницу. Насколько же устойчивой и финансово обоснованной является эта политика?

Благодаря возможности устанавливать закупочные цены на уровне ниже рыночных, правительство за счёт значительных субсидий может сохранять низкие цены на пшеничную муку, хлеб и другие мучные изделия для граждан. Государство считает, что субсидии на так называемый «социальный хлеб» и продукты из пшеницы защищают социально уязвимые группы населения и обеспечивают их продовольственную безопасность. Насколько же экономически эффективными являются эти субсидии без обеспечения их адресности?

В исследовании предполагается рассмотреть следующие вопросы:

- ✓ Цены на пшеницу зависят не только от внутренней государственной политики, они меняются и под воздействием внешних факторов.
- ✓ Оценить устойчивость существующей системы, т.е. ее способность справляться с такими негативными внешними дестабилизирующими факторами, как мировой продовольственный кризис 2007–2008 гг.
- ✓ Разработать возможные варианты изменения политики с точки зрения заинтересованных сторон, включая, в частности, государство, фермерские хозяйства и потребителей;
- ✓ Проанализировать проблемы международной торговли на уровне всего региона и указать ее роль в смягчении последствий мирового продовольственного кризиса 2007–2008 гг.

В кейсе рассмотрена ситуация в Узбекистане в области производства, потребления и торговли пшеницей/мукой/хлебом с начала 1990-х гг., однако основное внимание уделено периоду после 2007 г., чтобы лучше представить логику формирования государственной политики Узбекистана.

Цель исследования – определить и обосновать альтернативные варианты изменения политики для повышения эффективности мер в связи с варьированием цен на пшеницу. Для достижения этой цели необходимо проанализировать политико-экономические аспекты ценовой политики в отношении пшеницы. Затем будет предложен перечень возможных вариантов политики с учетом интересов разных заинтересованных сторон. Он включает разные решения: от упразднения системы государственных закупок до разрешения фермерам самим решать, какие культуры выращивать и по какой цене продавать. Кроме того, предлагается решить проблему путем инвестирования в технологическое обеспечение и образование фермеров для повышения производительности сельского хозяйства и создания системы сбора и анализа достоверной и актуальной статистической информации на уровне фермерского хозяйства.

Решение Правительства Узбекистана с 1 октября 2017 г. снизить ввозные пошлины и акцизы на пшеницу и другие продовольственные продукты вселяет определенный оптимизм в решение данной проблемы.

Исходная информация

Узбекистан предпринимает меры по самообеспечению страны пшеницей, мобилизуя земельные и другие ресурсы для работы в этом направлении. Однако страна остается одним из крупнейших импортеров пшеницы и муки в регионе. Международный совет по зерну (МСЗ/IGC) оценивает общий объем производства зерна в Узбекистане в 2015–2016 гг. в 7,1 млн т [1], а в 2014–2015 гг. в стране было произведено 7,6 млн т. По экспертным оценкам, общий объем импорта пшеницы в 2015–2016 гг. составил 2,2 млн т, а в 2014–2015 гг. – 2,1 млн т.

Одной из причин ввоза пшеницы в столь больших объемах являются низкие хлебопекарные

© 2017 Евразийский центр по продовольственной безопасности, Москва, Россия.

качества отечественной пшеницы. В одной из публикаций [2] продемонстрировано, что существующая политика землепользования, в большей степени ориентированная на количество, чем на качество, не предусматривает стимулов для создания новых сортов пшеницы, более высокого качества. Из-за низкого качества значительная часть выращиваемой в стране пшеницы идет на корм скоту. Животноводы все чаще кормят скот «серым» хлебом из муки низких сортов, так как «замороженные» цены на хлеб обеспечивают конкурентоспособность такого корма в сравнении, скажем, с комбикормами.

Чем больше субсидируются цены на отечественный хлеб и продукты из отечественной пшеницы, тем больше разница между государственными закупочными и рыночными ценами. В этом смысле закупочные цены являются «заложником» субсидий и их нелегко повысить. Повышение закупочных цен на пшеницу ведет к увеличению затрат государственных мукомольных предприятий и хлебозаводов, что, в свою очередь, влечет необходимость повышения розничных цен на хлеб, в противном случае мукомольные предприятия рискуют обанкротиться.

Производство

С 1991 г. объемы производства пшеницы в стране резко возросли. Стремясь к достижению самообеспеченности пшеницей, правительство увеличило посевные площади этой культуры и предприняло шаги по повышению ее урожайности, включая меры по улучшению качества семян и предоставление фермерам консультационных услуг. В 1990-е гг. колхозы и совхозы были упразднены, а земли сельскохозяйственного назначения распределены между фермерами. В результате реформ появилось два типа хозяйств – традиционные хозяйства (фермерские хозяйства) со статусом юридического лица, специализирующиеся на выращивании хлопчатника, пшеницы или овощей (или сразу нескольких культур), и индивидуальные приусадебные хозяйства, в которых сельскохозяйственная продукция производится на небольших земельных участках. Хозяйства второго типа называются дехканскими, и государство почти не вмешивается в их деятельность, т.е. они сами решают, что выращивать, как выращивать, где продавать продукцию. Хозяйства первого типа иногда называются «коммерческими фермерскими хозяйствами», а второго типа – «подсобными хозяйствами».

Органы местного управления (районного и регионального уровня – хокимияты) директивно устанавливают, какие культуры должны выращивать коммерческие фермерские хозяйства, находят поставщиков материально-технических ресурсов (семена, топливо, удобрения) и устанавливают объемы продукции, которые фермеры будут обязаны продать государству (точнее, государственному мукомольному заводу). Государство также устанавливает закупочную цену, по которой фермеры должны продавать заготовленную пшеницу государственным мукомольным заводам. Государственные закупочные цены на хлопчатник и пшеницу, равно как и квоты по посевным площадям, и план по урожайности и объему производства, для каждого региона и района устанавливаются центральным правительством, т.е. Кабинетом министров Узбекистана.

В рамках государственных закупок пшеницы предусматривается закупка лишь 50 % выращенного фермерами урожая. Формально фермеры могут продавать остальную часть урожая зерна на рынке, что делает выращивание пшеницы привлекательным для них. Такой подход был бы эффективным, если бы фермеры реально могли продавать половину собранного урожая пшеницы. Однако на практике планом производства, установленным системой государственных закупок, предусмотрены объемы производства, намного (до 2 раз) превышающие фактические урожаи, поэтому у фермеров остается очень мало зерна, которое они могут продать на рынке. Эта схема работает следующим образом: предположим, урожайность пшеницы на данном земельном участке составляет 4 т/га. Было бы логично предусмотреть планом государственную закупку 2 т/га, чтобы фермер мог продать государству 2 т зерна и 2 т оставить себе. Но местный орган управления (хокимият) часто указывает в плане объем производства пшеницы на данном участке, равный 8 т/га, и, таким образом, забирает у фермера все 4 т/га произведенной пшеницы. Такой подход не только лишает фермеров большой части урожая пшеницы после осуществления государственной закупки, но и приводит к искажению официальной статистики по производству пшеницы – ведь если фермер продал 4 т пшеницы государству, то у него должно остаться еще 4 т.

С 1991 г. численность населения Узбекистана возросла с 22 млн до 33 млн человек, при этом

© 2017 Евразийский центр по продовольственной безопасности, Москва, Россия.

более 43 % населения составляют люди в возрасте моложе 25 лет. Для обеспечения населения продовольствием в достаточных объемах Правительство Узбекистана взяло курс на самообеспечение страны пшеницей и продуктами из нее, включая хлеб и муку, с учетом их производства и потребления. Пшеница чаще всего используется для производства муки и выпечки хлеба, но отечественная пшеница не отличается высоким качеством. Фактически только 55 % узбекской пшеницы можно использовать для производства муки, потому что она относится к мягким сортам [3].

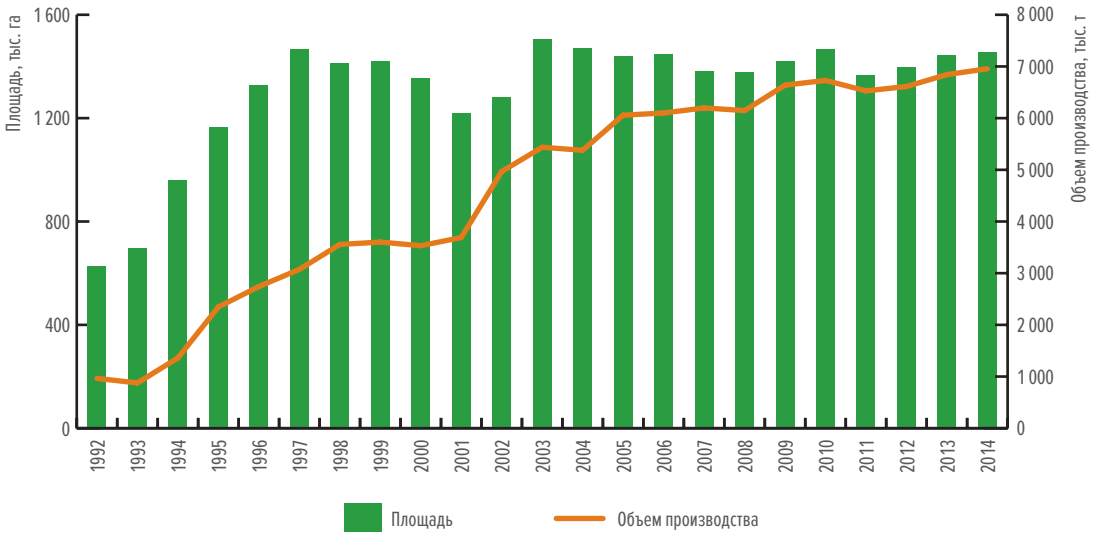
В начале 2000-х гг. Правительство Узбекистана заявило о том, что оно успешно решило задачу самообеспечения страны пшеницей за счет увеличения ее посевных площадей и повышения урожайности. Для самообеспечения страны пшеницей правительству пришлось увеличить площади пшеницы за счет сокращения полей хлопчатника и таких кормовых культур, как ячмень, рожь и овес.

Посевные площади и урожай пшеницы с 1992 г. значительно возросли. Так, посевная площадь увеличилась с 610 тыс. га в 1991 г. до 1 450 тыс. га в 2014 г., а собранный урожай – примерно с 1 млн т до более 7 млн т за тот же период (рис. 1).

В Региональном обзоре ФАО по продовольственной безопасности в странах Европы и Центральной Азии за 2015 г. [4] отмечается, что в Узбекистане государство обеспечивает хозяйства, выполняющие государственный заказ, материально-техническими ресурсами по сниженным ценам. А повышение урожая пшеницы в Узбекистане объясняется, главным образом, переходом от возделывания яровых культур на богарных землях к выращиванию озимой пшеницы на орошаемых землях.

С 1991 г. подушевой объем производства пшеницы увеличился более чем в 5 раз: с 45 кг в 1992 г. до 230 кг на душу населения в 2014 г. В Узбекистане почти вся пшеница выращивается коммерческими фермерскими хозяйствами. В 2014 г. в стране насчитывалось 72,3 тыс. крупных коммерческих фермерских хозяйств, специализирующихся на выращивании хлопчатника и пшеницы, и миллионы мелких дехканских хозяйств[1]. 28,5 тыс. хозяйств занимается производством разной продукции: выращивает овощи, возделывает бахчевые культуры, производит виноград, фрукты, разводит скот и т.д. [5]. При том что на их долю приходится менее 5 % пахотных земель, дехканские хозяйства производят около 60 % валовой продукции растениеводства и 92 % валовой животноводческой продукции [5].

Рис. 1. Динамика объема производства и посевной площади пшеницы в Узбекистане



Источник: ФАОСТАТ, http://www.fao.org/faostat/en/#country/235 (по состоянию на 15.06.2017 г.)

[1] В Узбекистане все сельские домохозяйства, имеющие приусадебные участки, считаются дехканскими хозяйствами. Проверить данные для определения их точного количества трудно, но, по экспертным оценкам, к ним относится примерно 3 млн домохозяйств.

© 2017 Евразийский центр по продовольственной безопасности, Москва, Россия.

Потребление

Узбекистан относится к странам, в которых рацион питания населения базируется на употреблении продуктов из пшеницы. В соответствии с нормами питания, установленными Министерством здравоохранения Узбекистана, норма потребления составляет 110 кг муки на 1 человека в год, что эквивалентно 147 кг пшеницы. Но статистические данные по объемам производства и импорту, а также результаты опросов (обследований) домохозяйств указывают на то, что фактическое потребление намного выше: по ранее полученным оценкам, оно составляет от 167 до 180 кг муки [6, 7]. Если верить последним статистическим данным по производству пшеницы в Узбекистане (7,1 млн т) и ее импорту (2,1 млн т) и исходить из того, что вся отечественная и импортная пшеница и мука потребляются, то подушевое потребление составит около 300 кг в год. Даже если предположить, что официальная статистика по производству завышена (см. предыдущий раздел), то подушевое потребление пшеницы представляется чрезмерным.

Чрезмерное потребление пшеницы в значительной степени может быть обусловлено государственными субсидиями на муку и хлеб отечественного производства. Госзаказ и госзакупки пшеницы позволяют государству не допускать роста цены обычного батона хлеба весом 600 г из муки первого сорта (так называемого «серого» хлеба, который весьма популярен среди малообеспеченных потребителей). Фактически последний раз цена на «серый» хлеб повышалась в апреле 2013 г., и с тех пор в Ташкенте и во всех крупных городах страны он стоит 650 узбекских сумов (рис. 2).

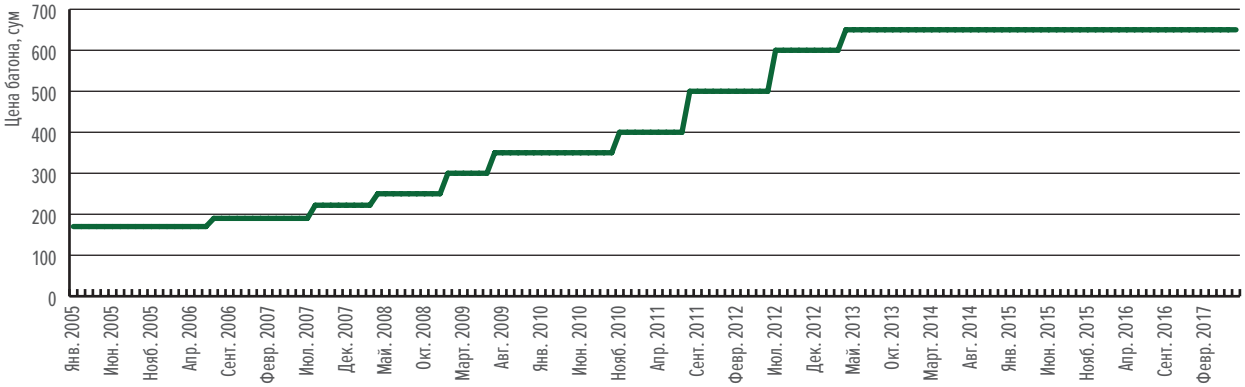
Благодаря низкой стоимости «серого» хлеба, он доступен всем группам населения, но «замораживание» его цены на чрезвычайно низком уровне на несколько лет привело к ухудшению его качества. Поэтому все больше жителей предпочитают местный хлеб (по-узбекски «нон»), выпекаемый в традиционных тандырах. Цены на такой хлеб, выпекаемый и продаваемый частными пекарнями, не подлежат государственному регулированию и могут варьироваться в зависимости от спроса и предложения.

Торговля

Узбекистан стал одной из стран с наиболее ограничительным внешнеторговым режимом по сравнению с другими странами постсоветского пространства. Запрет на экспорт определенных продовольственных продуктов, множественные обменные курсы валют, требование о репатриации экспортных поступлений и их обязательная продажа по официальному курсу – это далеко не исчерпывающий перечень мер, ограничивающих экспорт и импорт. Что касается пшеницы, то ее запрещается экспортировать без специального разрешения Кабинета министров Узбекистана.

Узбекистан не обнародует торговую статистику по экспорту и импорту товаров потребления, поэтому для оценки объемов экспорта и импорта пшеницы и муки мы используем зеркальную статистику других стран. По оценкам Департамента сельского хозяйства США [8], Узбекистан ежегодно импортирует из других стран, преимущественно из Казахстана и России, 2,0–2,1 млн т пшеницы и муки; при этом из Казахстана импортируется более 90 %. Таким образом, Казахстан

Рис. 2. Цена батона хлеба, сум



Источник: постановления Кабинета министров в разные периоды

© 2017 Евразийский центр по продовольственной безопасности, Москва, Россия.

по-прежнему занимает твердую позицию главного поставщика высококачественной пшеницы и муки в Узбекистан.

Объемы экспорта пшеницы оцениваются в 400–450 тыс. т низкосортной пшеницы. По имеющимся данным, она экспортируется в Иран и Афганистан. Объемы экспорта пшеницы в 2015/16 учетном году составили 400 тыс. т.

Еще до продовольственного кризиса 2007-2008 гг. Правительство Узбекистана стимулировало развитие отечественного мукомольного производства посредством установления каскадных тарифов ввозных пошлин на пшеницу и муку. Государство повысило ввозные пошлины на муку, чтобы стимулировать отечественную мукомольную промышленность импортировать пшеницу для ее переработки в стране.

Продовольственный кризис 2007–2008 гг. ускорил этот процесс, и в течение последних 5–6 лет Узбекистан в основном импортирует пшеницу, а не муку. В 2013–2014 гг. эта ситуация привела к трениям между торговыми ведомствами Узбекистана и Казахстана, когда ассоциация «Мукомолы Казахстана» официально обратилась с жалобой в Правительство Казахстана по поводу установления Узбекистаном ввозной пошлины с каскадной структурой в качестве стимула для импортирования пшеницы вместо муки.

Помимо ввозных пошлин, Узбекистан в 2012 г. ввел акцизный сбор на муку в размере 15 %, в результате чего импортировать пшеничную муку из других стран стало намного дороже, чем пшеницу. С 1 сентября 2017 г. новое правительство Узбекистана отменило акцизный сбор на некоторые импортируемые продовольственные товары, включая пшеничную муку.

Такая внешнеторговая политика вызвала бурный рост количества частных мукомольных заводов, расположенных преимущественно в непосредственной близости от Ташкента. К 2016 г. количество частных мукомольных предприятий достигло 60, а их производственная мощность составила 1,5 млн т в год. Большинство мукомольных заводов использует импортную пшеницу из Казахстана. Частные мукомольные заводы организовали «Ассоциацию частных мельничных предприятий», которая представляет и отстаивает их интересы.

Существующая система производства и потребления могла бы успешно обеспечивать население хлебом по доступным ценам, но субсидирование потребления хлеба и мукомольной продукции для всех означает высокие затраты и нерациональное распределение ресурсов. Такая ситуация создает неправильные ориентиры для производителей и неадекватные стимулы для производителей и переработчиков пшеницы.

Проблемы на уровне политики

Все земли сельскохозяйственного назначения в Узбекистане находятся в государственной собственности. Районные администрации (хокимияты) строго следят за структурой посевных площадей крупных коммерческих фермерских хозяйств, а дехканским хозяйствам разрешается выращивать культуры на свое усмотрение. Кроме того, в отличие от крупных хозяйств, которые должны продлевать договоры аренды земельных участков, дехканским хозяйствам земля предоставляется в пожизненное арендное пользование, и они могут передавать ее по наследству. На «бумаге», т.е. по закону, приусадебные участки продавать нельзя, но на практике их постоянно продают и покупают. При этом такие сделки «для маскировки» оформляют как куплю-продажу имущества на земле, а не самой земли.

Узбекистан производит озимую пшеницу и в орошаемых, и в богарных зонах. В 2014/15 учетном году посевная площадь под зерновые составила 1,45 млн га, из них примерно 1,14 млн га на орошаемых землях. По официальным данным, общий объем производства пшеницы в 2014/15 учетном году составил 7,1 млн т. Несмотря на официальные сообщения о небывалых урожаях, некоторые независимые наблюдатели считают, что данные по объемам производства, как обычно, завышены. Это обусловлено советским стилем планирования и системой государственных закупок: коммерческие фермерские хозяйства вынуждены продавать государственным мукомольным предприятиям 50 % урожая, а остальные 50 % им разрешается оставлять себе для личного использования. Но плановые показатели производства и урожайности устанавливают весной со значительным их завышением: обычно в 1,5–2,0 раза выше фактических объемов производства и урожайности. После утверждения план не подлежит корректировке,

© 2017 Евразийский центр по продовольственной безопасности, Москва, Россия.

и фермеры вынуждены отдавать 75–100 % урожая.

Государство закупает почти всю пшеницу, произведенную фермерами, по фиксированной закупочной цене, которая намного ниже рыночной (табл. 1).

Разница между государственными закупочными ценами и ценами на внутреннем рынке на пшеницу была наименьшей в 2007 г. – немногим более чем в 2 раза (см. табл. 1). В последующие годы расхождение варьировалось при сохранении динамики роста, и в 2017 г. достигло 4,54 раза – это максимальное расхождение. Эта разница показывает, сколько государство недоплачивает фермерам за пшеницу, которую они производят и вынуждены продавать по ценам намного ниже рыночных. Однако в отличие от урожаев другой стратегически значимой культуры – хлопчатника – первый урожай пшеницы собирают в июне, что позволяет фермерам вырастить еще один урожай пшеницы в течение того же года. Кроме того, фермеры могут оставлять пшеницу для собственного потребления или продажи на внутреннем рынке, что невозможно делать с хлопчатником. Таким образом, пшеница является товарной культурой и ее выращивание обеспечивает доступ к денежным ресурсам для фермеров.

Государственные мукомольные предприятия закупают пшеницу у фермеров по фиксированным ценам, перерабатывают ее и продают хлебозаводам по установленным ценам. В целом такая система позволяла государству обеспечивать население хлебом по доступным ценам и некоторыми другими продуктами. Но эта система создала ряд проблем, последствиями которых со временем стали низкая эффективность производства и избыточное потребление хлеба населением, а также убытки фермерских хозяйств и их работников.

Правительство Узбекистана объясняет установление государственных закупочных цен ниже рыночного уровня необходимостью защиты малоимущих семей. Однако разница между закупочными и рыночными ценами – это субсидия, которая предоставляется потребителям за счет фермеров (см. табл. 1).

Помимо тяжелого финансового бремени, возложенного на производителей, субсидирование потребления отечественной муки и хлеба может впоследствии отрицательно сказаться на благополучии потребителей. Авторы одной из публикаций [9] протестировали интересную гипотезу о том, что хлеб может быть инфериорным[2] потребительским товаром. Для этого эксперты [9] построили тобит-модель, в которой хлеб является зависимой переменной, а подушевые расходы и размер домохозяйств – объясняющими переменными наряду с другими факторами. Результаты моделирования показывают, что эластичность потребления хлеба по доходу во всей выборке, а также во всех четырех квартилях населения неизменно остается отрицательной и статистически значимой, указывая на то, что хлеб является инфериорным товаром, а уровень его потребления зависит от доходов. Таким образом, хлеб, как дешевый продукт, востребован бедными домохозяйствами, возможно, что они потребляют даже излишне много хлеба. А когда доходы возрастают, они сокращают потребление хлеба, заменяя его другими, более привлекательными продуктами питания.

Таблица 1. Средние цены на внутреннем рынке и средние государственные закупочные цены на пшеницу

Показатель	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Средняя цена, тыс. сумов за 1 т	356	520	560	720	1 050	1 150	1 200	1 400	1 900	2 500
Средняя государственная закупочная цена, тыс. сумов за 1 т	171	187	224	262	336	378	420	462	504	551
Разница между рыночными и закупочными ценами, раз	2,08	2,78	2,50	2,75	3,12	3,04	2,86	3,03	3,77	4,54

Источники: постановления Кабинета министров о государственных закупочных ценах и данные из газеты «Потребитель» по ценам на пшеницу на внутреннем рынке.

[2] Инфериорный товар это – разновидность товара, спрос на который при росте дохода уменьшается, а при снижении дохода – увеличивается.

© 2017 Евразийский центр по продовольственной безопасности, Москва, Россия.

Государственные закупки, направленные на сохранение низких цен на отечественный хлеб и другие продукты из пшеницы, обеспечили доступность этих продуктов для малоимущих домохозяйств. Но ценовые перекосы привели к тому, что производство, переработка и потребление их стали нерациональными. Вместо сокращения потребления хлеба и других продуктов из пшеницы благодаря росту благосостояния населения, наблюдается увеличение их подушевого потребления. Кроме того, рост объемов производства в расчете на душу населения сопровождается увеличением импорта пшеницы. Государственная политика, направленная на субсидирование цен на хлеб, выпекаемый из отечественной муки, вполне возможно, и привела к замене более качественных продуктов в рационе питания дешевым хлебом и мучными изделиями.

Ценовые шоки на международных рынках в 2007–2008 гг.

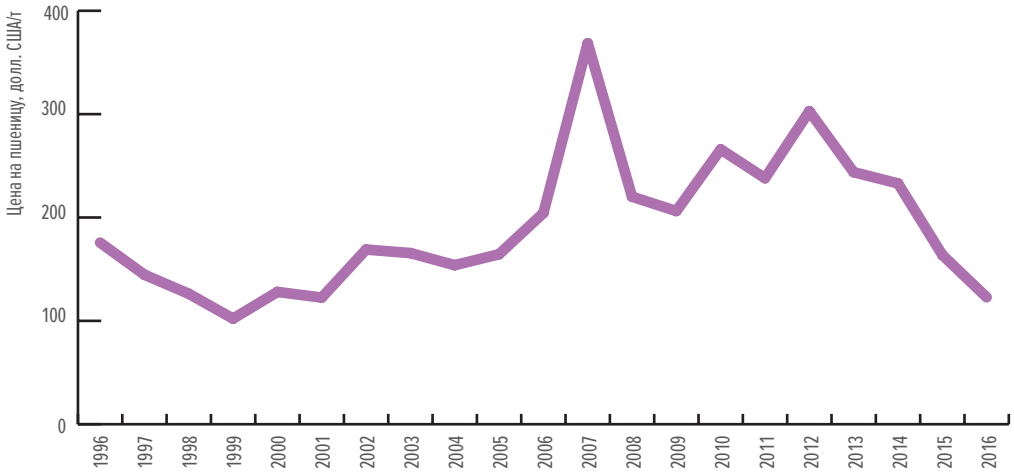
В 2007 г. на международных рынках резко «взлетели» цены на пшеницу (рис. 2). Цена за 1 т твердой краснозерной озимой пшеницы подскочила с 204,31 долл. в 2006 г. до 368,62 долл. США в 2007 г. В настоящее время цены на пшеницу постепенно снижаются (рис. 2).

Скачок цен на международных рынках оказал большое влияние на цены в Узбекистане. Цены на импортную муку повысились на 52 % (табл. 2). Впоследствии это сказалось на ценах на пшеницу и муку на внутреннем рынке: в 2008 г. они повысились на 46 %. В 2009 г. в Узбекистане батон «серого» хлеба, несмотря на субсидирование, также подорожал на 40 %. Это было самое значительное повышение цен за последние 10 лет.

В 2007–2009 гг. скачки цен на пшеничные продукты (муку и хлеб) были вызваны, преимущественно, повышениями цен на пшеницу на международных рынках. В 2007 г. на внутреннем рынке Узбекистана стремительный рост цен на импортную муку и пшеницу (более чем на 50 %) по темпам превзошел общую инфляцию цен на продовольствие. В следующем году повышение цен распространилось на пшеницу и муку, а затем и на хлеб отечественного производства. Небольшое, но не менее значительное, повышение цен наблюдалось в 2015–2016 гг., но это было обусловлено внутренними, а не внешними факторами.

Правительство Узбекистана отреагировало на продовольственный кризис 2007–2008 гг., приняв комплекс мер воздействия на спрос и предложение. В целях смягчения воздействия глобального финансового кризиса на узбекских потребителей правительство увеличило общую посевную площадь пшеницы на 50 тыс. га в рамках программы антикризисных мер. Кроме того, в 2008 г. правительство увеличило на 50 тыс. га площадь выращивания овощей. При этом площади выращивания пшеницы и овощей были увеличены за счет сокращения полей хлопчатника. В 2008 г. еще одной мерой со стороны государства стало повышение на 17,5 % закупочной цены на отечественную пшеницу, что явля-

Рис. 2. Цены на пшеницу на международных рынках, долл. США за 1 т



Источник: МВФ, Primary commodity prices, 2017

© 2017 Евразийский центр по продовольственной безопасности, Москва, Россия.

Таблица 2. Повышение цен на основные продукты питания в 2005–2016 гг., %

Год	Хлеб	Мука		Пшеница (отечественная)	Инфляция цен на продовольствие (индекс Ласпейреса)
		импортная	отечественная		
2005	0,0	5,8	5,5	6,5	22,7
2006	11,8	11,7	11,0	11,2	15,9
2007	17,0	52,4	25,9	24,0	26,0
2008	12,5	30,3	46,1	46,9	37,5
2009	40,0	2,6	7,7	7,9	12,5
2010	14,3	29,2	28,6	28,4	35,4
2011	25,0	29,0	22,2	45,8	39,4
2012	20,0	20,0	13,6	9,5	8,0
2013	8,3	-10,4	0,0	4,3	6,9
2014	0,0	11,6	20,0	16,7	26,3
2015	0,0	45,8	33,3	35,7	20,8
2016	0,0	14,3	30,0	31,6	18,7

Примечание: Цены только на товары в Ташкенте.
Источник: Расчеты авторов.

ется значительным повышением относительно предыдущих лет, когда рост закупочных цен не превышал 7–8 %. Для регулирования спроса государство продолжало интенсивно субсидировать цены на муку и пшеницу отечественного производства. Но ценовое давление международных рынков вынудило правительство отреагировать и повысить в 2009 г. цену на «серый» хлеб отечественного производства на 40 %.

Заинтересованные стороны

Заинтересованные стороны делятся на четыре категории: национальные и региональные государственные структуры, потребители, фермеры, частные мукомольные предприятия.

К государственным структурам относятся: Кабинет министров, акционерная компания «Уздонмахсулот», региональные и районные хокимияты (местные органы исполнительной власти). «Уздонмахсулот» занимается закупкой, хранением и переработкой пшеницы, закупаемой государством; в ее состав входит 44 государственных мукомольных предприятия со своими филиалами и хлебозаводами.

В соответствии с указом Президента Узбекистана, компания «Уздонмахсулот» стала единственным юридическим лицом, которое государство уполномочило закупать и хранить пшеницу; заниматься производством муки и других продуктов из пшеницы, включая «серый» хлеб, макароны и другие продукты; контролировать качество пшеницы, поставляемой фермерами государству; привлекать зарубежные инвестиции в переработку пшеницы и оказывать помощь своим предприятиям в повышении качества производимой ими продукции из пшеницы. Этот перечень функций указывает на то, что компания «Уздонмахсулот», подобно многим другим государственным акционерным компаниям, выполняет противоречивые функции. С одной стороны, для фермеров эта компания – единственный закупщик пшеницы в системе государственных закупок, а, с другой стороны, она контролирует качество пшеницы и устанавливает ее цену, по которой у фермеров закупают пшеницу. Таким образом, государство и государственные компании могут напрямую влиять на формирование политики в области производства, переработки и потребления пшеницы.

Фермерские хозяйства – это 60 695 коммерческих фермерских хозяйств, специализирующихся на выращивании хлопчатника и пшеницы, а средняя площадь земли такого хозяйства – 52,7 га. У коммерческих фермерских хозяйств нет собственной земли: они арендуют земельные участки у государства В их догово-

© 2017 Евразийский центр по продовольственной безопасности, Москва, Россия.

рах аренды земельных участков точно указываются посевные площади по хлопчатнику и пшенице. Законом о фермерских хозяйствах 1998 г. также установлено требование о том, что земледелие на арендуемых землях должно обеспечивать определённую минимальную урожайность хлопчатника и пшеницы в расчёте на 1 га.

В указе Президента Республики Узбекистан от 27.10.2003 N° 3342 сказано, что любое отклонение от структуры посевных площадей, определенной договором аренды земельного участка, является серьезным нарушением и основанием для прекращения действия договора аренды земельного участка с фермерским хозяйством. Такие обязательства по использованию земли вынуждают коммерческие фермерские хозяйства наследовать бремя выполнения госзаказа по хлопчатнику и пшенице, которое еще в советские времена несли колхозы и совхозы. Коммерческие фермерские хозяйства стали официальными поставщиками этих стратегически важных товаров государству. Фермеры объединяются в фермерские ассоциации (в 2015 г. центральная ассоциация была переименована в «Совет фермеров Узбекистана») и пытаются оказывать влияние на процесс формирования политики через свои профессиональные объединения. Однако Совет фермеров Узбекистана не является независимой структурой: в таких вопросах, как осуществление сельскохозяйственной политики и формирование новой политики, они зависят от местных исполнительных органов. Отсутствие у фермеров права голоса и полномочий осуждается в обществе. Одним из подтверждений отсутствия права голоса у фермеров являются так называемые «селекторные совещания», которые почти ежедневно организуют региональные и районные хокимияты, причем фермеры обязаны на них присутствовать, тратя на это несколько часов в день. На этих совещаниях зачастую отчитывают тех фермеров, которые не обеспечивают строгого соблюдения предписаний органов власти.

К потребителям относится все население страны. Многие важные решения, затрагивающие потребителей и касающиеся их рациона питания, принимают без их участия. Главное решение, затрагивающее рацион питания потребителей, состоит в субсидировании потребления муки и пшеницы отечественного производства. Для оказания поддержки малоимущим домохозяйствам государство продолжает регулировать цены на несколько основных продуктов питания, включая пшеничную муку и хлеб. Такая политика имеет серьезные последствия для потребления пшеницы: сначала государство успешно обеспечило прекращение роста цен на пшеничную муку и хлеб, однако к среднесрочным и долгосрочным последствиям этой политики относится и ликвидация стимулов для фермеров к выращиванию пшеницы и повышению ее урожайности.

Частные мукомольные заводы представлены примерно 60 предприятиями, производственная мощность которых позволяет перерабатывать до 2 млн т пшеницы в год. Как правило, они по размерам намного меньше государственных мукомольных заводов, однако некоторые данные свидетельствуют о том, что работают они намного эффективнее. Частные мукомольные предприятия специализируются на переработке импортной пшеницы твердых сортов из Казахстана, поэтому могут продавать муку по более высоким ценам по сравнению с аналогичными государственными предприятиями. Кроме того, они оснащены более современным оборудованием и могут производить более широкий ассортимент продукции, удовлетворяя разные потребности и вкусы.

Варианты политики

Пшеница и хлеб играют большую роль в повседневном рационе питания и удовлетворении потребностей узбекских домохозяйств. Чтобы обеспечить эффективность государственной политики в отношении пшеницы, необходимо выполнить одну из труднейших и важнейших задач – установить баланс интересов всех заинтересованных сторон. Текущая политика государственных закупок не обеспечивает устойчивость развития, поэтому предлагается следующий комплекс мер на уровне политики, направленных на повышение продуктивности выращивания пшеницы:

- ✓ Одно из возможных радикальных решений для лиц, отвечающих за формирование политики, предусматривает упразднение системы государственных закупок и приватизацию государственных мукомольных предприятий и хлебозаводов. Упразднение жесткой системы государственных закупок позволит фермерам продавать свою продукцию по обоснованным ценам и самим решать, какие сельскохозяйственные культуры им следует выращивать. Эта мера означает, что цена на пшеничную продукцию го-

© 2017 Евразийский центр по продовольственной безопасности, Москва, Россия.

сударственных мукомольных предприятий и хлебозаводов должна будет устанавливаться на основе спроса и предложения на рынке. В свою очередь, возникнет вопрос о компенсации малоимущим домохозяйствам последствий повышения цен на один из основных продуктов питания – пшеницу. Компенсация в виде дополнительных денежных пособий для социально уязвимых категорий населения обременит государственный бюджет, но искажающий эффект этого бремени будет намного меньше по сравнению с субсидиями, которые обеспечивают низкий уровень цен каждому потребителю и, тем самым, создают неадекватные стимулы для участников рынка. Государство должно обеспечивать адресность льгот, чтобы ими воспользовались те домохозяйства, которые находятся за чертой бедности, а не предоставлять льготы всем без исключения потребителям за счет фермеров или государственного бюджета.

- ✓ Другой (менее радикальной) мерой является осуществление ряда преобразований, которые помогли бы существенно рационализировать производство и потребление пшеницы. Этот вариант может включать отмену существующего жесткого требования об отведении посевных площадей под пшеницу. В договорах о государственных закупках следует указывать только объемы пшеницы, которые фермеры обязаны продать государству, без указания площади земель, которая должна отводиться под эту культуру. Если фермерам предоставить возможность оптимизировать структуру своих посевных площадей (по принципу «свободного фермерского хозяйства»), у них повысится заинтересованность в производстве установленных объемов хлопчатника и пшеницы для государственных закупок на менее подходящих для посевов этих культур землях. В результате высвободятся значительные площади земель для выращивания других культур, например овощей и кормовых культур. Такие преобразования должны привести к повышению и доходов фермеров, и благосостояния сельского населения.

- ✓ Еще одним возможным решением является оказание помощи фермерам в диверсификации источников доходов путем возделывания разных сельскохозяйственных культур и содействие домохозяйствам в изменении их рациона питания: повышение его разнообразия путем перехода от хлеба, например, к фруктам и овощам, что сделает его более здоровым и полноценным и снизит высокий спрос на продукцию из пшеницы. У фермеров повысится заинтересованность в увеличении объемов производства фруктов и овощей. Нужно создавать системы стимулов для фермеров и перерабатывающих предприятий с целью повышения качества пшеницы, выращиваемой в Узбекистане, и продуктов ее переработки. Внедрение технологий интенсивного производства и использование специализированных знаний о сельхозпроизводстве должны помочь фермерам повысить объемы производства и экспорта в соседние страны, например: Афганистан, Россию, Китай, Казахстан, Турцию. Государство могло бы оказывать помощь Совету фермеров Узбекистана в осуществлении инвестиционных проектов по улучшению качества и свойств почвы и борьбе с ее засолением, а фермерам – в повышении готовности к решению проблем, связанных с изменением климата. Климатические изменения приведут к повышению температуры и снижению количества осадков в летнее время, которое является вегетационным периодом для многих культур. Правительству следует объединить усилия с международным сообществом, например, вести совместную работу с Всемирным банком, ФАО, Международным центром сельскохозяйственных исследований в засушливых районах (ICARDA), Международным исследовательским институтом продовольственной политики (IFPRI) в целях обмена опытом для получения более эффективных инструментов адаптации к климатическим изменениям.

- ✓ Последний вариант заключается в организации и поддержкке на должном уровне потенциала страны в создании системы сбора актуальных и достоверных статистических данных по производству, торговле и потреблению продуктов растениеводства, включая пшеницу. Государственная статистика по пшенице не соответствует данным, которые публикуются международными организациями. Расхождения обнаруживаются и в итоговых цифрах, и в методологии сбора данных по пшенице. Статистика на уровне фермерского хозяйства должна помочь тем, кто отвечает за формирование политики, и фермерам лучше представить общую

© 2017 Евразийский центр по продовольственной безопасности, Москва, Россия.

картину аграрного сектора, а ученым – получить фактические данные для информационного обеспечения процесса формирования политики. Качество предложений по вариантам политики в значительной мере зависит от качества собираемых данных на уровне фермерского хозяйства. Недостоверность или неполнота статистических данных ведет, в итоге, к несостоятельности научной деятельности и формирования политики.

Задание

Задача состоит в сравнении разных вариантов политики на основе анализа их влияния на положение разных категорий заинтересованных сторон (фермеров, потребителей, переработчиков и государственных ведомств) и оказания помощи тем, кто отвечает за формирование политики, в выборе оптимального в долгосрочной перспективе варианта политики в отношении пшеницы. Можно также использовать методику анализа затрат и результатов, чтобы лучше понять потенциальные последствия этих вариантов политики для экономики, социальной сферы, экологии и продовольственной безопасности.

Рекомендации по вопросам политики

В Узбекистане наблюдаются сильные перекосы в области производства, потребления и торговли пшеницей и такой продукцией из пшеницы, как мука и хлеб. Это – результат существующей системы государственного заказа и государственных закупок, субсидирования потребления хлеба и отечественной муки, инертного режима торговли. Устранение этих ошибок повысит эффективность распределения ресурсов и механизмов стимулирования производства, переработки и торговли, а также исправит перекосы, связанные с излишним употреблением продуктов из пшеницы и других продуктов с низким содержанием питательных веществ и высоким содержанием глютена.

В отношении сельскохозяйственной политики важно предпринимать меры по диверсификации аграрного производства и корректировке существующей политики, ориентированной преимущественно на увеличение производства пшеницы. Учитывая невысокую урожайность, низкое качество и питательную ценность пшеницы, производимой в Узбекистане, сокращение ее посевной площади приведет к повышению эффективности сельскохозяйственного производства. На этих землях можно выращивать сельскохозяйственные культуры, которые обеспечат максимальную эффективность производства и будут конкурентоспособными на международном рынке. Более того, выращивание пшеницы в таких объемах на орошаемых землях приводит к нерациональному использованию водных ресурсов.

Для повышения благосостояния населения правительству следует отменить необоснованное субсидирование потребления продуктов из пшеницы и перейти к осуществлению программ адресной помощи, аналогичных программам продовольственных марок, которые реализуются в других странах. Также представляется необходимым создать продовольственный резерв государства, который можно будет использовать в качестве буфера на случай внезапных шоков предложения.

Несмотря на продекларированную самообеспеченность страны пшеницей, Узбекистан попрежнему является крупным импортером пшеницы и муки из Казахстана и России. Общая оценка политики самообеспечения пшеницей неоднозначна, о ее успехе следует судить по экономическим, политическим и социальным издержкам ее реализации. Например, расширение посевных площадей пшеницы привело к значительному снижению выращивания других зерновых и кормовых культур. Результатом такой политики стало сокращение предложения других продовольственных и кормовых культур на внутреннем рынке, что сказалось на питании населения.

Цены на хлеб и другие продукты из пшеницы регулируются государством: эти цены меняются редко и являются одинаковыми на всей территории страны. Система государственных закупок и существование государственных мукомольных предприятий позволяют государству сохранять низкие цены на отечественный хлеб («серый» хлеб). Таким образом, бремя субсидий в основном несут фермеры.

Субсидированное потребление хлеба и других продуктов из пшеницы приводит к неэффективному распределению ресурсов. Хотя субсидиро-

© 2017 Евразийский центр по продовольственной безопасности, Москва, Россия.

вание хлеба должно в первую очередь помочь малоимущим домохозяйствам, в Узбекистане оно является универсальным, поэтому его преимуществами пользуются не только малоимущие домохозяйства, но и другие сегменты общества. Таким образом, значительная часть выгод от низких цен на муку и хлеб отечественного производства получают люди, которые в состоянии покупать хлеб и муку по рыночным ценам. Бремя субсидий лежит на фермерских хозяйствах и их работниках. Учитывая, что среди людей, работающих в сельском хозяйстве, доля бедных выше, чем в среднем по стране, можно предположить, что государственные закупочные цены не способствуют повышению благосостояния бедных слоев населения.

Снижение фермерских доходов и инвестиционных расходов в сельском хозяйстве в течение длительного времени может привести к нехватке продовольствия вместо обеспечения населения доступным хлебом и пшеничной мукой. Итак, государственные закупки пшеницы в Узбекистане стали для фермерских хозяйств и их работников косвенным налогом. Исходно задуманные как популистская мера, хлебные субсидии не смогли защитить малоимущее население. Программы адресной помощи малоимущим и уязвимым домохозяйствам обеспечили бы лучшую защиту малообеспеченных слоев населения, создавали бы меньше неблагоприятных стимулов для фермеров, а, в итоге, оказались бы более эффективными по затратам, чем субсидирование для всех.

© 2017 Евразийский центр по продовольственной безопасности, Москва, Россия.

Список использованной литературы

1. Обзор зернового рынка : Grain Market Report 482 (по состоянию на 1 сентября 2017 г.) – IGC, 2017. – Режим доступа: https://www.igc.int/downloads/gmrsummary/gmrsumme.pdf.

2. Winter wheat quantity or quality? Assessing food security in Uzbekistan / K. M. Kienzler, I. Rudenko, J. Ruzimov [et al.] // Food Security. – Vol. 3. – March 2011. – Issue 1. – P. 53–64.

3. Lyddon, C. World-grain.com: Focus on Uzbekistan / C. Lyddon. – 2015. – Режим доступа: http://www.world-grain.com/Departments/Country-Focus/Country-Focus-Home/Focus-on-Uzbekistan-2015.aspx?cck=1

4. Regional Overview of Food Insecurity Europe and Central Asia : Focus on healthy and balanced nutrition. – ФАО, 2015. – Режим доступа: www.fao.org: a-i4649e.pdf

5. Основные направления обеспечения продовольственной безопасности Узбекистана : доклад. – ЦЭИ и ПРООН, 2013/11.

6. Linking macroeconomic policy to poverty reduction in Uzbekistan / G. A. Cornia, G. Saidova [et al.]. – Tashkent, Uzbekistan : Center for Economic Research, 2005.

7. Christensen, G. Deregulating farm management and state marketing of wheat and cotton in Uzbekistan. Mimeo / G. Christensen. – Washington DC : World Bank, 2003.

8. Wheat: World markets and trade. – USDA, 2017 (по состоянию на 1 сентября 2017 г.). – Режим доступа: https://apps.fas.usda.gov/psdonline/circulars/grain-wheat.pdf

9. Parpiev, Z. Household economies of scale in Uzbekistan / Z. Parpiev and K. Yusupov // Eurasian Journal of Business and Economics. – Vol. 4. – May 2011. – Issue 7.

Рекомендованная литература

Global Food Nutrition Report. – International Food Policy Research Institute (IFPRI), 2017. Режим доступа: http://www.ifpri.org/blog/2016-global-nutrition-report

Per Pinstrup-Andersen. – Food Price Policy in an Era of Market Instability, 2014.

Private Sector for Food Security. – EBRD (European Bank for Reconstruction and Development), 2016.

European Bank for Reconstruction and Development : Annual Report 2015. – London, 2015. – Режим доступа: http://www.ebrd.com/news/publications/special-reports/privatesector-food-security-annual-report-2015.html

Rozelle, S. and J. Swinnen. 2004. Success and Failure of Reform: Insights from the Transition of Agriculture.» Journal of Economic Literature 42 (2): 404–56.

© 2017 Евразийский центр по продовольственной безопасности, Москва, Россия.

Список сокращений

МВФ	Международный валютный фонд
МСЗ	Международный совет по зерну
УУЗР	Устойчивое управление земельными ресурсами
ФАО	Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН
ICARDA	Международный центр сельскохозяйственных исследований в засушливых районах
IFPRI	Международный исследовательский институт продовольственной политики

© 2017 Евразийский центр по продовольственной безопасности, Москва, Россия.

Государственная политика Таджикистана в области ценообразования на продукты питания

Мавзуна Каримова, Абдухалил Наджибуллоев

© 2017 Евразийский центр по продовольственной безопасности, Москва, Россия.

Краткое содержание

Одной из важнейших проблем социально-экономического развития Таджикистана является обеспечение продовольственной безопасности страны и экономической доступности продовольствия всех слоев общества в соответствии с рациональной структурой и нормами питания[1]. В этом направлении существует ряд нерешенных проблем. К ним относятся: высокая импортозависимость; несоответствие количественных и качественных параметров среднедушевого фактического потребления продовольствия нормативным величинам; низкий платежеспособный спрос населения на фоне неуклонного повышения цен на продовольствие, непродовольственные товары и услуги; недоступность продовольствия для определенных слоев населения; проблема качества поставляемых продуктов питания, недостаточность и нестабильность объемов продукции отечественного производства, высокие темпы инфляционных процессов в потребительском секторе страны; неразвитость оптовых рынков, информационных систем и других необходимых элементов рыночной инфраструктуры и др. Цена реализации продукции и фактическая ее себестоимость не выполняют регулирующей функции в процессе ценообразования.

За последние годы цены на основные продукты питания поднялись настолько, что стали для определенных групп и социально уязвимой части населения страны недоступными. Согласно исследованию ФАО, доля случаев недоедания в Таджикистане за 2012 г. составила 35 %, в то время как масштабы нищеты – 4,7 % [1]. На внутреннем продовольственном рынке происходит значительное повышение цен, так как розничная цена, т.е. цена, по которой торговые организации реализуют продукцию, в разы превышает цену производителя и себестоимость произведенной продукции. Это происходит за счет деятельности различных посреднических группировок, спекулянтов, монополистов и олигополистов, а также в периоды проведения различных международных и национальных праздников, когда резко возрастает спрос на определенную продукцию первой необходимости. При этом розничная цена на продовольственные товары растет значительно быстрее доходов потребителей.

Для стабилизации ситуации необходимо осуществить комплекс мер. Возможными вариантами в этом направлении могут стать разработка и принятие долгосрочной Стратегии поддержки продовольственных цен на оптимальном уровне, Концепции продовольственной безопасности страны на период до 2030 г., Программы продовольственной помощи беднейшим слоям населения, Концепции развития территориальных агрокластеров, а также совершенствование механизма кредитования и предоставления льгот сельхозпроизводителям, мониторинг цен и индикаторов продовольственной безопасности.

Согласно ФАО, «Продовольственная безопасность существует тогда, когда все люди в любое время имеют физический и экономический доступ к достаточному количеству безопасной и питательной пищи, позволяющей удовлетворять их пищевые потребности и предпочтения для ведения активного и здорового образа жизни»[2]. Это утверждение неразрывно связано с четырьмя измерениями продовольственной безопасности – наличием, доступом, использованием и стабильностью. При этом обеспечить населению своей страны физическую и экономическую доступность безопасного продовольствия должно государство.

Ключевыми заинтересованными сторонами являются: городское и сельское население страны; производители сельскохозяйственной продукции; Министерство сельского хозяйства, Министерство экономического развития и торговли, Министерство финансов, Агентство по материальным резервам и Агентство по государственным закупкам товаров, работ и услуг при Правительстве Республики Таджикистан, Таджикская потребительская кооперация.

Основная цель исследования – выявить возможные варианты государственной политики в области ценообразования на продукты питания в Таджикистане с целью обеспечения доступа домохозяйств к продовольствию.

---

[1] Рациональная норма питания – это норма питания по конкретным продуктам, которая в настоящее время используется Агентством по статистике при Президенте Республики Таджикистан при обследовании домашних хозяйств и продовольственной безопасности страны. – /http://www.stat.tj/ru/img/ed6443ece0ac0332e9a7d02e8078f549_1508578838.pdf.

[2] http://www.fao.org/docrep/meeting/026/MD776R.pdf.

© 2017 Евразийский центр по продовольственной безопасности, Москва, Россия.

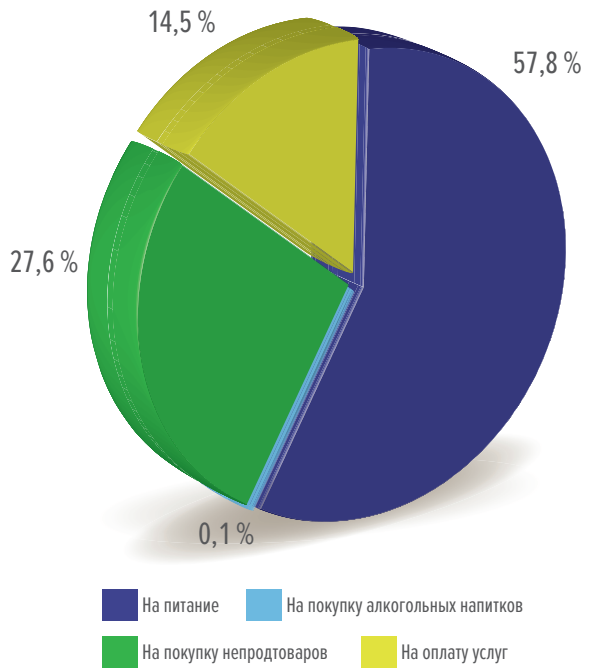
Исходная информация

Сельское хозяйство – важная отрасль национальной экономики

Обеспечение продовольственной безопасности страны напрямую зависит от его эффективного и устойчивого развития. Сельское хозяйство – фундамент экономики страны, оно обеспечивает занятость большинства населения, является главным источником продуктов питания и дохода сельских домохозяйств. Доля сельскохозяйственного производства в ВВП страны составляет 20,7 %, а численность занятого в этой отрасли населения – 64,5 % [2]. Однако отдаленность и коммуникационная изолированность от сложившейся мировой транспортной инфраструктуры, а также высокогорный рельеф и отсутствие выхода к морю определяют невыгодное экономико-географическое положение страны.

Среднегодовые темпы роста валовой продукции сельского хозяйства за последние 5 лет составили 4,0 %. Основная часть сельскохозяйственных продуктов выращивается в дехканских и домашних хозяйствах. В 2016 г. в общем объеме продукции сельского хозяйства доля общественных хозяйств составила 5,2 %, дехканских хозяйств – 34,1 % и домашних хозяйств – 60,7 %. Однако сельское хозяйство по-прежнему очень зависит от уровня государственной поддержки.

Рис 1. Структура потребительских расходов домашних хозяйств



Источник: [4, с. 28; 5, с. 105-106]

Уровень потребления

Важнейшим критерием продовольственной безопасности является экономическая доступность продовольствия. Количественные и качественные параметры фактического потребления населением продовольствия, с учетом высоких темпов инфляции, во многом зависят от уровня платежеспособности населения. Однако наличие такого явления, как неплатежеспособность почти 1/3 части населения республики (около 31 % населения живет в бедности), сильно сказывается на уровне потребления.

В структуре совокупного дохода домохозяйств трудовые доходы занимают ведущую позицию и в 2016 г. достигли 46,7 %; доход от личного подсобного хозяйства (поступления от продажи сельхозпродукции) – 12,5 %; пенсии, пособии и стипендии – около 6,3 %; компенсационные выплаты, включая благотворительную помощь, – 1,3 %; доходы от собственности и продажи недвижимости – 0,3 %; прочие поступления – 32,9 % [3]. Доля расходов на продукты питания домохозяйств составляет почти 58 % (рис. 1). Однако цены на продовольственные товары растут значительно быстрее доходов. Это оказывает негативное влияние на уровень потребления городских жителей и положительное – на сельских: сельское население употребляет в пищу часть произведенных продуктов питания, а часть реализует на рынке. В то же время повышение цен на такие продукты питания, как мука, сахар, чай, отрицательно влияет как на городское, так и сельское население страны, так как страна напрямую зависит от импорта данных видов товаров в страну.

В структуре потребления продуктов питания наблюдается существенная трансформация. Значительное место стали занимать хлебобулочные изделия – 28,7 % (в 2,2 раза превышают норму); картофель, овощи и фрукты – 25,4 %; мясные продукты – 18,2 % (в 1,9 ниже нормы); молочные продукты – 7,9 % (в 1,9 раза ниже нормы).

Стоимость продовольственной части потребительской корзины в стране на июль 2017 г. составила 198,46 сомони, при норме рационального

© 2017 Евразийский центр по продовольственной безопасности, Москва, Россия.

питания – 383,24 сомони (почти в 2 раза ниже). Таким образом, потребление основных продуктов питания не соответствует нормам рационального питания (табл. 1).

Потребление продуктов питания по децильным группам населения неравномерно. Так, потребление картофеля за 2016 г. в среднем на одного члена домохозяйства в 10 %-й, наиболее обеспеченной, группе населения было больше на 46,2 %, чем в 10 %-й, наименее обеспеченной, группе населения. Расхождение потребления мясопродуктов между богатым и бедным населением в 2010 и 2016 гг. составило 2,8 и 3,1 раза; молочных продуктов – 2,1 и 1,5 раза; яиц – 3,0 и 2,3 раза соответственно [5, с. 109].

Зависимость от импорта

В настоящее время, несмотря на положительные сдвиги в аграрно-промышленном комплексе (АПК) страны и стабильное увеличение среднедушевого объема производства основных видов продуктов питания, зависимость внутреннего продовольственного рынка страны от импорта не только сохраняется, но и усиливается. С учетом ежегодного увеличения числа населения (ежегодный прирост 2,0 %) импорт продовольствия играет важную роль в насыщенности внутреннего рынка страны по определенным видам продукции (сахар, чай, пшеница, мясные и рыбопродукты). Так, отечественное производство мяса и мясопродуктов обеспечивает только 22,1 % потребностей населения страны, молока и молочных продуктов в пересчете на молоко – 41,6 % [2, 5].

Импорт продовольственных товаров в 2016 г. составил 651,2 млн долл. США, т. е. по сравнению с 2000 г. (68,4 млн) и 2008 г. (418,0 млн) увеличился в 9,5 и 1,6 раза соответственно. В структуре импорта по категориям конечного использования доля продовольственных товаров стабильно растет (с 11,5 % в 2005 г. до 21,5 % в 2016 г.) [9].

В 2016 г. доля импорта продовольственных товаров в общем объеме импорта превысила те же показатели экспорта в структуре товаров по категориям конечного использования в 6 раз, в то время как аналогичный показатель за 2015 г. составлял 4,9 раза. Доля агропродовольственных товаров в общем объеме экспорта за 2014 и 2015 гг. составила 4,4 и 4,7 % [9], а в импорте – значительно выше: 20,7 и 23,1 % соответственно [9]. В 2015 г. импорт агропродовольственных товаров в 13,7 раза превышал экспорт, тогда как в 2014 г. – в 14,6 раза [9].

Таджикистан не может удовлетворить потребности в зерне и муке за счет отечественного производства. Основные импортируемые товары – пшеница и мука (наибольший объем), сахар, масло растительное, овощи, фрукты, картофель, изделия из муки (макароны, лапша, рожки,

Таблица 1. Потребление продовольствия в Республике Таджикистан

Показатель	Фактическое потребление за 1 год, кг/чел., по годам						Отношение	
	1991	2000	2005	2010	2015	2016	1991 г. к 2016 г., %	к норме рационального питания
Хлебобулочные изделия	155,1	148,0	154,9	159,1	150	151,4	97,6	116,5
Картофель	33,2	37,8	32,2	35,6	35,8	39,4	118,7	85,7
Овощи и бахчевые культуры	94,2	98,5	79,4	84,7	80,0	80,4	85,4	56,6
Молоко и молочные продукты	171,0	64,9	48,2	61,0	57,5	59,5	34,8	23,7
Мясо и мясопродукты	26,1	4,4	8,3	11,0	14,6	14,8	56,7	24,7
Масло растительное	13,3	10,2	12,4	14,4	15,7	17,2	129,3	143,3
Яйца, штук	88	19	24	40	72	72	81,8	43,6
Сахар и кондитерские	12,6	6,7	11,0	12,0	13,7	14,3	113,5	43,3
Рыба и рыбопродукты	3,0	0,3	0,3	0,4	0,4	0,5	16,7	4,2
Фрукты, ягоды	31,9	50,8	38,4	33,3	35,9	30,4	95,3	39,0

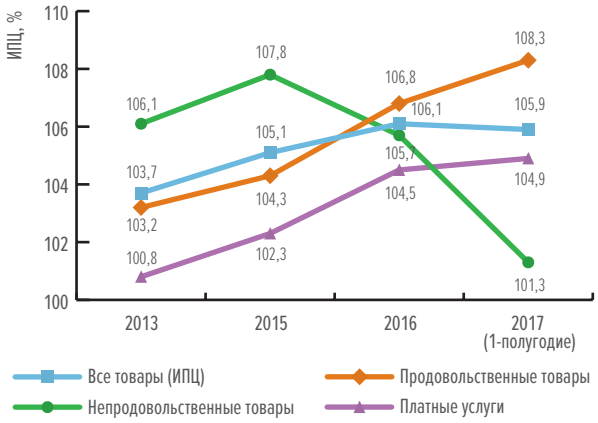
Источник: [5, с. 109; 6, с. 129]

© 2017 Евразийский центр по продовольственной безопасности, Москва, Россия.

хлеб, пирожные, печенье), молочные продукты, яйца, чай и др. Основные поставщики пшеницы – Казахстан и Россия. Объем годового импорта зерновых культур (включая муку) в 2015 г. насчитывал около 1 млн т, при этом пшеница и пшеничная мука составили 56,1 % общего объема импорта агропродовольственной продукции. В 2015 г. Таджикистан увеличил ввоз пшеницы и снизил импорт муки, в связи с увеличением объемов производства муки внутри страны.

Высокая импортная зависимость по отдельным видам агропродовольственных товаров ущемляет национальные интересы страны, так как усиливает давление на ее валютные резервы. Недостаточное собственное производство и значительная зависимость от импорта продовольствия и сырья, наряду с другими факторами, влияют на повышение цен на базовые виды продовольствия и уровень инфляции в потребительском секторе страны, который в 2015 г. составил 5,1 %, а в 2016 г. – 6,1 %.

Рис. 2. Динамика индекса потребительских цен (декабрь к декабрю предыдущего года, %)



Источник: [1,. с.161; 11, с. 20-21]

Рис. 3. Рост цен на основные виды продуктов питания за 2005–2016 гг.

Источник: расчеты авторов на основании [11, с. 77–78; 12, с. 78]

Диспаритет цен

В структуре сводного индекса потребительских цен (ИПЦ) индексы на продовольственные товары занимают стабильно высокую позицию. В последнее время из потребительских товаров наиболее всего подорожали продовольственные. Если за 2016 г. сводный ИПЦ составил 106,1 %, то индекс цен на продовольственные товары – 106,8 %, на непродовольственные товары – 105,7 % и услуги – 104,5 %.

Индекс цен на продовольственные товары имеет тенденцию к неуклонному росту: с 103,2 % в 2013 г. до 106,8 % в 2016 г.; только за 1-е полугодие 2017 г. он составил 108,3 % (рис. 2). Это свидетельствует о том, что в стране происходит значительное повышение потребительских цен на продукты питания.

За последние 10 лет цена 1 кг говяжьего мяса увеличилась в 4,1 раза, мяса птицы – в 3,6, средняя цена на кефир и ряженку – в 4,2, молока цельного – в 3,6, колбасы вареной – в 2,7 муки пшеничной – в 3,1; моркови – в 7; сахара-песка – в 4, лука репчатого – в 3,7 и картофеля – в 2,1 раза (рис. 3).

В стране зафиксировано значительное расхождение между ценой производителя (т.е. ценой реализации фермера) и потребительской ценой на продовольственную продукцию. Например, по картофелю конечная потребительская цена в 2,3 раза выше, чем цена производителя.

Несмотря на то что по сравнению с предыдущими годами расхождение между ценой производителя и потребителя сократилось, до сих пор оно остается высоким. Например, в течение 2016 г. в среднем расхождение составило 0,69 сомони (аналогичный показатель в 2012 г. – 0,76 сомони, в 2014 г. – 0,93 сомони), т.е. от 0,62 сомони в IV квартале до 1,05 сомони в I квартале года (рис. 4). Следовательно, в первом квартале года средняя потребительская цена картофеля была 2,3 раза выше, чем цена производителя данной продукции. Расхождение между ценой произво-

© 2017 Евразийский центр по продовольственной безопасности, Москва, Россия.

дителя и потребителя на молоко составляет 1,7 раза и на пшеницу – 1,5 раза.

На рост потребительских цен оказали влияние такие факторы, как:

- ✓ недостаточность объемов собственного производства;
- ✓ недобросовестные действия посреднических групп, спекулянтов;
- ✓ несовершенство транспортной и торговой инфраструктуры, особенно в некоторых отдаленных регионах страны;
- ✓ увеличение цены на транспортировку продукции за счет повышения цен на топливо (бензин), так как в основном продукция между регионами страны перевозится автомобильным транспортом;
- ✓ отсутствие современных хранилищ и складов для хранения продукции, пунктов приема и переработки скоропортящейся сельскохозяйственной продукции;
- ✓ несовершенство системы товарной интервенции со стороны государственных органов;
- ✓ воздействие спроса и предложения на объем производства сельскохозяйственной продукции;
- ✓ увеличение стоимости за аренду торгового помещения, торговых точек на больших центральных рынках, за патенты предпринимательской деятельности (налог) и других видов платежей, которые оплачивают розничные продавцы.

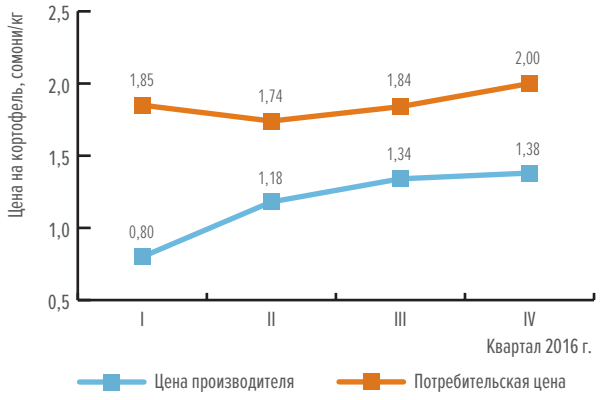
В качестве примера рассмотрим ситуацию с картофелем. Оптовая цена 1 кг картофеля составляет 0,80 сомони. Картофель в основном выращивают в таких горных районах страны, как Лахш, Горная Мастчо, Деваштич, Пенджикент. Эти районы расположены на расстоянии 200–350 км от Душанбе и 50–450 км от областных центров. Перевозка картофеля из северных районов страны осуществляется грузовым транспортом по единственной дороге, соединяющей его со столицей, причем эта дорога платная, альтернативной дороги нет. В этом случае доставка 1 кг картофеля до покупателя обойдется от 0,20 до 0,40 сомони. Таким образом, пока продукция, выращенная фермерами, поступит потребителю, цена на нее значительно возрастает.

Фермерские цены имеют тенденцию к увеличению, но темпы их роста значительно ниже, чем темпы роста розничной цены. При этом основную долю прибыли получают не фермеры, а другие участники рынка – розничные продавцы, перекупщики-посредники. Это отрицательно влияет на финансово-хозяйственную и экономическую деятельность производителей сельскохозяйственной продукции в республике. Улучшению ситуации может способствовать снижение диспаритета цен. При этом целесообразно ограничить рост цен на стадии между ценой фермера и ценой потребителя, а не рост фермерских цен. Именно поддержание цен фермера может стать основой для увеличения объема производства, модернизации производственных процессов и стимулирования производителя к производству конкурентоспособной продукции.

Рост цен обусловлен девальвацией национальной валюты, обесцениваем российского рубля, оттоком депозитов физических лиц из банков (три банка страны – Агроинвестбанк, Точиксодиротбанк и Точпромбанк – оказались неплатежеспособными), а также резким снижением важного источника пополнения бюджета страны – денежных переводов трудовых мигрантов, доля которых в структуре ВВП составляла свыше 40 %. Поэтому вопросы смягчения инфляционных процессов в продовольственном потребительском секторе очень актуальны.

Важнейшей задачей, от решения которой во многом зависит уровень продовольственной

Рис. 4. Изменение цен на картофель за 2016 г. (сомони/кг)



Источник: [5, с. 99–100]

© 2017 Евразийский центр по продовольственной безопасности, Москва, Россия.

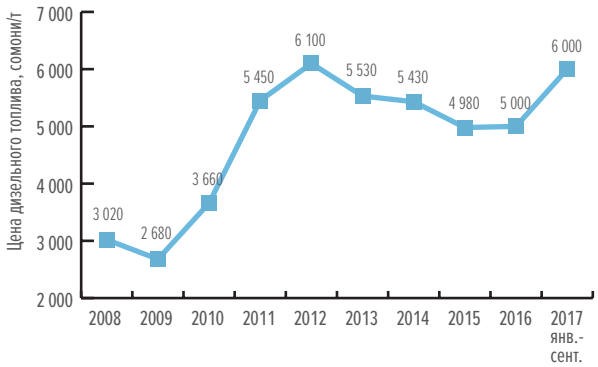
безопасности, является снижение диспаритета цен между сельскохозяйственной и промышленной продукцией.

Агропромышленный комплекс Таджикистана в техническом и технологическом отношении значительно отстает не только от европейских стран, но и от ряда стран постсоветского пространства. Высокая степень износа основных производственных фондов очень существенна, что привело к низкой доли использования современной техники и технологий и негативно повлияло на организацию устойчивого развития сельскохозяйственного производства. Так, в 1-м полугодии 2017 г. более 25 % сельскохозяйственной техники находилось в неисправном состоянии [10, с. 161]. Производители сельскохозяйственной продукции вынуждены использовать старую технику со сверхнормативным износом, резко возросла доля ручного труда.

Потребление электроэнергии в сельском хозяйстве снижается. Основная причина – сокращение машинно-тракторного парка и технической оснащенности хозяйств, а также рост цен на электроэнергию (только за 2015–2016 гг. тарифы на электроэнергию увеличились на 16,5 %).

В структуре себестоимости продукции расходы на электроэнергию, ГСМ, ядохимикаты, запасные части, минеральные удобрения занимают весомую долю, но они в основном импортируются. В связи со снижением курса национальной валюты они стали практически недоступны для производителей сельскохозяйственной продукции. Бензин, дизельное топливо (рис. 5), минеральные удобрения и др. необходимые средства

Рис. 5. Динамика средних цен на дизельное топливо в Республике Таджикистан за 2008–2017 гг., сомони/т



Источник: [11, с. 80]

производства постоянно дорожают, это создает проблемы для сельскохозяйственных субъектов в масштабе страны. Так, цена на бензин с 2005 по 2016 г. увеличилась в 2,3 раза. Диспаритет цен на рынке материально-технических ресурсов проявился в том, что для приобретения одних тех же технических средств необходимо продать все большее количество сельскохозяйственной продукции. Так, производители сельхозпродукции могут купить 1 л бензина, только продав более 2,5 кг картофеля.

В сельском хозяйстве по сравнению с другими отраслями национальной экономики самая низкая заработная плата.

Решение накопившихся в отрасли проблем позитивно повлияет на эффективность государственной политики в сфере АПК и повысит уровень продовольственной безопасности страны.

Вопросы политики

Несовершенство государственного регулирования продовольственного рынка, несоответствие уровня внутреннего спроса и предложения, импортозависимость, недостаточная защита внутреннего продовольственного рынка наиболее важных продуктов, которые можно производить в республике, отсутствие необходимой логистической инфраструктуры, современных оборудованных холодильными установками хранилищ, влияние роста цен на энергоресурсы, неразвитость системы товарной интервенции и наличие посреднических структур и спекулянтов привели к тому, что цены на большинство продуктов питания в стране увеличились.

Темпы роста объемов производства сельского хозяйства намного отстают от расходов населения на покупку продовольственных товаров. В стране формируются значительные финансовые средства, которые поступают от населения на приобретение сельхозпродуктов, однако до сельхозпроизводителя они доходят лишь в весьма ограниченном количестве.

Производство отдельных продовольственных товаров в стране не покрывает потребности в них. Так, например, годовой объем спроса, т.е. потребность в мясных продуктах с учетом нормы рационального питания (60 кг в год на 1 человека), составляет 528 тыс. т, в молочных продуктах (норма 251 кг/чел. в год) – 2 208,8 тыс. т, яиц

© 2017 Евразийский центр по продовольственной безопасности, Москва, Россия.

(норма 165 шт./чел.) – 1 452 млн шт., картофеля – 404,8 тыс. т. А обеспеченность с учетом нормы рационального питания за счет отечественного производства по мясным продуктам составляет 22,1 %, по молочным продуктам – 41,6 % и по яйцам – 23,2 %.

Таким образом, стране необходимо наращивать объемы производства продукции животноводства и растениеводства путем выявления резервов в развитии дехканских хозяйств и других форм хозяйствования и уточнения их роли в удовлетворении основных потребностей населения в продовольствии с ориентацией на отечественную продукцию. Усилия должны быть направлены на рациональное использование природного потенциала страны, производство такой сельскохозяйственной продукции, которая больше соответствует местным условиям. В настоящее время Министерством сельского хозяйства совместно с Министерством экономического развития и торговли разработана комплексная программа развития животноводства, которая находится на стадии согласования. Ее реализация позволит увеличить объемы производства продукции животноводства, снизить цены на потребительском рынке и смягчить ситуацию с обеспечением населения продуктами питания.

Правительством осуществляются меры по усилению продовольственной безопасности и снижению влияния мировых финансовых кризисов на экономику страны. Несмотря на ряд предпринятых мер, законодательная база страны по созданию и функционированию продовольственного рынка еще находится в стадии становления. Постановлением Правительства Республики Таджикистан от 02.02.2009 N° 72 утверждена «Программа продовольственной безопасности Республики Таджикистан на период до 2015 года», принят Закон «О продовольственной безопасности» (03.06.2010), в котором определены основные направления государственной политики в области обеспечения продовольственной безопасности, как составной части безопасности государства, а также Программа реформирования сельского хозяйства на 2012–2020 гг. (01.08.2012 N° 383) и новый Закон «О дехканском (фермерском) хозяйстве» (15.03.2016 N° 1289)[3].

Кроме того, постановлениями Правительства Республики Таджикистан приняты и реализуются следующие отраслевые программы развития, в частности:

- ✓ Программа развития шелководства и переработки коконов тутового шелкопряда на 2009–2020 годы (30.08.2011 N° 409);
- ✓ Программа развития биотехнологии скота на 2013–2017 годы (01.08.2012 N° 384);
- ✓ Государственная программа по освоению новых орошаемых земель и восстановлению выбывших из сельскохозяйственного оборота земель на 2012–2020 годы (31.08.2012 N° 450);
- ✓ Программа организации и восстановления холодильников и холодильных камер для хранения сельскохозяйственной продукции на 2015–2019 годы (01.12.2014 N° 727);
- ✓ Программа развития пастбищ на 2016–2020 годы (28.11.2015 N° 724);
- ✓ Программа развития племенной отрасли и породистости животных на 2016–2020 годы (30.12.2015 N° 792);
- ✓ Программа развития садоводства и виноградарства на 2016–2020 годы (30.12.2015 N° 793);
- ✓ Программа развития отрасли семеноводства на 2016–2020 годы (от 28.10.2016 N° 438).

Однако это не в полной мере обеспечивает защиту прав производителей и потребителей продовольственной продукции. Главные недостатки мер заключаются в их нескоординированности, отсутствии общей ясно сформулированной стратегии, бессистемности, а также распыленности по отдельным министерствам и ведомствам. Для реализации комплексного подхода к формированию продовольственного рынка в стране необходимо отойти от политики фрагментарного характера законодательства к разработке и принятию комплекта взаимоувязанных нормативных и правовых актов различной юридической силы, рассчитанных на длительные горизонты планирования и регулирования продовольственного комплекса страны в соответствии с принятой Национальной стратегией развития страны до 2030 года[4].

[3] Официальный сайт Национального центра законодательства при Президенте Республики Таджикистан. http://mmk.tj/ru/legislation/legislation-base.
[4] Национальная стратегия развития Республики Таджикистан до 2030 года уутверждена постановлением Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан от 01.12.2016 N° 636.

© 2017 Евразийский центр по продовольственной безопасности, Москва, Россия.

Цель продовольственной безопасности страны – обеспечить такой рост объемов производства сельскохозяйственной продукции, который позволит существенно приблизиться к потреблению всеми группами населения основных видов продовольствия в соответствии требованиями норм рационального питания. Задача заключается в оказании поддержки отечественному производству и существенном сокращении доли импорта продовольствия на внутреннем рынке. Например, Таджикистан ежегодно импортирует пищевое масло на сумму около 50 млн долл. США, при этом страна имеет все возможности для создания и наращивания производства хлопкового, подсолнечного, льняного, софлорового и других видов растительных масел. Ставить задачу по самообеспечению страны пшеницей нецелесообразно, так как агроклиматические условия в Таджикистане не соответствуют технологии ее выращивания. Основное внимание необходимо обратить на производство картофеля, кукурузы, риса, сои, сухофруктов, рыбы и рыбопродуктов.

В структуре розничного товарооборота страны основная доля приходится на неорганизованный рынок, а процент потребкооперации в общем объеме незначителен (до 2 %).

Любое отклонение цены от ее равновесного состояния оказывает влияние на структуру и объем потребления, а также на расходы, уровень жизни, прожиточный минимум и потребительский бюджет семьи. Расходы населения Таджикистана на приобретение продовольствия – это большие средства, которые поступают продавцам в наличной форме. Эти средства в совокупности намного превышают стоимость производства сельхозпродукции. Причем эта диспропорция увеличивается даже быстрее, чем производство сельхозпродукции. Получается, что население страны тратит большие средства на приобретение продовольственных товаров, а до производителей сельскохозяйственной продукции они доходят в весьма усеченном виде. Основные доходы от реализации населению продовольственных товаров поступают переработчикам сельхозпродукции и торговцам. Именно на этом и нужно сконцентрировать государственное регулирование цен: в первоочередном порядке необходимо предпринять комплекс мер по увеличению доли прибыли сельхозпроизводителей в цене продовольственных товаров.

В условиях перехода к рынку сельское хозяйство, как основная отрасль, обеспечивающая население страны продовольствием и имеющая ограниченный конкурентный потенциал, проигрывает в межотраслевой и внутриотраслевой конкуренции и становится своеобразным донором более организованных и монополизированных смежных структур. Большую выгоду от либерализации цен в АПК при отсутствии их регулирования и конкуренции в основном получили смежные отрасли и, прежде всего, занимающие нишу между производителями и конечными потребителями продовольствия. Для снижения остроты данной проблемы, согласно модели пяти сил (М. Портера[5]), на формирование конкурентной среды в отрасли могут повлиять такие факторы, как: уровень конкурентной борьбы, появление на рынке новых игроков, рыночная власть потребителей и поставщиков, появление продуктов-заменителей.

Модель Портера имеет обобщенный характер и может быть адаптирована к условиям АПК через введение шестой силы, наличие которой допускалось М. Портером и на роль которой у него претендовало правительство. В этой связи в современных условиях Таджикистана государство и осуществляемая им политика может выступить в качестве шестой силы, которая сможет повлиять на уровень конкурентной борьбы и оптимизацию цен на продукты питания.

Варианты политики

Разработка долгосрочной Стратегии поддержки продовольственных цен на оптимальном уровне

Ценообразование является мощным рычагом управления экономикой и от того, каким образом государство использует этот рычаг, во многом зависит, в каком направлении будут осуществляться проводимые в стране реформы. Сторонники государственного регулирования и сторонники саморегулирующегося рынка в основном ведут полемику о системе ценообразования, приводя достаточно весомые аргументы в пользу своих теорий. Однако мировой опыт по-

[5] https://iteam.ru/publications/strategy/section_16/model-analiza-pjati-konkurentnyh-sil-majkla-portera

© 2017 Евразийский центр по продовольственной безопасности, Москва, Россия.

казывает, что в условиях углубления рыночных преобразований государственное регулирование изменений в АПК является неотъемлемой частью их успешного функционирования.

Ни одна страна не обходится без государственного регулирования цен на сельскохозяйственную продукцию, а следовательно, и потребительских цен на основные продукты питания. Правительственное регулирование цен осуществляется в виде поддержки фермерских цен на таком уровне, который должен создать условия для увеличения доходов и накоплений в сельском хозяйстве, чтобы обеспечить процесс расширенного воспроизводства.

Мировой опыт по государственному регулированию цен на товары первой необходимости в США, Германии, Испании, Швеции и других странах в разные периоды развития свидетельствует, что для поддержки фермеров использовались разные меры государственного регулирования цен на продукцию сельского хозяйства. Саморегулирование рыночного производства сельскохозяйственной продукции в развитых государствах дополняется действенным экономическим регулированием.

Государство должно функционировать как экономический институт, деятельность которого должна быть направлена на гармонизацию и сглаживание взаимодействия интересов, опираясь на интересы общества в целом, прямыми и косвенными методами (рис. 6 [13, с. 18]). Необходимо сконцентрировать государственную политику по регулированию цен на интересах сельхозпроизводителей. В этом случае будут эффективны меры антимонопольного, налогового и таможенного характера, реально воздействующие на реструктуризацию системы цен.

В условиях перехода к рыночной экономике и дальнейших преобразований участие государства в осуществлении оптимальной ценовой политики на продовольственном рынке страны является жизненно важным, особенно в процессе адаптации к рыночным условиям. Продовольственный рынок страны при большом числе производителей и потребителей сельскохозяйственной продукции в настоящее время недостаточно урегулирован. Правительству необходимо разработать комплекс мер по стимулированию производителей к увеличению объемов производства сельхозпродукции и контролю в сфере экономической доступности продовольствия для всех социальных групп.

Механизм государственной поддержки цен многообразен и гибок, все его элементы начинают действовать или усиливают свое действие в зависимости от сложившейся ситуации. К их числу можно отнести государственные закупки сельскохозяйственной продукции при ее перепроизводстве и товарные интервенции при ее дефиците – все эти меры направлены на поддержание производителей и стабилизацию цен.

Рис. 6. Методы регулирования цен

© 2017 Евразийский центр по продовольственной безопасности, Москва, Россия.

Механизм регулирования цен в сельском хозяйстве отличается от других отраслей экономики, что связано со спецификой отрасли. При регулировании цен на продовольственном рынке можно выделить 3 основных составляющих: регулирование предложения, регулирование спроса и регулирование инфраструктуры.

В настоящее время основное внимание направлено на государственное регулирование и поддержку производителей продовольственной продукции, то есть той части рынка, которая формирует предложение. Регулирование в этой области может осуществляться посредством государственных закупок сельскохозяйственной продукции у производителей и предоставления государственных гарантий инвесторам, гармонизации законодательной базы в интересах развития рыночных отношений и т.п.

Однако сбалансированность предложения во многом зависит спроса. Государственное регулирование спроса на продовольственные товары в стране должно быть направлено на его стимулирование и обеспечение оптимальных норм потребления основных продуктов питания всеми категориями населения для поддержания необходимого уровня здоровья нации. Стимулировать спрос можно путем увеличения доходов населения, проведения мероприятий, направленных на стабилизацию цен на продовольствие, совершенствования системы контроля качества реализуемых продовольственных товаров, защиты прав потребителей и т.п.

Государственное регулирование в области импорта должно быть направлено на предотвращение дефицита продовольственных товаров и защиту отечественного производителя путем лицензирования импорта, стандартизации технических нормативов и требований к упаковке и маркировке товаров.

Для создания равновесия между спросом и предложением необходимо осуществить следующие мероприятия: разработать правовые рамки оптовой и розничной торговли продовольственными товарами; регламентировать систему их транспортных перевозок; организовать информационно-аналитическое сопровождение производителей и потребителей; усовершенствовать финансово-кредитную систему, обслуживающую продовольственный рынок, и др. Важной мерой по снижению диспаритета цен между аграрной и промышленной продукцией может стать снижение стоимости средств механизации сельскохозяйственного производства за счет таможенных льгот на импорт сельскохозяйственных машин и оборудования.

Регулирование нормативно-правовой базы продовольственного сектора будет содействовать повышению его конкурентоспособности и, как следствие, снижению цен на продовольственные товары.

Таким образом, основные усилия государства необходимо направить на формирование оптимальной структуры субъектов рыночных отношений различных организационно-правовых форм и прав собственности. Для обеспечения этой задачи необходимо:

- ✓ увеличить объемы закупок сельскохозяйственной продукции в государственный и региональные продовольственные фонды и предусмотреть авансирование средств на возмещение части издержек производства при заключении договоров с заготовителями сельскохозяйственной продукции;
- ✓ организовать единый оптовый рынок продовольственной продукции как совокупность производственных, транспортных, сервисных, торговых предприятий, а также крупных финансовых учреждений страны. Работа данной структуры по проведению операций купли-продажи сельхозпродукции должна осуществляться по определенным правилам, однако цены могут быть плавающими;
- ✓ разработать Стратегию поддержки продовольственных цен, чтобы не допустить монополизма производителей, резкого роста цен на сырьевые и топливно-энергетические ресурсы, товары первой необходимости. Цена должна выступать средством, а не объектом государственного регулирования. Государство может компенсировать сельскохозяйственным производителям отклонение от рыночной цены в размерах, необходимых для их деятельности в заданном уровне доходности. Это создаст оптимальную систему влияния на рыночные цены и позволит использовать их в качестве инструмента воздействия на производство, уровень доходов, накоплений, инвестиций.
- ✓ внедрить интервенционный механизм ценообразования, ориентированный на государственное участие в формировании и ре-

© 2017 Евразийский центр по продовольственной безопасности, Москва, Россия.

гулировании цен на сельскохозяйственную продукцию путем установления целевых, ориентировочных или минимальных цен, гарантирующих дехканским хозяйствам определенный уровень дохода. Внедрение принципа «гарантированной цены» будет выгодно для многих игроков рынка. Колебания между ценами предложения и спроса определяют текущую рыночную цену в определенный момент времени. Эта цена не всегда отвечает интересам сельских товаропроизводителей. Она, в определенных случаях, даже не покрывает издержки производства, поэтому государственное регулирование предполагает регулирование доходов дехкан через ценовой механизм, а не через рыночные цены;

- ✓ сформировать правовой механизм регулирования цен для ограничения действий перекупщиков и посредников на потребительском рынке республики. Возможен и вариант подписания торговых соглашений об установлении предельных размеров торговых надбавок на социально значимые продовольственные товары первой необходимости, что обеспечит стабильность цен на рынке. Меры, направленные на поддержку цен, могут положительно повлиять на деятельность сельхозтоваропроизводителей. Так, при резком снижении цен на некоторые сельскохозяйственные продукты государство может купить продукцию фермера по более высоким ценам, это значительно повысит доходы фермера.

Разработка Концепции продовольственной безопасности страны на долгосрочную перспективу

Разработка Концепции продовольственной безопасности страны будет содействовать реализации целей и задач таких стратегических документов, как Цели развития тысячелетия и принятой Национальной стратегии развития Таджикистана до 2030 года. Так, в результате осуществления «Программы продовольственной безопасности Республики Таджикистан на период до 2015 года» получены хорошие результаты по сглаживанию остроты вопроса и наметились положительные сдвиги в решении проблем наличия продовольствия, его физической и экономической доступности, увеличения объемов потребления.

Обеспечить продовольственную безопасность страны без структурной перестройки агропромышленного комплекса и формирования агропродовольственного рынка невозможно. После либерализации цен, прежде всего на продовольствие, остро встала проблема недостатка качественных отечественных продуктов питания. Ее удалось решить путем увеличения объема импорта, составившим более половины потребляемого населением республики продовольствия, а в столице – до 60 %.

В ходе реформ ситуация в агросфере значительно улучшилась, однако многие институциональные преобразования так и остались незавершенными, что обусловлено рядом социальных и политических ограничений, которые могут вызвать новый существенный рост импорта, в том числе и продовольственного.

Без коренных структурных преобразований невозможно повысить уровень продовольственной безопасности страны, поэтому в Концепции предлагается отразить следующие проблемы:

- ✓ для повышения доходности хозяйствующих субъектов и увеличения выхода продукции с единицы площади необходимо отдать предпочтение выращиванию таких видов бобовых сельскохозяйственных культур, как фасоль и соя;
- ✓ для обеспечения населения столицы, промышленных городов и районов продуктами питания, в первую очередь продуктами животноводства (молоком, мясом, яйцами), значительную часть хлопководческих хозяйств пригородных районов можно преобразовать в овощные и молочные комплексы, а также создать межхозяйственные объединения по откорму крупного рогатого скота и т.д.;
- ✓ для снижения импортозависимости и удовлетворения потребностей населения в сахаре нужно увеличить посевные площади под сахарную свеклу. Дехканские хозяйства могут за счет кредитов предусмотреть строительство мини-сахарных заводов в регионах возделывания сахарной свеклы;
- ✓ для развития сектора переработки сельскохозяйственной продукции целесообразно

© 2017 Евразийский центр по продовольственной безопасности, Москва, Россия.

обеспечить государственную поддержку в организации мини-упаковочных производств, а также небольших предприятий по переработке фруктов и овощей, особенно томатов, огурцов, масличных культур, мяса, фасоли и т.п., продукция которых обладает сравнительными преимуществами и конкурентоспособностью на рынке стран СНГ;

- ✓ для формирования фермерской кооперации необходимо организовать обучение фермеров навыкам в организации эффективной кооперации, базирующейся на рыночных отношениях. Особое внимание нужно уделить развитию индивидуального предпринимательства в сельской местности, на сегодняшний день его доля составляет 5–8 %.

Таким образом, в соответствии с принципом достаточных преимуществ необходимо:

- ✓ скорректировать отраслевую структуру сельского хозяйства и развивать те отрасли, в которых у страны есть преимущества: производство зерновых, масел, овощей, фруктов, хлопка, сахарной свеклы. Например, в животноводстве и птицеводстве следует в полной мере использовать такой ресурс, как пастбища, развивать фермерское разведение кур, коров, коз. А рыбоводческие хозяйства в полной мере должны использовать преимущества страны в водных ресурсах. Особое внимание необходимо обратить на отрасль с традиционным преимуществом – хлопководство;
- ✓ стимулировать частных производителей, государственные предприятия и предприятия с иностранным капиталом развивать переработку сельскохозяйственной продукции, осуществить переход от экспорта сырья и продукции с первичной степенью переработки к экспорту продукции с высокой добавленной стоимостью, создавать рабочие места, повышать конкурентоспособность на рынке сельскохозяйственной продукции, увеличить объем экспорта продукции глубокой переработки;
- ✓ направить усилия на повышение образования сельского населения, совершенствование средних и высших заведений сельскохозяйственного образования, координацию образовательных проектов и планов в области сельского хозяйства с государственными потребностями развития сельского хозяйства; восстановить центры подготовки сельских специалистов.

В результате реализации данного направления политики улучшится конкурентная среда, расширятся каналы сбыта конкурентоспособной продукции, будут поддержаны отечественные сельхозпроизводители. Это будет способствовать совершенствованию торговой и транспортной инфраструктуры, развитию инновационных методов и инфраструктуры рынка, системы сбыта и доставки продукции, будут развиваться маркетинговые отношения. В результате реализации Концепции будут созданы новые рабочие места, предприятия по переработке сельскохозяйственной продукции, увеличатся налоговые поступления в бюджет страны.

Государственные структуры заинтересованы в развитии агропромышленного сектора, так как это позволит удовлетворить потребности населения страны в продовольственных товарах отечественного производства, снизит объемы импорта, будет способствовать поддержке сельхозпроизводителей и сельхозпотребителей. Развитие АПК положительно повлияет на продовольственную безопасность страны.

Разработка Программы продовольственной помощи беднейшим слоям населения

Повышение эффективности сельскохозяйственного производства в стране не решает проблему доступности продовольствия для всех групп населения, в связи с низким уровнем доходов более 1/3 населения страны. Так, в предисловии к изданию FAO «Мировое сельское хозяйство: 2015–2030» отмечается что, «несмотря на предпринимаемые усилия по сокращению вдвое количества недоедающего населения планеты, данная проблема вряд ли получит разрешение к 2015–2030 гг.» [14]. Таджикистан все еще остается в числе самых «голодных» стран Центральной Азии [15].

Особую озабоченность вызывают показатели потребления продовольствия в бедных домохозяйствах. Значительный рост населения (в среднем прирост составляет 2,2 % в год), безработица обусловливают высокий уровень бедности, особенно в сельской местности, что ограничи-

© 2017 Евразийский центр по продовольственной безопасности, Москва, Россия.

вает доступность населения к продовольствию и питанию.

Согласно официальным данным, к наименее обеспеченным группам относится 10 % домохозяйств страны. Разработка Программы продовольственной помощи может повлиять на приближение показателей фактического потребления продовольствия к нормативным параметрам. Это обеспечит дополнительный спрос на товары, произведенные дехканскими хозяйствами, и увеличит объемы потребления беднейшей части населения страны.

Несмотря на положительные сдвиги по снижению уровня бедности, до сих пор именно бедность, т.е. низкая платежеспособность определенной массы населения, оказывает большое влияние на продовольственную безопасность граждан страны. Показатель структуры потребительских расходов может служить одним из критериев бедности и, по международным стандартам, – признаком продовольственной необеспеченности. В конце XIX в. бельгийский ученый Э. Энгелем вывел следующую закономерность: если в бюджете семьи 1/3 расходуется на питание, то это крайне бедная семья, а если 50 %, то это свидетельствует о крайней нищете. Основная масса домохозяйств в Таджикистане тратит значительную часть своих доходов на покупку продуктов питания, поэтому вопросы смягчения инфляционных процессов в потребительском секторе и его продовольственной составляющей считаются критически важными.

Значительная часть страны покрыта горными массивами, и только 7 % ее площади занимают пахотные земли; при этом участки сельскохозяйственных угодий по территории страны распределены неравномерно. Наблюдается резкая территориальная диспропорция в развитии сельскохозяйственного производства и степени обеспеченности населения продуктами питания по территории страны.

В условиях недостаточной площади сельскохозяйственных земель начинают формироваться зоны социальной напряженности, в рамках которых отсутствуют или нарушены механизмы удовлетворения жизненно важных потребностей населения и чей дестабилизирующий потенциал, возможно, станет серьезным препятствием для обеспечения устойчивого развития региональной экономики в целом. Снизить остроту проблемы можно путем разработки Программы продовольственной помощи малоимущим слоям населения. Это будет способствовать доступности продовольствия населением наиболее слабо развитых регионов, сглаживанию социальных противоречий, повышению доходов дехкан и уровня доверия к власти у населения страны, повышению уровня образования населения в вопросах рационального питания, снижению социальной напряженности в обществе.

Таким образом, реализация этой меры в республике сократит расхождение в показателях фактического потребления между богатыми и бедными слоями населения. В результате принятия данной программы перед потребкооперацией и государственными структурами встанет задача поиска источников ее финансирования. Однако в настоящее время помощь бедным слоям населения – непосильная ноша для Министерства финансов и Министерства экономического развития и торговли Республики Таджикистан. Поэтому реализовать данную программу на современном этапе невозможно, однако не исключена возможность, что ее можно будет воплотить в будущем.

Совершенствование механизма кредитования и предоставления льгот сельскохозяйственным производителям

Кредитные продукты, предлагаемые Национальным и коммерческими банками республики, не дешевые и в среднем составляют 27 % (от 24 до 40 % годовых). Высокие кредитные риски вынуждают большинство коммерческих банков проводить осторожную кредитную политику. Однако, несмотря на это, ряд банков страны обанкротились: а Агроинвестбанк, инвестирующий средства в агропромышленный комплекс страны, уже 1,5 года находится на грани банкротства.

Спрос на кредитные ресурсы ограничен, в связи с высокими процентными ставками и ужесточенными требованиями, предъявляемыми к залогу. На аграрный сектор приходится небольшая часть кредитных средств, так как сельское хозяйство считается отраслью высоких рисков.

Тем не менее сельхозпроизводители нуждаются в льготных краткосрочных кредитах, предоставляемых на покупку горючесмазочных материалов, запасных частей и материалов, ремонт сельскохозяйственной техники, закупку

© 2017 Евразийский центр по продовольственной безопасности, Москва, Россия.

минеральных удобрений, средств защиты растений, кормов, покупку молодняка сельскохозяйственных животных, ветеринарных препаратов и других материальных ресурсов. Существует и потребность в инвестиционных займах сроком до 5 лет на приобретение транспорта, спецтехники, закладку многолетних насаждений и виноградников, реконструкцию и модернизацию объектов животноводства, хранилищ овощей и фруктов, тепличных комплексов, холодильных агрегатов и т.п. Кроме того, необходимо развивать национальную систему страхования урожая с целью защиты интересов дехканских хозяйств, особенно мелких, во время кризисов, стихийных бедствий, связанных с потерей урожая.

Для решения этих вопросов можно создать сельскохозяйственный кредитный банк с привлечением финансовых средств государства, инвестиций частных организаций и различных фондов помощи. При этом кредитные продукты, предлагаемые банком, специализирующимся на развитии АПК и сельских территорий, должны быть доступными для клиентов, льготными и долгосрочными. А государство должно предпринимать меры по стимулированию коммерческих банков с целью увеличения доли льготного и долгосрочного кредитования в отрасли. Например, в Германии льготный государственный кредит для фермеров предоставляется под 1 % годовых на срок до 28 лет [16].

Для производителей сельскохозяйственной продукции, которые не в состоянии закупать дорогостоящие удобрения и пестициды, средства для борьбы с сорняками и защиты от вредителей, сельхозтехнику и ресурсы промышленного производства, предоставление льгот и более эффективный механизм кредитования позволит повысить урожайность сельхозкультур, снизить цены на продовольственные товары, увеличить их объемы производства.

В выигрыше окажутся потребители сельскохозяйственной продукции, так как у них появится возможность получать относительно дешевую продукцию. Льготная налоговая и кредитная политика будут стимулировать рост обьемов производства сельскохозяйственной продукции, а следовательно, и получение дополнительного дохода, и увеличение поступлений налогов за счет расширения масштабов производства. Население, как потребитель, сможет удовлетворять свои потребности в различных продуктах питания.

Увеличение объема долгосрочного кредитования выгодно сельхозпроизводителям, так как дает возможность создавать новые современные предприятия и мощности по производству и переработке сельскохозяйственной продукции и т.д.

Разработка Концепции развития территориальных агрокластеров

Таджикистан имеет значительный потенциал для создания региональных кластеров в сфере сельского хозяйства и производства пищевых продуктов. В 2016 г. производством сельскохозяйственной продукции занимались 150 952 сельскохозяйственные организации: из них 145 107, или 96,1 %, индивидуальных дехканских хозяйств, 4 674 коллективных дехканских хозяйства, 749 подсобных хозяйств, 159 акционерных обществ, 132 государственных хозяйства и 131 ассоциация дехканских хозяйств. Ввиду реорганизации сельхозпредприятий и финансовой несостоятельности большинства из них, в стране была отменена система поставок государством химических удобрений, топлива и сельхозмашин.

Для повышения эффективности сельскохозяйственного производства необходимо разработать Концепцию развития территориальных агрокластеров. Актуальность создания кластеров, обусловленная общими закономерностями развития экономики на современном этапе, заключается в развитии партнерства между государством, экономикой и наукой. Формирование территориальных агрокластеров позволит:

- ✓ удовлетворить требования рынка, нуждающегося в регулярных поставках товаров и услуг, производимых в рамках предприятий кластера и отвечающих требованиям качества;
- ✓ снизить затраты за счет исключения посреднических структур;
- ✓ обеспечить переобучение персонала, проводить исследование рынка, а также логистические и технологические исследования;
- ✓ охватывать новые рынки сбыта продукции на основе активной маркетинговой деятельности и политики инноваций;

© 2017 Евразийский центр по продовольственной безопасности, Москва, Россия.

- ✓ достичь устойчивых контактов с финансовыми и кредитными учреждениями на основе сформированного имиджа кластера.

Реализация данного варианта политики будет способствовать повышению конкурентоспособности сельхозбизнеса за счёт эффективного взаимодействия на всех стадиях производства агропродукции. В этом заинтересованы как работники Министерства сельского хозяйства, Министерства экономического развития и торговли, так и другие государственные ведомства, которые отвечают за эффективность реализации государственной аграрной политики.

Развитие региональных агрокластеров может базироваться на концепции социально мотивированного защищенного малого бизнеса, вооружённого высокоэффективными мини-технологиями. Возможными направлениями развития могут стать направления, связанные с увеличением производства консервированных продуктов из фруктов и овощей; виноделия и виноградарства; переработки кожи крупного рогатого скота, садоводства (яблоки, урюк, инжир, сушенные плоды и др.). Налоговый комитет заинтересован в расширении числа малых предприятий, а следовательно, и дополнительного поступления налогов. Реализация данной меры повлияет на объем предложения отечественных товаров и развитие экспорта страны. Однако Министерству финансов необходимо будет изыскать средства на гранты и кредиты для реализации данного направления политики.

Совершенствование механизма мониторинга цен и индикаторов продовольственной безопасности

Мониторинг уровня цен на региональном уровне и в масштабе страны позволит получить реальную картину на рынке продовольственных товаров и своевременно принять необходимые меры по сдерживанию роста цен и инфляции. Мониторинг позволит систематически отслеживать состояние продовольственной безопасности во всех регионах страны на основе получения информации о потенциальной физической доступности продуктов питания; экономической возможности приобретения продовольствия всеми социальными группами населения, в том числе и социально уязвимыми; о потреблении продуктов питания в количестве, достаточном для удовлетворения потребностей рационального питания с учетом энергетической ценности и сбалансированности по важнейшим жизнеобеспечивающим элементам. Для актуализации показателей и определения тенденций развития, а также повышения информированности потребителей и производителей необходимо:

- ✓ расширить географию регистрации цен на важнейшие виды аграрной продукции и средства производства продукции (минеральные удобрения, ГСМ, агрохимикаты);
- ✓ осуществлять сбор информации не только по средним, но и минимальным и максимальным ценам на продовольственные товары, а в больших городах и областных центрах сбор информации об уровне цен на оптовых рынках;
- ✓ модернизировать процесс регистрации, сбора, обработки и распространения информации о ценах (внедрение современных информационно-коммуникационных и инновационных технологий);
- ✓ усовершенствовать учет индикаторов, повысить качество и полноту информации, характеризующей состояние продовольственной безопасности;
- ✓ повысить качество нормативно-правовых актов в области продовольственной безопасности и питания, разработать и утвердить нормы питания для каждой социально-демографической группы населения (по возрасту, полу, статусу занятости и т.д.).

Министерства экономического развития и торговли, сельского хозяйства, финансов, потребкооперация, используя данные мониторинга, смогут своевременно принять эффективные меры при реализации стратегии развития национальной экономики, регулировании и разработке краткосрочных и долгосрочных целей по продовольственной безопасности.

Реализация работ по публикации информации об изменениях цен на продовольственные товары, минеральные удобрения, ГСМ и агрохимикаты на сайтах Агентства по статистике при Президенте Республики Таджикистан будет полезной для производителей сельскохозяйственной продукции. Осведомленность производителей сельскохозяйственной продукции будет способствовать оптимизации их деятельности.

© 2017 Евразийский центр по продовольственной безопасности, Москва, Россия.

Заинтересованные стороны

Население страны. Численность населения Таджикистана составляет около 8,8 млн чел. (на 01.01.2017 г.), из них 73,6 % приходится на сельское население. Среднегодовые темпы прироста населения – 2,2 % [17, с. 23]. Уровень бедности в 2016 г. составил 30,3 %.

Уровень крайней (абсолютной) бедности снизился с 20 % в 2012 г. до 14 % в 2016 г. Таджикистан находится на 129 месте из 188 в списке стран мира по индексу человеческого развития (ИЧР). За период устойчивого экономического роста показатель ИЧР Республики Таджикистан в среднем увеличивался на 1,07 % в год. Хроническое недоедание затрагивает 26 % населения, а острое недоедание (гипотрофия) приходится на 10 % детей в возрасте до пяти лет. Бремя недоедания в Таджикистане является существенным с экономической точки зрения, по экспертным оценкам, в стоимостном выражении оно составляет 41 млн долл. США. Согласно рейтингу стран мира по уровню продовольственной безопасности в 2016 г. республика занимала 88-е место среди 109 стран [18].

Городское население составляет 26,4 % общей численности населения страны [6, с. 27]. Оно заинтересовано в снижении цен на продукцию сельского хозяйства и в их стабилиции, так как это позволит покупать больше продуктов питания. В случае снижения цен на продукты питания население, приобретая все больше товаров, стимулирует устойчивый спрос на них. Структура потребления продуктов питания в городской местности отличается от сельской. Например, потребление яиц – на 40 %, рыбопродуктов – на 33,3 %, мясопродуктов – на 22,4 % опережает аналогичный показатель в сельской местности. Поэтому все предложенные варианты политики будут выгодны городскому населению как потребителю продовольственной продукции.

Сельское население составляет более 2/3 населения страны. Повышение цен на продовольственные товары увеличивает их доходы. Между тем не должно быть значительного расхождения между ценой производителя и розничной ценой, так как это негативно отражается на населении (потребителе), особенно городском населении. Повышение цен на продукцию фермера стимулирует производителя в увеличение объемов производства.

Производители сельскохозяйственной продукции. В стране функционирует 131 ассоциация хозяйств сельхозпроизводителей, 4 674 коллективных и 14 507 индивидуальных дехканских хозяйств, которые составляют 99,3 % общего числа сельскохозяйственных предприятий. Производителям предоставлено право самим определять цену продажи и структуру посевов сельскохозяйственной продукции. Меры государственной программы поддержки продовольственных цен, направленные на поддержание цены производителей в разные сезоны времени года, должны быть поддержаны производителями сельскохозяйственной продукции. Возможные таможенные и налоговые льготы, которые можно предусмотреть в программе продовольственной безопасности, также будут влиять на заинтересованность производителей увеличивать объемы производства и повышать урожайность сельскохозяйственных культур.

Министерство экономического развития и торговли Республики Таджикистан является государственным органом исполнительной власти и участвует в разработке государственной политики всех социально-экономических отраслей страны, осуществляет функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере анализа и разработки концепций, краткосрочных, среднесрочных и долгосрочных стратегий, программ и прогнозов социально-экономического развития страны, внешнеэкономической деятельности, торговле, экономическом развитии регионов, координации проведения мониторинга и оценке реализации национальных стратегий развития, снижения бедности и программ государственных инвестиций. Главным стратегическим документом страны является Национальная стратегия развития Республики Таджикистан на период до 2030 года, в которой высшей целью долгосрочного развития объявлено повышение уровня жизни населения на основе обеспечения устойчивого экономического развития. Для ее реализации разработана Программа среднесрочного развития на 2016–2020 гг., одна из задач которой заключается в обеспечении продовольственной безопасности и доступа к качественному питанию. В настоящее время создана межведомственная рабочая группа при Министерстве экономического развития и торговли по разработке новой программы по обеспечению продовольственной безопасности страны.

Министерство сельского хозяйства является центральным органом по реализации аграрной

© 2017 Евразийский центр по продовольственной безопасности, Москва, Россия.

политики в стране. Деятельность Министерства заключается в разработке и реализации аграрной реформы, направленной на максимальное обеспечение населения доступными продовольственными товарами, а также в выполнении Закона «О продовольственной безопасности», Концепции аграрной политики страны и Программы реформирования сельского хозяйства Республики Таджикистан на 2012–2020 гг.

Агентство по государственным закупкам товаров, работ и услуг при Правительстве Республики Таджикистан. Агентство является независимым органом, осуществляющим государственные закупки для правительственных организаций. В стране функционирует более 6 000 закупающих организаций, среди них: министерства, ведомства, государственные комитеты и государственные предприятия, областные, городские и районные администрации, больницы, школы и т.д.

Агентство по государственным материальным резервам при Правительстве Республики Таджикистан является центральным органом исполнительной власти, реализующим государственную политику в области государственного резерва. Функциями Агентства являются: реализация государственной политики в области государственного резерва; защита экономической безопасности страны; разработка методологического обеспечения процесса формирования материальных ценностей государственного резерва; осуществление мероприятий по обеспечению эффективного управления материальными ценностями государственного резерва. В целях стабилизации цен на потребительском рынке страны и в случае непредвиденных ситуаций (различные природные катаклизмы, наводнения, землетрясения и т.д.) ежегодно в бюджете предусматривается определенная сумма для закупки и хранения продовольственных товаров (в основном мука, сахар, чай, соль, картофель, лук репчатый, морковь, растительное масло и т.д).

Таджикская потребительская кооперация функционирует на основе Закона «О потребительской кооперации в Республике Таджикистан» и включает 3 областных союза потребительских обществ (в Согде, Хатлоне и Гбао) и 47 районных потребительских обществ. Одной из важнейших задач потребкооперации является заготовка и запас сельскохозяйственной продукции с целью ограничения роста цен на основные виды продовольствия на потребительском рынке страны. Заготовительная деятельность потребительской кооперации направлена на формирование ресурсов продовольственного рынка республики и отечественного сырья. Заготовительные организации заключают с дехканскими хозяйствами, населением и другими производителями договоры на выращивание и сдачу продукции и информируют их о закупочных ценах и условиях приёмки продукции. Организации таджикской потребительской кооперации производят закупку более 15 видов продукции сельского хозяйства и сырья. Среднегодовой объём заготовок составляет 3 000 т сельскохозяйственной продукции. С целью улучшения обеспечения населения городов, районов и посёлков республики продукцией сельского хозяйства организовано 32 хозрасчетные заготовительные конторы. За 2016 г. в рамках создания запасов и ограничения стихийного повышения цен на продукцию сельского хозяйства на потребительском рынке страны было заготовлено 4 660,5 т сельхозпродукции (в основном картофель, лук, морковь, тыква, свекла и т.д.).

Задание

Проанализируйте ситуацию с ценами на рынке продовольственных товаров в Таджикистане и оцените варианты политики и наиболее приемлемые для решения проблемы доступности продовольственных товаров всем слоям населения страны.

Рекомендации по вопросам политики

Концепция по оптимизации ценовой политики на продукты питания в ракурсе продовольственной безопасности и поддержании доходности производителей сельскохозяйственной продукции должна иметь социальную направленность и ориентироваться на удовлетворение потребностей населения страны. С этой целью необходимо:

- ✓ организовать обязательное государственное регулирование продовольственного рынка страны с учетом полноценного формирования важнейших его компонентов: потребительского, производственного и внешнеторгового;
- ✓ развивать партнерские отношения и взаимодействие между государством и частным бизнесом;

© 2017 Евразийский центр по продовольственной безопасности, Москва, Россия.

- ✓ усовершенствовать систему сбыта продукции и развитие маркетинговых отношений в хозяйствующих субъектах, действующих в сельскохозяйственном секторе страны;
- ✓ развивать систему договорных отношений в аграрно-промышленном комплексе республики, заключать прямые контракты и соглашения с производителями и торговыми сетями, а также обеспечить взаимодействие производителей и представителей оптовых и розничных рынков, торговых центров;
- ✓ использовать меры административного и экономического регулирования цен на продукты питания;
- ✓ внедрить эффективный механизм установления минимальных и максимальных (предельных) цен на продукты питания;
- ✓ совершенствовать систему кредитования сельхозпроизводителей, увеличить долю долгосрочного кредитования в структуре кредитования отрасли, снизить процентные ставки на кредиты;
- ✓ модернизировать работу Таджикпотребсоюза на уровне страны и регионов;
- ✓ обеспечить возможность организации и проведения, в случае необходимости, товарной интервенции, разработку и применение механизма государственных закупок, совершенствование торговой и транспортной инфраструктуры;
- ✓ усилить механизм государственно-частного партнерства по увеличению количества хранилищ в масштабе страны;
- ✓ обеспечить льготы при транспортировке продовольственных продуктов по республике и на платных автомагистральных дорогах, соединяющих регионы страны, а в перспективе – создание альтернативных автомобильных дорог наряду с платными;
- ✓ содействие в сокращении импортной зависимости путем создания благоприятных условий для развития производства базовых видов продовольствия, сокращения проблемы диспаритета цен на промышленную и сельскохозяйственную продукцию.

© 2017 Евразийский центр по продовольственной безопасности, Москва, Россия.

Список использованной литературы

1. Европа и Центральная Азия. Региональный обзор по продовольственной безопасности. – Будапешт : ФАО, 2017. – С. 8.

2. Сельское хозяйство Республики Таджикистан : статистический сборник. – Душанбе : Агентство по статистике при Президенте Республики Таджикистан, 2017. – С. 15.

3. Таджикистан в цифрах. – Душанбе : Агентство по статистике при Президенте Республики Таджикистан, 2017.

4. Основные показатели обследования бюджетов домашних хозяйств : статистический сборник. – Душанбе : Агентство по статистике при Президенте Республики Таджикистан, 2016.

5. Продовольственная бедность и безопасность в Республике Таджикистан. – N° 4. – Душанбе : Агентство по статистике при Президенте Республики Таджикистан. – 2017.

6. Таджикистан: 25 лет государственной независимости : статистический сборник. – Душанбе, Агентство по статистике при Президенте Республики Таджикистан, 2016.

7. Внешнеэкономическая деятельность Республики Таджикистан : статистический сборник. – Душанбе : Агентство по статистике при Президенте Республики Таджикистан, 2017.

8. Внешнеэкономическая деятельность Республики Таджикистан : статистический сборник. – Душанбе : Агентство по статистике при Президенте Республики Таджикистан, 2016.

9. Каримова, М. Т. Таджикистан : Обзор агропродовольственной торговой политики в постсоветских странах. 2015-2016. / М. Т. Каримова – ФАО, 2017. С. 86. – Режим доступа: //http://www.fao.org/3/a-i7327r.pdf

10. Социально-экономическое положение Республики Таджикистан за январь-июнь 2017 г. : статистический сборник. – Душанбе : Агентство по статистике при Президенте Республики Таджикистан, 2017. – С. 161.

11. Цены в Республике Таджикистан : статистический сборник. – Душанбе : Агентство по статистике при Президенте Республики Таджикистан, 2017. – С. 20–21.

12. Цены в Республике Таджикистан : статистический сборник. – Душанбе : Агентство по статистике при Президенте Республики Таджикистан, 2007. – С. 78.

13. Неъматов, И. У. Государственное регулирование цен продовольственных продуктов и основные направления его совершенствования (на материалах Республики Таджикистан) : автореф. дисс. ... к. э. н. / И. У. Нъематов. – Худжанд, 2012. – С. 18.

14. World Agriculture: towards 2015–2030. – London, Earthscan : FAO, 2003.

15. Таджикистан остается самой «голодной» страной Центральной Азии. – Режим доступа: http://news.tj/ru/news/tadzhikistan-ostaetsya-samoi-golodnoi-stranoi-tsentralnoi-azii/

16. Нещадин, А.Опыт государственного регулирования и поддержки сельского хозяйства за рубежом / А. Нещадин // Аграрное обозрение. – 2009. – N° 2.

17. Демографический ежегодник Республике Таджикистан. 25 лет государственной независимости : статистический сборник. – Душанбе : Агентство по статистике при Президенте Республики Таджикистан, 2016. – С. 23.

18. The Global Food Security Index 2016. Режим доступа: http://gtmarket.ru/news/2016/01/29/7291

Рекомендованная литература

1. Продовольственная бедность и безопасность в Республике Таджикистан. – N° 4. – Душанбе : Агентство по статистике при Президенте Республики Таджикистан. – 2017. – Режим доступа: //http://www.stat.tj/ru/img/a9fd1c2e3e44b2b5c96368404aa1cb82_1492852230.pdf

2. Программа реформирования сельского хозяйства Республики Таджикистан на 2012-2020 годы. – Душанбе, 2012. – 117 с. – Режим доступа: http://moa.tj/wp-content/Program_Taj_Rus_Eng_ready.pdf

© 2017 Евразийский центр по продовольственной безопасности, Москва, Россия.

Список сокращений

АПК	аграрно-промышленный комплекс
ГСМ	горючесмазочные материалы
ИПЦ	индекс потребительских цен
ИЧР	индекс человеческого развития
ФАО	Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН
СНГ	Содружество Независимых Государств

© 2017 Евразийский центр по продовольственной безопасности, Москва, Россия.

Семенной сектор Кыргызстана в условиях членства в ЕАЭС

Абдухаким Исламов, Абдыбек Асаналиев

© 2017 Евразийский центр по продовольственной безопасности, Москва, Россия.

Краткое содержание

Семенной сектор Кыргызстана имеет типичную историю постсоветского пространства. До распада СССР в стране существовала система семеноводства, базирующаяся на принципах государственного заказа и достаточного объема финансирования. В связи с потерей традиционных экономических связей с регионами бывшего СССР, ухудшением экономической ситуации, а также проведенной земельно-аграрной реформой, в организационной структуре и нормативно-правовой базе, регулирующей деятельность семенного сектора, произошли изменения.

В настоящее время в Кыргызстане создана регуляторная и нормативно-правовая база, отвечающая международным стандартам в области защиты прав селекционеров, испытания сортов, сертификации и контроля качества семян, а также улучшена материально-техническая база задействованных в этой сфере государственных организаций. Эти меры позволили увеличить число зарубежных сортов основных сельскохозяйственных культур для сортоиспытания и их регистрации в Кыргызстане.

Состояние сектора оказывает большое влияние на общее развитие сельского хозяйства, в которое вовлечено более 65 % населения Кыргызстана, поэтому в устойчивом развитии заинтересованы такие государственные и общественные организации, как Министерство экономики, Министерство сельского хозяйства, перерабатывающей промышленности и мелиорации с подведомственными департаментами экспертизы сельскохозяйственных культур, фитосанитарии и карантина растений, Министерство финансов, Государственная служба интеллектуальной собственности («Кыргызпатент»), селекционные и образовательные учреждения, перерабатывающая промышленность, Семеноводческая ассоциация Кыргызстана.

Все зарегистрированные сорта сельскохозяйственных культур имеют высокую потенциальную урожайность и качественные показатели. В то же время на практике средние показатели почти в 2 раза ниже официальных данных по сортоиспытанию, что обусловлено низкой культурой земледелия. В свою очередь, несоблюдение технологии возделывания является результатом отсутствия доступных финансовых возможностей для приобретения современной техники и средств производства. В результате в течение 25 лет урожайность пшеницы в стране не превышает 2,5 т/га, картофеля – 18,0 т/га и кукурузы – 6,0 т/га. Несмотря на декларативную направленность семенного сектора на экспортное производство семян, внутренний рынок страны ощущает большой недостаток в сертифицированных семенах большинства сельскохозяйственных культур. Так, обеспеченность сертифицированными семенами кукурузы составляет около 40 %, картофеля – не превышает 20 %; однако около 25 % сертифицированных семян озимой пшеницы остаются невостребованными.

В Кыргызстане наблюдается спад интенсивности селекционной работы по созданию новых сортов зерновых и кормовых культур, развитие которой сдерживается отсутствием системы сбора роялти. Существующая нормативная база семеноводства требует серьезного пересмотра, в связи с противоречиями в документах, а также членством в ЕАЭС.

Исходная информация

Кыргызская Республика расположена на северо-востоке Центральной Азии и занимает западную часть высокогорной системы Тянь-Шаня и северо-восточную часть Памиро-Алая. На западе она граничит с Узбекистаном (протяженность границы 1 099 км), на севере – с Казахстаном (1 051 км), на юге – с Таджикистаном (870 км) и Китаем (858 км). Это высокогорная страна со сложным рельефом, половина территории которой расположена на высоте более 3 тыс. м над ур. моря. Континентальность климата проявляется в высоких температурах и низком количестве осадков летом, а зимой – в воздействии мощного антициклона с резко выраженными перепадами температур. Значительные колебания температуры наблюдаются в течение суток, месяца и года. Так, в долинных зонах земледелия летом температура воздуха поднимается до 45–48 °C, а зимой порой опускается ниже -30 °C при незначительном снежном покрове, ночная температура обычно ниже дневной на 12–15 °C.

Общая среднегодовая сумма осадков не превышает 500 мм, варьируя по годам и регионам, с преобладанием ранневесенних осадков. Исключением являются отдельные районы, например земледельческая зона Иссык-Кульской котловины, за счет влияния высокогорного озера Иссык-Куль.

© 2017 Евразийский центр по продовольственной безопасности, Москва, Россия.

Площадь республики насчитывает около 20 млн га, из которых более половины (10,6 млн га) – сельскохозяйственные угодья, включая 1,2 млн га пашен с общей площадью орошаемых земель 0,8 млн га. Природно-климатические условия республики благоприятны для возделывания многих сельскохозяйственных культур, в том числе почти всех овощных. Большая часть населения (более 65 %) проживает в сельской местности, и их уровень жизни зависит от производства сельскохозяйственной продукции.

С организационной точки зрения сельское хозяйство Кыргызской Республики характеризуется преобладанием мелких частных фермерских хозяйств – более 380 тыс. хозяйств со средней площадью земельного надела около 3,0 га, образовавшихся в результате приватизации земель и имущества колхозов и совхозов (табл. 1). Большинство фермерских хозяйств не располагает необходимыми финансовыми ресурсами для ведения эффективного сельского хозяйства на основе применения передовых технологий и современной сельскохозяйственной техники. Прямым следствием этого являются низкие производительность труда и фондовооруженность, высокая доля постоянных затрат и значительные производственные риски, неустойчивые и низкие доходы в растениеводстве.

Сравнение посевных площадей до (2011 г.) и после вступления (2016 г.) Кыргызстана в ЕАЭС выявляет тенденцию увеличения площадей кукурузы, ячменя и кормовых трав за счет сокращения посевов пшеницы на 100 тыс. га. Отчетливо прослеживается положительная динамика урожайности сахарной свеклы, овощей и кукурузы на зерно, что связано с усовершенствованием технологии возделывания новых высокоурожайных сортов и гибридов данных культур, в то время как урожайность пшеницы, занимающей наибольшую площадь пашни, остается на очень низком уровне.

Все сорта зерновых колосовых культур, прошедшие официальное сортоиспытание и включенные в Государственный реестр сортов и гибридов растений, которые допущены к использованию на территории Кыргызской Республики, имеют потенциальную урожайность не менее 60 ц/га.

На развитие растениеводства большое влияние оказывает обеспеченность сельскохозяйственной техникой хозяйствующих субъектов. Принятые в последние 5 лет программы по техническому перевооружению сельскохозяйственного производства покрывают лишь 50–60 % существующей потребности, а более 90 % парка

Таблица 1. Средние посевные площади и урожайность сельскохозяйственных культур в 2011 и 2016 гг.

Показатель	Средняя площадь, тыс. га	Урожайность, ц/га	Средняя площадь, тыс. га	Урожайность, ц/га
	2011 г.		2016 г.	
Пшеница	377, 4	21, 4	270, 4	17, 0
Ячмень	123, 3	19,2	184, 6	22, 5
Кукуруза на зерно	74, 4	59, 0	101,7	62, 4
Зернобобовые	46,2	16, 5	56, 5	17, 2
Сахарная свекла	8,1	197, 1	11, 3	623, 2
Масличные культуры	54,2	10, 4	41, 3	10, 2
Хлопчатник	37,4	27, 2	16, 6	31, 4
Табак	4,1	21, 2	0, 2	24, 5
Картофель	84, 9	160, 8	82, 1	166,3
Овощи	42, 8	182,0	51, 2	194,4
Бахчевые культуры	7, 0	213,3	10, 6	219,4
Кормовые культуры	257, 2	6,2	343, 4	6,7

Источник: Ежегодный сборник «Национальный статистический комитет Кыргызской Республики. Сельское хозяйство, 2016. www.stat.kg

© 2017 Евразийский центр по продовольственной безопасности, Москва, Россия.

сельскохозяйственных машин эксплуатируется свыше 25 лет. Несмотря на усилия Правительства Кыргызской Республики по реализации лизинговых программ, число желающих приобрести технику в лизинг ограничено сложностью окупаемости затрат на приобретаемую технику на небольших земельных наделах.

После присоединения к ЕАЭС в 2015 г. кыргызские сельхозпроизводители столкнулись с конкуренцией при поставке продукции зерновых культур: пшеницы и ячменя, муки и других продуктов из государств – членов ЕАЭС, *что отразилось на изменении структуры посевных площадей в сторону увеличения производства более урожайных полевых культур и плодоовощной продукции*.

Ситуация в семенном секторе Кыргызской Республики

До 1991 г. в Кыргызстане производство семян для внутреннего потребления и экспорта в другие регионы СССР осуществляли 45 специализированных семеноводческих хозяйств (государственные и общественные) со средней площадью не менее 4–5 тыс. га, объединение «Сортсемовощ» и плодопитомники при государственной поддержке через систему сортовых надбавок и 100 %-го сбыта произведенной продукции. В настоящее время, в результате проведенной аграрно-земельной реформы, в сельскохозяйственном производстве осталось немного хозяйствующих субъектов, сохранивших свой производственный и кадровый потенциал, в основном они специализируются на выращивании семян зерновых культур.

Кыргызстан, благодаря своему географическому положению и реализации с 1997 по 2014 г. ряда проектов в области развития семенного сектора на средства Всемирного банка, Европейского Союза, СИДА, АМР США, ФАО, имеет практически не используемые до настоящего времени уникальный потенциал и возможности для производства семян многих сельскохозяйственных культур. К таким преимуществам относятся:

- ✓ регламентированная законодательная база, отвечающая международным стандартам;
- ✓ возможность организации международной сертификации семян зерновых, свеклы, бобовых и трав в соответствии со Схемами семеноводства Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и правилами Международной ассоциации по тестированию семян (ИСТА);
- ✓ членство с 2000 г. в Международном союзе по охране новых сортов растений (УПОВ);
- ✓ членство в Ассоциации семеноводов регионов Азии и Тихого океана (АПСА).

В настоящее время в республике насчитывается более 150 хозяйств, имеющих статус семеноводческого, для производства семян различных сельскохозяйственных культур с общей площадью посевов не более 50 тыс. га.

Предоставляемые Министерством сельского хозяйства, пищевой промышленности и мелиорации Кыргызстана регулярные официальные отчеты по обеспеченности семенами основных сельскохозяйственных культур содержат информацию практически о 100 %-й обеспеченности семенами. Недостаток сертифицированных семян покрывается за счет хозяйствующих субъектов, т. е за счет использования некондиционных семян, что говорит о наличии неофициального сегмента в семенном секторе (табл. 2).

В последние годы наблюдается рост импорта семян сельскохозяйственных культур, как и другой продукции, из стран – членов ЕАЭС, в частности Российской Федерации и Казахстана, что обусловлено не только снятием существовавших таможенных барьеров, но и происходящей в этих странах девальвацией национальных валют. Наличие развитой институциональной и регуляторной базы семенной отрасли Кыргызстана не покрывает внутреннюю потребность в сертифицированных семенах большинства сельскохозяйственных культур. Так, обеспеченность сертифицированными семенами собственного производства по зерновым культурам составляет 50 %, кукурузе – 15 %, по картофелю – 25 % и кормовым травам – 10 % при преобладающем импорте семян овощей и сахарной свеклы – более 90 %, кукурузы – 40 %, часть из которых (кукуруза и овощи) приходится на нелегальный ввоз из Китая.

Причины существующего дефицита семян, в основном зерновых культур:

- ✓ высокие посевные нормы, связанные с качеством семян и изношенностью техники

© 2017 Евразийский центр по продовольственной безопасности, Москва, Россия.

Таблица 2. Потребность сельскохозяйственного производства Кыргызской Республики в семенах и посадочном материале

Культура	Площадь посевов, тыс. га	Потребность, тыс. т	Собственное сертифицированное производство, %	Доля импорта, %	Средняя стоимость, млн USD*
Зерновые культуры (пшеница, ячмень)	500	100	50	-	30,0
Картофель	80	240	30	10	100,0
Сахарная свекла	10	20	10	90	1,0
Кормовые травы (люцерна, эспарцет)	300	3,5	25	10	9,0
Овощи	500	1150	-	90	15,0
Кукуруза	100	2,2	15	40	8,0
Хлопчатник	25	2.0	40	30	1,5
Масличные (подсолнечник, сафлор)	50	0, 75	70	20	1,0
Плодовые	50	1500 тыс. саженцев	-	25	3,0

* 1 USD = 70 кырг. сомов

Источник: Ежегодный отчет Семеноводческой ассоциации Кыргызстана. – Бишкек, 2016. – 20 с.

для подготовки почвы и посева семян, а также для переработки семенной продукции;

- ✓ низкая урожайность семенных посевов зерновых культур.

Кыргызстан, специализировавшийся в советское время на семеноводстве сахарной свеклы, кукурузы и люцерны, к 2007 г. потерял свой статус центра по производству и экспорту семян данных культур (табл. 3).

Нормативно-правовая база селекции и семеноводства

Существующая нормативно-правовая база в области селекции и семеноводства сельскохозяйственных культур обеспечивает легальную основу устойчивого развития отрасли. Большинство законов принято в период реализации проектов по развитию семенного сектора на основе рекомендаций международных консультантов, тем не менее, существует актуальная проблема гармони-

Таблица 3. Объем и стоимость семян, произведенных на экспорт
(числитель – т, знаменатель – тыс. сом)

Семена	Объем и стоимость семян, произведенных на экспорт, по годам								
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Кукуруза	30 / 34	40 / 80	20 / 70	12,5 / 62,5	70,9 / 558,6	-	-	-	-
Сахарная свекла	174,5 / 19 937,2	167,1 / 28 373,7	91,9 / 14 502,3	61,8 / 11 062,6	112,1 / 34 515,8	123,7 / 36 557,7	84,7 / 18 569,8	12,4 / 2798,8	7 / 1 792,6
Люцерна	22 / 385	29,6 / 523,3	5 / 25	0,2 / 18,2	24 / 686,6	-	-	7 / 62,7	5 / 40
Всего	226,5 / 20 356,7	236,7 / 28 977	116,9 / 14 597,3	74,5 / 11 143,3	207 / 35 761	123,7 / 36 557,7	84,7 / 18 569,8	19.4 / 2 861,5	12 / 1 832,6

Источник: Ежегодный отчет Семеноводческой ассоциации Кыргызстана. – Бишкек, 2016. – 20 с.

© 2017 Евразийский центр по продовольственной безопасности, Москва, Россия.

зации этой базы с другими подзаконными актами согласно текущей ситуации в экономике страны в целом и сельском хозяйстве в частности.

Министерство сельского хозяйства, пищевой промышленности и мелиорации (МСХППиМ) вносит изменения в нормативно-правовые акты в области семеноводства, но без согласования со всеми заинтересованными сторонами:

- ✓ Закон «О семенах», принят 1997 г., с последними внесенными поправками от 15.02.2017.
- ✓ Закон Кыргызской Республики «О правовой охране селекционных достижений», принят 26.05.1998, с последними внесенными изменениями от 31.03.2005.
- ✓ Административный кодекс Кыргызской Республики.
- ✓ Постановление Правительства Кыргызской Республики от 25.10.2006 N° 697 «Положение о семеноводческих хозяйствах Кыргызской Республики».
- ✓ Постановление Правительства Кыргызской Республики от 13.03.2009 N° 178, которым утвержден перечень семеноводческих хозяйств республики.

В законе «О семенах» заявлено о Реестре производителей и реализаторов семенной продукции и посадочного материала, который должен составляться уполномоченной организацией, однако на практике такого Реестра нет.

В стратегию развития сельского хозяйства страны включены положения о развитии производства органической продукции, что должно затрагивать вопросы использования ГМО, однако в действующей версии Закона «О семенах» и других нормативных документах нет конкретных предложений по применению ГМО в стране.

Положение о семеноводческих хозяйствах, принятое МСХППиМ в 2006 г. без согласования с Семеноводческой ассоциацией Кыргызстана, не отвечает современным условиям рыночной экономики, входит в противоречие с Законом «О семенах», де-юре представляет собой «скрытый» контроль со стороны государственных структур и требует срочного пересмотра.

Отсутствие гармонизации в законодательных и нормативно-правовых актах, регулирующих и влияющих на деятельность семенного сектора (Земельный кодекс, Административный кодекс и т. д.), указывает на необходимость пересмотра Закона «О семенах» и подзаконных актов на соответствие реалиям. В Закон необходимо внести поправки в основные статьи, регулирующие импорт и экспорт с учетом предложений всех заинтересованных сторон, особенно сектора производства и торговли семенами и посадочным материалом, закрепить функции ведения статистики за определенной организацией, а также урегулировать вопросы ввоза и использования ГМО.

Заинтересованные стороны

Министерство сельского хозяйства, пищевой промышленности и мелиорации и его структурные подразделения. МСХППиМ – управляющий орган в секторе семеноводства. Его цель – содействовать эффективному и устойчивому развитию сектора для удовлетворения потребностей сельскохозяйственного производства в семенах возделываемых в стране сельскохозяйственных культур. В его функции входит проведение систематического анализа экономического состояния сельского и водного хозяйства, пищевой и перерабатывающей промышленности, экспорта и импорта сельхозпродукции и разработка на этой основе стратегических направлений их развития. Является исполнительным органом по обеспечению продовольственной безопасности и реализации соответствующих программ в этой области.

Департамент экспертизы сельскохозяйственных растений. Департамент создан на основе слияния Государственного центра по сортоиспытанию и генетическим ресурсам растений, Республиканской государственной семенной инспекции и Центра экспертизы зерна. Основные задачи Департамента:

- ✓ осуществление контроля за сортовыми и посевными качествами семян и посадочного материала сельскохозяйственных и других растений;
- ✓ проведение полевой инспекции семенных посевов и насаждений, контроль грунтовой вхожести партий семян семян;
- ✓ проведение экспертизы посевных качеств семенного и посадочного материала сельскохозяйственных культур, качества зерна и продуктов их переработки;

© 2017 Евразийский центр по продовольственной безопасности, Москва, Россия.

- ✓ проведение экспертизы и мониторинга качества зерна сельскохозяйственных культур и продуктов его переработки (мука, отруби, отходы), поступающих на зерноперерабатывающие предприятия и иные хозяйствующие субъекты независимо от формы собственности.

Департамент по фитосанитарии и карантину растений. Основные задачи Департамента:

- ✓ формирование и систематическая актуализация системы карантинных и фитосанитарных мер;
- ✓ предотвращение проникновения на территорию Кыргызской Республики и/или распространения на ее территории карантинных вредных организмов;
- ✓ предотвращение ущерба от распространения карантинных вредных организмов;
- ✓ обеспечение выполнения обязательств Кыргызской Республики, принятых в рамках вступивших в силу в установленном законом порядке международных договоров в области карантина, участницей которых является Кыргызская Республика.

Министерство экономики. Министерство отвечает за решение следующих вопросов:

- ✓ разрабатывает прогнозы и осуществляет анализ и оценку социально-экономического развития Кыргызской Республики;
- ✓ разрабатывает и реализует единую государственную политику в области развития экономики, в том числе методов и средств достижения макроэкономической стабилизации;
- ✓ разрабатывает и реализует единую государственную политику в области прямых инвестиций с учетом приоритетов развития экономики;
- ✓ разрабатывает и реализует меры в области экспортного контроля;
- ✓ обеспечивает непрерывность процесса оптимизации нормативной правовой базы регулирования предпринимательской деятельности;
- ✓ вырабатывает предложения по разработке и реализации единой государственной политики в области технического регулирования и обеспечения единства измерений;
- ✓ разрабатывает и реализует государственную политику в области внешней и внутренней торговли, продвижения отечественных товаров на внешние рынки;
- ✓ разрабатывает меры по улучшению внешнеторговой деятельности, развитию и стимулированию экспорта продукции и повышению экспортного потенциала республики;
- ✓ разрабатывает предложения по гармонизации внешнеторговой деятельности в соответствии с нормами и правилами Всемирной торговой организации (ВТО), обязательствами перед партнерами по ЕАЭС, а также по переговорам о присоединении к Таможенному союзу и Единому экономическому пространству;
- ✓ разрабатывает предложения по применению мер таможенно-тарифного и нетарифного регулирования внешнеторговой деятельности;
- ✓ ведет единый реестр государственных услуг, оказываемых государственными органами исполнительной власти и их структурными подразделениями;
- ✓ разрабатывает проекты нормативных правовых актов по вопросам накопления, разбронирования, заимствования материальных ценностей из государственного материального резерва, объемов ежегодных поставок материальных ценностей в государственный материальный резерв и размерах их бюджетного финансирования.

Министерство финансов. Задачами министерства финансов являются:

- ✓ формирование государственной политики управления государственными финансами и неналоговыми платежами;
- ✓ совершенствование нормативного правового регулирования в сфере внутреннего аудита, бухгалтерского учета и финансовой отчетности сектора государственного управления, государственных закупок;
- ✓ управление внешним и внутренним государственным долгом Кыргызской Республики.

© 2017 Евразийский центр по продовольственной безопасности, Москва, Россия.

Так, в соответствии с постановлением Правительства Кыргызской Республики от 15.03.2017 «О мерах поддержки развития семеноводства и распространения высокоэффективных сортов плодово-ягодных культур в Кыргызской Республике», Министерству финансов при формировании бюджета на 2018–2022 гг. поручено предусмотреть средства на выплату государственной дотации семеноводческим хозяйствам республики после утверждения соответствующего нормативного правового акта. Кроме того, Правительство Кыргызской Республики рекомендует органам местного самоуправления продлить сроки аренды земель для ведения семеноводческого хозяйства до 20 лет.

Население Кыргызской Республики, вовлеченное в сельское хозяйство. В сельской местности проживает более 65 % населения Кыргызстана, а доля сельского хозяйства в ВВП страны составляет около 15 %. Животноводство является важной отраслью сельскохозяйственного производства. Для его развития большое значение имеет обеспеченность кормами, что, в свою очередь, зависит от обеспеченности семенами основных кормовых культур.

Большую долю производства продукции животноводства, овощных, плодовых и ягодных культур обеспечивают частные подворья, и развитие семенного сектора должно учитывать и наличие этой заинтересованной стороны.

Государственная служба интеллектуальной собственности («Кыргызпатент») по всем вопросам, связанным с охраной сортов. В задачу организации «Кыргызпатент» входит обеспечение правовой охраны новых сортов, внесенных в Реестр по результатам государственного сортоиспытания.

Перерабатывающая промышленность. Представлена Ассоциацией плодоперерабатывающих предприятий, объединяющей более 30 предприятий по переработке плодовощной продукции, мяса и молока, мукомольные и пивоваренные предприятия, заинтересованные в развитии национального сектора семеноводства как основы для производства достаточного объема качественной продукции растениеводства. В этой связи селекция и семеноводство таких технических культур, как хлопок, сахарная свекла, табак и др., должны осуществляться только по согласованию с перерабатывающими предприятиями, закупающими данные культуры, и при их финансовой поддержке.

Семеноводческая ассоциации Кыргызстана. Независимый орган, созданный для представления и продвижения интересов всех участников коммерческого производства семян, маркетинговых и торговых компаний. Семеноводческая ассоциация Кыргызстана содействует продвижению норм поведения высокого уровня среди своих членов, в частности, соблюдению контрактов и лицензионных соглашений.

Селекционные учреждения. К селекционным учреждениям республики относятся: Кыргызский НИИ земледелия, Кыргызский НИИ животноводства и пастбищ, ОАО «МИС», частные селекционеры. Основная задача этих организаций и частных селекционеров – создание конкурентоспособных сортов, их продвижение на рынке сельскохозяйственных культур, а также обеспечение поддерживающей их селекции.

Образовательные учреждения. К образовательным учреждениям республики относятся Кыргызский национальный аграрный университет и Кыргызско-Турецкий университет «Манас». В этих учебных заведениях осуществляют подготовку специалистов сельского хозяйства, обладающих навыками технологии и управления.

Общие проблемы и проблемы сектора

В семенном секторе Кыргызстана в настоящее время функционирует 150 семеноводческих хозяйств, страна получила членство в в ИСТА и Схемах семеноводства ОЭСР. Однако в республике до сих пор существует дефицит семян и преобладает импорт семян многих сельскохозяйственных культур, что обусловлено:

- ✓ отсутствием национальной политики развития семенного сектора, базирующейся на основополагающей роли частного сектора в производстве, обеспечении и торговле семенами с четко обозначенными: 1) приоритетами по культурам для производства семян в Кыргызстане и импорта, 2) временными рамками ее реализации, 3) функциональными обязанностями всех основных звеньев семенного сектора;
- ✓ отсутствием со стороны государства механизмов стимулирования для консолидации

© 2017 Евразийский центр по продовольственной безопасности, Москва, Россия.

отдельных товаропроизводителей в современные семенные компании;

- ✓ ограниченной возможностью для долгосрочных инвестиций в производство семян, что проявляется в отсутствии доступных и «длинных» кредитов, а также ограниченность и неопределенность длительности аренды в фонде перераспределения земель.

Проблема недостаточности и низкого качества пахотных земель семенных хозяйств. Несмотря на то что Положение о семенных хозяйствах предъявляет минимальные требования к площади земель, 38 % хозяйств имеют площадь менее 50 га и только 30 % – более 100 га. Данное обстоятельство подтверждает наличие проблем с землями у семеноводческих хозяйств.

Нехватка кадров в отрасли семеноводства. Большинство организаций в семенном секторе испытывает проблемы, связанные с дефицитом квалифицированных кадров, что в основном обусловлено «старением» кадров, отсутствием системы профессиональной отраслевой подготовки и низким уровнем зарплаты.

Импорт и контрабанда семян и посадочного материала. На состояние финансовой устойчивости кыргызских производителей семян большое влияние оказывают импорт и контрабанда. Рынок семян кукурузы (общая потребность 2,2 тыс. т, средняя стоимость – 10, 0 млн долл. США) и сахарной свеклы (2,0 млн долл.) постепенно занимают зарубежные компании, а по семенам овощей доля импортных семян составляет более 80 %. Так, увеличившийся в последние годы импорт дешевых семян незарегистрированных сортов и гибридов некоторых культур из Российской Федерации, связанный с девальвацией российской валюты, отрицательно влияет на реализацию семян отечественных и других зарубежных производителей.

Параллельно появилась проблема в разработке нормативно-правовых актов, регулирующих правила ввоза и оборота семян. Так, согласно Закону «О семенах», ввоз семян сортов и гибридов, не допущенных к возделыванию на территории Республики Кыргызстан, разрешается уполномоченным органом – Министерством сельского хозяйства, пищевой промышленности и мелиорации. Однако наличие такого разрешения проверяется таможенными органами только при пересечении границы. В связи с этим устранение таможенных барьеров на внутренних границах Таможенного союза и ЕАЭС требует пересмотра функций определенных служб и государственных организаций по контролю и регулированию ввоза, а также введению учета импорта и экспорта семенного и посадочного материала.

Контрафакт. Большой проблемой для развития семеноводства сельскохозяйственных культур, посадочного материала плодовых и ягодных растений является контрафакт. Правовое поле решения спорных вопросов, связанных с контрафактной продукцией, в республике отсутствует. В этой связи, с целью защиты прав всех без исключения потребителей семенного и посадочного материала, первоочередной задачей является внедрение обязательной маркировки и отслеживаемости всего реализуемого семенного и посадочного материала, что требует внесения изменений в нормативно-правовые акты, в том числе и регулирующие ответственность за нарушения.

Проблемы правовой охраны новых сортов. Юридическим основанием этой работы является Закон Кыргызской Республики «О селекционных достижениях» (1998 г.). В 2003 г. в Закон внесены изменения, облегчающие восстановление утерянных из-за невнесения оплаты прав. К настоящему времени Кыргызпатент выпустил 21 патент о защите прав, главным образом на сорта пшеницы, выведенные отечественными селекционерами. За использование запатентованного сорта должны выплачиваться так называемые «роялти». Однако только 4 из них были «сохранены» путем внесения ежегодной платы и ни один не был использован как основание для лицензионного договора или сбора лицензионного платежа. Некоторые виды пошлин, касающиеся защиты сортов, были существенно снижены, но это не стимулировало интерес селекционеров к использованию своих «прав». Таким образом, хотя система защиты селекционных работ просуществовала уже более 20 лет, селекционеры не используют ее, кроме получения патентов на свои сорта. Расчеты показывают, что при соответствующей организации роялти за использование сортов пшеницы и ячменя кыргызской селекции может составить 30 млн сомов в год, что в 6 раз превышает выделяемые государством бюджетные средства на эти цели, которых в настоящее время хватает только на выплату заработной платы сотрудникам НИИ земледелия – владельца патентов на сорта зерновых культур. К тому же небольшой

© 2017 Евразийский центр по продовольственной безопасности, Москва, Россия.

объем рынка семян не вызывает интерес зарубежных селекционеров в защите своих прав в Кыргызстане (табл. 4).

Таким образом, выявленные проблемы семеноводческой деятельности создают достаточные трудности в функционировании семенного сектора и являются препятствием в его развитии. В этой связи назрела насущная необходимость коренного пересмотра стратегии, основных принципов и законодательной базы семеноводческой деятельности.

Общие выводы

1. Большинство исполнительных органов семенного сектора не обеспечивает эффективность работы семеноводческой отрасли.

2. Средства, выделяемые на развитие отрасли, расходуются нерационально.

3. В стране по-прежнему наблюдается нехватка семенных материалов (пшеница, яч-

Таблица 4. Происхождение сортов/гибридов сельскохозяйственных культур, допущенных к использованию на территории республики и имеющих правовую охрану в 2017 г.

Культура	Всего сортов	Происхождение сортов						Защищенные сорта
		Кыргызская Республика		Республика Казахстан	Российская Федерация	Республика Беларусь	Другие	
		КыргНИИ земледия	Другие селекционные учреждения					
Озимая пшеница	56	14	8	12	11	-	6	5
Яровая пшеница	14	5	2	4	1	-	2	-
Озимый ячмень	15	6	2	-	2	-	2	-
Яровой ячмень	30	9	-	4	6		7	
Кукуруза на зерно	40	4	-	5	1	-	30	-
Сахарная свекла	29	3	-	-	-	-	-	-
Картофель	40	1	3	-	1	-	-	-
Кормовые травы:								
люцерна	11	6	-	-	-	1	4	-
эспарцет	2	2	-	-	-	-	-	-
соя	19	-	3	3	-	-	14	-
подсолнечник	7	-	-	-	-	-	7	-
сафлор	3	-	-	-	-	-	3	-

Источник: Государственный реестр сортов и гибридов растений, допущенных к использованию на территории Кыргызской Республики. – Бишкек, 2017. – 45 С.

© 2017 Евразийский центр по продовольственной безопасности, Москва, Россия.

мень и кукуруза), несмотря на финансирование государства.

4. Главная цель государственного регулирования и поддержки семеноводства – обеспечение субъектов растениеводства качественными, доступными и безопасными семенами, расширение экспортного потенциала семенных хозяйств и стимулирование экспорта – не выполняется.

Рекомендации по вопросам политики

В области создания, испытания и регистрации, правовой защиты собственности на сорт

- ✓ Необходимо проанализировать деятельность национальных научно-исследовательских селекционных институтов с целью оптимизации расходов и выработки приоритетов в работе с одновременным поощрением сотрудничества с другими странами региона.
- ✓ Должна сохраняться существующая упрощенная система внедрения лучших зарубежных сортов всех сельскохозяйственных, овощных и плодово-ягодных культур при условии тестирования и регистрации в Государственном центре по испытанию сортов и генетическим ресурсам и обязательной проверки на отсутствие карантинных объектов. Данное положение должно быть оформлено в виде нормативного документа.
- ✓ Семена, ввезенные в страну для продажи, должны соответствовать максимальным стандартам качества по всхожести, чистоте и безопасности для здоровья, согласно предписанным правилам.
- ✓ Необходимо организовать строгий статистический учет импорта и экспорта семян, возложить эту обязанность можно на сектор семеноводства Министерства сельского хозяйства, пищевой промышленности и мелиорации или Департамент карантина растений при МСХППиМ, который отвечает за выдачу и проверку фитосанитарных сертификатов при импорте и экспорте семян и посадочного материала.
- ✓ Необходимо законодательно утвердить во всех регионах страны обязательную публикацию информации о результатах испытания новых перспективных сортов и гибридов на хозяйственно полезную ценность, в том числе и их качественных параметрах, органами, отвечающими за сортоиспытание и регистрацию сортов. Публикуемый ежегодный «Государственный реестр сортов и гибридов, допущенных к использованию на территории Кыргызской Республики», не содержит практической информации для товаропроизводителей.
- ✓ Селекционные учреждения, Семеноводческая ассоциация Кыргызстана и уполномоченный орган по сертификации и контролю качества семян должны разработать механизм реализации системы сбора роялти на основе лицензионных соглашений с селекционерами.
- ✓ В целях укрепления связей с производителями и продавцами семян селекционеры должны стать членами Семеноводческой ассоциации Кыргызстана и активно участвовать в ее работе. Членство в Семеноводческой ассоциации Кыргызстана будет способствовать выплате авторских вознаграждений, а также позволит обеспечить обратную связь с пользователями сортов.

В области производства семян

- ✓ Учитывая недостаток земельных площадей для соблюдения требуемых севооборотов и производства достаточного количества сертифицированных семян, настоятельно рекомендуется организовать производство семенного сырья на контрактной основе, т.е. выращивание сырья несеменоводческими хозяйствами для зарегистрированных семенных компаний при соблюдении всех правил, предъявляемых к процессу производства.
- ✓ Регистрация семеноводческих хозяйств на основе Положения о семеноводческом хозяйстве для обоснования государственной поддержки требует пересмотра во избежание злоупотребления льготами, пре-

© 2017 Евразийский центр по продовольственной безопасности, Москва, Россия.

доставляемыми семеноводческим предприятиям.

- ✓ На территории Кыргызстана предлагается организовать производство семян сельскохозяйственных культур новых сортов совместно с селекционными учреждениями из стран ЕАЭС с целью получения международных сертификатов ОЭСР и ИСТА для эскпорта в третьи страны, где требуются данные сертификаты.
- ✓ Для обеспечения рентабельности производства семян продажная цена семян должна включать полную стоимость их производства с включением стоимости «роялти», подлежащего возврату селекционерам сорта.

В области контроля качества семян

- ✓ Существует необходимость согласования всех норм в области сертификации и контроля качества семян с странами – членами ЕАЭС, за основу чего можно взять правила ОЭСР и ИСТА. В частности, в Кыргызстане – члене ОЭСР – не допускается повторное присвоение одной и той же категории (репродукции), тогда как в других членах ЕАЭС это не считается нарушением.
- ✓ Стандарты семеноводства сельскохозяйственных культур, используемые в республике, должны соответствовать подобным стандартам в других странах для гармонизации международной торговли.
- ✓ Необходимо провести анализ, мониторинг и контроль целесообразности членства в таких международных организациях, как ИСТА и ОЭСР, по сертификации семян свеклы, зерновых, бобовых и трав, основываясь на оценке позитивности их влияния на соответствующие звенья сектора.

В области развития кадрового потенциала

- ✓ Приоритетной задачей является подготовка молодых управленческих кадров, обладающих навыками и умениями в сфере семеноводства и агропромышленного комплекса в целом.
- ✓ Все академические и профессиональные курсы в области сельского хозяйства должны включать в образовательные программы по управлению агропромышленным комплексом системы селекции и семеноводства.
- ✓ Необходимо организовать курсы повышения квалификации по производству, переработке и маркетингу семян для подготовки кадров для работы во всех звеньях селекционно-семеноводческого комплекса.

Приоритетные рекомендации

- ✓ Ускорить рассмотрение, доработку и принятие национальной политики в области развития семеноводства.
- ✓ На основе анализа нормативно-правовых актов, регулирующих деятельность семенного сектора, и рекомендаций по их гармонизации, внести изменения и дополнения в законы и подзаконные акты, включая Закон «О семенах», действующее «Положение о семеноводческих хозяйствах».
- ✓ Внести изменения в законодательные акты, направленные на поощрение укрупнения хозяйствующих субъектов, а также на привлечение иностранных инвестиций в рамках Таможенного союза, в связи с увеличившимся рынком сбыта семян, произведенных в Кыргызстане.
- ✓ Для увеличения объемов отечественных и зарубежных инвестиций в семенной сектор и создание новых современных семенных компаний органам местного самоуправления ускорить предоставление земель из фонда перераспределения на срок не менее 20 лет, а финансовым организациям – выделение долгосрочных кредитов на техническое переоснащение производства семян.

Задание

Проанализировав сложившуюся ситуацию в семенном секторе Кыргызской Республике, связанную с изменением сбалансированности се-

© 2017 Евразийский центр по продовольственной безопасности, Москва, Россия.

мян в результате проведенной аграрно-земельной реформы, оценить результативность и перспективность различных вариантов политики и предложить адекватные меры по собственному производству и импорту семян, способствующие обеспечению семенной безопасности на период до 2025 г.

В работе рекомендуется использовать SWOT-анализ (метод стратегического планирования, заключающийся в выявлении различных факторов и разделении их на четыре категории: Strengths – сильные стороны, Weaknesses – слабые стороны, Opportunities – возможности и Threat – угрозы.

© 2017 Евразийский центр по продовольственной безопасности, Москва, Россия.

Список использованной литературы

1. Исламов, А. Семенная индустрия Центральной Азии : обзор / Абдухаким Исламов, Мунира Отамбекова и Майкл Тернер // AsianSeed : офиц. публ. APSA. – Вып. 15. – 2008. – N° 3 (июнь–июль). – С. 5–8.

2. Исламов, А. Семенная индустрия Кыргызстана / Абдухаким Исламов и д-р Майкл Тернер // AsianSeed : офиц. публ. APSA. – Вып. 3 (май–июнь). – 2014. – С. 5–8.

3. Асаналиев, А. Семеноводство основных сельскохозяйственных культур в Кыргызстане / Абдыбек Асаналиев, Абдухаким Исламов. – Бишкек, 2004.

4. Асаналиев, А. Ж. Пищевая и семенная цепочки в сельском хозяйстве и торговля / А. Ж. Асаналиев // Докл. Акад. сельскохоз. наук Таджикистана. – N° 3 – 2015. – С. 17–26.

5. Асаналиев, А. Ж. О продовольственной безопасности и роли растениеводческих технологий в ее выполнении / А. Ж. Асаналиев, Т. Н. Сыдыкбаев // Вестник КНАУ им К. И. Скрябина. – 2017. – N° 3 (44). – С. 73–79.

6. Внешняя торговля Кыргызской Республики. – Бишкек : Национальный статистич. комитет Кыргызской Республики, 2015. – С. 14–21.

7. Информационный бюллетень Кыргызской Республики по продовольственной безопасности и бедности. – 4/2016. – Бишкек : Национальный статистич. комитет Кыргызской Республики. – 2017. – С. 40–45.

8. Asanaliev, A. J. Food chain of agriculture of Kyrgyzstan – gained experience, learned lessons and development perspectives / Abdybek J. Asanaliev, Rysbek Z. Nurgaziev // Strategies for achieving food security in Central Asia : H. Alpas, M. Smith, A. Kulmyrzaev [eds]. – Netherlands : Springer, 2012. – P. 21–30.

© 2017 Евразийский центр по продовольственной безопасности, Москва, Россия.

Приложение

SWOT-анализ семеноводческой отрасли Кыргызстана

Сильные стороны	Слабые стороны	Возможности	Угрозы
Имеются в наличии все регулирующие учреждения и правовая база, необходимые для поддержания современного семеноводческой отрасли. По данным международных экспертов, в отношении семеноводства Кыргызстан – передовая страна в Центральной Азии, а возможно и во всем постсоветском пространстве (СНГ). В Советское время экспорт семян люцерны был масштабным видом деятельности. В большом объеме осуществлялись производство и экспорт семян сахарной свеклы, кукурузы и некоторых овощей, чему способствовал относительно благоприятный климат по сравнению с другими регионами Советского Союза. Республика имела высокую репутацию не только в животноводстве, но и как производитель семян. С 2000 г., при поддержке Комиссии Европейского Союза, Всемирного банка, СИДА в республике начали проводить реформы по переходу на международные стандарты для достижения устойчивого развития семенной отрасли, а также по совершенствованию национальной системы сертификации. С 2003 г. Кыргызстан – член ИСТА Организована Центральная семенная лаборатория, имеющая право выдавать оранжевый бланк Международного сертификата о партии семян. С 2000 г. республика является членом УПОВ. Производство семян (пшеница, ячмень, рожь, овес, сахарная свекла, люцерна, эспарцет, фасоль, злаковые и кормовые травы) ведется по схемам ОЭСР. Соблюдение этих правил способствует	Структурные проблемы в сельском хозяйстве Кыргызской Республики привели к следующим отрицательным явлениям: • раздробление земель вследствие чего преобладает мелкотоварное производство; • ухудшение ирригационной инфраструктуры; • низкий уровень знаний о сельском хозяйстве у мелких фермеров; • нехватка инвестиций и зависимость от кредитов, даже для проведения сезонных работ. Семеноводство особенно сильно пострадало от земельной реформы, потому что оно требует больших площадей устойчиво управляемых полей, на которых могут быть применены необходимые технологии и средства механизация. Потребность в землях для семенных хозяйств составляет не менее 100 тыс. га, а в наличии всего 40 тыс. га на все семенные хозяйства, т. е. существует острая нехватка земель (особенно на юге республики): - в идеале одно семенное хозяйство должно иметь минимум 300 га земель для соблюдения севооборота (по-хорошему должен применяться 7-польный севооборот); • на практике только у 17 % семенных хозяйств есть необходимое количество земель; • нехватка или отсутствие хороших хранилищ семян с соответствующим оборудованием; • в пределах страны действует только один современный комплекс для переработки семян, не считая 12 мобильных установок Петкус, которые поступили в 2014 г. по кредитной линии Республиканский (межведомственный) совет по семеноводству существует только на бумаге, он не проводит регулярные встречи и не выполняет возложенную на него функцию. В стране не разработана единая Национальная политика в области семеноводства, в рамках которой Совет мог осуществлять свою деятельность	Министерство и высокие круги в правительстве рассматривают семеноводство как приоритетный сектор, отражая особый статус Кыргызской Республики на территории бывшего Советского Союза как производителя семян. Есть подлинное желание решить проблемы семеноводческого сектора как для увеличения доходов от экспорта, так и для обеспечения внутренней продовольственной безопасности. Потребность в качественных семенах в республике достаточно высокая, т.е. для семеноводческих хозяйств есть возможность наращивать свое производство для удовлетворения потребности внутреннего рынка. Изучение эффективных зарубежных (Европейской, Американской, Российской, Казахской,) моделей лицензирования и сбора лицензионных выплат, которая должна быть обсуждена как возможное решение этой проблемы Возможности производить семена сельскохозяйственных культур , включая овощи, совместно и по контрактам с заграничными компаниями и Производство семян (клубней) картофеля – это многообещающая область развития для фермеров, особенно ввиду климатических преимуществ страны в Регионе Создание «общего каталога» сортов для региона	Частая смена министров мешает последовательно поддерживать необходимые реформы в семеноводстве. Семенная продукция стран – членов ЕАЭС, (Россия, Казахстан, Белоруссия) может занять значительную часть рынка семян, особенно зерновых культур.

© 2017 Евразийский центр по продовольственной безопасности, Москва, Россия.

Сильные стороны	Слабые стороны	Возможности	Угрозы
повышению качества семян и их продвижению семян на экспорт. Высокий уровень компетентности сотрудников учреждений по семеноводству, которые могут проводить обучение/тренинги для других стран СНГ. В январе 2007 г. принят Закон «О семеноводстве», одним из ключевых пунктов Закона являлось создание Республиканского (межведоственного) совета по семеноводству, который должен отвечать за координацию и контроль развития семеноводческого сектора. Создание в 2000 г. Семеноводческой ассоциации Кыргызстана с целью ускорения развития семеноводческого сектора. Принятие Закона Кыгрызской Республики «О продовольственной безопасности»	Небольшой объем внутреннего рынка семян. Неэффективное использование бюджетных средств. Себестоимость отечественных семян остается высокой. Система правовой охраны сортов не в состоянии принести ожидаемой выгоды из-за высокой стоимости своих услуг по сравнению с потенциальным доходом от лицензионных выплат. Передача земельной инспекции и вопросы землеустройства от Минсельхоза в ведение Госрегистра. Во многих странах мира земельная инспекция находится в ведении Министерства сельского хозяйства. Неэффективное использование пахотных земель или использование их не по назначению. Плохая работа таможенных органов: в страну завозятся в большом количестве контрабандные семена (кукурузы, овощных культур). Не подписано никаких лицензионных соглашений и, следовательно, не получено никаких лицензионных выплат, которые могли бы поддержать сохранение и размножение сорта: • ресурсы кыргызских селекционеров остаются очень ограниченными; • не существует ни сильного желания, ни механизма защиты прав селекционеров. Пока САК не оправдал надежды ускорителя развития семеноводческого сектора.	является самой большой потребностью, а Государственный центр по испытанию сортов и генетическим ресурсам в составе Департамента экспертизы сельскохозяйственных растений мог бы играть ключевую роль в этом процессе, так как у него самый большой опыт такой работы. Участие в региональных инициативах для гармонизации правил торговли сортами и семенами	

© 2017 Евразийский центр по продовольственной безопасности, Москва, Россия.

Список сокращений

АМР США *(англ. United States Agency for International Development, USAID)*	Агентство США по международному развитию
АПСА *(англ. Asia and Pacific Seed Association, APSA)*	Ассоциация семеноводов регионов Азии и Тихого океана
ВВП	валовый внутренний продукт
ВТО	Всемирная торговая организация
ГМО	генномодифицированные организмы
ЕАЭС	Евразийский экономический союз
ИСТА *(англ. International Seed Testing Association – ISTA)*	Международная ассоциация по тестированию семян
МСХППиМ	Министерство сельского хозяйства, пищевой промышленности и мелиорации Республики Кыргызстан
НИИ	научно-исследовательский институт
ОАО «МИС»	открытое акционерное общество
ОЭСР *(англ. Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD)*	Организация экономического сотрудничества и развития
САК	Семеноводческая ассоциации Кыргызстана
СИДА *(англ. Swedish international development cooperation agency, SIDA)*	Агентство международного сотрудничества в области развития (Швеция)
СНГ	Содружество Независимых Государств
СССР	Союз Советских Социалистических Республик
УПОВ *(фр. Union Internationale pour la protection des obtentions végétales, UPOV)*	Международный союз по охране новых сортов растений
ФАО *(англ. Food and Agriculture Organization, FAO)*	Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН
USD	доллар США

© 2017 Евразийский центр по продовольственной безопасности, Москва, Россия.

Приложение

Методика обучения на основе кейсов Корнелльского университета

Кейсы, представленные в данной публикации, а также ряд других, размещённых на сайте http://cip.cornell.edu/gfs, готовились для использования при обучении студентов младших и старших курсов Корнелльского университета, затем были приняты в практику преподавания в других университетах США, Африки и Азии.

В основе методики обучения на базе кейсов, разработанной профессором Корнелльского университета Пером Пинструп-Андерсеном, – интерактивное социальное предпринимательство. Цель методики заключается в развитии аналитических способностей студентов в условиях смоделированной среды, когда перед студентами ставится задача – разработать меры продовольственной политики. В течение 12 лет применения этой методики со стороны студентов всегда поступают положительные и восторженные оценки. Успех применения методики требует предварительной подготовки к каждому занятию как со стороны студентов, так и преподавателей. Студенты должны получить кейс не меньше, чем за неделю до занятия; при этом исключительно важно, чтобы все студенты ознакомились с кейсом до занятия и были готовы обсуждать все «за» и «против» различных вариантов политики с точки зрения групп заинтересованных лиц, выявленных в кейсе.

Занятие проводится в виде смоделированного заседания, где студенты выступают в роли представителей заинтересованных сторон по конкретному вопросу продовольственной политики. Один или два студента – в роли внешних консультантов и делают обзорную презентацию по кейсу на 10–15 минут, уделяя особое внимание предложенным в кейсе вариантам политики, а также рекомендованным мерам. Все остальные студенты получают роли представителей разных заинтересованных сторон. Распределение ролей можно сделать за неделю до или в начале занятия. Затем проходят дебаты, где в роли ведущего выступает преподаватель, а каждый участник получает возможность выразить своё мнение о разных вариантах политики и рекомендациях консультантов.

Ведущий направляет дискуссию на обсуждение сделанных в исследовании выводов, чтобы получить реакцию со стороны тех групп, чьи интересы могут быть затронуты предлагаемыми вариантами решений. Ведущий должен обращаться к конкретным представителям по мере необходимости, чтобы поддерживать энтузиазм, связность и хороший темп дебатов. Задача дебатов – прийти к консенсусу по рекомендациям консультантов или по одному или нескольким вариантам политики. В тех случаях, когда достичь согласия не удается (а это вероятно в большинстве случаев), необходимо поговорить об относительном политическом весе каждой заинтересованной группы, а также о том, какая из них с большей вероятностью сможет добиться принятия окончательного решения по утверждению выбранного ею варианта.

Продолжительность дебатов зависит от длительности занятия. Если занятие длится 50 минут, то дебаты можно ограничить временем в 25 минут, с тем чтобы у преподавателя осталось 10–15 минут на подведение итогов дискуссии и на обзор затронутых во время обсуждения вопросов в более широком контексте проблем продовольственной политики. Такая мини-лекция, в ходе которой итоги дискуссии студентов и содержание кейса преподносятся в более общем контексте продовольственной политики, имеет исключительно важное значение.

© 2017 Евразийский центр по продовольственной безопасности, Москва, Россия.

В целях обеспечения активного участия всех студентов рекомендуется ограничить размер учебной группы 20–25 студентами. Несмотря на то что данная методика разрабатывалась для очного обучения, её можно применять и при дистанционной форме обучения в режиме «он-лайн», особенно в тех случаях, когда можно обеспечить взаимодействие студентов по видеосвязи.

Вышеупомянутые мини-лекции помогают обеспечить связность учебного курса по продовольственной политике, но по опыту Корнелльского университета важно обеспечить интеграцию нескольких лекций в виде учебного пособия, чтобы курс стал ещё более цельным. В Корнелльском университете используется учебник «Продовольственная политика для развивающихся стран», авторами которого являются Пер Пинструп-Андерсен и Деррилл Уотсон, издание Корнелльского университета 2012 года.

© 2017 Евразийский центр по продовольственной безопасности, Москва, Россия.