

## ОБ ИННОВАЦИЯХ В ОБЕСПЕЧЕНИИ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ГОРНОГО КЫРГЫЗСТАНА

*Ш.М. Мусакожоев*

Предложен комплексный подход к обеспечению продовольственной безопасности страны.

*Ключевые слова:* продовольственная безопасность; кластеры; государственное регулирование продовольственного рынка.

Продовольственная безопасность горных стран характеризуется рядом показателей, включая такие, как наличие плодородных пахотных земель, их почвенно-мелиоративное состояние и использование; уровень агротехники, механизации; форма управления и организации; численность населения.

В последнее время природный потенциал продовольственной безопасности Кыргызстана (посевная площадь в расчете на одного жителя) резко снижается. Падает и отдача от использования трудовых и капитальных ресурсов. Правительство, правительственные органы и хозяйствующие субъекты допускают неоправданное снижение коэффициента использования пахотных земель. Анализ показал, что в числе основных причин создавшегося положения – отсутствие полива, неисправность оросительной сети, засоление и заболоченность, недостаток техники, ГСМ и посевного материала. Это связано, прежде всего, с необдуманном переходом на частную форму собственности на землю, приведшим к натуральной или мелкотоварной (точнее, патриархальной) форме хозяйствования, вместо крупнотоварной (таблица 1).

При проведении в 90-е годы прошлого века земельной реформы правительственные органы страны проявили безответственность и некомпетентность. Более того, в последующем они же

раздавали посевные площади под строительство частного жилья, не выдерживающего санитарных норм. (Конечно, не бесплатно!) Все эти годы, не имея научно-обоснованной стратегии организации и управления сельскохозяйственным производством, правительство только имитировало поддержку аграрного сектора. Этот сектор, по существу, полностью потерял форму управления и главное – капитальные вложения. Трудовые ресурсы вынуждены “искать счастья” в чужих странах.

В результате, невысок и уровень показателя национальной продовольственной безопасности.

Проблемы обеспечения продовольственной безопасности и устойчивого развития аграрного

Таблица 1 – Уровень использования пахотных земель в КР, 2000–2011 гг.

Показатель/год	2000	2011	2011 в % к 2000
Численность населения, тыс. чел.	4907,6	5477,6	111,6
Посевная площадь, тыс. га	1212,2	1145,7	94,5
Посевная площадь в расчете на 1 жителя, га	0,25	0,21	84,0

*Источник:* Здесь и далее: Кыргызстан в цифрах: стат. сб. 2000–2011. Бишкек: Нацстатком КР, 2012.

Таблица 2 – Производство основных видов продовольствия и сельскохозяйственного сырья в Кыргызской Республике на душу населения

Кг/год	2000	2010	2010 в % к 2000
Зерно и зернопродукты	319	290	0,91
Мясо	39,9	34,3	0,86
Овощи	152,2	149,0	0,97
Хлопок-сырец	17,9	13,5	0,75
Сахарная свекла	91,6	25,4	0,27
Табак	7,1	2,8	0,39
Молоко	225	249	1,10
Картофель	213,1	245,0	1,15

сектора Кыргызстана особенно обострилось в связи с разразившимся мировым продовольственным кризисом. Как развитые государства, так и большинство стран с переходной экономикой, сейчас в корне пересматривают внутреннюю политику продовольственной безопасности, основным направлением которой становится усиливающийся контроль над экспортом продовольствия и первоочередное обеспечение внутреннего рынка.

В этих условиях для Кыргызстана, где внутренний продовольственный рынок почти более чем на 50 % формируется за счет импортных поставок продовольствия, обеспечение устойчивого и динамичного развития отечественного агропродовольственного сектора становится жизненно необходимой прерогативой. Сельское хозяйство и агропродовольственный сектор должны на деле стать сферой стратегических интересов, а их продукция составить важный элемент стратегического ресурса государства.

В условиях государственного суверенитета продовольственная безопасность становится одной из составных национальной безопасности, ключевым элементом которой является обязательное обеспечение населения жизненно необходимым продовольственным рационом по минимальным нормам потребления. Несмотря на то что сельское хозяйство играет весомую роль в экономике страны (29 % в структуре ВВП и 66,0 % в численности населения), производство основных видов продовольственной продукции (за исключением картофеля, молока) в расчете на душу населения стремительно падает (таблица 2).

Среднестатистический кыргызстанец по установленным минимальным нормам потребления недоедает в год 32 кг хлеба и хлебобудочных изделий, 33,1 кг мяса и мясопродуктов, 69,5 кг молока и молочных продуктов, 10,6 кг картофеля, 26,6 кг фруктов и ягод. В целом уровень потребления продовольствия

Таблица 3 – Потребление основных продуктов питания в Кыргызской Республике (на душу населения в год, кг)

Продукт/год	2000	2007	2010
Хлеб и хлебобудочные изделия (в пересчете на муку)	128	184,9	185
Мясо и мясопродукты	39,9	36,0	34,3
Молоко молочные продукты	204	208,7	208
Сахар	11,8	21,5	21,0
Масло растительное	2,6	6,5	6,0
Яйцо, шт.	48	71	65
Картофель	108	96	96
Овощи и бахчевые	128	147,6	147

составляет 82 % минимальной нормы потребления. Наблюдаются серьезные диспропорции и в структуре потребления, где значительна доля углеводов и жиров и незначительна доля белков, в частности, мясных и молочных продуктов (таблица 3).

Несмотря на то что подавляющая часть населения проживает в сельской местности и занимается производством сельскохозяйственной продукции, наблюдается тенденция роста обеспечения потребности по ключевым видам продуктов питания в основном за счет импортных поставок (таблица 4). В 2005–2010 гг. импорт вырос следующим образом: пшеницы – на 91,9 %, муки – более, чем в 2,0 раза, сахара – 10%, животных и растительных масел – в 2,1 раза, мяса – почти в 4,9 раза, то есть темпы роста производства отдельных видов продовольствия остались ниже темпов увеличения их импорта (таблица 4).

Таблица 4 – Импорт продовольственных товаров в Кыргызстане, тыс. т

Год	Пшеница	Хлеб и хлебобудочные изделия	Сахар	Животные и растительные масла	Мясо и мясопродукты
2005	158,8	51,9	54,7	12,2	12,9
2010	303,9	110,9	59,9	25,2	50,5

Так, в общем объеме потребления хлеба и хлебобудочных изделий (в пересчете на муку) доля импортной продукции составила более 29,6 %. Наблюдается устойчивая тенденция роста импорта мяса (25,0 %), в основном поставки из Китая. На сахарном рынке доля импорта составляет более 85 %, более 50 % потребляемого растительного масла привозят из России, Казахстана и других стран. Значительным является импорт фруктов и ягод (6,7 %, включая виноград), хотя республика имеет весьма благоприятные условия для производства яблок, плодов, фруктов и т. д. Импорт по ключевым продуктам питания уже

превышает пороговую величину продовольственной безопасности. На закупку пищевых продуктов в 2010 г. израсходовано 494,8 млн долл. США, что составляет 38 % республиканского бюджета.

В результате реформирования аграрного сектора в стране сложилась многоукладная экономика с преимущественным развитием мелкокрестьянского хозяйства и сектора личных подсобных хозяйств населения, которые производят 96 % продукции отрасли. В агропромышленном секторе слабо развиваются процессы кластеризации, кооперации и интеграции, что сказывается на низком удельном весе в производстве продовольствия средне- и крупнотоварного производства.

Естественно, большинство мелких крестьянских хозяйств находится в трудном финансовом и материально-техническом положении. Рыночные финансовые и сервисные институты не получили должного развития, что сказывается на объемах и эффективности оказываемых ими услуг для сельских товаропроизводителей. Отмечается несбалансированность в развитии смежных отраслей агропромышленного комплекса. Монополия отдельных торгово-закупочных компаний, преследующих сиюминутные меркантильные интересы, приводит к неразвитости перерабатывающих предприятий и росту экспорта сельскохозяйственной продукции в качестве сырья и импортного продовольствия.

Государство мало участвует в процессе регулирования и поддержки продовольственного сектора экономики, ограничиваясь предоставлением единовременной технической помощи для проведения посевных работ в растениеводстве и противозидемиологических мероприятий в животноводстве. К сожалению, проблемы, связанные со стимулированием роста производства сельскохозяйственной продукции, повышением количества и качества оказываемых сервисных услуг крестьянам, переработкой и реализацией сельскохозяйственной продукции, практически остались без внимания со стороны государства. Слабым звеном государственного регулирования АПК являются экспортно-импортные отношения, что также приводит к одностороннему росту экспорта технического сырья и импорта отдельных продуктов питания и продовольствия, для производства которых в стране есть благоприятные условия.

Мелкокрестьянская структура сельскохозяйственного производства обуславливает низкую конкурентоспособность на внутреннем рынке, что ведет к спаду производства отдельных крупных отраслей. Свидетельством воздействия нерегулируемой экспансии является современное состояние свеклосахарного производства. Спад производства

сахарной свеклы начался в 2004 г. Параллельно этому процессу шел рост импорта тростникового сахара-сырца. Сахарным заводам стало намного выгоднее перерабатывать тростниковый сахар из-за его дешевизны. В результате, по итогам 2008 г., отмечается резкое снижение производства сахара-сырца в республике.

К сожалению, сахарное производство не единственная отрасль, которая страдает от экспансии импортной продукции. В последние годы наблюдается растущая тенденция поставок импортного мяса. В 2010 г. на внутренний продовольственный рынок было поставлено более 50 тыс. т мяса. Это тревожная тенденция, которая может в скором времени отразиться и на снижении производства традиционно и стратегически важного вида сельскохозяйственной продукции. Если свеклосахарное производство за счет разумной государственной протекционистской политики можно буквально возродить в течение короткого промежутка времени, то для восстановления животноводства времени требуется значительно больше.

В этой связи следует активизировать протекционистскую политику по защите отечественного сельхозпроизводителя, что ни в коей мере не противоречит принципам торговых отношений по ВТО. Необходимо определить и установить дифференцированные размеры квот на поставки импортной продукции, повысить размеры импортных пошлин на те продукты, расширение производства которых могут обеспечить наши фермеры.

В целях обеспечения устойчивого и эффективного развития отрасли большое значение имеет совершенствование системы государственного регулирования. Сельское хозяйство по своей природе является кризисной отраслью, и присутствие государства в определенной мере должно обеспечивать его устойчивое развитие. Западные страны посредством инструментов государственного регулирования поддержки своих сельхозпроизводителей решили проблему продовольственной безопасности и с помощью ВТО на практике осуществляют экспансию продовольствия на рынки стран с переходной экономикой, значительно сокращая ее внутреннее производство.

С целью защиты отечественного сельхозтоваропроизводителя государству необходимо направить усилия на оказание прямой и косвенной их поддержки в виде субсидий, дотаций, льготных кредитов, а также активных мер по регулированию экономических взаимоотношений в системе производства, переработки и реализации сельхозпродукции и продовольствия в сторону установления баланса между закупочными, оптовыми и розничными

ценами. Необходимо также усилить прямую поддержку сельскохозяйственных товаропроизводителей в виде дотирования и субсидирования производства стратегических видов продукции. Для достижения прогнозируемых показателей душевого потребления основных видов продовольствия и обеспечения продовольственной безопасности потребуется в течение пяти лет ежегодное выделение около 40 % государственного бюджета страны. Это составляет именно ту сумму, которую наши потребители ежегодно платят за импортное продовольствие.

В этой связи необходимо уделять особое внимание созданию условий для укрупнения хозяйствующих субъектов, развитию и стимулированию кооперативного движения, создающим основу перехода от мелкотоварного к средне- и крупнотоварному производству. Укрупнение хозяйствующих субъектов, расширение производственной и земельной базы необходимо для совершенствования рыночных отношений и обновления организационно-правовой структуры отрасли. На законодательном уровне следует снять ограничения по функционированию земельного рынка, что позволит открыть доступ торгового, промышленного, банковского капитала в развитие сельскохозяйственного производства.

Производственные кооперативы в республике в основном многоотраслевые, поскольку они созданы на базе реорганизации бывших крупных коллективных хозяйств. Некоторые из них имеют законченный цикл производства, переработки и реализации сельхозпродукции. Однако сейчас создание таких многоотраслевых кооперативов объективно ограничивается малыми размерами узкоспециализированных крестьянских хозяйств. Поэтому производственная кооперация должна развиваться в направлении формирования межотраслевых производственных кластеров: межхозяйственных кластеров по преимущественному производству и переработке зерна, хлопка, сахарной свеклы, по откорму скота, производству молока и т. д.

Параллельно этому направлению более активно должна развиваться вертикальная кооперация, создаваться кластеры по переработке и реализации сельхозпродукции, агротехническому обслуживанию что устранит диспропорции интересов производителей и переработчиков сельхозпродукции, значительно улучшит финансово-экономическое состояние отрасли.

Весомую роль в развертывании кластеризации играют экономические стимулы. На наш взгляд, механизмом укрупнения размеров землепользования и организации производственных кооперативов могло бы стать снижение ставок земельного и социального налога для сельхозтоваропроизво-

дителей. Немаловажная роль отводится кредитно-финансовой системе. Предоставление долгосрочных кредитов на основе дифференцированных процентных ставок в зависимости от размеров хозяйствующих субъектов, выделение дотаций и субсидий под расширение посевов и переработку стратегически важных видов сельхозпродукции также сыграют большую роль в развитии производственной кооперации. Стимулами для вертикальной кластеризации может стать целевое распределение выделяемой государственной технической помощи и грантов (на семена, ГСМ, технику, запчасти, минеральные удобрения).

Развитие агропромышленной кооперации, расширение масштабов и объемов производства и переработки снизят риски и сделают отрасль в инвестиционном плане более привлекательной. Появится необходимость тесной интеграции предприятий по производству, переработке и реализации продукции. Промышленному и банковскому, в том числе иностранному капиталу, более выгодно и целесообразно вкладывать средства в крупные производства, нежели в десятки и сотни мелких. Относительным стимулом для активного привлечения банковского капитала в сельское хозяйство может стать внедрение механизма государственного субсидирования процентных ставок по кредитам коммерческих банков производителям и переработчикам сельхозпродукции до 30 %, как это практикуется в ряде стран ШОС.

Совершенствование рыночных отношений посредством государственного регулирования и поддержки отрасли, организационной структуры хозяйствования, стимулирование привлечения инвестиций в сельское хозяйство в ближайшей перспективе позволят остановить распад ключевых отраслей сельскохозяйственного производства, преодолеть неустойчивый характер их развития, значительно укрепить продовольственную безопасность страны.

В республике продолжается рост цен, особенно на товары первой необходимости и продукты питания. Поэтому Кыргызстану следует принять ряд мер по стабилизации ценового уровня, повысив роль государства в развитии некоторых отраслей экономики, а именно, сельского хозяйства. В развитие этой отрасли государство практически мало вкладывает средств, отдав все на откуп рынку, и результат не замедлил сказаться резкими скачками цен и высоким уровнем продовольственной зависимости от импорта.

По данным Института конъюнктуры аграрного рынка [1], в западных странах аграрный сектор является не рыночной, а бюджетной отраслью,

полностью или частично “сидящей” на государственных дотациях. В этих странах также растут цены на продовольствие, но, благодаря принимаемым государством мерам, не так стремительно и не так больно бьют по доходам населения. В среднем по 24 развитым странам бюджетные дотации составляют 50 % стоимости производимой сельскохозяйственной продукции, в Японии и Финляндии – до 80 %. Бюджетные ассигнования в сельское хозяйство США составляют порядка 100 млрд. долл. в год. В этих странах в среднем в год на одного фермера приходится порядка 30–50 тыс. долл., а в Кыргызстане дотации даются только для проведения весенне-полевых работ в размере 7–15 долл. на гектар, или 30–40 долл. на хозяйство в год.

В западных странах отсутствует свободный рынок аграрной продукции, развито жесткое государственное планирование производства сельскохозяйственных культур. Свободный рынок сельскохозяйственной продукции в Кыргызстане периодически приводит или к перепроизводству продукции (лук в 1998 г., картофель в 2000 г., фасоль, табак в 2002–2003 гг.), или к ее дефициту (2010 г.). Либерализация экономики, сведение до минимума участия государства в хозяйственных делах открывают границы для импорта товаров, что делает и без того неконкурентоспособную экономику страны зависимой, не способной к полноценному самостоятельному развитию (как получилось с продовольственным зерном летом 2007 и 2008 гг., когда импортеры диктовали свои цены на товары). Меры, принимаемые Правительством Кыргызстана по снижению темпов роста потребительских цен, не дают нужных результатов, так как высока зависимость страны от воздействия мирового рынка, который переживает небывалый всплеск цен, особенно на зерно.

По данным совместных исследований Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и Продовольственной и сельскохозяйственной организации ООН (ФАО), с 2008 по 2017 г. в мире произойдет резкий скачок цен на продовольствие. По предварительным подсчетам, свинина и говядина подорожают на 20 %, а сахар – на 30 %, зерновые, кукуруза и порошковое обезжиренное молоко – на 40 %. В этот же период цены на сливочное масло возрастут на 60 %, а на растительное – на 80 % [2].

В мировой практике возрастающая озабоченность такими “провалами рынка” стала одной из причин интенсивного поиска компенсаций на протяжении XX в. Зрелость и компетентность правительства заключаются в том, что оно может находить оптимум сочетания свободной экономики с государственным регулированием. Опыт Кыргыз-

ской Республики в последние годы (после 1990 г.) показал, что участие государства незаменимо в обеспечении условий развития продовольственного сектора. Передоверить эту функцию полностью частному рынку нельзя.

Состояние продовольственной безопасности и кризис еще раз показывают острую необходимость ориентации на централизованное управление, формирования вертикальных и горизонтальных кластеров АПК. Со временем, когда продовольственный рынок будет базироваться на совершенной конкуренции, иметь равновесное положение, государство постепенно может и должно отойти, передавая эти функции свободному рынку.

В условиях глобализации мировой экономики решение продовольственной проблемы напрямую связано с развитием и углублением интеграционных отношений, в частности в рамках СНГ и ШОС. Одним из основных факторов более глубокой интеграции стран ШОС в обеспечении продовольственной безопасности являются различия в уровне развития аграрного сектора и возможностях самостоятельного решения этой проблемы. Другим не менее важным фактором тесной координации совместных усилий является весомая роль продовольственного сектора в торговых отношениях стран ШОС, что наглядно видно на примере соответствующего сотрудничества Кыргызстана со странами ШОС.

Основными торгово-экономическими партнерами Кыргызстана в рамках ШОС являются Россия (50 % общего объема внешнеторгового оборота), КНР (25,6), Казахстан (11,8), Узбекистан (11 %). Следует отметить, что в структуре экспортно-импортных отношений Кыргызстана с этими странами высока доля сельского хозяйства. Так, в структуре экспорта в Россию доля продукции сельского хозяйства Кыргызстана (овощи, фрукты, табак, хлопковое волокно) в 2008 г. составила 30,8 %, в Казахстан (молоко и молочные продукты, овощи) – 18 %, в КНР (шкуры КРС, шерсть) – 25 %. В то же время в структуре импорта доля продовольствия Казахстана составляет 71 %, КНР – свыше 35%. Эти показатели наглядно демонстрируют, что приграничные страны имеют более высокую степень интеграции именно в сфере решения продовольственных проблем, поэтому региональная интеграция и экономическое сотрудничество не должны ограничиваться только сферой торговли, но и наполняться реальными экономическими проектами.

Одной из перспективных и наиболее эффективных сфер взаимовыгодного регионального сотрудничества может стать сельское хозяйство и в целом АПК. Необходимо формирование регионального

агропродовольственного рынка, с учетом того, что большинство стран ЦА имеет большой потенциал для развития этого сектора экономики, а интеграция и координация совместных действий придадут развитию данной сферы национальных экономик широкомасштабный и более поступательный характер.

Необходимо перейти от заключения отдельных торговых соглашений к разработке и реализации совместных межправительственных производственных проектов на основе единых продовольственных балансов (совместная переработка овощей и фруктов, мясомолочной продукции, сахара, растительного масла, хлопка, совместное использование пастбищ и др.). В целом это приведет к значительному росту аграрного потенциала региона и превращению его в ведущую мировую агропродовольственную систему.

Краткосрочные меры государства по регулированию продовольственного рынка заключаются в следующем:

1. Необходимо увеличить суммы на субсидирование зерноводства, свекловодства, масличных культур и мясного животноводства и предоставлять им кредиты на льготных условиях. Увеличение субсидий на производство зерна, сахарной свеклы до 90,0 долл. на каждый гектар (по примеру Казахстана) позволит повысить прибыльность производства до 20–25 %. Кроме того, необходимо вводить субсидирование мясной продукции и производства кормов. Для обеспечения заготовки на контрактной основе с отечественными производителями 710–810 тыс. т продовольственного зерна и 400–500 тыс. т корнеплодов сахарной свеклы потребуется около 3,0 млрд сом. для субсидирования из бюджета.

2. Важно снизить издержки зерноперерабатывающих предприятий и предприятий, выпускающих хлебобулочные изделия путем предоставления для таких предприятий льготных тарифов на электроэнергию, задействовав резервы энергопредприятий-монополистов.

3. Следует совершенствовать таможенно-тарифное регулирование продовольственной продукции. Необходимо на первоначальном уровне в целом довести до минимума таможенные пошлины на ввоз в страну зерновых и другой сельскохозяйственной продукции, при этом ужесточить оценку качества привозимой продукции. Ограничить экспорт ряда продовольственных товаров за счет увеличения таможенных тарифов.

4. Следует развивать механизм закупок сельхозпродукции и продовольствия для государственных нужд. Необходимо на законодательном уровне закрепить форму заготовок на контрактной основе с отечественными товаропроизводителями, создать товарно-сырьевые биржи с соответствующими торгово-законодательными базами. Необходимо обеспечить и неприкосновенный государственный запас ГСМ и принять по этому поводу соответствующий закон.

5. Необходимо закупить в других государствах не менее 80–100 тыс. т пшеницы, образовать резервный фонд и по относительно льготным ценам реализовать мелькомбинатам, с условием продажи муки соответствующим пекарням по ценам, обеспечивающим их рентабельную работу до 5–8 %, а также получение дохода от продаж хлеба не выше предельных цен, установленных государством для торговых магазинов.

Государству ежегодно необходимо дотировать из бюджета фермеров, расширяющих посевные площади под пшеницу и увеличивающих объем выращивания качественного зерна, а также реализующих его в первую очередь в рамках установленных госзакупок, заключать обоюдные контракты, предусматривающие авансирование в размере 50–60 % до начала полевых работ. Приоритетом при этом должно стать обеспечение фермеров семенами зерна, нефтепродуктами, необходимой сельхозтехникой и т. д.

6. Наконец, необходимо государственное регулирование продвижения важнейших продовольственных товаров от производителя к потребителю. Для этого важно формировать кластеры, образовать государственные и частные закупочные кооперативы, которые должны обеспечивать сохранность товаров, а также реализацию их торговым предприятиям, розничным продавцам и предприятиям общественного питания по ценам при рентабельности до 5–8 %. Это предотвратит факты спекуляции продовольственными товарами перекупщиками, специализирующимися на оптовой закупке у фермера мяса, молока, фруктов, овощей, зерна и т. д. и завышающими цены в несколько раз, что позволяет розничным продавцам извлекать огромные доходы, обрекая фермеров на убытки.

#### *Литература*

1. Публикации Института конъюнктуры аграрного рынка. [Электронный ресурс]: <http://www./Sugar/profile.html>
2. Кыргызстан в цифрах: стат. сб. / НСК КР. Бишкек, 2006, 2011.