



**НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИНСТИТУТ
СТРАТЕГИЧЕСКИХ ИССЛЕДОВАНИЙ
КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

Вопросы управления продовольственной безопасностью

К. Измайлов, к.э.н.

Бишкек - 2017



СОДЕРЖАНИЕ

ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ	3
ЦЕЛЬ И ЗАДАЧИ ИССЛЕДОВАНИЯ	9
МЕТОДОЛОГИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ	9
1. ПРОДОВОЛЬСТВЕННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ КАК ОБЪЕКТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ	10
1.1. Факторы формирования политики и обеспечения продовольственной безопасности	10
1.2. Подходы к формированию политики в обеспечении продовольственной безопасности.....	14
1.3. Основные направления политики повышения продовольственной безопасности в Кыргызской Республике	18
2. УПРАВЛЕНИЕ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТЬЮ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ	20
2.1. Нормативно-правовая основа для регулирования вопросов продовольственной безопасности.....	20
2.2. Стратегии и программы в области обеспечения продовольственной безопасности и питания.....	27
2.3. Институциональный механизм обеспечения продовольственной безопасности	34
2.4. Мониторинг и оценка продовольственной безопасности и питания	40
3. ОЦЕНКА ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ ПО ОСНОВНЫМ ИНДИКАТОРАМ.....	45
3.1. Наличие продовольствия.....	46
3.2. Доступность продовольствия	54
3.3. Использование продовольствия	63
3.4. Стабильность обеспечения продовольствием	76
3.4. Сравнительная оценка состояния ПБ в Кыргызской Республике с странами - членами ЕАЭС.....	84
Приложение 1. Дерево целей продовольственной безопасности Программы по переходу Кыргызской Республики к устойчивому развитию на 2013-2017 годы	86
Приложение 2. Дерево целей Программы продовольственной безопасности и питания в КР на 2015-2017 годы.....	88
Приложение 3. Индикаторы продовольственной безопасности в Кыргызской Республике	93
Приложение 4. Данные контент-анализа СМИ	98



ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Выводы

- Обеспечение продовольственной безопасности (далее ПБ) является одной из важнейших функций государства, которая реализуется Президентом и Правительством Кыргызской Республики. ПБ входит в общую систему наиболее важных и чувствительных угроз для национальной безопасности. Она подвержена воздействию ряда фундаментальных и операциональных факторов, которые при неблагоприятных условиях способны вызвать цепную реакцию негативных событий и привести к усилению угроз для всей системы национальной безопасности.

- Решение задач обеспечения ПБ требует высокого уровня координации всех ветвей власти, точного понимания совокупности проблем, целей, а также способов их достижения, которые должны соответствовать остроте и уровню угроз для ПБ Кыргызской Республики и ресурсам государства. В основе эффективной политики обеспечения ПБ должны лежать необходимость купирования фундаментальных угроз для продовольственной стабильности страны, обеспечение долгосрочного и устойчивого баланса интересов потребителей продовольствия, с одной стороны, и его производителей и поставщиков, с другой, а также ответственность общества за обеспечение доступности продовольствия, в первую очередь, для наиболее слабых своих членов.

- В Кыргызстане создан и действует механизм управления ПБ:

- Обеспечение ПБ в Кыргызстане осуществляется в рамках совокупности нормативно-правовых актов, созданных специально для регулирования отношений в сфере ПБ. Однако основополагающий Закон КР О продовольственной безопасности не содержит в достаточной мере регулирования ПБ по всем необходимым компонентам: Наличие продовольствия, Доступность продовольствия, Использование продовольствия, Стабильность обеспечения продовольствием. В существующем виде законодательство не соответствует рекомендациям специализированных международных организаций, в которых заключен научный подход, лучшие опыт и практика управления ПБ. Недостаточное регулирование вопросов безопасности продовольствия, качества питания, стабильности обеспечения продовольствием создает ниши для реализации потенциальных рисков для ПБ.

- Программно-целевые документы странового и секторального уровней, в целом, выделяют ПБ как одну из угроз, принятая в них совокупность задач и мер направлена на решение ряда проблем. Однако в этих документах имеет место неполнота целей/задач, необходимых для обеспечения ПБ по всем важным компонентам. Программно-целевые документы вместе не обеспечивают должный уровень системности, комплексности политики обеспечения ПБ, что, в определенной мере, создает риск не полной ориентированности государственных органов на решение задач обеспечения ПБ, а также создает условия для неэффективного использования общественных ресурсов для решения задач обеспечения ПБ.

- Одно из важных условий достижимости заявленных целей политики обеспечения ПБ - это бюджетирование программы реализации мер политики. На сегодняшний день государство не оперирует таким показателем как совокупные затраты общественных ресурсов для обеспечения продовольственной безопасности.

- В Кыргызстане активно применяются различные программы поддержки социально уязвимой части населения, способствующие росту доступности продовольствия. Однако, согласно данным государственной статистики, это не влияет на проблему обеспечения минимально необходимого уровня энергетической ценности питания для



наиболее незащищенных социальных групп общества, который в течение многих лет остается неизменно ниже установленного минимального уровня.

– В стране периодически проводится общий анализ состояния ПБ, результаты которого представляются в Правительство Кыргызской Республики и Совет по продовольственной безопасности Кыргызской Республики. При этом система индикаторов мониторинга продовольственной безопасности не включает все необходимые показатели, которые позволяют полно и всесторонне характеризовать ее уровень по всем компонентам. Так, практически отсутствуют индикаторы стабильности продовольственного обеспечения, недостаточно индикаторов характеризующих использование продовольствия, нет индикатора физической доступности. Некоторые индикаторы не имеют установленных пороговых значений, что делает их не контрольно-регулирующими, а информационными.

– В стране существует институциональный механизм, решающий вопросы обеспечения продовольственной безопасности. Однако госорганы, которые по своему функциональному назначению должны решать задачи обеспечения ПБ, решают такие задачи без координации действий, не в рамках этого механизма, а разрозненно, осуществляя деятельность в рамках своих Положений.

- Сценарный анализ угроз дестабилизации ПБ в Кыргызской Республике показал небольшую вероятность возникновения таких событий в среднесрочном периоде. При этом наибольший риск для ПБ связан с возможной макроэкономической нестабильностью и снижением уровня жизни населения, а также с накоплением структурных диспропорций в сельскохозяйственном производстве, обусловленных ростом ориентации сельхозпроизводителей на рыночный спрос, в том числе за пределами страны, при недостаточных мерах государства по обеспечению выполнения пороговых значений критериев самообеспечения продовольствием.

- **Наличие продовольствия.** Оценка ряда открытых для анализа индикаторов обеспечения ПБ показала, что по некоторым из них не достигаются пороговые значения. Так, по индикатору "Продовольственная независимость по отдельному продукту" (пороговое значение не выше 20% от объема внутреннего рынка) Кыргызстан на протяжении многих лет не выполняет установленные нормативы по продуктам "жиры растительные", "сахар и кондитерские изделия в пересчете на сахар" и в меньшей мере по "хлебопродуктам в пересчете на зерно". Фактические потребности в продовольствии за счет собственного производства покрываются только по "молоку сырому", "овощам бахчевым", "фруктам и ягодам", "картофелю". При этом невыполнение пороговых значений индикаторов, судя по результатам проводимой политики, не становится существенным фактором для тревоги и предметом целенаправленных действий по исправлению ситуации. Это означает, что Кыргызстан, по крайней мере частично, отходит от заявленной политики обеспечения продовольственной независимости по базовым продуктам. Фактически применяется другая политика, а именно - обеспечения населения продовольствием с учетом внешних продовольственных рынков.

- **Доступность продовольствия.** Дорожная сеть страны при отсутствии факторов, связанных с стихийными бедствиями, позволяет обеспечить бесперебойное поступление продуктов питания в практически в любой населенный пункт. Если принять во внимание активность государства в расширении и реконструкции внутренних дорог, особенно в последние годы, можно считать, что **физическая** доступность продовольствия в Кыргызской Республике постоянно растет.

Оценка **экономической** доступности показала следующее:

- по индикатору "Экономическая доступность продуктов питания" норматив выполняется для населения Кыргызстана в целом и в разрезе областей. Однако норматив не всегда выполняется, если рассматривать население в разрезе уровня получаемых доходов.



Так, первая квинтильная группа, куда отнесены граждане с наименьшими доходами, тратит на продовольствие около 75% своих доходов.

– Население страны сильно дифференцировано по расходам на питание. Так, граждане из первой квинтильной группы тратят на питание примерно в два раза меньше, чем из пятой. Острота данной проблемы, учитывая величину разницы в расходах на питание, не может быть снижена только посредством механизмов социальной поддержки.

– Оценка по индикатору "Энергетическая ценность рациона", которая в данном исследовании была рассмотрена в контексте доступности продовольствия, показала, что среднестатистический показатель потребления "Ккал в день" для населения в целом выполняется. Однако для первой квинтильной группы населения и по группе "дети в возрасте 0-3 года" он не выполняется в течение всего взятого для анализа периода - с 2010 года.

– По показателям "Потребление белков в день на душу населения" и "Потребление жиров в день на душу населения" ситуация наиболее сложная - норматив не выполняется для всего населения в целом, а в разрезе всех квинтильных групп населения - не выполняется для всех, кроме пятой, наиболее обеспеченной группы населения. Анализ рациона потребления продуктов питания показывает, что он смещен в сторону хлеба и хлебопродуктов и недостаточно потребляется мяса, яиц, фруктов и ягод. При этом необходимо учитывать, что недостаточная энергетическая ценность питания населения может быть обусловлена не только сниженным экономическим доступом (что наиболее вероятно), но также особенностями питания, связанными с недостаточной информированностью о правильном питании.

• **Использование продовольствия.** Зафиксированные медицинской статистикой отклонения антропометрических и медицинских показателей состояния организма детей и взрослых в Кыргызской Республике от научно обоснованных нормативов показали, что в стране есть проблемы, связанные с микронутриентной недостаточностью, с сбалансированностью рациона питания.

Согласно исследованиям ЮНИСЕФ в 2012 г. 97,6 процента детей когда-либо находились на грудном вскармливании, однако только 41,1 процента находились на исключительно грудном вскармливании и 69,5 процента детей в возрасте 0-5 месяцев находились на преимущественно грудном вскармливании до 6 месяцев. Антропометрические индексы: 2,8 процента детей в возрасте до пяти лет имеют умеренно недостаточный вес, 0,6 процента детей - критически недостаточный вес. Следует отметить, что проблема грудного вскармливания находится в повестке дня госорганов, в настоящее время применяется пакет мер для улучшения ситуации.

Ситуация в стране с анемией у детей и беременных женщин за период 2005-2014 гг. которая в начале этого периода была острой, в настоящее время улучшилась, из чего можно предполагать, что в этом направлении в целом проводится результативная политика. Заболевание эндемическим зобом, связанным с дефицитом потребления йода, не является широко распространенным явлением, принятые меры по йодизации поваренной соли оказались достаточно эффективными.

Проблемы, связанные с ограниченным доступом к чистой питьевой воде являются приоритетом политики многие годы. Однако тот факт, что за пять лет, доля населения, не имеющего доступа к чистой питьевой воде в целом по республике увеличилась требует пересмотра всей стратегии в решении данного вопроса.

• **Стабильность обеспечения продовольствием.**

В период 2015-2016 гг. цены на основные продукты питания в Кыргызстане снижались практически по всем основным продуктам питания. Это повысило доступ к продовольствию, но не настолько, чтобы повлиять на рост энергетической ценности питания среди уязвимых слоев населения.



Кыргызстан при малой обеспеченности пашней и относительно высоких темпах роста населения в будущем может столкнуться с нехваткой одного из основных природных ресурсов для сельскохозяйственного производства - пашни. Наиболее неблагоприятная ситуация в южных областях, где обеспеченность пашней на человека в три раза меньше, чем в северных областях.

Состояние и использование основных природных ресурсов для сельскохозяйственного производства - земли и воды требует усиления политики сохранения этих ресурсов.

Рекомендации

1. Совершенствование законодательной базы:

Первая группа задач и мер должна быть направлена на совершенствование основного законодательства о продовольственной безопасности. В Закон О продовольственной безопасности необходимо включить механизмы регулирования отношений по всем основным четырем компонентам: Наличие продовольствия, Доступность продовольствия, Использование продовольствия, Стабильность обеспечения продовольствием. Приближение принципов и подходов регулирования ПБ к принятым в международной практике позволит качественно улучшить среду для управления ПБ.

Первая группа задач и мер должна быть направлена на оценку и интеграцию в законодательство возможностей, которые возникли после вступления Кыргызстана в ЕАЭС. Полная реализация четырех свобод - товаров, услуг, капитала и рабочей силы в перспективе должна позволить устранить любые потенциальные барьеры для беспрепятственной поставки в страну отдельных видов продовольствия, которые в изобилии и дешевле производятся в странах-членах ЕАЭС.

Первая группа задач и мер должна быть направлена на пересмотр системы индикаторов оценки состояния ПБ в направлении более широкого применения международных подходов и лучших практик. Необходимо уточнить и расширить состав применяемых индикаторов оценки ПБ по четырем основным направлениям обеспечения ПБ, придать всем индикаторам целевые значения. Кроме того, целесообразно ввести интегральные показатели оценки ПБ Кыргызской Республики и соответствующие методики для их расчетов, усилить механизм и инструментарий оперативного представления информации о ситуации на продовольственном рынке.

2. Совершенствование программно-целевых документов

Первая группа задач и мер должна быть направлена на улучшение управления ПБ. Обеспечение ПБ необходимо рассматривать как межсекторальную задачу. Необходимо оперировать единым "деревом целей" реализации политики обеспечения ПБ. Все документы, охватывающие вопросы обеспечения ПБ, должны образовывать логически и иерархически выстроенную систему, в них необходимо обеспечить определенность всех решений, связанных с управлением: в области формирования политики, в выборе экономических решений, в управлении в кризисных ситуациях.

В программно-целевых документах независимо от их ведомственной принадлежности необходимо обеспечить точное формулирование политик в области обеспечения ПБ, четкое разделение задач и мер обеспечения ПБ с задачами и мерами в смежных сферах управления.

Важно также добиться непротиворечивости формулировок целей/задач в различных программно-целевых документах и их терминологического единообразия. Система индикаторов достижения целей также должна удовлетворить требованиям терминологического единообразия, регламентирования логических связей между показателями и методами учета показателей. Изменения в государственных документах (целях,



приоритетах и задачах) должны адекватно отражаться во всех секторальных документах в соответствующих частях.

Вторая группа задач и мер должна быть направлена на улучшение системы финансирования обеспечения ПБ, которая должна осуществляться на основе принципов программного бюджетирования с поддержкой целевых ориентиров в "дереве целей". Механизм реализации "деревя целей" должен быть основан на применении проектно-целевого подхода с четким выделением всех основных бизнес-процессов и ответственности госорганов и их руководителей.

Третья группа задач и мер должна быть направлена на создание в Кыргызстане эффективной системы мониторинга состояния ПБ, которая по составу индикаторов связана с "деревом целей" и отражает состояние ПБ по всем четырем компонентам: наличие, доступность, использование и стабильность.

3. Совершенствование институтов

Первая группа задач и мер должна быть направлена на совершенствование нормативных документов, поддерживающих комплексность действий по обеспечению ПБ. Для этого необходимо, чтобы все государственные органы, так или иначе участвующие в решении задач обеспечения ПБ, в своих Положениях имели четко прописанные задачи и функции по обеспечению ПБ в части своей деятельности в данном направлении.

Вторая группа задач и мер должна быть направлена на повышение активности и Совета по продовольственной безопасности в части контроля за решением задач в рамках общего дерева целей и бизнес-процессов, связанных с обеспечением ПБ.

Третья группа мер задач и мер должна быть направлена на улучшение системы отчетности всех госорганов, решающих задачи обеспечения ПБ, непосредственно перед Советом по продовольственной безопасности для более глубокой оценки состояния ПБ и выработки рекомендаций по мерам политики для улучшения управления. При этом важно усилить информационно-аналитическую компоненту информирования Совета по продовольственной безопасности, включая применение информационных технологий и улучшение визуализации информации.

4. Улучшение управления в ключевых компонентах продовольственной безопасности (страновой уровень)

i. Наличие продовольствия

Первая группа задач и мер должна быть направлена на рост эффективности и продуктивности сельскохозяйственного производства посредством повышения эффективности использования природных ресурсов, повышения доступа сельхозпроизводителей к товарам и услугам, используемым или потребляемым в процессе производства (финансовые ресурсы, высокосортные семена, племенная продукция и др.), создания цепочек добавленной стоимости, кооперации, создания кластеров, повышения устойчивости прямых связей с рынками сбыта. Отдельное направление – меры поддержки бедных сельских домохозяйств для увеличения ими производства продуктов питания "для себя", что повысит устойчивость их доступа к продовольствию.

Вторая группа задач и мер должна охватывать вопросы обеспечения ПБ за счет продукции отечественных производителей. Необходимо разработать и реализовать для них систему преференций, создающих достаточные мотивы для роста производства продуктов из базового списка. При этом необходима тщательная оценка рисков для ПБ с учетом членства Кыргызстана в ЕАЭС, а также система международных договоров Кыргызстана с странами ЕАЭС, регулирующих беспрепятственные поставки продовольствия внутри ЕАЭС.

Третья группа задач и мер должна быть направлена на надежность выполнения требований по объему государственных резервов продовольствия. Необходимо сохранять



требования по закрытости данной информации, однако также важно определить механизмы обеспечения большей прозрачности состояния резервов, например, через публикацию показателей качественной оценки. Это позволит усилить общественный контроль за обеспечением ПБ.

Четвертая группа задач и мер должна быть направлена на защиту внутреннего рынка от демпинга и некачественных продуктов питания.

ii. Доступность продовольствия

Первая группа задач и мер должна быть направлена на повышение занятости, создание производительных рабочих мест, которые создают большую добавленную стоимость и обеспечивают большее вознаграждение за вложенный труд. В сельских регионах основной путь роста производительности труда - укрупнение фермерских хозяйств, рост оснащенности производства техникой, обновление семенного и племенного фондов и др.

Вторая группа задач и мер должна быть направлена на рост защиты всех детей в возрасте 0-17 лет и особенно детей в возрасте 0-3 года инструментами социальной поддержки через увеличение доступа детей к энергонасыщенным и обогащенным продуктам, расширения ассортимента школьного питания.

iii. Использование продовольствия

Первая группа задач и мер должна быть направлена на улучшение условий для оценки ситуации по компоненте Использование. Необходимо введение дополнительных показателей, определение их пороговых и целевых значений, закрепление индикаторов в соответствующих нормативно-правовых актах, обеспечение мониторинга.

Вторая группа задач и мер должна быть направлена на повышение безопасности производимых и ввозимых продуктов питания. Внедрение ХАССП¹, увеличение числа сертифицированной пищевой продукции должно стать приоритетом политики государства. В вопросах контроля за качеством питания государство должно выбрать сторону потребителя, а не производителя. Государство не должно перекладывать риски на потребителя путем необоснованных самоограничений при выполнении контрольно-надзорных функций.

Третья группа задач и мер должна быть направлена на рост производства продуктов питания, обогащенных необходимыми для организма микронутриентами². Для этого необходим комплексный подход наряду с государственной поддержкой производства обогащенной муки, йодированной соли необходима эффективная информационно-разъяснительная политика, которая должна содействовать созданию устойчивого, вызванного рациональным поведением и убеждениями спроса на такие продукты со стороны населения.

Четвертая группа задач и мер должна быть направлена на рост информированности населения о правильном питании. Отдельным направлением должны стать меры, направленные на рациональное использование денежных средств, направляемых на

¹ ХАССП (англ. Hazard Analysis and Critical Control Points (HACCP) — анализ рисков и критические контрольные точки) — концепция, предусматривающая систематическую идентификацию, оценку и управление опасными факторами, существенно влияющими на безопасность продукции.
<https://ru.wikipedia.org/wiki/ХАССП>

² "...Микронутриенты - пищевые вещества (витамины, минеральные вещества и микроэлементы), которые содержатся в пище в очень малых количествах - миллиграммах или микрограммах. Они не являются источниками энергии, но участвуют в усвоении пищи, регуляции функций, осуществлении процессов роста, адаптации и развития организма...".
<http://official.academic.ru/12366/%D0%9C%D0%B8%D0%BA%D1%80%D0%BE%D0%BD%D1%83%D1%82%D1%80%D0%B8%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%8B>



питание, сокращение расходов на проведение мероприятий с большим числом людей (тоев, ашей и др.).

iv. Стабильность обеспечения продовольствием

Первая группа задач и мер должна быть направлена на улучшение оценки ситуации по компоненте Стабильность путем введения новых показателей, определения точных пороговых и целевых показателей этих индикаторов. Необходимо закрепить разработанные индикаторы в соответствующие нормативно-правовые акты, а также обеспечить их мониторинг.

Вторая группа задач и мер должна быть направлена на создание механизма надежного купирования рисков ценовой дестабилизации, связанных с нарушением рыночного баланса между "продавцами" и "покупателями" под воздействием различных факторов, не связанных с нехваткой продовольствия.

Третья группа задач и мер должна быть направлена на рост устойчивости сельскохозяйственного производства путем расширения применения принципов рационального природопользования и экосистемного подхода к регулированию природопользования, а также меры по адаптации к изменению климата, что включает меры по повышению устойчивости растениеводства, устойчивости системы орошения и др.

ЦЕЛЬ И ЗАДАЧИ ИССЛЕДОВАНИЯ

Цель исследования:

Оценить политику, управление и основные результаты обеспечения продовольственной безопасности в Кыргызской Республике на страновом уровне

Задачи:

- Провести анализ нормативно-правовой и институциональной среды для проведения политики обеспечения продовольственной безопасности
- Определить основные тренды индикаторов продовольственной безопасности по четырем компонентам: наличие, доступность, использование и стабильность.
- Дать рекомендации по совершенствованию политики продовольственной безопасности на страновом уровне

МЕТОДОЛОГИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ

Объекты анализа:

- НПА, программно-целевые документы, отчеты Правительства, министерств и ведомств о своей деятельности, практики управления ПБ.
- Статистическая, аналитическая и эмпирическая информация относительно ПБ, полученная из официальных статистических отчетов (документов) национальной статистики, исследований международных и неправительственных организаций, научных статей, данных глубоких интервью с экспертами в области ПБ.

Методы исследования:

- При обработке всего массива информации - НПА, программно-целевых документов и пр., а также статистической, аналитической и эмпирической информации относительно ПБ были использованы контент-анализ и формально-логические методы: классификация, обобщение и типология, построение логических моделей.
- Для выявления трендов динамических рядов, а также для оценки причинно-следственных связей между причинами, факторами, воздействующими на ПБ и фактическими результатами политики обеспечения ПБ были использованы аналитические



методы количественной и качественной оценки - методы математической статистики, методы "дерева проблем", экспертные оценки.

- При формировании выводов и рекомендаций по результатам обработки информации формально-логическими и аналитическими методами были использованы основные элементы гипотетико-дедуктивного метода: ознакомление с фактическим материалом, выдвижение предположений (гипотез) о причинах и закономерностях; оценка обоснованности предположений и отбор наиболее вероятного; выведение из подтвержденной гипотезы следствий и выводов.

- При сопоставлении подходов и показателей ПБ с другими странами и с рекомендациями международных организаций, специализирующихся на вопросах обеспечения ПБ были использованы методы сравнительного анализа.

- Для представления результатов исследования были использованы вербальная форма (текст) и графическая форма (таблицы и диаграммы). Полученные результаты изложены в текстовой форме в документе, который во всех своих разделах имеет единую и строгую логическую структуру, включают описание результатов анализа информации (объектов анализа), формулирование подробных выводов и рекомендаций. Текст документа включает таблицы и диаграммы, позволяющие в систематизированном виде читать обработанную количественную информацию.

1. ПРОДОВОЛЬСТВЕННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ КАК ОБЪЕКТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

1.1. Факторы формирования политики и обеспечения продовольственной безопасности

Факторы, влияющие на формирование политики обеспечения продовольственной безопасности

Среди политик и мер по предотвращению угроз для государства, обеспечение ПБ занимает одно ведущих мест и имеет следующие особенности, которые необходимо учитывать при формировании политики.

Во-первых, ПБ является частью взаимосвязанной системы основных угроз для государства (военная, экономическая, социальная, энергетическая и другие).

Во-вторых, ПБ связана с экономической самодостаточностью государства - с наличием экономических стимулов и потенциала для производства продовольствия отечественными предпринимателями, а также с наличием финансовых резервов в объемах, достаточных для покрытия потребностей страны в продовольствии.

В-третьих, ПБ связана с страхованием общества от рисков возможного сокращения сельскохозяйственного производства, что может произойти под воздействием природно-климатических, экономических и политических факторов.

В-четвертых, ПБ связана с пониманием обществом критерия "социальной справедливости", которое здесь определяется как готовность общества направить часть общественных ресурсов для увеличения потребления наиболее уязвимой части населения.

Нарушение указанных принципов экономической самодостаточности, сохранения потенциала для производства продовольствия и социальной справедливости может приводить к снижению экономических стимулов для производства и к росту социальной напряженности между различными социальными группами общества.

В-пятых, ПБ связана с нарушением рыночного баланса между "продавцами" и "покупателями" под воздействием различных факторов, не связанных с нехваткой



продовольствия. Например, при ложных сигналах рынка и отсутствии надлежащей политики государства "продавцы" и "покупатели" могут резко изменить стратегии своего рыночного поведения - первые применяют спекулятивные стратегии, а вторые - стратегии сверхрационального накопления, скупая под воздействием слухов все продукты первой необходимости. Следствием спекуляций и сверхрационального накопления на рынке могут стать социальные, а затем и политические конфликты в обществе.

В-шестых, отсутствие необходимого уровня ПБ может быть связано с плохой информированностью граждан о правильном и безопасном питании. Население часто достаточно безразлично относится к потреблению продуктов, которые приготовлены в условиях, не отвечающих требованиям санитарии. Оно не требовательно к политике государства в части безопасности питания, не требовательно к доступу информации о соответствии производства установленным санитарным требованиям, о составе, качестве покупаемых продуктов питания, часто привлекательных внешне, но не обладающих необходимыми потребительскими свойствами и даже вредных. Скрытый голод, как правило, воспринимается населением индифферентно.

Следствием является рост числа болезней, физическая и умственная недоразвитость детей, от чего страдает, прежде наиболее уязвимая часть населения. Лишний вес вследствие нарушения рациона питания также часто становится проблемой.

Как видно, нарушение ПБ может возникать под воздействием относительно устойчивых факторов, связанных с экономическими и социальными проблемами, с неинформированностью общества и сложившимися традициями в питании, так и под воздействием быстро возникающих факторов, связанных с подверженностью общества слухам или недобросовестной рекламе.

Выводы:

- ПБ входит в общую систему наиболее важных и чувствительных рисков для национальной безопасности. Она подвержена воздействию ряда фундаментальных и текущих факторов, которые при неблагоприятных условиях способны вызвать цепную реакцию негативных событий и привести к усилению угроз для всей системы национальной безопасности.
- Основная причина нарушения устойчивости ПБ в проведении неэффективной экономической и социальной политики, которая должна быть не только реактивной, но и проактивной.
- В основе эффективной политики обеспечения ПБ должен лежать устойчивый баланс между интересами различных групп общества, прежде всего, между субъектами отношений в сфере ПБ - между потребителями продовольствия и его производителями и импортерами. Такие неотъемлемые для общества ценности как ответственность, справедливость обязывает государство поддерживать минимально необходимый уровень питания наиболее слабых членов общества на основе критериев социальной справедливости.

Сценарии возникновения угроз для продовольственной безопасности Кыргызской Республики

По оценкам авторов исследования ³ для Кыргызской Республики возможны следующие сценарии, которые могут привести к ухудшению ПБ.

Сценарий 1. Снижение доступности продовольствия, связанное с макроэкономической нестабильностью и снижением уровня жизни населения.

³ Вероятность возникновения сценариев авторами оценивается по четырехбалльной шкале: вероятное в значительной мере, средневероятное, маловероятное, невероятное.



Продолжающийся экономический кризис и экологические проблемы во многих странах приводят к ухудшению жизненного уровня проживающего в них населения. Кыргызстан, в силу определенной интегрированности в мировую экономику, может не избежать таких событий. В данном сценарии может произойти снижение доходов определенной части населения, что приведет к росту бедности и ухудшению экономической доступности продовольствия.

На первом этапе возникнет диспропорция между объемами продовольственных предложений и рыночного (платежеспособного) спроса. При этом из-за инерционности процесса производства и поставки продовольствия продовольственное "предложение" по объему может покрывать или даже превосходить емкость внутреннего рынка, но спрос будет ограничен низкой покупательской способностью населения и естественной в этом случае спекуляцией. На втором этапе, если не предпринимать усилий по стабилизации ситуации, неизбежно произойдет утрата экономического интереса для отечественного сельскохозяйственного производства и проблема может перейти в гораздо более сложную фазу, когда происходит сокращение физического объема продовольствия.

Данный риск (первый этап) мы оцениваем как более высокий, чем маловероятный. Вероятность развития ситуации до второго этапа оцениваем меньше чем маловероятный. Факторами, которые будут препятствовать его развитию являются:

- Предположения что возможное снижение темпа развития экономики Кыргызстана приведет к состоянию экономического кризиса (с массовыми увольнениями, быстрым ростом безработицы, значительным падением уровня жизни и т.д.) является маловероятными. Экономика страны показала свою устойчивость в самый сложное время резкого падения курсов национальных валют и уровня жизни населения соседних стран.

- Наиболее уязвимая часть населения защищена законом и государственным материальным резервом. Эти условия создают резерв времени для принятия экстренных мер.

- С учетом объема неформальной экономики можно предполагать, что численность крайне бедных в действительности меньше. Следовательно, реальная покупательная способность населения может быть больше.

- Кыргызстан – небольшая страна, поэтому ему может быть оказана быстрая помощь со стороны международных организаций, которые отслеживают ситуацию.

Сценарий 2. Снижение доступности продовольствия, связанное со снижением физического объема собственного производства и стихийными бедствиями, а также с резким ростом цен на международных продовольственных рынках.

Природно-климатические условия Кыргызской Республики практически во всех регионах позволяют отнести сельскохозяйственное производство к рискованным. Не смотря на то, что Кыргызстан является вододостаточной страной, в засушливые годы в силу изношенности ирригационных систем, недостатков организации и неэффективности водопотребления может возникнуть сложная ситуация (например, возможное сокращение площади орошаемых земель). В стране нередки сели, которые уничтожают часть посевов и землетрясения, которые могут привести к разрушению дорог и создать препятствия для доставки продовольствия.

Однако природные факторы, оказавшие в прошлые годы существенное влияние на объемы сельхозпроизводства, носили локальный характер. До настоящего времени все природные явления в Кыргызстане не были критическими для продовольственного снабжения населения.

Продовольственный кризис 2007-2008 гг., который охватил многие государства Азии, Африки и Латинской Америки, показал, что мировая продовольственная система также может быть неустойчивой. Основные причины кризиса: дисбаланс производства продовольствия и потребностей из-за опережающих темпов роста платежеспособного



спроса населения на продовольствие; быстрый рост темпов роста населения в мире в развивающихся странах; ухудшение состояния природной среды, ограниченность и сокращение пахотнопригодной земли и пресной воды и др. Однако в настоящее время мировое сообщество предприняло шаги по снижению вероятности возникновения аналогичного кризиса. Но он не исключен, так как многие исходные факторы остались.

В целом сценарий снижения доступности продовольствия в Кыргызстане, связанный со снижением физического объема производства по перечисленным причинам, можно оценивать как **маловероятный**. При этом необходимо иметь ввиду, что любой дефицит основных продуктов питания нарастает быстро, так как изменяется поведение потребителей (они накапливают запасы продовольствия). Поэтому при резком обострении ситуации население столкнется с гораздо более ранним острым дефицитом продовольствия, чем это можно предполагать.

Сценарий 3. Снижение доступности продовольствия, связанное со структурным дефицитом собственного производства⁴.

Структурный дефицит собственного производства по отношению к внутреннему потреблению определяется как постоянная нехватка отдельных продуктов питания отечественного производства для удовлетворения суммарных продовольственных потребностей из-за изменения структуры производства под влиянием политических, рыночных, природных или экологических факторов. Например, производство хлопка в советское время стало монокультурой в Узбекистане, производство фасоли в настоящее время становится монокультурой в Таласской области.

В Кыргызстане из базового списка к таким продуктам может относиться пшеница, по которой структурный дефицит является *накопленным* фактором. Производимая в Кыргызстане пшеница в силу природно-климатических факторов имеет относительно высокую цену и низкую клейковину по сравнению с импортируемой из Казахстана и России. При этом стремление вопреки всему наращивать собственное производство пшеницы, улучшать ее качество через сортообновление столкнется с экономическим препятствием: производство каждой единицы дополнительной продукции потребует от общества все больших совокупных затрат.

В настоящее время возникновение в Кыргызстане проблем снабжения продовольствием, связанных со структурным дефицитом производства является **маловероятным**, так как существующий разрыв компенсируется импортом при условии соблюдения требований законодательства по валютным резервам.

Сценарий 4. Снижение доступности продовольствия, связанное с возникновением конфликтов и кризисных ситуаций.

Политическая ситуация в Кыргызстане после 2010 г. характеризуется стабильностью. Вероятность возникновения серьезных приграничных конфликтов, которые могут ограничить контроль государства над частью территории, прекратить на них сельхозпроизводство и поставку продовольствия также минимальные⁵. Вхождение страны в международные военно-политические организации гарантируют быструю военную помощь. Поэтому вероятность снижения доступности продовольствия, связанная с

⁴ Структурный дефицит является *непреодолимым* или *накопленным* фактором. Фактор является *непреодолимым*, когда существующие условия (природно-климатические, отсутствие пригодной земли сельскохозяйственного назначения и пр.) не позволяют увеличить объем собственного производства того или иного продукта на своей территории. Фактор является *накопленным*, когда под влиянием рыночных сигналов при отсутствии управляющего воздействия государства постепенно происходит структурный сдвиг сельскохозяйственного производства в пользу продуктов, которые являются высокорентабельными, но которые не относятся к числу основных продуктов питания. Меняются технологии, покупается специальная техника, устанавливаются соответствующие хозяйственные связи и др.

⁵ Последний и единственный конфликт был связан с вторжением бандформирований на территорию страны в 1999 г. с территории Таджикистана.



возникновением конфликтов и кризисных ситуаций, является практически равной нулю (**невероятный**).

Сценарий 5. Сочетание различных видов продовольственного дефицита

Существует также вероятность сочетания различных сценариев. Например, сочетание структурного дефицита, который есть, со снижением уровня жизни населения и снижением физического объема производства. При этом даже если каждый из этих факторов изменится в худшую сторону не так существенно, их совокупное воздействие может привести к сбоям поставки на внутренний рынок продуктов питания собственного производства (хлеб, масло, сахар и пр.). Ситуация может усугубиться возникновением панических настроений, слухов.

Вместе с тем, данный сценарий мы считаем в целом меньше, чем **маловероятный** так как для этого должны возникнуть большинство из перечисленных выше рисков. А вероятность такого события значительно меньше вероятности возникновения каждого из них в отдельности.

Выводы

- Обеспечение ПБ является одной из важнейших функций государства, которая реализуется Президентом и Правительством Кыргызской Республики. Решение задач по обеспечению ПБ требует высокого уровня координации всех ветвей власти, точного понимания совокупности проблем и способов их решения, которые соответствуют остроте и уровню рисков для ПБ и ресурсам государства.
- Рассмотренные основные сценарии дестабилизации ПБ в Кыргызстане являются в целом маловероятными, что является фактором устойчивости существующего уровня ПБ. При этом необходима система прогнозирования и предотвращения накопления негативных факторов, которая позволит купировать угрозы на более ранней стадии их возникновения.

1.2. Подходы к формированию политики в обеспечении продовольственной безопасности

Анализ существующих понятий и определений ПБ

Принятая в 1996 году Римская декларация⁶ определила, что "бедность является основной причиной необеспечения ПБ, а устойчивый прогресс в деле искоренения бедности является решающим фактором улучшения доступа к продовольствию". В ней же было сформулировано используемое сегодня понимание ПБ, которое включает направления:

- физическую доступность достаточной в количественном отношении, безопасной и питательной пищи;
- экономическую доступность к продовольствию должного объема и качества, всех социальных групп населения;
- автономность и экономическую самостоятельность национальной продовольственной системы страны;
- надежность, то есть способность национальной продовольственной системы минимизировать влияние сезонных, погодных и иных колебаний на снабжение продовольствием населения всех регионов страны;
- устойчивость, означающую, что национальная продовольственная система развивается в режиме расширенного воспроизводства.

⁶ Римская декларация о всемирной продовольственной безопасности и план действий всемирной встречи на высшем уровне по проблемам продовольствия (Рим, 13 ноября 1996 года).



На сегодняшний день во всех развитых странах существуют законы, концепции и программы о ПБ. Аналогичные документы приняты во всех странах ЕАЭС. Определения ПБ, принятые в нормативных правовых актах, отражают основные подходы к формированию политики в обеспечении ПБ.

Так, в Законе Республики Казахстан⁷ "О национальной безопасности Республики Казахстан" указано, что ПБ предусматривает состояние защищенности экономики, в том числе агропромышленного комплекса, при котором государство способно обеспечить (1) физическую и (2) экономическую доступность населению (3) качественных и безопасных продовольственных товаров, (4) достаточных для удовлетворения физиологических норм потребления и демографического роста.

В Доктрине продовольственной безопасности Российской Федерации⁸ ПБ Российской Федерации определяется как состояние экономики страны, при котором обеспечивается (1) продовольственная независимость Российской Федерации, гарантируется (2) физическая и (3) экономическая доступность для каждого гражданина страны пищевых продуктов, (4) соответствующих требованиям законодательства Российской Федерации о техническом регулировании, в (5) объемах не меньше рациональных норм потребления пищевых продуктов, необходимых для активного и здорового образа жизни.

Близкие по смыслу определения даны в национальных документах Республики Беларусь⁹ и Армении¹⁰.

Законодательство Кыргызской Республики¹¹ определяет продовольственную безопасность как состояние экономики Кыргызской Республики, при котором (1) обеспечивается продовольственная независимость республики и гарантируется (2) физическая и (3) экономическая доступность продовольствия для населения (4) в соответствии с установленными минимальными нормами потребления продуктов питания.

Таким образом, согласно определению состояние ПБ Кыргызской Республики оценивается по следующим критериям:

- (1) обеспечение продовольственной независимости;
- (2) физическая доступность продовольствия для населения;
- (3) экономическая доступность продовольствия для населения.

(4) уровень потребления, который должен соответствовать минимальным нормам потребления продуктов питания.

Отметим, что в отличие от приведенных выше определений ПБ в Казахстане и России, в определении ПБ Кыргызстана отсутствует критерий качества и безопасности. Эти требования вынесены в ст. 7 Закона где указано, что "качество и безопасность продовольственных товаров ... должны соответствовать требованиям, предъявляемым соответствующими техническими регламентами, санитарными, ветеринарными, фитосанитарными нормами и правилами...".

Уровень ПБ, который характеризуется данными критериями, рассматривается как результат, который обеспечивается определенном "состоянием экономики", как основы для непрерывного и устойчивого обеспечения ПБ.

Перечень задач для достижения необходимого "состояния экономики" в Кыргызстане отражается в программно-целевых документах странового и секторального уровней - таких как Национальная стратегия устойчивого развития на период 2013-2017 годы, Программа по переходу КР к устойчивому развитию на 2013-2017 годы, Программа

⁷Принят 6 января 2012 года № 527-IV

⁸Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 30 января 2010 года № 120

⁹Концепция национальной безопасности Республики Беларусь. - Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 10.03.2004 N 252.

¹⁰ Закон О продовольственной безопасности Республики Армения. Принят 07.05.2002

¹¹ Закон Кыргызской Республики О продовольственной безопасности Кыргызской Республики от 4 августа 2008 года N 183



продовольственной безопасности и питания в Кыргызской Республике и др. Два последних документа изменили традиционное видение ПБ в Кыргызской Республике как системы обеспечения критериальных значений и реагирования на различные риски снабжения продовольствием. Они расширили целевые ориентиры обеспечения ПБ, направленные на повышение качества питания и улучшение здоровья населения страны.

Принципиальным изменением стала гармонизация вопросов обеспечения ПБ и питания с используемой в мировой практике концепцией ПБ, в основе которой заложены четыре компонента: наличие продовольствия; доступность продовольствия; использование продовольствия и стабильность обеспечения продовольствием.

Расхождение законодательства Кыргызстана и позиции ФАО в определении понятия "продовольственная безопасность"

Во всех приведенных определениях ПБ стран ЕАЭС, включая Кыргызстан, она связывается с способностью обеспечивать населения продуктами, прежде всего, отечественного производства. Это не совпадает с позицией ФАО, который в числе основных положений Концепции продовольственной безопасности выделяет главные:¹²:

- ПБ — не самообеспечение продовольствием;
- страна должна производить достаточное количество продуктов для своих нужд, если у нее есть сравнительные преимущества;
- страна должна быть в состоянии импортировать необходимое количество продовольствия и удовлетворять потребности своих граждан в нем;
- правительства должны обеспечить физическую и экономическую доступность безопасного продовольствия.

Это принципиальное отличие от изложенных выше подходов стран ЕАЭС, включая Кыргызстан. То есть существует фундаментальный выбор экономической политики для обеспечения доступности продуктов питания - или опираться, прежде всего, на собственные возможности, или учитывая существование мировых продовольственных рынков, ориентироваться на обеспечение экономической доступности к продовольствию с учетом доступа и к этим рынкам. В Кыргызстане, как показано выше, политический выбор уже сделан в пользу достижения должного уровня ПБ на основе продовольственной независимости.

Переводя данный тезис в экономические термины можно сказать, что для обеспечения экономической доступности продовольствия объектом политики государства должна быть или поддержка преимущественно "предложения" продуктов питания - то есть сельхозпроизводителей, или поддержка преимущественно "спроса" - то есть покупательной способности потребителей. Отметим, что чистого выбора "или-или" на практике не существует, но тем не менее выбор важен.

В первом подходе важнейшим критерием ПБ становится уровень собственного производства основных видов продовольствия в объеме, который соответствует заданным критериям. Страна, которая сама производит не менее 80% основных продуктов питания, относится к числу благополучных в части ПБ. Преимуществом данного подхода является снижение зависимости от внешних продуктовых рынков, повышение способности государства обеспечить текущие и чрезвычайные потребности населения в продовольствии за счет собственных ресурсов.

Основной недостаток данного подхода - это неспособность отечественных сельхозпроизводителей обеспечивать конкурентоспособное (по ценам) сельскохозяйственное производство по отдельным продуктам. Усилия по снижению цен и росту объемов производства критически важной для ПБ продукции влекут существенные

¹² Н. Шагайда, В. Узун. Продовольственная безопасность: проблемы оценки. - Вопросы экономики. 2015. № 5. С. 63—78.



дополнительные затраты общества для стимулирования такого производства. То есть данный подход требует роста прямых и косвенных затрат общества для достижения ПБ, которые по соотношению затрат и выгод могут быть неэффективными.

При втором подходе, который соответствует мнению ФАО, основным критерием ПБ является уровень потребления населением продовольствия. При этом неважно за счет каких источников продовольствия – собственных или ввезенных это достигается. Главное - более низкие цены и устойчивость снабжения. То есть отечественное сельское хозяйство не рассматривается как единственный или основной поставщик продовольствия, достижение ПБ ориентировано на приобретение продовольствия с активным использованием возможностей международного сотрудничества и помощи.

Преимуществом данного подхода является снижение для потребителя цены на продовольствие, что повышает экономическую доступность продуктов питания. Увеличение открытости международных рынков продовольствия, сокращение протекционизма сделает такой подход устойчивым.

Другим преимуществом является большая ориентированность сельхозпроизводителей на рыночный спрос, что позволяет им производить наиболее востребованные на рынке продукты питания, экспортировать их без каких-либо ограничений и тем самым, повышать эффективность собственного производства. Дополнительным эффектом может стать снижение бедности в сельских регионах. Кроме того, такой подход требует меньше усилий государства для поддержки сельского хозяйства для обеспечения ПБ.

Основной риск данного подхода - это быстрое ухудшение ПБ по ключевым продуктам, производство которых в стране-импортере не налажено, в случае кризиса и создания/повышения барьеров на международном рынке продовольствия. Это может произойти из-за резкого сокращения "предложения" на международных рынках, например, из-за сокращения производства в силу природно-климатических факторов, вводом странами экспортерами квотирования, лицензирования и др. при нехватке продовольствия на их внутреннем рынке.

Выводы

- Политика обеспечения ПБ в Кыргызстане предполагает решение вопросов развития экономики в целом, достижения должного уровня "состояния экономики" для удовлетворения потребности населения в продовольствии.

- Состав критериев, применяемых для оценки ПБ, определяет приоритетные направления политики обеспечения ПБ. Законодательство Кыргызстана не включает безопасность продуктов питания в определение ПБ. Ограниченность состава критериев оценки ПБ может привести к некомплексности всей политики обеспечения ПБ.

- Важнейшим вопросом политики обеспечения ПБ является оценка рисков для ПБ в контексте подходов к обеспечению ПБ и уровень минимальных гарантий питания для более слабых членов общества.

В Кыргызстане, как и во всех странах ЕАЭС, политика обеспечения ПБ ориентирована на развитие собственного сельского хозяйства. Из этого следует, что риски нехватки продовольствия, которые невозможно компенсировать закупкой продовольствия из-за рубежа, в том числе из стран ЕАЭС, оцениваются очень высоко. Собственное производство снижает зависимость от импорта, но вынуждает поддерживать производство некоторых продуктов, которые в равных условиях на рынке неконкурентны.

В Кыргызстане активно применяются различные социальные программы поддержки социально уязвимой части населения. Поддержка общества выражается в прямой финансовой, материальной, в том числе продовольственной помощи. Помощь - есть проявление справедливости всего общества к его слабым членам, размер помощи - уровень



справедливости, который может себе позволить общество. Как будет показано ниже в 3.2. Доступность продовольствия, часть населения, не смотря на оказываемую поддержку, испытывает устойчивый недостаток в энергетической ценности питания.

- Показательным фактом нечеткости и не комплексности политики обеспечения ПБ в Кыргызстане является отсутствие данных во сколько обществу обходится дополнительно поддержка неконкурентного собственного производства отдельных видов продуктов питания из базового списка вместо закупки его из-за рубежа и во сколько обществу обходится соблюдение существующего уровня критерия «справедливость», который складывается из затрат на поддержку слабых членов общества.

Общественное обсуждение этих политик, знание фактических затрат на обеспечение ПБ могло бы способствовать оптимизации политики обеспечения ПБ в целом по стране.

1.3. Основные направления политики повышения продовольственной безопасности в Кыргызской Республике

Политика обеспечения ПБ в любой стране зависит от уровня развития экономики в части потребления может иметь несколько уровней приоритетов (предложены П. В. Михайлушкиным¹³).

Уровень 1 - защита наименее обеспеченных слоев населения. Основной способ решения - наращивание производства наиболее дешевых, легко производимых продуктов в номенклатуре базового списка.

Уровень 2 - коренное улучшение структуры питания за счет существенного роста удельного веса более дорогих и богатых белками и витаминами продуктов. Основной способ решения - повышение требований к качеству продуктов, соответственно изменению структуры спроса и роста расходов на питание, наращивание производства продуктов, богатых белками и витаминами.

Уровень 3 - постепенное наращивание в рационе энергетически ценной и деликатесной продукции. Основной способ решения - резкий рост требований к качеству продуктов, рост специализации сельскохозяйственного производства страны на международных продовольственных рынках - опять же соответственно изменению структуры и объема спроса и расходов наращивание производства продуктов для внутреннего рынка и для экспорта, импорт без ограничений непродуцируемых в стране конкурентных на внутреннем рынке и деликатесных продуктов в удовлетворяющих потребности объемах.

Уровень 4 - потребление экологически безопасной продукции в широком ассортименте. Основной способ решения - стимулирование производства экологически чистой продукции, использования технологий, исключающих применение биостимуляторов, пестицидов и гербицидов, широкая интеграция страны в международные рынки качественных продуктов.

Кыргызстан с учетом состояния экономики, в настоящее время нацелен на защиту наименее обеспеченных слоев населения и, в определенной мере, на улучшение структуры питания за счет роста удельного веса более богатых белками и витаминами продуктов. Это нашло отражение в Законе КР О продовольственной безопасности Кыргызской

¹³П. В. Михайлушкин Условия и основные критерии обеспечения продовольственной безопасности.
<http://cyberleninka.ru/article/n/usloviya-i-osnovnye-kriterii-obespecheniya-prodovolstvennoy-bezopasnosti-1>



Республики¹⁴ и в Положении о мониторинге и индикаторах продовольственной безопасности Кыргызской Республики¹⁵.

Однако в перспективе страна должна стремиться улучшать уровень продовольственного обеспечения, стремиться обеспечивать структуру питания, позволяющую совершенствовать природу человека, продлевать его активную жизнедеятельность. Достижение целей обеспечения ПБ потребует проведения целеориентированной политики в трех направлениях.

Во-первых, это развитие экономики, которая должна быть в состоянии обеспечивать установленные обществом критерии продовольственной обеспеченности. В этом направлении необходимо исходить из требования систематического роста уровня обеспеченности населения продовольствием по широкому кругу критериев оценки обеспеченности продовольствием и устойчивости сельскохозяйственного производства.

Во-вторых, это повышение эффективности органов государственного управления, которые в совокупности представляют систему управления ПБ. В перспективе должна быть создана эффективная система управления ПБ, имеющая высокие оценки как по достигнутым результатам, так по затратам ресурсов общества на ее функционирование. Общество должно знать сколько ему стоит обеспечение ПБ. Соответствующие госорганы должны в рамках своих полномочий и функций формировать эффективную политику по обеспечению ПБ, располагать эффективными механизмами и инструментами прогнозирования, предотвращения рисков для ПБ, воздействия на субъектов хозяйственной деятельности, которые в рамках своей деятельности способствуют достижению цели обеспечения ПБ.

В-третьих, совершенствование институтов и нормативно-правовой базы, включая законы, регламенты, инструкции, которые создают среду для принятия управленческих решений в сфере ПБ и должны способствовать достижению цели обеспечения ПБ.

Это направление должно развиваться исходя из требований по эффективности нормативных правовых актов. Они должны оцениваться по благоприятности правовой среды для деятельности субъектов экономической деятельности в сфере снабжения населения продовольствием, по критерию затраты-выгоды, а также по уровню гармонизации интересов различных групп общества: интересов сельхозпроизводителей и импортеров продовольствия, интересов обеспеченных членов общества и уязвимых групп общества и др.

Выводы

- все общество при всем многообразии типов потребительского спроса в целом должно постоянно двигаться к более высокому уровню потребления, определяемому качеством и полезностью питания. Это должно стать одной из целей политики ПБ.
- при этом насколько бы вперед не продвигалась наиболее обеспеченная часть общества в росте потребительских предпочтений, поддержка бедствующих (или отстающих в платежеспособном потребительском спросе) членов общества должна считаться приоритетом политики ПБ.
- направления политики по повышению ПБ целесообразно сосредоточить в главных направлениях - улучшение состояния экономики, совершенствование управления и развитие нормативно-правовой базы для ПБ.

¹⁴ Статья 9 Закона КРО продовольственной безопасности Кыргызской Республики от 4 августа 2008 года N183

¹⁵ Утверждено Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 3 марта 2009 года № 138



2. УПРАВЛЕНИЕ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТЬЮ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

2.1. Нормативно-правовая основа для регулирования вопросов продовольственной безопасности

В Кыргызстане создана достаточно развитая система нормативных правовых актов (НПА), которые в той или иной степени регулируют отношения связанные с обеспечением ПБ. Основными нормативно-правовыми актами регулирующими вопросы ПБ являются следующие.

Закон "О продовольственной безопасности" (от 4 августа 2008 года N 183) вводит основополагающие регулирование. Данное в нем определение "продовольственной безопасности" имеет ключевое влияние на определение направлений политики обеспечения ПБ (подробно рассмотрено в 1.2. Подходы к формированию политики в обеспечении продовольственной безопасности).

Закон указывает основных субъектов правоотношений в сфере ПБ - это население республики, социально уязвимые слои населения, отечественные хозяйствующие субъекты и уполномоченные государственные органы исполнительной власти в пределах своей компетенции. Регулирование правоотношений между субъектами направлено:

- на установление критериев обеспеченности населения продовольствием;
- на оказание государственной поддержки производству продуктов питания;
- на координацию действий по управлению и принятию решений, связанных со стабильным и бесперебойным снабжением республики продовольствием;
- на организацию мероприятий в случае возникновения кризисной ситуации, связанной с продовольственной безопасностью;
- на предоставление информации, о мониторинге и анализе в сфере продовольственной безопасности;
- на обеспечение качества и безопасности продовольственных товаров.

Анализ Закона по регулированию отношений в четырех компонентах ПБ: Наличие, Доступность, Использование и Стабильность показал следующее.

"Наличие продовольствия" определяется сочетанием запасов государственного материального резерва, импорта, продовольственной помощи и собственного производства. Каждый из перечисленных компонентов "наличия" в Законе конкретизирован (ст. 3, п. 4 Закона).

Доступность продовольствия для населения в Законе разделена на физическую и экономическую. Определение физической доступности никак не конкретизируется, кроме того, что "продукты питания должны быть доступными как в отношении их физического наличия, так и в отношении покупательской способности" (ст. 3, п.5).

В определении цели обеспечения ПБ доступность продовольствия связывается с количеством продуктов питания в соответствии с минимальными нормами потребления. Экономическая доступность конкретизируется в ряде статей Закона, прежде всего, в ст. 4 об основных направлениях государственной поддержки производства продуктов питания, в ст. 5 о мероприятиях при кризисных ситуациях, и в ст. 9 относительно критериев достижения ПБ. При этом в ст. 9 речь идет о доступе только уязвимых групп населения, а не всех социальных групп населения.

Регулирование *"Использования продовольствия"* связывается с важностью обеспечения качества и безопасности (ст. 7), но данная статья оставляет регулирование этих вопросов соответствующим техническим регламентам, санитарным, ветеринарным, фитосанитарным нормам и правилам и т.д.



В Законе отсутствует статьи, регулирующие вопросы питания. Однако необходимо отметить, что в настоящее время Правительством инициировано внесение изменений в законопроект «О продовольственной безопасности Кыргызской Республики». В законе предлагается рассматривать вопросы о ПБ Кыргызской Республики с учетом здорового питания. Предложенные поправки в законопроект находятся на рассмотрение в Жогорку Кенеше КР.

Регулирование в компоненте "Стабильность продовольствия" осуществляется в части вмешательства в ценообразование при кризисных ситуациях, связанных с продовольственной безопасностью - гарантированные цены на сырье, доставка и распределение основных продуктов питания по доступным ценам для социально уязвимых слоев населения. В статье 6 предлагаются мероприятия по мониторингу и анализу индикаторов в сфере продовольственной безопасности, что предполагает постоянное отслеживание состояния.

Анализ Положения "О мониторинге и индикаторах продовольственной безопасности" и постановления "Об утверждении среднефизиологических норм потребления основных продуктов питания для населения" дан в параграфе 2.4. Мониторинг и оценка продовольственной безопасности и питания.

Кроме перечисленных НПА, отнесенных нами к основным, действуют ряд других НПА, которые регулируют отношения в пределах каждой компоненты ПБ.

Наличие продовольствия

Наличие продовольствия определяется собственным производством, запасами государственного материального резерва, импортом, продовольственной помощью. Основные НПА, регулирующие отношения в компоненте "наличие", следующие.

Целями **Закона о развитии сельского хозяйства** являются **обеспечение продовольственной безопасности** (от 26 мая 2009 года № 166), развитие агропродовольственного сектора, создание условий для производства конкурентоспособной с/х продукции и развитие социальной и другой инфраструктуры для жителей села. Положения Закона направлены на содействие созданию в стране высокопродуктивного сельского хозяйства и решение задач ПБ через рост производства продукции. При этом закон не разделяет нормы, регулирующие развитие сельского хозяйства и регулирование, направленное на обеспечение ПБ.

Положение о порядке применения интервенций на рынке сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия (Постановление Правительства КР от 27 ноября 2008 года № 651) детализирует статью 5 Закона о продовольственной безопасности и направлено на защиту и регулирование внутреннего рынка на основе государственных закупочных интервенций и государственных товарных интервенций для стабилизации рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия.

Защита внутреннего рынка также обеспечивается **Законом "О защитных мерах"** (от 31 октября 1998 года №141), который регулирует объемы и условия поставок продукции в страну, при которых возможно причинение серьезного вреда или возникновение его угрозы отечественным производителям, а также интересам Кыргызской Республики.

Наличие достаточного количества продуктов питания в запасах государственного материального резерва, следующая составная часть наличия продовольствия. **Закон КР "О государственном материальном резерве"** (от 26 мая 2014 года № 78) регулирует формирование, размещение, хранение, использование, пополнение, освежение и замену запасов государственного материального резерва. Одной из предназначений Закона является выполнение государственных и целевых программ по осуществлению мероприятий по обеспечению продовольственной безопасности страны. Нормы Закона, в



основном, нацелены на распределение уже имеющихся или поступивших запасов, отсутствует регулирование, направленное на предотвращение дефицита запасов.

Продовольственная помощь, еще одна составная часть наличия продовольствия, которая регулируется **Положением "О порядке приема и распределения гуманитарной помощи в Кыргызской Республике"** (Постановление Правительства КР от 10 октября 2007 года №459). В нем предусмотрены мероприятия по распределению уже поступившей помощи, но отсутствуют механизмы по поиску источников предоставления помощи в зависимости от дефицита наличия основных продуктов питания.

Импорт, как механизм обеспечения продовольственной безопасности, предусмотрен в Законе о продовольственной безопасности, в котором для достижения ПБ предусмотрена возможность финансирования из государственного бюджета поставок основных продуктов питания.

Таким образом, в компоненте "Наличие продовольствия" нормативно-правовая база охватывает все его элементы: регулирование собственного производства, запасов материального резерва, импорта, продовольственной помощи. Однако, как отмечено выше, каждый НПА имеет сферы, в которых обнаруживается недостаточная регулированность, что создает риски при управлении всем процессом обеспечения ПБ.

Доступность продовольствия

Основной целью, данного компонента является обеспечение стабильного доступа к продовольствию для уязвимых групп населения и их защита от воздействия высоких цен на продовольствие. Основные НПА, регулирующие отношения в компоненте "Доступность", относятся к регулированию вопросов социальной поддержки и не относятся к предмету данного исследования.

Использование продовольствия

Целью компонента является обеспечение безопасности производимого и ввозимого продовольствия, а также доступность наиболее уязвимых групп населения (прежде всего, детей) к полноценному питанию, доступность для населения продуктов, обогащенных (фортифицированных) важными для здоровья добавками.

Государственными инструментами направленными на обеспечение безопасности продукции являются всевозможные технические регламенты, санитарно-эпидемиологические правила и нормативы, лицензии на производство и реализацию продукции.

Закон об основах технического регулирования (от 22 мая 2004 года N 67), является одним из основных законов, устанавливающие требования к техническим регламентам, аккредитации, сертификации, а также осуществление государственного контроля, за их исполнением. Основной целью разработки **технических регламентов** является, обеспечения защиты жизни и здоровья людей при употреблении продуктов питания, а также предупреждения действий со стороны производителей и распространителей вводящих в заблуждение потребителей. Существуют многочисленные технические регламенты, относящиеся к безопасности пищевых продуктов - о безопасности хлеба, хлебобулочных и макаронных изделий, пищевой йодированной соли, безалкогольных напитков и др. Сюда же относятся НПА по обеспечению экологической безопасности, гигиене производства пищевых продуктов.

Меры по защите здоровья населения также обеспечивают **Закон Об общественном здравоохранении** (от 24 июля 2009 года N 248) и **санитарно-эпидемиологические правила и нормы** (СанПиН). Они определяют санитарные требования к размещению, устройству, планировке, санитарно-техническому состоянию, содержанию предприятий, к условиям труда и личной гигиене персонала и др. Целью является предотвращение



возникновения и распространения инфекционных и неинфекционных заболеваний среди населения Кыргызской Республики. Санитарные правила, также предусматривают ответственность перед законом за нарушение требований.

Закон О питьевой воде (от 25 марта 1999 года № 33) регулирует отношения в области хозяйственно-питьевого водоснабжения населения и обеспечения качества питьевой воды.

Закон о лицензионно-разрешительной системе (от 19 октября 2013 года №195) регулирует лицензирование отдельных видов деятельности, действий и операций осуществляется в целях установления барьеров для входа на рынок некомпетентных производителей и продавцов, в частности продовольствия, предотвращения нанесения ими вреда жизни, здоровью людей, окружающей среде, собственности, общественной и государственной безопасности, а также управления ограниченными государственными ресурсами.

Основные НПА, регулирующие права и защиту потребителей

Целью **Закона о защите прав потребителей** (от 10 декабря 1997 года № 90) является защита прав потребителей на приобретение товаров надлежащего качества и безопасных для жизни и здоровья потребителей. Закон устанавливает требования к информации указанной на упаковке по обеспечению качества продуктов питания. Информация должна содержать наименование продукта, данные о производителе, стране происхождения, сроке годности, а также сведения о содержимом и составе продукта.

В **Законе о рекламе** (от 24 декабря 1998 года № 155) присутствуют механизмы, направленные на защиту здоровья населения. Закон запрещает любую рекламу табака и табачных изделий, а также предусматривает защиту несовершеннолетних при производстве, размещении и распространении рекламы. Также в Законе предусмотрены нормы направленные на предупреждение нарушений законодательства, описаны нормы ненадлежащей рекламы, которая способна ввести потребителей рекламы в заблуждение или нанести вред здоровью.

Также государство законодательно обязывает производителей информировать потребителей о характеристиках продукции, оставляя за ними право выбора качественной продукции, при этом осуществляя надзор и контроль за исполнением указанных нормативов.

Основные НПА, регулирующие улучшение питания для отдельных групп населения и повышение качества продуктов питания жизненно необходимыми ингредиентами, следующие.

Младенцы и дети младшего возраста. Закон О защите грудного вскармливания детей и регулировании маркетинга продуктов и средств для искусственного питания детей (от 17 декабря 2008 года № 263) направлен на охрану здоровья детей, в частности младенцев и детей младшего возраста, путем защиты и пропаганды грудного вскармливания детей, регулирования маркетинга продуктов и средств для искусственного питания детей.

Дети посещающие дошкольные образовательные организации (ДОО). Закон О дошкольном образовании (от 29 июня 2009 года N198) определяет обязанности ДОО на обеспечение детей питанием, соответствующим их возрасту и физиологическим нормам потребления пищевых веществ. Также Законом определяются нормы по организации питания детей в ДОО, такие как обеспечение безопасными доброкачественными продуктами питания и ответственность за предоставляемое питание. Законом определен государственный орган ответственный за контроль и надзор качества питания.

Учащиеся школ. В 2006 году Указом Президента КР "Об организации питания учащихся 1-4 классов в общеобразовательных школах Кыргызской Республики" (от 12.07.2006 г. N 372) и Постановлением Правительства Об утверждении Положения "Об организации питания учащихся в общеобразовательных школах Кыргызской Республики"



(от 18.09.2006 г. № 673), в целях создания необходимых условий для полноценной учебы учащихся и обеспечения их дополнительной социальной поддержки во всех государственных и муниципальных школах организовано бесплатное питание учащихся 1-4 классов из расчета 5 сомов в день на ученика (с 2008 г. - 7 сомов; в г.Бишкек - 14 сомов). В 2014 году в целях улучшения организации школьного питания было принято Постановление Правительства Об Основных направлениях развития школьного питания в Кыргызской Республике (от 26 декабря 2014 года № 734), целью которого является усиление государственных гарантий системы школьного питания в пищевых продуктах.

Учащиеся профессиональных лицеев и училищ. Закон О начальном профессиональном образовании (от 26 ноября 1999 года № 129) предусматривает государственную поддержку посредством предоставления обучающимся в государственных образовательных организациях начального профессионального образования пособий и льгот, в том числе на питание.

С целью улучшения питания **населения** страны приняты следующие НПА. Закон о профилактике йододефицитных заболеваний (от 18 февраля 2000 года № 40) определяет систему государственных мероприятий по профилактике йододефицитных заболеваний на территории Кыргызской Республики. Закон об обогащении муки хлебопекарной (от 11 марта 2009 года № 78) Определяет правовые основы обеспечения населения Кыргызской Республики безопасной мукой, обогащенной (фортифицированной) витаминно-минеральной или минеральной добавкой.

Таким образом, в компоненте "Использование продовольствия" нормативно-правовая база охватывает все важные элементы: безопасность производимой и ввозимой продукции, защита потребителей, обеспечение безопасными и доступными продуктами питания наиболее уязвимых категорий населения, улучшение питания населения за счет доступа к продуктам с жизненно необходимыми ингредиентами. Важным условием реализации требований законодательства, помимо эффективной правоприменительной практики, является достаточность финансирования всех мероприятий. Однако в этой части существуют проблемы, что сказывается на результативности применения законодательства.

Стабильность обеспечения продовольствием

Целью компонента является обеспечение стабильности поставок продовольствия, что предполагает стабильность сельскохозяйственного производства в условиях глобального потепления, рациональное использование природных ресурсов, недопущения их деградации, устойчивость ценообразования и достаточность финансовых ресурсов для закупок продовольствия за рубежом в кризисный период.

Устойчивость процесса производства продовольствия связана, прежде всего, с устойчивостью основных природных факторов сельскохозяйственного производства. В этом направлении принят **Закон Общий технический регламент по обеспечению экологической безопасности в Кыргызской Республике** (от 8 мая 2009 года № 151), имеющий целью регулирование процессов производства, которые применяются или будут применяться на объектах хозяйственной или иной деятельности, для которых установлена категория опасности или для планируемой деятельности которых требуется оценка воздействия на окружающую среду, а также процессы хранения, перевозки и утилизации продукции.

Закон Об охране окружающей среды (от 16 июня 1999 года № 53) определяет политику и регулирует правовые отношения в области природопользования и охраны окружающей среды в Кыргызской Республике.

Постановление Правительства КР Об утверждении приоритетных направлений адаптации к изменению климата в Кыргызской Республике до 2017 года (от 2 октября



2013 года № 549), который определяет поддержку конкретных мероприятий, направленных на смягчение негативных последствий изменения климата для населения, страны и отраслей экономики по приоритетным направлениям: водные ресурсы, сельское хозяйство, энергетика, чрезвычайные ситуации, здравоохранение, лес и биоразнообразие.

Кыргызская Республика является участником международных конвенций по борьбе с изменением климата (**Закон КР О присоединении Кыргызской Республики к Рамочной Конвенции ООН об изменении климата и Конвенции ЕЭК ООН по трансграничному загрязнению воздуха на большие расстояния** от 14 января 2000 года № 11; **Закон КР О ратификации киотского протокола к рамочной конвенции организации объединенных наций об изменении климата** от 15 января 2003 года №9)

В Кыргызстане действует законодательство, обеспечивающее регулирование пользования природными ресурсами. Среди них в сфере управления землепользованием.

Земельный Кодекс (от 2 июня 1999 года № 45), который регулирует земельные отношения, порядок осуществления и прекращения прав на землю и их регистрацию. Также направлен на создание земельно-рыночных отношений в условиях государственной, муниципальной и частной собственности на землю и рационального использования земли и ее охраны.

Закон Об охране плодородия почвы земель сельскохозяйственного назначения (от 10 августа 2012 года № 165), который регулирует отношения в области охраны почв, плодородия, сохранения качества и защиты от деградации и других негативных явлений, связанных с владением, использованием, распоряжением земель сельскохозяйственного назначения.

Закон О переводе (трансформации) земельных участков (от 15 июля 2013 года N 145), который определяет правовые основы, условия и порядок перевода (трансформации) земель из одной категории в другую или из одного вида угодий в другой.

В соответствии с **Положением о Мониторинге земель сельскохозяйственного назначения Кыргызской Республики** (от 1 марта 1999 года N 115) ведется мониторинг земель сельскохозяйственного назначения для своевременного выявления изменений земельных угодий их оценки предупреждения и устранения последствий негативных процессов.

Ряд НПА, регулирующих землепользование, направлены на определенные категории земель. Пользование пастбищами регулируются **Законом КР О пастбищах** (от 26 января 2009 года № 30). Действия закона направлены на управление, улучшение и использование пастбищами. Пользование лесами регулируется **Лесным Кодексом КР** (от 8 июля 1999 года N 66). Лесное законодательство направлено на охрану, защиту, воспроизводство лесов, обеспечение рационального и неистощительного использования, сохранения биологического разнообразия лесных экосистем, повышения экологического и экономического потенциала лесов, удовлетворения потребностей общества в лесных ресурсах.

Водное законодательства включает в себя следующие основные НПА.

Водный кодекс КР (от 12 января 2005 года № 8) регулирует водные отношения в сфере использования, охраны и развития водных ресурсов для гарантированного, достаточного и безопасного снабжения водой населения Кыргызской Республики, охраны окружающей среды и обеспечения рационального развития водного фонда республики.

Закон КР О воде (от 14 января 1994 года № 1422-XII) регулирует отношения в сфере использования и охраны водных ресурсов (вод), предотвращение экологически вредного воздействия хозяйственной и иной деятельности на водные объекты и водохозяйственные



сооружения и улучшение их состояния, укрепление законности в области водных отношений.

Постановление ЖК КР Об обеспечении водно-ирригационной независимости КР (от 26 июня 2008 года № 566-IV) направлено на предотвращение межнациональных конфликтов, защиты конституционных прав граждан и обеспечения государственной продовольственной безопасности, Жогорку Кенеш Кыргызской Республики.

Постановление Правительства КР Правила охраны поверхностных вод КР (от 14 марта 2016 года № 128) регулируют вопросы охраны поверхностных вод от загрязнения, засорения и истощения, при осуществлении водопользователями различных видов хозяйственной деятельности, , независимо от их организационно-правовой формы, а также регламентируют порядок осуществления мероприятий по охране поверхностных вод.

Стабильность предполагает создание постоянно действующей системы мониторинга изменения цен на продовольственные продукты. Регулирование обеспечивается на основании **Постановления Правительства О государственном регулировании цен на отдельные виды социально значимых товаров** (от 22 апреля 2009 года № 242), которое направлено на сдерживание темпов роста цен на социально-значимые товары, обеспечения экономической доступности продуктов питания для социально уязвимых слоев населения Правительство Кыргызской Республики.

Таким образом, в компоненте "Стабильность обеспечения продовольствием" нормативно-правовая база охватывает важные элементы: снижение рисков для стабильности сельскохозяйственного производства в условиях глобального потепления, недопущения деградации и рациональное использование природных ресурсов, стабильность цен. Здесь важным является достаточность внимания правительства к указанным рискам, что должно отразиться в программно-целевых документах и планах действий, а также достаточность финансирования всех мероприятий.

Выводы

- Законодательство КР, направленное на регулирование отношений в сфере продовольственной безопасности, охватывает все компоненты ПБ: наличие, доступность, использование и стабильность.
- Вместе с тем, имеют место явные пробелы в регулировании. Например, в Законе о ПБ физическая доступность, вовсе не выделена как отдельный компонент, а экономическая – рассматривает доступ только уязвимых групп населения и то в случае возникновения продовольственного кризиса, а не всех социальных групп населения. Компонент "Использование" указан косвенно как мера достижения продовольственной безопасности «если обеспечены качество, калорийность и безопасность пищевых продуктов», отсутствует регулирование питания и др. Слабо прописана ответственность за обеспечение нормативов ПБ, отсутствует механизм регулирования межведомственной координации (горизонтальной и вертикальной) для комплексного подхода решения вопросов продовольственной безопасности.
- Для регулирования отношений в каждом отдельном компоненте "Наличие", "Доступность", "Использование", "Стабильность" также имеется развитая система НПА. При она также имеет недостатки. Эффективность правоприменения законодательства сталкивается с неустановленной ответственностью соответствующих государственных органов за выполнение установленных норм, нехваткой финансирования, а также с недостаточным вниманием госорганов к рискам для сельскохозяйственного производства, связанным с необходимостью адаптации к изменению климата.



Рекомендации

- Закон О продовольственной безопасности должен комплексно охватывать все компоненты продовольственной безопасности вводя полное и адекватное регулирование по каждому из них: наличие, доступность, использование и стабильность. Существенным моментом является восполнение в законодательстве пробела относительно питания населения.
- Комплексность также должна подразумевать конкретизацию механизма управления продовольственной безопасностью, определение ответственности за ее не обеспечение, включая не обеспечение должным финансированием.
- Вступление Кыргызстана в ЕАЭС, в перспективе полная реализация четырех свобод - товаров, услуг, капитала и рабочей силы должна позволить устранить любые потенциальные барьеры для беспрепятственной поставки в страну отдельных видов продовольствия, которые в изобилии и дешевле производятся в странах-членах ЕАЭС. Целесообразно оценить новые возможности обеспечения ПБ, которые необходимо отразить в законодательстве.
- Необходимо уточнить и расширить состав применяемых индикаторов оценки ПБ по четырем основным направлениям обеспечения ПБ, придать всем индикаторам целевые значения. Кроме того, целесообразно ввести интегральные показатели оценки ПБ Кыргызской Республики и соответствующие методики для их расчетов, усилить механизм и инструментарий оперативного представления информации о ситуации на продовольственном рынке.
- Решение вопросов продовольственной безопасности необходимо рассматривать как межсекторальную задачу, что должно найти отражение во всей системе соответствующих НПА. Наличие в нормативно-правовых актах четко прописанных ролей и ответственности государственных органов при реализации политик усилит процесс взаимодействия в реализации программы по продовольственной безопасности и питанию.

2.2. Стратегии и программы в области обеспечения продовольственной безопасности и питания

В Кыргызской Республике существуют и разработаны ряд программно-целевых документов, в которых отражена политика обеспечения ПБ целиком или в ее отдельных компонентах. Страновые документы Кыргызстана:

- Национальная стратегия устойчивого Развития Кыргызской Республики на период 2013-2017 годы (далее НСУР);
- Программа по переходу Кыргызской Республики к устойчивому развитию на 2013-2017 годы (далее ППУР);
- Программа продовольственной безопасности и питания в Кыргызской Республике на 2015-2017 годы (далее Программа).

Эти документы содержат политики и меры, направленные на реализацию целостного системного подхода в понимании проблем ПБ и обеспечении скоординированных действий по достижению установленных целей.

В Кыргызстане также приняты и разработаны ряд секторальных документов, такие как:

- Национальная программа реформирования системы здравоохранения Кыргызской Республики "Денсоолук" на 2012-2016 годы;
- Стратегия развития систем питьевого водоснабжения и водоотведения населенных пунктов Кыргызской Республики до 2026 года;



- Программа развития социальной защиты населения Кыргызской Республики на 2015-2017 годы;
- Приоритетные направления адаптации к изменению климата в Кыргызской Республике до 2017 года;
- Концепция развития национальной инфраструктуры качества Кыргызской Республики на период до 2020 года;
- Стратегия развития автомобильного транспорта Кыргызской Республики на 2012-2015 годы;
- Программа Правительства Кыргызской Республики Доверие и единство;
- Стратегия охраны и укрепления здоровья населения Кыргызской Республики до 2020 года ("Здоровье - 2020");
- Стратегия РМПИ (SUN)-движения Кыргызской Республики на 2016-2020.

Эти и другие подобные документы ориентированы на решение задач в соответствующих секторах экономики и социальной сферы, при этом они содержат политики и меры по отдельным направлениям обеспечения ПБ.

По мнению авторов данного исследования, политика обеспечения ПБ предполагает целостное понимание совокупности проблем и системный подход при их решении. Анализ перечисленных выше программно-целевых документов показал наличие существенных проблем в целостности и полноте политики обеспечения ПБ, прежде всего, в страновых документах. Наличие проблем в этих ключевых для политики обеспечения ПБ документах сняло необходимость представления в данном исследовании анализа секторальных программно-целевых документов, так как это не может повлиять на результаты проведенной оценки. Поэтому ниже представлен анализ политики обеспечения ПБ только в страновых документах.

Национальная стратегия устойчивого Развития Кыргызской Республики на период 2013-2017 годы

ПБ в проблемном комплексе стратегии не выделена как самостоятельная и рассматривается в контексте экологических угроз и рисков, включая проблемы утраты биоразнообразия, деградации сельхозугодий, недостаток поливной и нехватка пресной воды, адаптации к изменению климата. Как риск отмечается значительная зависимость страны от внешних продовольственных рынков.

При этом обеспечение ПБ заявлено как одно из четырех ключевых направлений экономической политики на среднесрочную перспективу. Достижение цели ПБ видится через повышение объема внутреннего производства и производительности в сельском хозяйстве, а также создание государственных резервов в достаточном объеме.

В НСУР в разделе по развитию агропромышленного комплекса цель обеспечения ПБ прямо указана. В контексте обеспечения ПБ в данном разделе особое внимание уделено ирригационным проектам по строительству и реабилитации оросительных систем.

Индикаторы ПБ в НСУР не заданы. План реализации НСУР не разрабатывался. Однако он отражался в планах Правительства КР и в планах министерств и ведомств, включая решение задач обеспечения ПБ. Публичные отчеты о выполнении положений НСУР, в том числе в компоненте развития сельского хозяйства и обеспечения ПБ отсутствуют. Однако они готовятся с периодичностью 1 раз в квартал и представляются в Аппарат Президента КРв Отдел финансово-экономического анализа и мониторинга развития, который является Секретариатом Национального совета по устойчивому развитию Кыргызской Республики. Результаты работы Правительства КР также отражены в отчетах, которые в установленные сроки представляются в Жогорку Кенеш Кыргызской Республики.



Программа по переходу Кыргызской Республики к устойчивому развитию на 2013-2017 годы

Решение проблем обеспечения ПБ в ППУР нашло отражение в разделе о продовольственной безопасности и качестве питания и в разделе развития сельского хозяйства.

В документе подробно отражены основные проблемы ПБ в Кыргызстане: отсутствие приемлемой системы государственного надзора за соблюдением законодательства в области антимонопольного регулирования цен на продовольствие, государственной системы мониторинга и раннего предупреждения роста цен на продовольствие; невыполнение требований законодательства по достаточному финансированию закупок зерна в государственный материальный резерв; нерешенность вопросов управления материально-техническими ресурсами; низкий контроль за безопасностью продуктов питания и их соответствия техническим требованиям.

Главным приоритетным направлением на период 2013-2017 годы в вопросах обеспечения ПБ заявлено реформирование системы государственного управления и решение задач обеспечения ПБ по следующим направлениям (дерево целей приведено в Приложении 1).

- Обеспечение наличия продовольствия, которое включает задачи: обеспечения внутренних потребностей государства в продукции сельскохозяйственного производства и перерабатывающей промышленности; обеспечение своевременной закладки и расходования резервов продовольствия в рамках формирования запасов товарно-материальных ценностей.
- Обеспечение доступность продовольствия, которое включает задачи: антимонопольного регулирования и совершенствования государственной ценовой политики; повышения эффективности политики управления государственными финансами по обеспечению ПБ.
- Улучшение использования продовольствия, которое включает задачи: обеспечение государственного контроля безопасности производимой и ввозимой сельскохозяйственной продукции; обеспечение доступности безопасных для здоровья продуктов питания.
- Обеспечение стабильности поставок продовольствия для потребления, которое включает задачи: обеспечение ПБ для сохранения макроэкономической стабильности; обеспечению социально незащищенных категорий граждан продуктами питания в соответствии с нормами; повышение качества и уровня доступности к информации по ПБ.

В ППУР использованы ряд индикаторов для оценки обеспеченности населения продуктами питания: "удельный вес недоедающего населения (от общей численности населения)" и "уровень обеспеченности основными продуктами (базовые продукты)" без задания целевых значений. План реализации ППУР по вопросам, связанным с ПБ отражен в планах Правительства КР и в планах министерств и ведомств. При этом публичные отчеты о выполнении положений ППУР в компоненте обеспечения ПБ отсутствуют. Результаты выполнения ППУР отражаются в отчетах Правительства КР, которые представляются в Жогорку Кенеш Кыргызской Республики.

Программа продовольственной безопасности и питания в Кыргызской Республике на 2015-2017 годы

Это основная действующая на сегодняшний день Программа по продовольственной безопасности. Статус программы ниже, чем НСУР и ППУР. Программа включает политики меры по четырем направлениям: (1) Обеспечение наличия продовольствия в стране, (2) Обеспечение физической и экономической доступности продовольствия, (3) Обеспечение



качества, разнообразия и калорийности питания, (4) Обеспечение контроля и надзора за безопасностью питания.

Каждый компонент Программы имеет приоритеты политики, которые реализуются совокупностью подцелей (дерево целей приведено в Приложении 2).

В Программе индикаторы ПБ не заданы. Программа имеет подробный план реализации. При этом публичные отчеты по ее выполнению отсутствуют.

Как видно, Программа с небольшими отклонениями сохраняет принятый в ППУР принцип гармонизации подходов в обеспечении ПБ с принятыми в международной практике компонентами ПБ.

В целом анализ положений НСУР, ППУР и Программы (далее Документы) показывает следующее.

а. Анализ в части дублирования и противоречивости

Во-первых, основные для Кыргызстана документы, отражающие политику и действия по обеспечению ПБ имеют дублирование предполагаемых действий внутри одного документа.

Так, в ППУР раздел "Продовольственная безопасность и качество питания" содержит задачи разработать и запустить новые Программы по развитию растениеводства и повышению плодородия почв; разработать и запустить в реализацию Программу развития пищевой и перерабатывающей промышленности до 2017 года; разработать и внедрить механизмы восстановления и укрепления селекционно-племенной работы и другие.

При этом данные задачи в той или иной форме дублируют задачи и меры, определенные в этом же документе, но в разделе "Развитие сельского хозяйства". Это задачи - развитие перерабатывающей промышленности, повышения эффективности использования земельных ресурсов, создание современной рыночной инфраструктуры для агропромышленного комплекса, включая восстановление и укрепление селекционно-племенной работы.

Во-вторых, указанные в НСУР, ППУР и Программе цели и задачи имеют несовпадения по ключевым задачам по заявленным компонентам политики обеспечения ПБ в разных документах.

Например, в ППУР по направлению Доступность должны решаться задачи: антимонопольное регулирование и совершенствование государственной ценовой политики; повышение эффективности политики управления государственными финансами по обеспечению ПБ.

В Программе для достижения цели по этому же направлению определены три приоритета: обеспечение стабильности внутреннего потребительского рынка; государственная поддержка роста доходов уязвимых слоев населения; повышение эффективности государственной продовольственной помощи уязвимым категориям населения. То есть пересечение задач по одному и тому же направлению в разных программах очень низкое. Между тем они должны составлять единое, непротиворечивое дерево целей.

В-третьих, ППУР и Программа имеют несовпадение по составу компонент политики ПБ. Так, в Программе компонент Стабильность не выделен отдельно со своим составом задач. В НСУР политика по обеспечению ПБ вообще не рассматривается по четырем компонентам, в принятых в международной практике рамках.

В-четвертых, во всех Документах состав индикаторов для оценки результативности политики обеспечения ПБ очень ограничен или полностью отсутствует, что не позволяет обеспечивать эффективный мониторинг результативности предпринимаемых мер по достижению целей обеспечения ПБ.



Выявленные недостатки являются очень существенными, так как демонстрируют отсутствие системного подхода в формировании и реализации политики обеспечения ПБ (невозможно построить цельное дерево целей).

Обеспечение ПБ - это межсекторальная задача, которая нуждается проектно-целевом подходе. Дезинтеграция политики обеспечения ПБ по локальным не связанным прямо мерам, неприменение проектно-целевого подхода, или существенные недостатки при его имплементации разрушают единство данной политики. Существующая политика может позволить достичь успехов в определенных направлениях, но не позволит обеспечить высокий уровень ПБ в целом для страны, достичь высоких результатов при меньших затратах общества.

Данное обстоятельство дезориентирует министерства и ведомства при планировании своей деятельности в части реализации мер по обеспечению ПБ и обязательно приведет к проблемам при попытках применения программного бюджетирования для достижения целей политики ПБ.

б. Анализ в части определенности политических решений и решений в области управления.

Во-первых, проблемы обеспечения ПБ в рассмотренных документах идентифицированы, в основном на уровне последствий, а не на уровне корневых проблем. В действительности, такие недостатки, как отсутствие каких-либо систем управления или эффективного мониторинга является следствием других, более глубоких причин, в основе которых лежит отсутствие политического внимания или решений. Следствием этого является невключение рисков для ПБ в список главных вызовов и рисков для экономики, неопределенность принципов, объектов и субъектов политики, ключевых бенефициаров, степени приоритетности выделения ресурсов.

Во-вторых, в Законе о продовольственной безопасности и в Документах заявлена политика обеспечения ПБ с ориентацией, прежде всего, путем развития отечественного сельскохозяйственного производства. Однако в действительности уровень собственного производства по ряду продовольственных товаров (прежде всего, сахар, масло растительное), уже длительное время не обеспечивает заданный законодательством уровень (подробнее в параграфе 3.1. Наличие продовольствия). Внутренне потребление обеспечивается, в основном, за счет импорта. И данное обстоятельство не становится предметом целенаправленной политики по исправлению ситуации. То есть по факту применяется альтернативный вариант обеспечения населения продовольствием - с учетом внешних продовольственных рынков. Это означает декларативность отдельных положений политики обеспечения ПБ.

В-третьих, в Документах не задаются целевые ориентиры для повышения уровня гарантий государства по потреблению продуктов питания. Как отмечалось выше, согласно законодательству Кыргызской Республики существует семь уровней - от первого уровня, где среднесуточное потребление установлено в размере 1800-2300 килокалорий на душу населения до седьмого, где уровень продовольственного обеспечения характеризует структура питания, которая позволяет совершенствовать природу человека, продлевать его активную жизнедеятельность.

В-четвертых, в ППУР указано, что для эффективного и системного решения вопросов обеспечения ПБ необходимо реформирование системы государственных институтов регулирования вопросов ПБ, включая создание нового координационного механизма. Однако нет предложений относительно того каким должен быть этот механизм. Причина как раз в неопределенности принципов, объектов и субъектов политики, ключевых бенефициаров, степени приоритетности выделения ресурсов.



Неконкретность политики приводит к неконкретности мероприятий по ее реализации: как реформировать - создавать отдельную систему управления ПБ с дополнительными полномочиями или следует улучшать ее путем встраивания новшеств в действующую систему управления экономикой и социальным сектором приводит к бездействию в этом направлении; как развивать эффективную систему планирования и управления, которая, очевидно, должна использовать проектно-целевой подход с выделением важнейших бизнес-процессов.

с. Анализ в части определенности экономических решений.

Во-первых, Закон о продовольственной безопасности требует обеспечения должного уровня продовольственной независимости. Рассматриваемые Документы также направлены на развитие отечественного сельскохозяйственного производства. Бесспорно, что развитие и рост сельскохозяйственного производства в целом, а также превращение его в высокодоходный вид деятельности являются преимуществом политики развития сельского хозяйства.

Однако политика развития сельского хозяйства и политика обеспечения ПБ это пересекающиеся, но не совпадающие политики. Первая должна строиться исходя из критерия эффективности сельскохозяйственного производства, его самодостаточности, вторая - исходя из критерия достижения целей ПБ, что достигается не только ростом производства и его эффективности, но также целенаправленными и затратными мерами на поддержку необходимой структуры производства.

Программа предлагает решение этой проблемы выделением сельхозпроизводителей, которые производят базовые продукты (хлеб и хлебобудничные изделия, картофель, фрукты и ягоды, овощи и бахчевые, сахар, масло растительное, молоко и молочные продукты, мясо и мясопродукты, яйца). В Программе предложено из общей суммы государственной поддержки больше оказывать помощь именно этим производителям. Однако в НСУР и ППУР этот механизм не определен, что приводит к отсутствию четкой инвестиционной и структурной политики в сельском хозяйстве с учетом данного фактора, к неэффективному распределению средств общества.

Во-вторых, экономическая политика для обеспечения экономической доступности продуктов питания связана с поддержкой "спроса", то есть покупательной способности потребителей за счет оказания им прямой поддержки и/или поддержкой преимущественно "предложения" продуктов питания за счет поддержки субъектов продовольственного рынка, а также мер по развитию конкуренции. В НСУР и ППУР не отдается явное предпочтение одному из перечисленных вариантов, соответственно, есть меры и по росту производства отечественного производства продовольствия, и меры по социальной поддержке уязвимых членов общества.

В действительности эти политики связаны между собой и некотором смысле конкурентны за ресурсы, которые может общество выделить на реализацию соответствующих мер. Это требует нахождения оптимального баланса между экономическими и социальными приоритетами. Не акцентированность политики приводит к ее многовекторности, что при ограниченных ресурсах может стать высокзатратной и одновременно неэффективной по всем направлениям.

В-третьих, необходимость обеспечения качества и безопасности продовольственных товаров задана Законом О продовольственной безопасности. На это также указывают рассмотренные Документы. При этом сама политика обеспечения качества и безопасности продовольственных товаров не рассматривается как баланс выгод и издержек между принятием преимущественно жесткой и дорогостоящей системы контроля за безопасностью и принятием менее жестких требований.



Первая может обеспечивать бóльший уровень защищенности потребителя по безопасности, но ужесточить вход на рынок и контроль деятельности субъектов предпринимательства питания, что снизит конкурентность, повысит издержки и, в конечном счете, негативно отразится на стоимости продуктов и может подтолкнуть рост коррупции. Вторая уменьшает административную и содержательную нагрузку на производителя продуктов питания, но неизбежно переложит часть рисков по безопасности продуктов на самого потребителя.

Не акцентированность политики в этом вопросе также приводит к ее многовекторности и, соответственно, затратности.

d. Анализ в части определенности решений в условиях продовольственного и/или экономического кризиса и смещения потребительского спроса.

Во-первых, Документы не затрагивают вопросы управления спросом (рыночным поведением потребителей) и управления предложением (рыночным поведением продавцов), необходимость в котором возникает в условиях продовольственного и/или экономического кризиса, в период ажиотажного спроса на рынке продовольствия и смещения потребительского спроса в сегмент дешевых продуктов в сегмент менее контролируемых точек реализации продовольствия.

Необходима политика купирующая эти риски, которая для решения задачи стабилизации рынка может опираться преимущественно административных механизмы или преимущественно рыночных механизмов. Ни один из рассмотренных Документов не рассматривает этот вопрос как объект управления.

Во-вторых, Документы не затрагивают вопросы управления безопасностью продуктов питания и информированности потребителей в обычных условиях, например, кулинарных предпочтений, связанных с потреблением большого количества животных жиров. Необходима политика увеличения требований к информированию граждан о характеристиках приобретаемых ими продуктов питания с точки зрения повышения безопасности для здоровья и улучшения качества питания и роста информированности самих потребителей. Отказ от нее приводит к нарушению сбалансированности питания, к потреблению без учета пищевой ценности продуктов, к различным болезням, вызванным неправильным питанием.

В-третьих, Документы не затрагивают вопросы управления спросом (поведением потребителей) в таких достаточно тонких темах как традиции и нормы потребления обществом продуктов питания. Это касается обычаев проведения массовых мероприятий, например, тои, аши, на проведение которых затрачиваются большие суммы для приобретения продуктов питания. Необходима политика воздействия на потребительское поведение граждан для его оптимизации. Следствием отсутствия политики становятся чрезмерные затраты населения на покупку продовольствия для проведения массовых мероприятий, и последующее за ним резкое ограничение затрат на полноценное питание для экономии средств.

В-четвертых, в Документах нет мер по повышению эффективности мониторинга ситуации в сфере ПБ.

Рекомендации

- Обеспечение ПБ - это межсекторальная задача. Необходима разработка единого странового "дерева целей" реализации политики обеспечения ПБ безотносительно, к каким министерствам и ведомствам относится конкретная цель. Данное "дерево целей" должно охватывать все четыре компонента обеспечения ПБ: наличие, доступность, использование и стабильность. Для «дерева целей» ПБ должны быть сформулированы соответствующие индикаторы оценки.

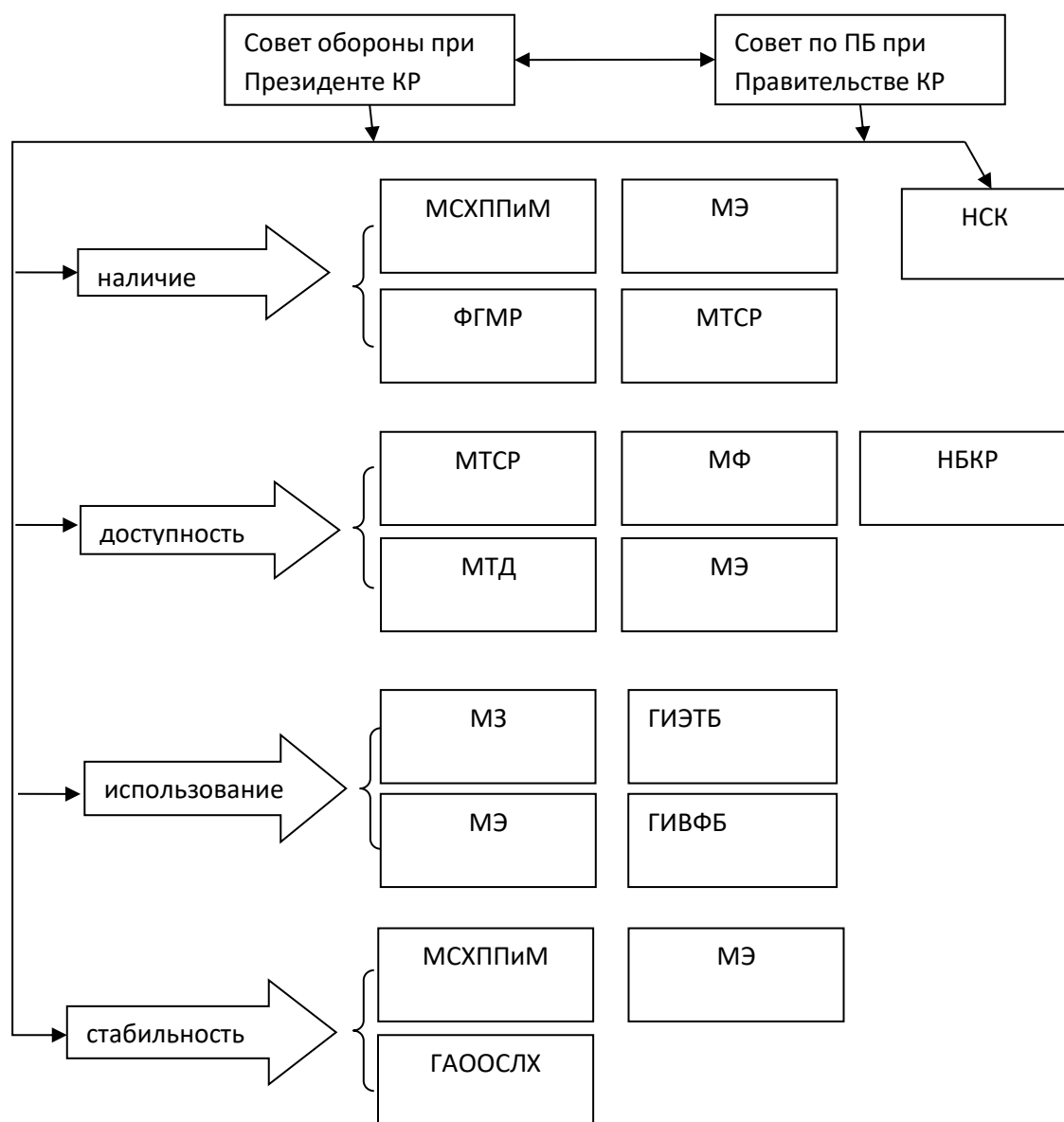


- Политика обеспечения ПБ, как правило, отражается во множестве государственных и секторальных стратегиях и программах. Все документы, охватывающие вопросы обеспечения ПБ, должны образовывать логически (с учетом того, что это межсекторальная задача) и иерархически выстроенную систему, в них необходимо обеспечить определенность всех решений, связанных с управлением: в области формирования политики, в выборе альтернатив экономических решений, в управлении в кризисных ситуациях.
- Необходимо исключить подмену политики обеспечения ПБ политиками в других сферах. Для этого важно обеспечить точное формулирование политик в области обеспечения ПБ, четкое разделение задач и мер обеспечения ПБ с задачами и мерами в смежных сферах управления. Важно также добиться непротиворечивости формулировок целей/задач в различных программно-целевых документах. Изменения в государственных документах (целях, приоритетах и задачах) должны адекватно отражаться во всех секторальных документах в соответствующих частях.
- Система финансирования обеспечения ПБ должна осуществляться на основе принципов программного бюджетирования с поддержкой целевых ориентиров в "дереве целей". Механизм реализации "дерева целей" должен быть основан на применении проектно-целевого подхода с четким выделением всех основных бизнес-процессов и ответственности госорганов и их руководителей.
- В Кыргызстане необходимо создать эффективную систему мониторинга состояния ПБ, которая по составу индикаторов связана с "деревом целей" и отражает состояние ПБ по всем четырем компонентам: наличие, доступность, использование и стабильность.

2.3. Институциональный механизм обеспечения продовольственной безопасности

В Кыргызской Республике фактически функционирует следующий институциональный механизм обеспечения ПБ.

Схема 1. Институциональный механизм обеспечения продовольственной безопасности



Положения указанных с схеме государственных органов предписывают им участвовать в решении задач, которые по содержанию относятся к хотя бы одному их компонентов обеспечения ПБ - наличию, доступности, использованию продовольствия и/или к стабильности обеспечения продовольствием.

Согласно **Положению о Совете по продовольственной безопасности КР** (Постановление Правительства КР от 8 октября 2007 года №454) он является совещательным органом, формируется Правительством Кыргызской Республики и создан для принятия решений оперативного характера, связанных с обеспечением стабильного и бесперебойного снабжения страны продовольствием, и мерами по улучшению качества питания. Совет может запрашивать сведения, заслушивать информацию, отчеты, привлекать к работе руководителей органов исполнительной власти, субъектов предпринимательства и др., образовывать рабочие группы и т.д. по вопросам, отнесенным к его компетенции, а также вносить предложения по вопросам обеспечения продовольственной безопасности на рассмотрение Правительства Кыргызской Республики.



Таким образом, Совет - это достаточно ограниченная в своих правах организация, которая с учетом имеющихся полномочий не сможет оказать существенное влияния на ситуацию в области обеспечения ПБ.

Национальный статистический комитет (НСК) является центральным статистическим органом страны. В его задачи входит сбор, обработка, анализ и распространение статистической информации о массовых экономических, социальных, демографических, экологических явлениях и процессах, происходящих в республике. НСК выпускает ежемесячный бюллетень по продовольственной безопасности и бедности, в котором содержится информация о продовольственной обеспеченности в стране. В нем объединены и систематизированы материалы о наличии продовольствия, его производстве, показатели доступа к продовольствию, данные о его потреблении на душу населения. Также содержится информация о средних розничных ценах на продукты питания, оценочные данные по продовольственному балансу по базовым продуктам питания, баланс питания в виде энергетической ценности, а также индикаторы продовольственной безопасности.

Согласно **Положению о Министерстве сельского хозяйства, пищевой промышленности и мелиорации (МСХППиМ)** основной его целью является обеспечение продовольственной безопасности, развитие сельскохозяйственного производства и пищевой промышленности.

В сферу деятельности МСХППиМ входят, в основном, вопросы по компоненту "наличие" и "стабильность". Среди основных задач МСХППиМ по компоненту "наличие" - выработка и реализация единой государственной политики в области сельского хозяйства, пищевой и перерабатывающей промышленности, рыбного хозяйства, а также в сфере обеспечения ветеринарно-санитарной, фитосанитарной безопасности и безопасного обращения пестицидов и агрохимикатов, ветеринарных лекарственных средств; обеспечение внутренних потребностей государства в сельскохозяйственной продукции.

К вопросам обеспечения "стабильности" относятся задачи обеспечения потребностей в водных ресурсах всех субъектов водопользования; проведение работ по охране земель и защите почв от деградации, упорядочению границ землепользователей; проведение государственной политики в сфере обеспечения эффективного и рационального управления и использования земель Государственного фонда сельскохозяйственных угодий и пастбищных угодий и другие.

Согласно **Положению о Министерстве экономики** его целью является обеспечение социально-экономического прогресса и устойчивого развития Кыргызской Республики. Задача "обеспечение продовольственной безопасности" в той или иной форме в перечне задач МЭ отсутствует.

В сферу деятельности МЭ входят вопросы ПБ по всем компонентам: "наличие", "использование" и "стабильность". По компоненту "наличие" МЭ осуществляет государственную политику в области развития халал-индустрии; разрабатывает предложения о заключении международных договоров по вопросам внешнеэкономических связей, обеспечивает выполнение обязательств кыргызской стороны по этим договорам; разрабатывает предложения по применению мер таможенно-тарифного и нетарифного регулирования внешнеторговой деятельности, проводит антидемпинговые разбирательства, 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 о размерах их бюджетного финансирования и др.



По компоненту "использование" МЭ осуществляет разработку единой государственной политики регулирования предпринимательской деятельности в лицензионно-разрешительной и контрольно-надзорной сферах; вырабатывает предложения по разработке и реализации единой государственной политики в области технического регулирования и обеспечения единства измерений; вносит предложения по совершенствованию законодательства по защите прав потребителей, рекламе, совершенствованию порядка формирования и применения цен (тарифов); разрабатывает рекомендации по проведению мероприятий, направленных на защиту и развитие конкуренции, защиту прав потребителей и регулирование рекламной деятельности; формирует перечень продукции, подлежащей обязательному подтверждению соответствия и др.

По компоненту "стабильность" МЭ осуществляет разработку и реализацию государственной политики в области внешней и внутренней торговли, отслеживания и анализа состояния розничных цен на основные виды продовольственных и непродовольственных товаров и другие.

Согласно **Положению о Фонде государственных материальных резервов (ФГМР)** его целью является обеспечение эффективности использования, управления и приватизации государственного имущества. Задача "обеспечение продовольственной безопасности" в той или иной форме в перечне задач ФГМР отсутствует.

В сферу деятельности ФГМР входят вопросы ПБ по компоненту "наличие" - учет и инвентаризация государственного имущества, в частности, продовольствия, а также осуществление в установленном порядке передачи государственного имущества (продовольствия) в хозяйственное ведение, оперативное управление.

Согласно **Положению о Министерстве труда и социального развития (МТСР)** проводит государственную политику и осуществляет управление в сфере социального развития и труда, включая вопросы повышения уровня жизни и доходов населения, оплаты труда, пенсионного и социального обеспечения, условий и охраны труда, социального партнерства и трудовых отношений, демографической политики, социальной защиты населения, в том числе поддержки семьи и детей, пожилых граждан.

В сферу деятельности МТСР входят вопросы ПБ по всем компонентам: "наличие" и "доступность". Среди основных задач МТСР по компоненту "наличие" - совершенствование правовых и организационных основ привлечения, учета и распределения гуманитарной помощи, координация работы по организации гуманитарной помощи.

По компоненту "доступность" - разработка и реализация государственной социальной политики в сфере оплаты труда, социальной защиты населения, пенсионного и социального обеспечения, поддержки семьи и детей, пожилых граждан; совершенствование законодательства в области социальной защиты, социального и пенсионного обеспечения населения, разработка социальных нормативов и минимальных социальных стандартов; разработка и реализация мер по повышению уровня жизни и доходов населения, системы государственных пособий и компенсационных выплат, а также по развитию пенсионного обеспечения.

Согласно **Положению о Министерстве транспорта и дорог (МТД)** оно реализует государственную политику и осуществляет управление в сфере автомобильного, железнодорожного, воздушного, электрического и водного транспорта

В сферу деятельности МТД входят вопросы ПБ по компоненту "доступность" в части физическая доступность. Среди основных задач министерства - развитие рынка услуг в сфере дорожно-транспортного комплекса и защита интересов потребителей; создание



условий для строительства, поддержания и улучшения технического состояния автомобильных дорог общего пользования.

Согласно **Положению о Министерстве финансов (МФ)** оно является центральным государственным органом исполнительной власти, обеспечивающим функции по разработке и реализации государственной политики в области управления государственными финансами а также политики в сфере внутреннего аудита и государственных закупок.

В сферу деятельности МФ входят вопросы ПБ по компоненту "доступность". Среди основных задач министерства формирование государственной политики управления государственными финансами. МФ осуществляет кассовое исполнение государственного бюджета через систему казначейства и уполномоченные банки-агенты по обслуживанию региональных отделений казначейства.

Согласно Закону О Национальном банке Кыргызской Республики, банках и банковской деятельности **Национальный банк (НБКР)** владеет и управляет всеми международными резервами, в тои числе резервами на закупку продовольствия. Таким образом, он участвует в решении вопросов ПБ в компоненте "доступность".

Согласно **Положению о Министерстве здравоохранения (МЗ)** оно осуществляет государственную политику в области охраны здоровья граждан. В сферу деятельности МЗ входят вопросы ПБ по компоненту "использование" в части санитарно-эпидемиологического благополучия.

Согласно **Положению о Государственной инспекции по ветеринарной и фитосанитарной безопасности (ГИВФБ)** имеет целью осуществление надзора и контроля за обеспечением безопасности жизни и здоровья людей, животных и растений. В сферу деятельности ГИВФБ входят вопросы ПБ по компоненту "использование". Среди основных задач ведомства - предупреждение, выявление и пресечение нарушений физическими и юридическими лицами законодательства Кыргызской Республики требований к безопасности продукции, установленных техническими регламентами, а также продукции, подлежащей ветеринарному и карантинному фитосанитарному контролю; предотвращение и пресечение нарушений правил обязательного подтверждения соответствия продукции; защита прав потребителей поднадзорной продукции.

Согласно **Положению о Государственной инспекции по экологической и технической безопасности (ГИЭТБ)** его целью является осуществление государственного надзора и контроля за обеспечением соблюдения норм и требований безопасности жизни и здоровья людей, животного и растительного мира, окружающей среды и предупреждение негативных последствий. В сферу деятельности ГИВФБ входят вопросы ПБ по компоненту "использование". Среди его основных задач - - государственный надзор и контроль за соблюдением требований нормативных правовых актов, технических регламентов по биологической, химической безопасности в отношении продукции (объектов) и/или связанных с ней процессов производства, эксплуатации, хранения, перевозки, использования, реализации, размещений и утилизации.

Согласно **Положению о Государственном агентстве охраны окружающей среды и лесного хозяйства (ГАООСЛХ)** его целью является обеспечение сохранения уникальной экологической системы Кыргызской Республики и охрана окружающей среды для настоящих и будущих поколений. Среди основных задач ГАООСЛХ реализация политики и регулирование в сфере охраны окружающей среды и пользования природными



ресурсами, а также учета, оценки состояния природных компонентов и ресурсов, в том числе лесохозяйства; предотвращение влияния возможных негативных последствий реализации планируемой управленческой, хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду проведением государственной экологической экспертизы.

Выводы

Институциональная схема обеспечения продовольственной безопасности имеет уровневую схему, в каждом компоненте которой необходимые функции должны обеспечиваться существующим в настоящее время государственным органом.

Данная схема не имеет очевидных пробелов. Состав госорганов и потенциальный состав задач, который они должны решать в силу своего профиля могут полностью покрыть все потребности в эффективном регулировании.

Однако, если брать во внимание только действующие положения об этих госорганах, то пробелы имеют место.

Во-первых, цель обеспечение ПБ заявлено только в положении МСХППиМ. В положениях других госорганов этот термин не используется ни в какой форме. Следствием является непринятие целей/задач обеспечения ПБ как задачи госоргана и, соответственно, непринятие ответственности.

Во-вторых, совокупность задач госорганов, которые связаны с обеспечением ПБ, не необходимую полноту. В положения не включены задачи, которые направлены на обеспечение ПБ и по профилю соответствуют данному госоргану. Так, например, в положение МСХППиМ после цели обеспечения ПБ нет задач, которые связаны не просто с коммерческим производством сельскохозяйственной продукции и агропромышленного комплекса, а с производством продукции для обеспечения ПБ. Или, например, в положении о МЗ нет задач, которые указывают на политику обеспечения населения продуктами с жизненно необходимыми ингредиентами.

В-третьих, в связи с отсутствием задач для обеспечения ПБ отсутствует и ответственность. Такая ситуация позволяет госорганам концентрироваться на своих конкретных задачах и препятствует реализации комплексных усилий всех госорганов по достижению ПБ.

Рекомендации

Первая группа задач и мер должна быть направлена на совершенствование нормативных документов, поддерживающих комплексность действий по обеспечению ПБ. Для этого необходимо, чтобы все государственные органы, так или иначе участвующие в решении задач обеспечения ПБ, в своих Положениях имели четко прописанные задачи и функции по обеспечению ПБ в части своей деятельности в данном направлении.

Вторая группа задач и мер должна быть направлена на повышение активности и Совета по продовольственной безопасности в части контроля за решением задач в рамках общего дерева целей и бизнес-процессов, связанных с обеспечением ПБ.

Третья группа мер задач и мер должна быть направлена на улучшение системы отчетности всех госорганов, решающих задачи обеспечения ПБ, непосредственно перед Советом по продовольственной безопасности для более глубокой оценки состояния ПБ и выработки мер политики по улучшению управления. При этом важно усилить информационно-аналитическую компоненту информирования Совета по продовольственной безопасности, включая применение информационных технологий и улучшение визуализации информации.



2.4. Мониторинг и оценка продовольственной безопасности и питания

Основное законодательство по мониторингу

Система мониторинга и оценки ПБ опирается на следующие основные документы, которые определили критерии, индикаторы, целевые показатели, а также методику и участников проведения мониторинга.

Согласно Закону КР от 4 августа 2008 года N183 "О продовольственной безопасности Кыргызской Республики", мониторинг и анализ состояния агропродовольственного комплекса должны включать в себя следующее (ст. 6):

- баланс необходимого и фактического уровней производства продовольствия в Кыргызской Республике;
- состояние производства продуктов питания, объемов продовольствия сельскохозяйственной продукции, общегосударственного и регионального баланса необходимого и фактического уровня производства продуктов питания;
- состояние развития агропромышленного комплекса;
- сведения об объемах производимого и ввозимого продовольствия, о его движении, цене, качестве, а также динамике потребления в течение календарного года;
- состояние и тенденция развития внутреннего рынка сельскохозяйственного сырья и продовольствия;
- наличие и объем государственного материального резерва;
- наличие и состояние складских помещений для хранения государственного материального резерва;
- оптовую торговлю продовольствием, сельскохозяйственной продукцией и сопутствующими товарами;
- покупательскую способность групп населения;
- выполнение государственных и целевых программ, договоров, соглашений и осуществление мероприятий по обеспечению ПБ;
- наличие технических регламентов, международных, межгосударственных и национальных стандартов, норм и правил, действующих в Кыргызской Республике, а также нормативных правовых актов, действующих до вступления в силу соответствующих технических регламентов.

Продовольственная безопасность Кыргызской Республики считается обеспеченной (ст. 9):

- если уровень запасов государственного материального резерва покрывает не менее 90-дневную потребность социально уязвимых слоев населения в основных продуктах питания;
- если государственный бюджет республики имеет возможность финансирования поставок основных продуктов питания в соответствии с требованием настоящего Закона;
- если обеспечены качество, калорийность и безопасность пищевых продуктов, соответствующие нормативным требованиям, действующим в Кыргызской Республике.

Согласно Постановлению Правительства КР от 19 февраля 2010 года № 111 "Об утверждении среднефизиологических норм потребления основных продуктов питания для населения Кыргызской Республики" и Постановлению Правительства от 6 ноября 2009 года № 694 "Об утверждении структуры прожиточного минимума для основных социально-демографических групп населения Кыргызской Республики" в стране действуют среднефизиологические и минимальные нормы потребления основных продуктов питания, которые можно использовать для оценочных и расчетных задач.



Согласно Постановлению Правительства КР от 3 марта 2009 года № 138 "Положение о мониторинге и индикаторах продовольственной безопасности Кыргызской Республики" система мониторинга ПБ имеет следующие компоненты:

- Критерии и индикаторы, характеризующие состояние ПБ в Кыргызской Республике
- Государственные учреждения - участники мониторинга состояния ПБ в Кыргызской Республике

Критерии и индикаторы, характеризующие состояние ПБ в Кыргызской Республике(согласно Постановлению ПКР от 3 марта 2009 года № 138)

Критерии оценки ПБ

- Степень удовлетворения физиологических потребностей в компонентах и энергетическом содержании пищевого рациона.
- Соответствие пищевых продуктов отечественного производства и продуктов питания, поступающих по импорту показателям безопасности.
- Физическая и экономическая доступность продовольственных ресурсов и средств на рациональное питание для различных категорий населения.
- Степень зависимости продовольственного снабжения республики и ресурсного обеспечения агропромышленного комплекса от импортных поставок.
- Объем стратегических и оперативных продовольственных запасов в соответствии с нормативными потребностями.

Состав индикаторов ПБ (см. [Приложение 3. Индикаторы продовольственной безопасности в Кыргызской Республике](#))

- (1) суточная энергетическая ценность рациона человека
- (2) обеспечение рациона человека основными видами продуктов
- (3) достаточность запасов зерна в государственном материальном резерве
- (4) экономическая доступность продуктов
- (5) дифференциация расходов на питание по социальным группам
- (6) емкость внутреннего рынка отдельных продуктов
- (7) продовольственная независимость по отдельному продукту
- (8) баланс необходимого и фактического уровней производства продовольствия
- (9) возможность государственного бюджета Кыргызской Республики финансировать закуп и поставку основных продуктов питания для социально уязвимых слоев населения
- (10) соответствие качества, калорийности и безопасности пищевых продуктов нормативным требованиям

Также к индикаторам следует отнести среднефизиологические нормы потребления основных продуктов питания для населения Кыргызской Республики.

Анализ индикаторов ПБ

а. Индикаторы для оценки критериев обеспечения ПБ

I. Степень удовлетворения физиологических потребностей в компонентах и энергетическом содержании пищевого рациона.

Соответствующие индикаторы (3 индикатора): (1) суточная энергетическая ценность рациона человека; (2) обеспечение рациона человека основными видами продуктов. Сюда также можно отнести среднефизиологические нормы потребления основных продуктов питания для населения Кыргызской Республики

II. Соответствие пищевых продуктов отечественного производства и продуктов питания, поступающих по импорту показателям безопасности.



Соответствующий индикатор (1 индикатор): (10) соответствие качества, калорийности и безопасности пищевых продуктов нормативным требованиям

III. Физическая и экономическая доступность продовольственных ресурсов и средств на рациональное питание для различных категорий населения.

Соответствующие индикаторы (3 индикатора): (3) достаточность запасов зерна в государственном материальном резерве; (4) экономическая доступность продуктов; (5) дифференциация расходов на питание по социальным группам.

IV. Степень зависимости продовольственного снабжения республики и ресурсного обеспечения агропромышленного комплекса от импортных поставок.

Соответствующие индикаторы (3 индикатора): (6) емкость внутреннего рынка отдельных продуктов; (7) продовольственная независимость по отдельному продукту; (8) баланс необходимого и фактического уровней производства продовольствия

V. Объем стратегических и оперативных продовольственных запасов в соответствии с нормативными потребностями.

Соответствующий индикатор (1 индикатор): (9) возможность государственного бюджета Кыргызской Республики финансировать закуп и поставку основных продуктов питания для социально уязвимых слоев населения

б. Индикаторы для оценки ситуации по четырем компонентам ПБ

- Компонент "Наличие"

Соответствующие индикаторы (5 индикаторов): (3) достаточность запасов зерна в государственном материальном резерве; (6) емкость внутреннего рынка отдельных продуктов; (7) продовольственная независимость по отдельному продукту; (8) баланс необходимого и фактического уровней производства продовольствия; (9) возможность государственного бюджета Кыргызской Республики финансировать закуп и поставку основных продуктов питания для социально уязвимых слоев населения

- Компонент "Доступность"

Соответствующие индикаторы (4 индикатора): (1) суточная энергетическая ценность рациона человека; (2) обеспечение рациона человека основными видами продуктов; (4) экономическая доступность продуктов; (5) дифференциация расходов на питание по социальным группам

Среднефизиологические нормы потребления основных продуктов питания для населения Кыргызской Республики

- Компонент "Использование"

Соответствующие индикаторы (1 индикатор): (10) соответствие качества, калорийности и безопасности пищевых продуктов нормативным требованиям.

- Компонент "Стабильность"

Соответствующих индикаторов нет

с. Индикаторы для оценки прогресса в достижении целей политики ПБ (по установленным пороговым значениям)

- Установлены пороговые значения

Соответствующие индикаторы (5 индикаторов): (1) суточная энергетическая ценность рациона человека; (2) обеспечение рациона человека основными видами продуктов; (3) достаточность запасов зерна в государственном материальном резерве; (4) экономическая доступность продуктов; (7) продовольственная независимость по отдельному продукту

- Установлены пороговые значения в других статьях или документах

Соответствующие индикаторы (2 индикатора): (8) баланс необходимого и фактического уровней производства продовольствия (в методике расчета индикаторов нет прямого указания, но соответствующие требования по уровням включены в показателе



тактического мониторинга); (9) возможность государственного бюджета Кыргызской Республики финансировать закуп и поставку основных продуктов питания для социально уязвимых слоев населения (в Законе КР О продовольственной безопасности)

- Не установлены пороговые значения

Соответствующие индикаторы (3 индикатора): (5) дифференциация расходов на питание по социальным группам; (6) емкость внутреннего рынка отдельных продуктов; (10) соответствие качества, калорийности и безопасности пищевых продуктов нормативным требованиям.

Государственные учреждения - участники мониторинга состояния ПБ в Кыргызской Республике (согласно Постановлению ПКР от 3 марта 2009 года № 138)

Органы, ответственные за сбор информации по продовольственной безопасности

1) суточная энергетическая ценность рациона человека - ответственные: Министерство здравоохранения

2) обеспечение рациона человека основными видами продуктов - ответственные: Национальный статистический комитет

3) достаточность запасов зерна в государственном материальном резерве - ответственные: Государственное агентство по государственным закупкам и материальным ресурсам

4) экономическая доступность продуктов - ответственные: Министерство экономики совместно с Министерством труда и социального развития и Национальным статистическим комитетом

5) дифференциация расходов на питание по социальным группам - ответственные: Министерство труда и социального развития совместно с Национальным статистическим комитетом

6) емкость внутреннего рынка отдельных продуктов - ответственные: Министерство сельского хозяйства, пищевой промышленности и мелиорации совместно с Национальным статистическим комитетом Кыргызской Республики на ежегодной основе;

7) продовольственная независимость по отдельному продукту - ответственные: Министерство экономики совместно с Министерством сельского хозяйства, пищевой промышленности и мелиорации, Государственной таможенной службой (ранее Государственным таможенным комитетом)

8) баланс необходимого и фактического уровней производства продовольствия - ответственные: Министерство сельского хозяйства, пищевой промышленности и мелиорации совместно с Национальным статистическим комитетом Кыргызской Республики

9) возможность государственного бюджета Кыргызской Республики финансировать закуп и поставку основных продуктов питания для социально уязвимых слоев населения - ответственные: Министерство финансов совместно с Фондом государственных материальных резервов (ранее Государственным агентством по государственным закупкам и материальным резервам)

10) соответствие качества, калорийности и безопасности пищевых продуктов нормативным требованиям - ответственные: Департамент санитарно-эпидемиологического надзора, Департамент государственной ветеринарии, Национальный институт стандартов и метрологии.

Схема сбора информации

Министерства, государственные комитеты и административные ведомства, местные государственные администрации и органы местного самоуправления в соответствии с



компетенцией подготавливают и представляют по итогам мониторинга и анализа индикаторов ПБ информацию в Министерство сельского хозяйства, пищевой промышленности и мелиорации, не позднее 25 числа месяца, следующего за отчетным периодом. Данное министерство проводит общий анализ состояния ПБ и представляет обобщенную информацию по ПБ не позднее 10 числа, следующим за отчетным периодом, в Правительство Кыргызской Республики и Совет по продовольственной безопасности Кыргызской Республики.

Сроки представления индикаторов:

Ежегодных (6 индикаторов): (1) суточная энергетическая ценность рациона человека; (2) обеспечение рациона человека основными видами продуктов; (4) экономическая доступность продуктов; (5) дифференциация расходов на питание по социальным группам; (6) емкость внутреннего рынка отдельных продуктов; (8) баланс необходимого и фактического уровней производства продовольствия

Полугодовых (1 индикатор): (9) возможность государственного бюджета Кыргызской Республики финансировать закуп и поставку основных продуктов питания для социально уязвимых слоев населения

Квартальных (2 индикатора): (3) достаточность запасов зерна в государственном материальном резерве, (7) продовольственная независимость по отдельному продукту

Без указания срока представления (1 индикатор): (10) соответствие качества, калорийности и безопасности пищевых продуктов нормативным требованиям

Выводы

- Совокупность категорий и индикаторов достаточно широко отражает состояние ПБ в Кыргызской Республике. При этом распределение индикаторов по категориям ПБ показывает, что для двух из них (II и V) применяются только по одному индикатору, что не может в достаточной мере отразить ситуацию.
- Распределение индикаторов по четырем компонентам ПБ показывает, что полностью отсутствуют индикаторы, характеризующие физическую доступность и характеризующие "Стабильность".
- Анализ индикаторов по наличию установленных пороговых значений показывает, что по трем индикаторам пороговые значения в методике расчета не установлены (номера 5, 6, 10). По двум индикатором (номера 8 и 9) также не установлены пороговые значения в методике их расчета, однако для них могут быть применены пороговые значения исходя из норм в других разделах данного постановления, а также в основном законодательстве по ПБ.
- Индикатор "емкость внутреннего рынка отдельных продуктов" является промежуточным расчетным показателем и не несет достаточную смысловую нагрузку для оценки ПБ.
- Отсутствуют прямые индикаторы, оперативно характеризующие ситуацию по динамике цен на основные продукты питания. Минимальный временной период представления индикаторов по системе мониторинга - кварталный. При этом органами статистики осуществляется сбор и обработка информации по ценам.
- В целом в Постановлении Правительства КР от 3 марта 2009 года № 138 не введен глоссарий, что приводит к неопределенности в применении данных для расчета по показателям стратегического и тактического мониторинга.

Рекомендации

- Полностью пересмотреть НПА по мониторингу и оценке ПБ Кыргызской Республики. Используемые критерии и индикаторы нуждаются в уточнении по



содержанию и количеству таким образом, чтобы они полнее отражали соответствующие аспекты ПБ.

- Шире применять международные подходы к оценке ПБ по четырем направлениям:
 - наличие продуктов питания (отражается индикаторами: объем производства, урожайность/продуктивность, уровень запасов, потерь и т. д.);
 - доступность продуктов питания (отражается индикаторами: физическая доступность - возможность и время доставки продовольствия (состояние и пропускная способность дорог), экономическая доступность - возможность приобретать продовольствие в необходимом объеме при сложившихся доходах населения и т. д.);
 - использование продуктов питания (отражается индикаторами: соответствие фактического потребления нормам по пищевой ценности: калориям, белку, микроэлементам и т. д.);
 - стабильность обеспечения продуктами питания (отражается индикаторами: изменение цен на продовольствие, риски для ПБ, связанные с ухудшением состояния природных факторов для сельскохозяйственного производства, с возможной нехваткой продовольствия из-за стихийных бедствий, конфликтов и т. д.);
- Ввести в обязательном порядке индикаторы оценки по компоненту "Стабильность", а также индикаторы прогноза по урожайности базовых продуктов питания в Кыргызской Республике. Рассмотреть вопрос по введению индикатора по уровню переходящих запасов зерна в Кыргызской Республике, а также по физической доступности.
- Ввести интегральные показатели оценки ПБ по компонентам Наличие, Доступность, Использование и Стабильность, а также интегральный показатель оценки ПБ в Кыргызской Республики и соответствующие методики для их расчетов¹⁶.
- Ввести систему подготовки аналитических документов, отражающих выводы с оценкой ситуации по ПБ, а также ситуации на мировых продовольственных рынках.
- Ввести механизм оперативного представления информации о ситуации на продовольственном рынке, включая состав индикаторов и схему их подготовки и представления. Схему сбора информации, особенно оперативную, необходимо осуществлять с применением информационных технологий.

3. ОЦЕНКА ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ ПО ОСНОВНЫМ ИНДИКАТОРАМ

Как отмечалось выше (см. 2.4. Мониторинг и оценка продовольственной безопасности и питания) министерства и ведомства Кыргызской Республики представляют по итогам мониторинга и анализа индикаторов ПБ информацию в Министерство сельского хозяйства, пищевой промышленности и мелиорации, которое проводит общий анализ состояния ПБ и представляет обобщенную информацию по ПБ в Правительство Кыргызской Республики и Совет по продовольственной безопасности Кыргызской Республики. Данная информация не публична, поэтому в данном исследовании ссылки на нее невозможны.

Вместе с тем, Национальный статистический комитет Кыргызской Республики ежеквартально публикует отчет "Информационный бюллетень Кыргызской Республики о продовольственной безопасности и бедности" с показателями, которые можно

¹⁶ Интегральный показатель оценки - показатель, который выражается в процентах и рассчитывается по определенной формуле из других показателей, характеризующих различные аспекты ПБ. Например, к таким относится показатель "средний уровень продовольственной безопасности стран ЕАЭС", приведенный в 3.1. Наличие продовольствия.



использовать для расчетов принятых стране индикаторов ПБ. Для анализа текущей ситуации были использованы данные из этих публикаций за период 2010-2016 годы.

3.1. Наличие продовольствия

Для оценки ПБ в Кыргызской Республике использованы индикаторы, установленные Положением о мониторинге и индикаторах продовольственной безопасности Кыргызской Республики.

Как отмечалось выше (см. 2.4. Мониторинг и оценка продовольственной безопасности и питания), для оценки наличия продовольствия предназначены следующие индикаторы:

- (3) достаточность запасов зерна в государственном материальном резерве
- (6) емкость внутреннего рынка отдельных продуктов
- (7) продовольственная независимость по отдельному продукту
- (8) баланс необходимого и фактического уровней производства продовольствия
- (9) возможность государственного бюджета Кыргызской Республики финансировать закуп и поставку основных продуктов питания для социально уязвимых слоев населения

Индикатор "Достаточность запасов зерна в государственном материальном резерве"

Данный индикатор рассчитывается как соотношение между объемами продовольственного зерна в государственном продовольственном резерве и объемами внутреннего потребления населением хлеба и хлебопродуктов в пересчете на зерно согласно минимальным нормам потребления.

В силу закрытости информации об объемах продовольственного зерна в государственном продовольственном резерве данный индикатор не публичен.

Однако для экспертных оценок достаточности зерна в стране можно использовать показатель "Запасы на конец периода" из Продовольственного баланса по базовым продуктам питания, который рассчитывается ежеквартально¹⁷. Даже если принять во внимание, что данный показатель является расчетным и отклонение его от фактических запасов может быть существенным, можно утверждать, что он не может отличаться на порядок от показателя фактических запасов.

Расчеты показывают, что для обеспечения 90-ти дневной потребности населения в пшенице, при численности населения 6 миллионов и при минимальной норме потребления муки 7,88 кг в месяц¹⁸ суммарная потребность в пшенице составляет 189,1 тыс. тонн¹⁹.

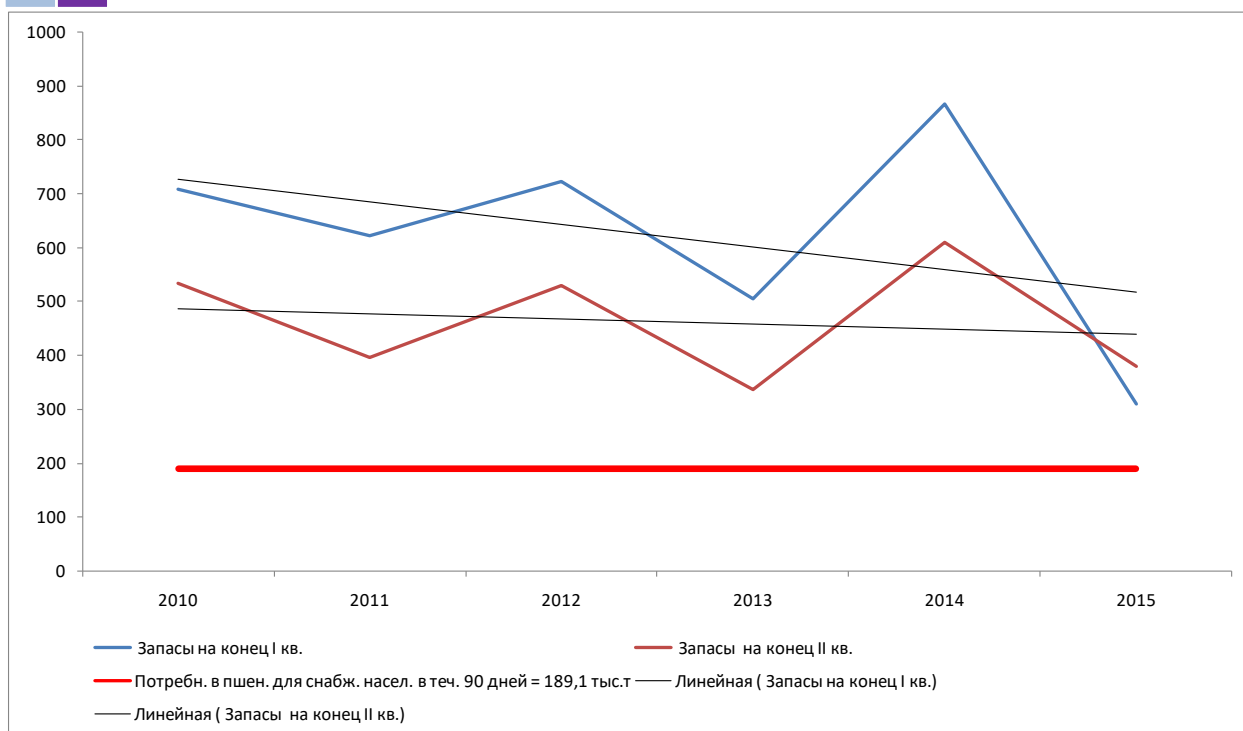
Из рисунка видно, что величина расчетных запасов пшеницы и продуктов ее переработки на конец I и II квартала в периоде 2010-2015 гг. заметно больше, чем 90-ти дневная потребность в этом продукте всего населения. Даже в самый сложный период - конец II квартала, когда запасы истощаются больше всего, превышение запасов над 90-дневной потребностью составляет в 1,5 раза.

Диаграмма 1. Запасы пшеницы и продуктов ее переработки в пересчете на зерно на конец I и II квартала в 2010-2015 гг.

¹⁷ "Информационный бюллетень Кыргызской Республики о продовольственной безопасности и бедности" за период 2010-2016 годы. Издание Национального статистического комитета

¹⁸ Постановление Правительства КР от 6 ноября 2009 года № 694 «Об утверждении структуры прожиточного минимума для основных социально-демографических групп населения Кыргызской Республики»

¹⁹ Использованы коэффициенты пересчета: 1 кг. зерна = 0,75 кг. муки. См. Постановление правительства №694



Индикатор "Емкость внутреннего рынка отдельных продуктов".

Данный индикатор рассчитывается как произведение потребления определенного продукта и среднегодовой численности населения. При этом он не имеет целевого значения и применяется при расчете других показателей. Индикатор не несет ценной смысловой нагрузки, поэтому здесь не приводится.

Индикатор "Продовольственная независимость по отдельному продукту"

Данный индикатор рассчитывается как соотношение между объемом импорта отдельного продукта в натуральном выражении и емкостью его внутреннего рынка. Пороговое значение: не выше 20% от объема внутреннего рынка.

Таблица 1. Доля импорта отдельного продукта во внутреннем потреблении*

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Хлебопродукты в пересчете на зерно	44%	53%	68%	60%	55%	42%
Картофель свежий	0%	0%	0%	0%	1%	1%
Овощи и бахчевые свежие	1%	1%	1%	1%	2%	2%
Фрукты и ягоды свежие	11%	9%	8%	9%	7%	6%
Мясо и мясопродукты в пересчете на убойный вес	50%	42%	40%	34%	34%	11%
Молоко и молочные продукты в пересчете на молоко	3%	2%	2%	2%	2%	1%
Яйца	14%	14%	10%	7%	14%	0%
Жиры растительные	64%	60%	69%	72%	77%	82%
Сахар и кондитерские изделия в пересчете на сахар	61%	81%	84%	77%	81%	72%
Норматив	20%	20%	20%	20%	20%	20%

*Рассчитано по данным "Информационный бюллетень Кыргызской Республики о продовольственной безопасности и бедности" за период 2010-2015 годы.



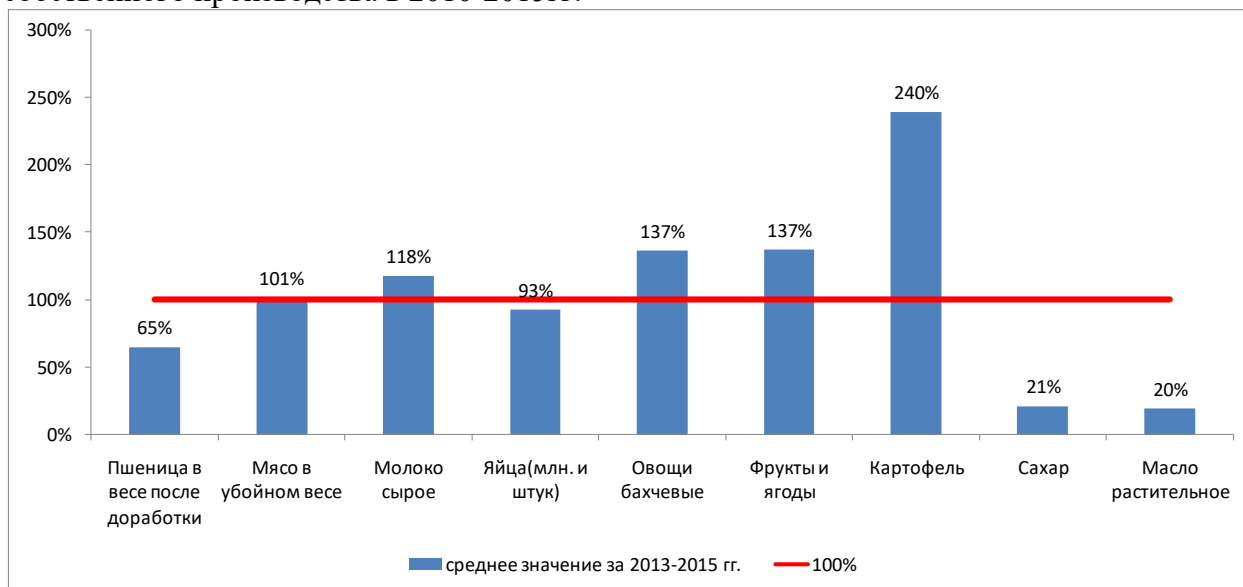
Как видно из таблицы 3, норматив не выполняется по продуктам "Хлебопродукты в пересчете на зерно", "Мясо и мясопродукты в пересчете на убойный вес", "Жиры растительные", "Сахар и кондитерские изделия в пересчете на сахар". Причем отклонения от норматива доходят до 3-х раз. В динамике ситуация по мясу и мясопродуктам позитивная и в 2015 году индикатор выполнялся. По таким продуктам как "Хлебопродукты в пересчете на зерно" и, особенно, "Жиры растительные" и "Сахар и кондитерские изделия в пересчете на сахар" отрицательное отклонение от норматива устойчивое.

Индикатор "Баланс необходимого и фактического уровней производства продовольствия".

Данный индикатор рассчитывается как соотношение необходимого уровня производства к фактическому уровню производства согласно минимальным и фактическим нормам потребления в процентном соотношении. Целевое значение не установлено.

Проведенный для целей анализа расчет соотношения фактического производства продуктов питания и показателей емкости внутреннего рынка показал, что Кыргызстан за счет отечественного производства может обеспечить существующий внутренний спрос по четырем продуктам: молоко сырое, овощи бахчевые, фрукты и ягоды, картофель и близок к покрытию спроса по продукту Яйца. По продукту «Пшеница в весе после доработки» страна покрывает потребности на две третьих. По продуктам «Сахар» и «Масло растительное» - имеется устойчивый дефицит продуктов собственного производства.

Диаграмма 2. Уровень покрытия фактических потребностей в продуктах питания за счет собственного производства в 2010-2015гг.



Индикатор "Возможность государственного бюджета Кыргызской Республики финансировать закуп и поставку основных продуктов питания для социально уязвимых слоев населения". Методика расчетанеобходимых финансовых резервов для закупа и поставки основных продуктов питания для социально уязвимых слоев населения не дана. Целевое значение не установлено.

Выводы

- В целом, средний уровень ПБ Кыргызстана в сравнении с странами ЕАЭС находится на одном уровне. Однако по среднедушевому уровню потребления основных



сельскохозяйственных продуктов и продовольствия другие страны ЕАЭС в целом имеют лучшие показатели.

- Приведенные индикаторы мониторинга ПБ в компоненте Наличие продовольствия показывают, что по ряду продуктов имеет место недостижение целевых значений индикаторов.

- Устойчивость несоответствия показателей "Жиры растительные" и "Сахар и кондитерские изделия в пересчете на сахар" целевым значениям индикатора «Доля импорта отдельного продукта во внутреннем потреблении» в течение многих лет свидетельствует о наличии системных проблем в управлении ПБ.

- Отсутствие эффективных усилий по достижению целевых показателей данного индикатора связано с неэффективностью действующих институтов, законодательства и правоприменительной практики, проблем в экономике. Однако это также можно рассматривать как пример того, что в Кыргызстане по ряду продуктов фактически придерживаются точки зрения ФАО относительно самообеспечения продуктами, а не установленным законодательством требованиям (см. Расхождение законодательства Кыргызстана и позиции ФАО в определении понятия "продовольственная безопасность").

Информация о сельскохозяйственном производстве в стране

Согласно Программе продовольственной безопасности и питания в Кыргызской Республике на 2015-2017 годы цель в этом компоненте: "Обеспечение наличия в Кыргызской Республике основных видов продовольствия в соответствии с установленными нормативами и повышение устойчивости снабжения населения страны продуктами питания". Это предполагает адекватный уровень развития отечественного сельскохозяйственного производства.

В настоящее время сельское хозяйство Кыргызской Республики в структуре ВВП занимает 14% ²⁰, в отрасли занято 29% ²¹ занятого населения. Отрасль является приоритетной для экономики, что отражено в основных государственных стратегических документах развития. В целом отрасль характеризуется преимущественно экстенсивным развитием, ориентированным на преференциальный режим. Отрасль постоянно нуждается в льготной финансовой поддержке сельхозпроизводителей, а также в предоставлении им на льготных условиях совокупности товаров и услуг, используемых в процессе производства.

Государство имеет ограниченные финансовые возможности для крупномасштабной поддержки сельхозпроизводителей. Основным инструментом финансовой поддержки в периоде 2011-2016 гг. стали проекты финансирования сельского хозяйства (проекты "Доступные кредиты фермерам", "Доступные кредиты фермерам - 2", "Финансирование сельского хозяйства", "Финансирование сельского хозяйства - 2", "Финансирование сельского хозяйства - 3", «Финансирование сельского хозяйства — 4»).

Проекты финансирования 2015 и 2016 года включают меры влияния на структуру сельскохозяйственного производства. Так, проект 2015 года в дополнительных условиях для кредитования стимулировал крупные хозяйства, проект 2016 года - стимулировал в растениеводстве и животноводстве производство продовольствия из базового списка и некоторых других продовольственных товаров, а также предприятия переработки сельскохозяйственной продукции.

Кроме того, в стране реализуются крупные ирригационные проекты в рамках НСУР, проекты в области семеноводства и племенного животноводства, развития лабораторий ветеринарного и фитосанитарного контроля и др.

²⁰ ВВП по видам экономической деятельности в текущих ценах. <http://www.stat.kg/ru/statistics/nacionalnye-scheta/>

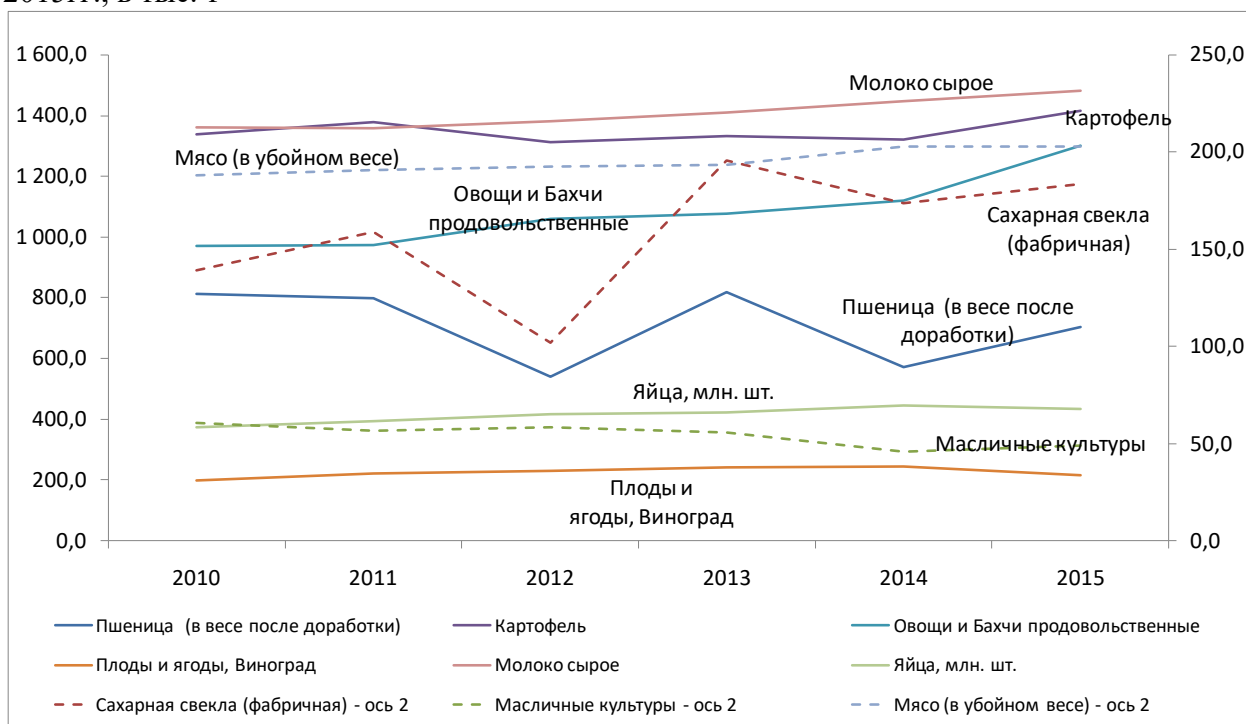
²¹ Численность занятого населения по видам экономической <http://www.stat.kg/ru/statistics/zanyatost/>



Динамика объемов производства сельскохозяйственной продукции из базового списка в периоде 2010-2015 гг. разнонаправлена. Расчет динамики показателей физических объемов производства показал, что в 2015 году относительно 2010 г. снижение физических объемов производства имел место по пшенице и масличным культурам, соответственно, на 13% и 19% (по данным линейной аппроксимации – соответственно на 17% и 22%). Прирост физических объемов производства имел место по культурам "Овощи и Бахчи продовольственные" - на 34%, "Плоды и ягоды, Виноград" на 9%, а в животноводстве прирост - "Яйца" на 16%, «Молоко сырое» - на 9% (по данным линейной аппроксимации – соответственно, на 32%, на 11% и на 17%, на 10%).

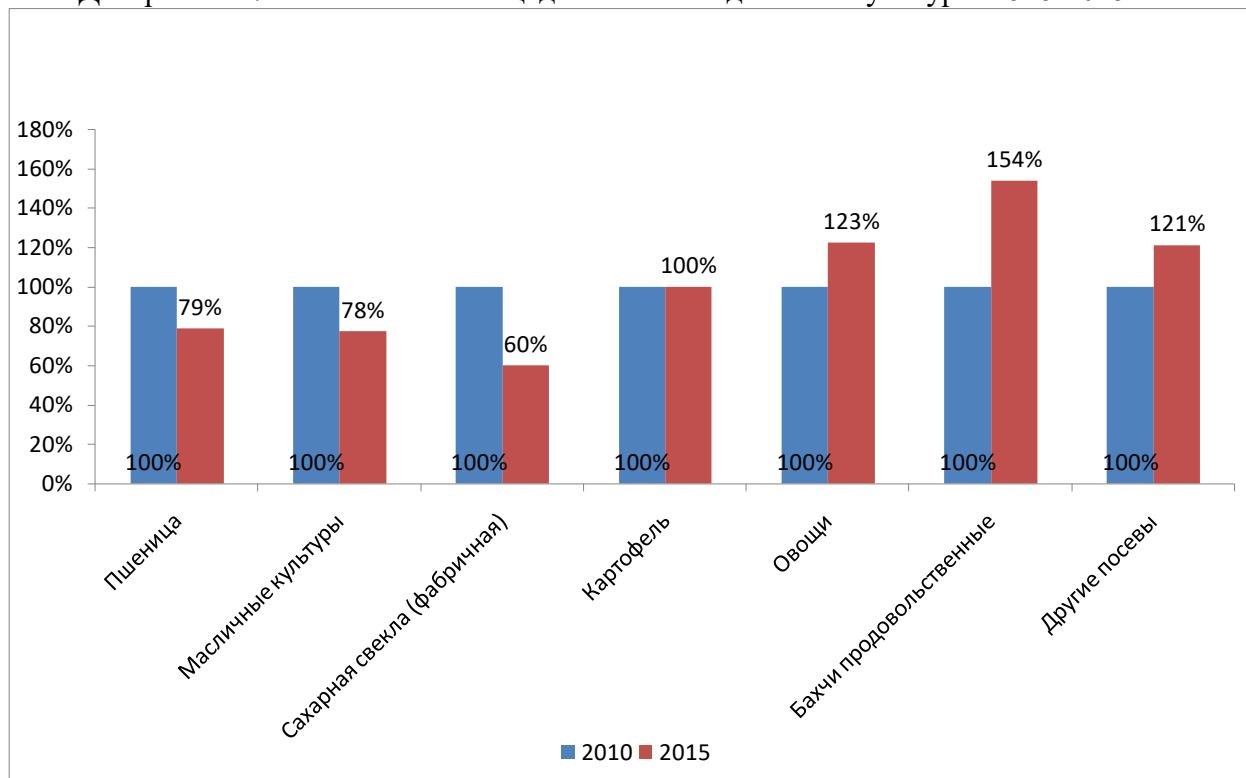


Диаграмма 3. Производство основных видов сельскохозяйственной продукции в 2010-2015гг., в тыс. т



Одна из основных причин снижения производства - изменение структуры посевов как следствие реакции на рыночный спрос.

Диаграмма 4. Изменения в площади посевов отдельных культур в 2010-2015гг.

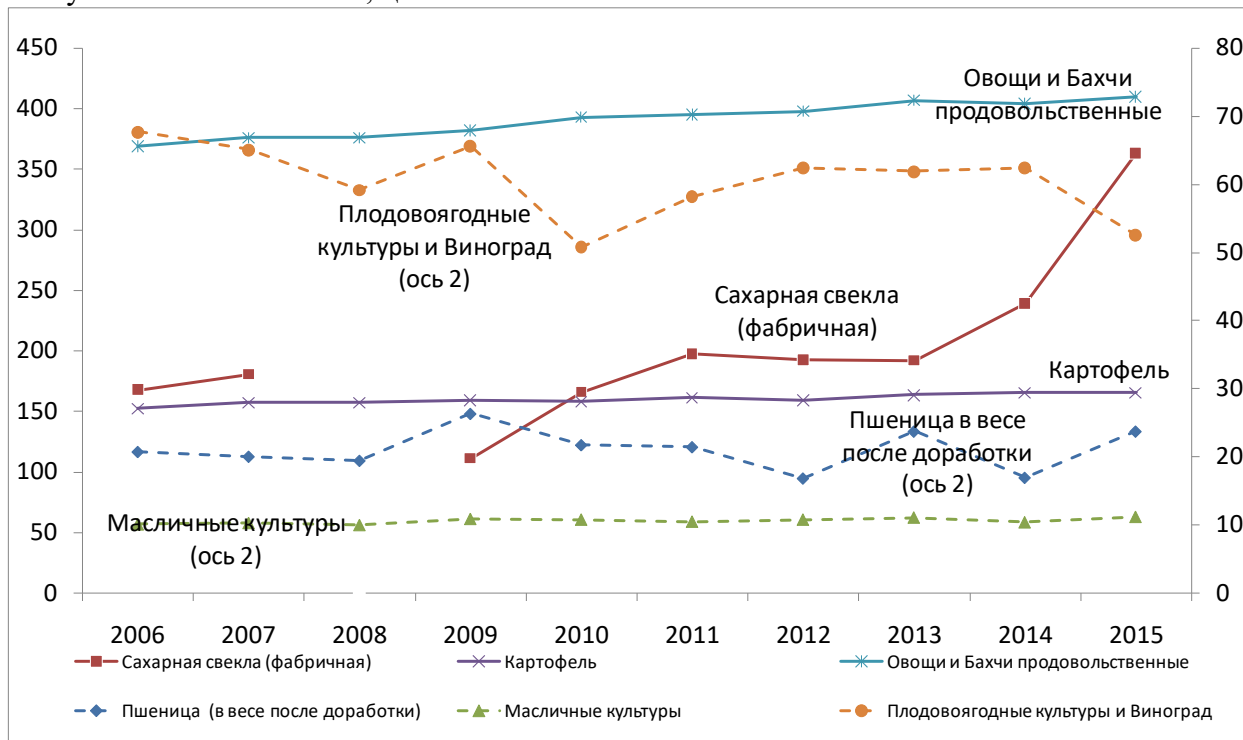


Расчет динамики показателей площади посевов за 2010-2015 гг. показал, что к 2015 года они сократились: пшеницы - на 21%, масличных культур - на 22%, сахарной свеклы (фабричная) - на 40%, картофеля - без изменений (по данным линейной аппроксимации –



сократилась, соответственно, на 18%, 25%, 32% и 3%). При этом выросла площадь посевов овощей – на 23% и бахчей продовольственных - на 54% (по данным линейной аппроксимации выросла, соответственно, на 18% и 55%).

Диаграмма 5. Урожайность сельскохозяйственных культур по Кыргызской Республике в 2010-2015 гг., ц/га



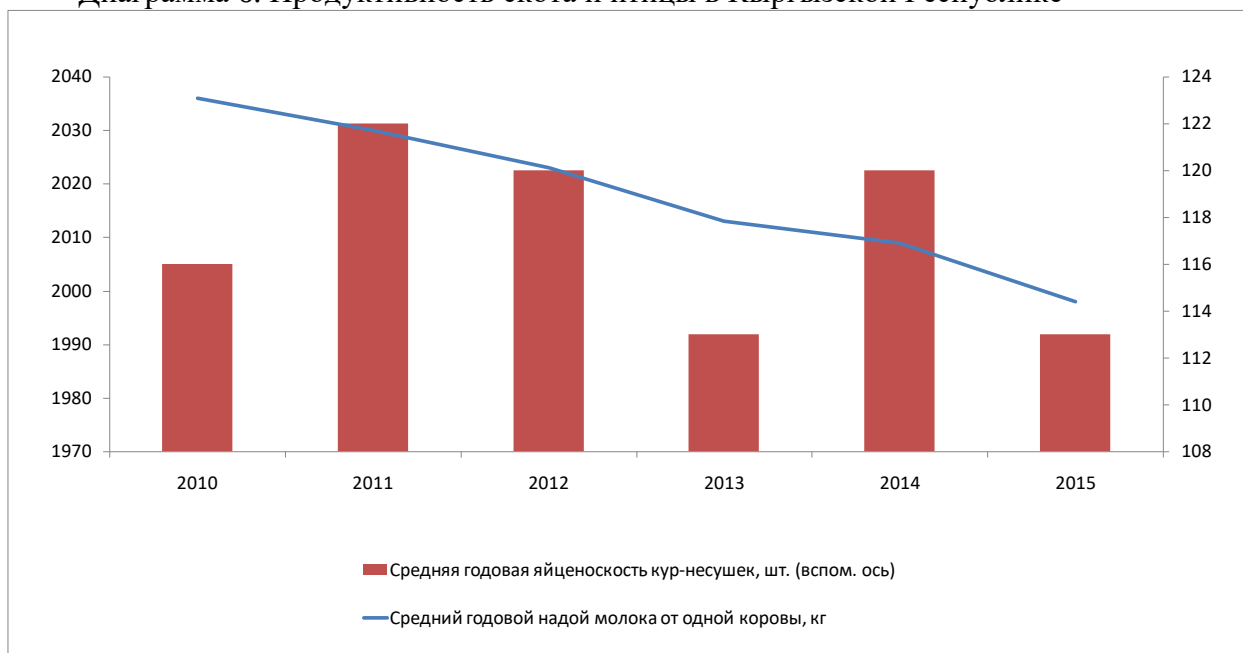
Расчет динамики показателей урожайности за 2010-2015 гг. показал, что с 2010 года она выросла по всем культурам из базового списка: пшеницы (в весе после доработки) - на 9%, всех других культур за исключением сахарной свеклы - на 4% (по данным линейной аппроксимации: пшеница – на 2%, масличные культуры – на 3%, картофель – на 5%, овощи и бахчи продовольственные – на 4%, плодоваягодные культуры и Виноград – на 5%).

Средняя урожайность пшеницы за 2013-2015 годы составила 21,4 ц/га, колебания в урожайности по регионам - от 17,8 ц/га в Баткенской области до 26,7 ц/га в Джалал-Абадской области. В Чуйской области - основной житнице страны, урожайность пшеницы составила 25,6 ц/га. Данные показатели урожайности пшеницы выше, чем в Казахстане - крупнейшем производителе пшеницы, где она также колеблется в зависимости от региона выращивания и в среднем составляла 12,5 ц/га в 2014 году и 13,5 ц/га 2015 году. Однако за счет масштаба производства, большей производительности труда, а также более высокого качества пшеница из Казахстана оказывается более конкурентоспособной на рынке Кыргызстана.

Динамика показателей продуктивности животных показывает, что ситуация в этом секторе сельскохозяйственного производства не улучшается. Так, в 2015 году снижение среднего годового надоя молока от одной коровы по сравнению 2010 годом составило 2%, снижение яйценоскости птицы - 3% (по данным линейной аппроксимации - 1,5% и 0,1%).



Диаграмма 6. Продуктивность скота и птицы в Кыргызской Республике



Выводы

- в Кыргызстане пока не реализована политика преимущественной поддержки сельскохозяйственного производства продуктов из базового списка посредством выделения соответствующих производителей в отдельную группу и оказания им многоплановой целевой помощи, как это было предусмотрено в Программе продовольственной безопасности и питания в Кыргызской Республике на 2015-2017 годы. При этом в последние годы реализуется политика целевой поддержки сельхозпроизводителей льготными кредитами, которая частично решает эту задачу.
- пока политика поддержки производства сельскохозяйственных продуктов из базового списка и структурная политика в сельскохозяйственном производстве не дала ожидаемый эффект. Так, темп роста объемов производства пшеницы и масличных культур отрицательный. По другим видам культур из базового списка наблюдается рост. Также имеет место сокращение площадей посевов пшеницы и масличных культур. По-видимому, одной из причин такого положения является низкая конкурентоспособность отечественной продукции в сравнении с импортной. Причем данный фактор является более значимым, чем преференции, которые предоставляет государство.
- не смотря на предпринимаемые в Кыргызстане действия, в целом показатели урожайности длительное время находятся на низких или средних уровнях, по продуктивности животных они снижаются. Это является следствием наличия нерешенных проблем в интенсификации производства, применении высокосортных семян и качественной племенной продукции, эффективности использования природных ресурсов - земли и воды, защите растений и животных, соблюдении технологий производства и др.

Рекомендации:

Первая группа мер должна охватывать задачи повышения эффективности использования природных ресурсов, прежде всего, воды и земли в растениеводстве, пастбищ в животноводстве, водных ресурсов для рыбоводства. Не смотря на осуществленные мероприятия программы по общинному управлению водными ресурсами - ассоциации водопользователей, и пастбищами - пастбищные комитеты, они не стали эффективным инструментом решения этих задач.



Отдельное направление –реализация программ предоставления возможности для бедных сельских домохозяйств увеличить сельскохозяйственное производство и доходы и тем самым улучшить свое питание. В крайней бедности находятся, в основном, жители сельских районов, чаще всего женщины и люди преклонного возраста, в большинстве зависящих от сельского хозяйства и смежных видов деятельности.

Вторая группа мер должна охватывать повышение доступа сельхозпроизводителей к товарам и услугам, используемым или потребляемым в процессе производства. Это, прежде всего, финансовые ресурсы, высокосортные семена, племенная продукция, а также услуги по защите растений и животных, безопасности и сертификации продукции и др. В настоящее время для большинства сельхозпроизводителей необходимый для эффективного производства объем этих услуг недоступен.

Третья группа мер должна охватывать процесс реализации продукции, включая создание цепочек добавленной стоимости, вопросы кооперации, создания кластеров, повышение устойчивости прямых связей с рынками сбыта. Меры этого направления должны обеспечить позитивный синергетический эффект от улучшения производственных связей, включая рост объемов производства и повышение его эффективности, сокращение непроизводительных расходов, а также обеспечить справедливое распределение добавленной стоимости среди участников процесса производства, переработки и реализации продукции. В настоящее время предпринятые меры по решению этих задач не дали ожидаемого эффекта.

Четвертая группа мер должна охватывать вопросы внедрения новых технологий, повышения институционального потенциала сельхозпроизводителей, консультационные услуги. В эту группу задач также входят вопросы устранения гендерных диспропорций в доступе к ресурсам. В настоящее время предпринятые меры по решению этих задач не дали ожидаемого эффекта.

3.2. Доступность продовольствия

Согласно Закону КР О продовольственной безопасности должны обеспечиваться физическая и экономическая доступность продуктов питания. **Физическая доступность** - это бесперебойное поступление продуктов питания в места их потребления в объемах, достаточных для удовлетворения потребностей населения.

Законодательство Кыргызстана не устанавливает критериев физической доступности. Тем не менее она может быть оценена по критерию "возможность для бесперебойной доставки продовольствия продуктов питания в места их потребления".

После обретения независимости в стране имелись населенные пункты, дорожная связь с которыми осуществлялась через территорию Узбекистана. Это дороги, которые были построены в советское время и не учитывали возможное территориальное размежевание образовавшихся стран, а также дороги проходящие через некоторые анклавы (Сох, Шахмардан, Чон-Гара, Таш-Добе, Кайрагач и Ворух). Данное обстоятельство создавало риск для физической доступности продовольствия из-за не всегда беспрепятственного перемещения по этим дорогам автомашин с кыргызскими номерами. Однако активное дорожное строительство в Кыргызстане в последние годы позволило соединить по внутренним дорогам все населенные пункты страны. Таким образом, при необходимости экстренной доставки продовольствия в настоящее время данная задача может быть безусловно решена.

Обеспечению физической доступности могут препятствовать нередкие для Кыргызстана стихийные бедствия (сели, снежные лавины, землетрясения и др.), которые приводят к разрушению дорожного полотна. Однако, как показывает практика, соответствующие службы имеют потенциал в относительно короткие сроки восстанавливать дорожное полотно для доставки грузов в пострадавшие районы.



Таким образом, задача обеспечения физической доступности по критерию наличия возможности для беспрепятственной доставки продовольствия, в целом, может считаться решенной.

Экономическая доступность продуктов питания - это возможность приобретения населением продуктов питания в соответствии с нормами потребления продуктов питания при существующей структуре потребления, системе цен, уровне доходов, социальных пособий.

Как отмечалось выше, для оценки доступности продовольствия предназначены следующие индикаторы²²:

- (1) экономическая доступность продуктов;
- (2) дифференциация расходов на питание по социальным группам

Кроме того, в данном исследовании в число индикаторов доступности продовольствия включены:

- (3) суточная энергетическая ценность рациона человека;
- (4) обеспечение рациона человека основными видами продуктов;

Это обусловлено тем, что невыполнение установленных минимальных уровней потребления мы связываем, прежде всего, с экономической недоступностью продуктов для отдельных групп общества.

Индикатор "Экономическая доступность продуктов питания"

Определяется как доля совокупных расходов на питание в общем итоге совокупных расходов домохозяйств. Предельным (пороговым) критерием для показателя считается его 63,96-процентный уровень.

Как видно из таблицы 4, население всех областей и крупных городов имеет достаточный уровень экономической доступности к продовольствию.

Таблица 2. Баланс среднедушевых расходов на питание и среднедушевых доходов всего по областям КР, в %

Наименования областей	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Баткенская область	34,7	36,7	32,3	29,8	33	36
Джалал-Абадская область	36	39,6	38,1	34,3	35	34
Иссык-Кульская область	39,1	45,9	43,6	55,6	40	43
Нарынская область	29,4	28,3	26,3	31,3	29	33
Ошская область	49,7	46,4	41	42,5	44	45
Таласская область	37,4	39,7	29,4	33,7	30	36
Чуйская область	47,6	46,9	41,8	44	37	41
г.Бишкек	53,1	50,5	36	34,4	34	32
г. Ош	34,7	36,7	32,3	29,8	33	36
Все население (средневзвешенный показатель)	44,3	44,2	38,2	38,5	37	38

При этом посредним за период 2013-2015 гг. более благополучными являются Таласская и Нарынская области. В этих областях наименьшие показатели расходов на питание. В Бишкеке высокие затраты на питание компенсируются большими среднедушевыми доходами. Менее благополучными являются Иссык-кульская и Ошская области, в которых уровень расходов на питание сопоставим с Бишкеком при меньших доходах населения.

²²Постановление Правительства Кыргызской Республики от 3 марта 2009 года № 138



Индикатор "Дифференциация расходов на питание по социальным группам"

Рассчитывается как соотношение между стоимостью питания 20 процентов домохозяйств с наибольшими доходами и стоимостью питания 20 процентов домохозяйств с наименьшими доходами. Пороговое значение не установлено.

Экономическая доступность к продуктам питания затруднена у населения, относящегося к первой квинтильной группе (см. таблицу 5). Отношение показателей "Среднедушевые расходы на питание" и "Среднедушевые доходы" в течение месяца превышает установленные пороговые значения индикатора.

Таблица 3. Дифференциация расходов на питание по социальным группам

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Ср.взвешенный баланс для первой квинтильной группы ¹	70,1	77,5	70,3	83,1	70	74
Ср.взвешенный баланс для пятой квинтильной группы ¹	32,6	32,3	28,1	26,8	26	27
Коэффициент дифференциации расходов на питание (соотношение расходов на питание первой и пятой квинтильных группы)	39,9	47,6	49,7	52,0	50,2	49,7

¹Рассчитан как частное от деления показателей "Среднедушевые расходы на питание" и "Среднедушевые доходы" в течение месяца.

²Рассчитан как частное от деления показателей "Среднедушевые расходы на питание" первой квинтильной группы (с наименьшими доходами) и "Среднедушевые расходы на питание" пятой квинтильной группы (с наибольшими доходами) (с наибольшими доходами).

Расходы населения из первой квинтильной группы в 2015 г. составили 1106 сомов, третьей - 1462 сомов, пятой 2224 сомов. Соответственно, разница между первой и третьей составляет 356 сомов, между первой и пятой - 1118 сомов. Коэффициент дифференциации расходов на питание (соотношение расходов на питание первой и пятой квинтильных группы) составляет около 50%, что указывает на существенную разницу в расходах этих групп потребителей.

Согласно данным население из первой квинтильной группы имеет отрицательный баланс по потреблению Ккал, белков и жиров. Баланс по Ккал становится положительным начиная с третьей группы, баланс по белкам - только с пятой квинтильной группы. Население пятой группы - единственное, которое имеет положительный баланс по энергетической ценности.

То есть при прочих неизменных условиях, население первой квинтильной группы должно увеличить расходы на питание на 32%, чтобы иметь положительный баланс по Ккал, и увеличить в 2 раза, чтобы иметь положительный баланс по Ккал, белкам и жирам.

Это свидетельствует о труднопреодолимости сложившихся диспропорций в потреблении между разными группами общества.

Ограниченная экономическая доступность продуктов питания у отдельных групп населения неизбежно сказывается на энергетической ценности потребления.

Индикатор "Суточная энергетическая ценность рациона человека"

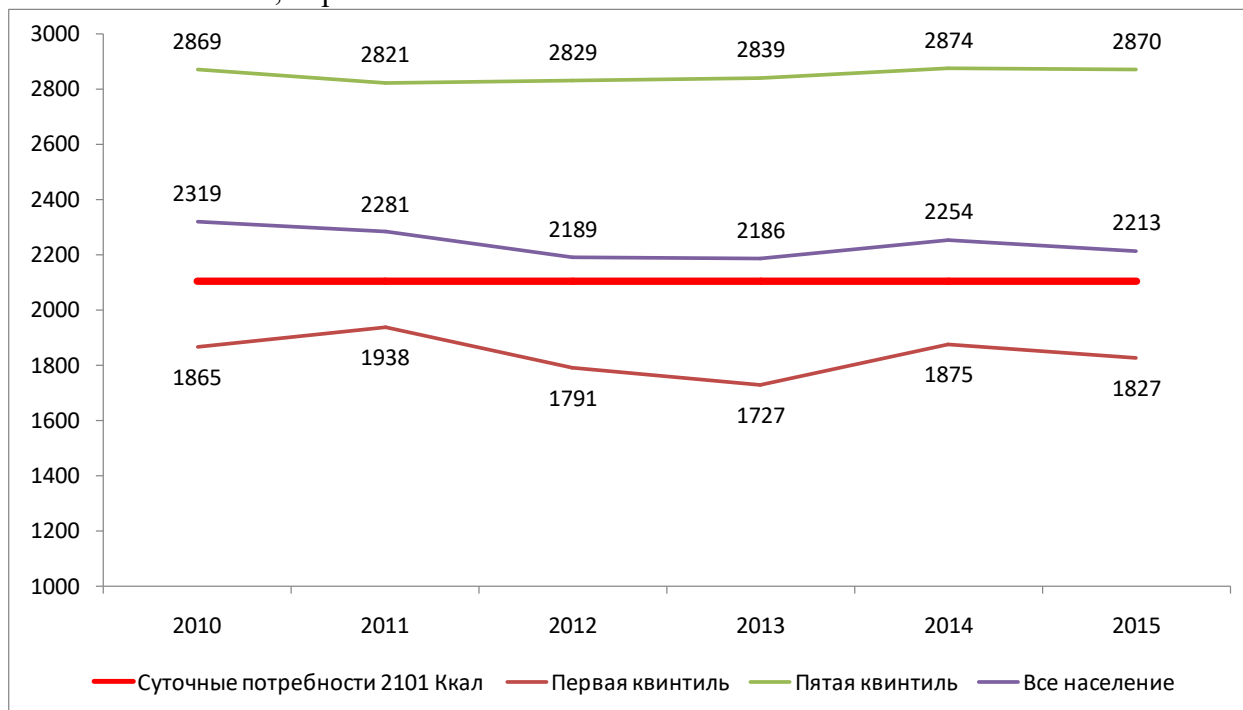
Рассчитывается как сумма произведений единицы массы отдельных видов продуктов, потребляемых человеком на протяжении суток, и их энергетической ценности. Предельный (пороговый) уровень установлен и зависит от возраста человека.

Как видно из приведенных рисунков, энергетическая ценность рациона всего населения страны по потреблению **килокалорий в день на душу населения**(Ккал)



устойчиво находится выше минимального уровня, равного 2101 Ккал²³. Причем это справедливо для всех областей и крупных городов.

Диаграмма 7. Суточное потребление в день на душу населения, Ккал
Все население, первая и пятая квинтили



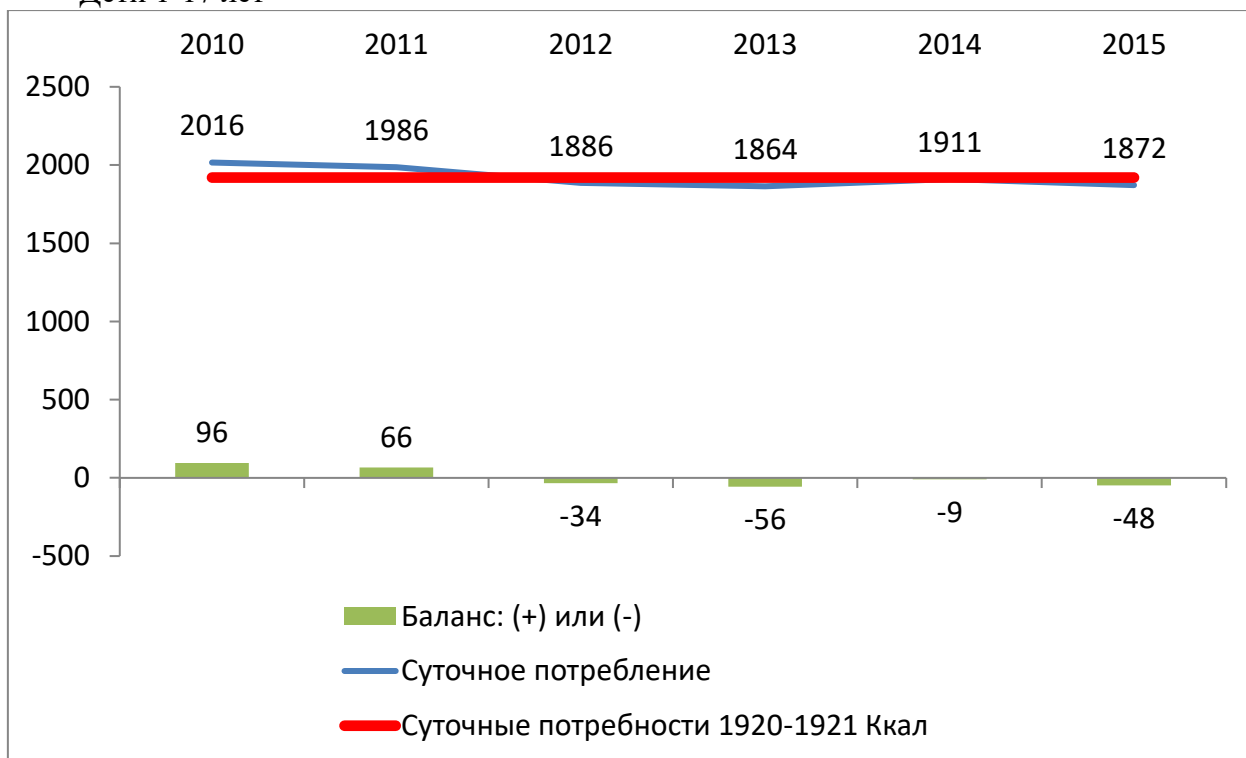
Однако при дифференциации населения по критериям "уровень дохода" и "возрастная группа" обнаруживаются группы, потребление которых значительно и устойчиво находится ниже минимального уровня. Так, население, относящееся по уровню дохода к первой самой уязвимой квинтильной группе (численность в 2015 г. составила 1205 тыс. человек), постоянно и в течение длительного времени испытывает нехватку энергетической ценности рациона по Ккал в день.

Энергетическая ценность потребления продовольствия детьми в возрасте 1-17 лет (численность в 2015 г. составила 2204 тыс. человек) Ккал в день находится практически на уровне минимального норматива суточной потребности 1920-1921 Ккал в день с небольшими отклонениями в обе стороны от него.

²³Постановление Правительства Кыргызской Республики от 6 ноября 2009 года № 694



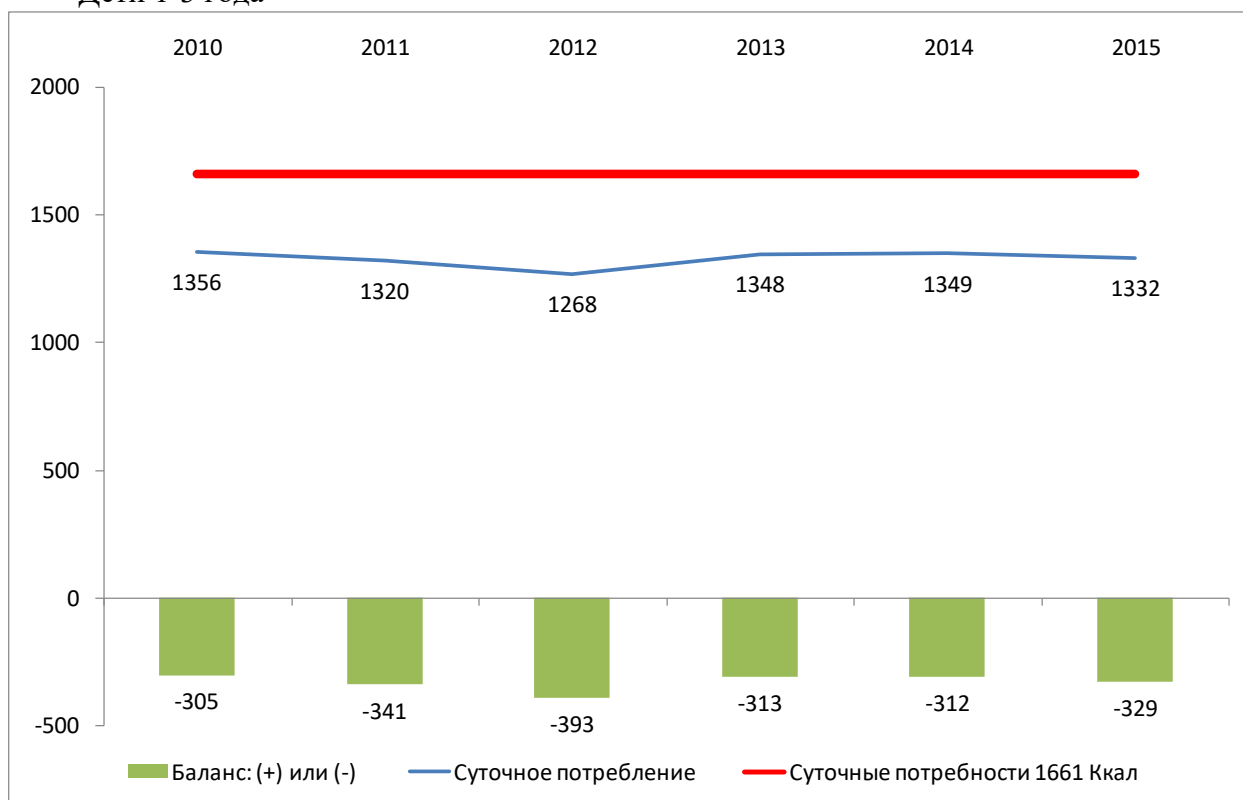
Диаграмма 8. Суточное потребление в день на душу населения, Ккал
Дети 1-17 лет



При этом показатель энергетической ценности потребления продовольствия детьми в возрасте от 1 до 3-х лет (численность в 2016 г. 440,6 тыс. человек) стабильно меньше, чем минимальная потребность 1661 Ккал в день. Это единственная возрастная группа детей с устойчиво отрицательным балансом потребления Ккал в день.

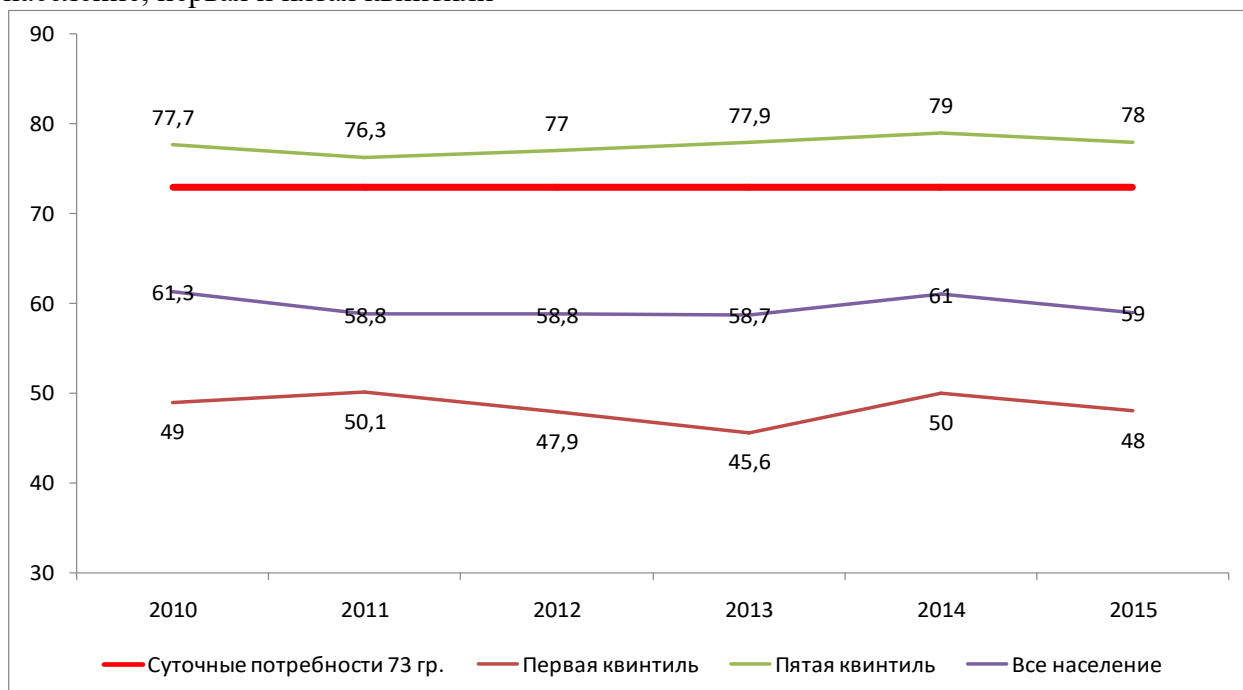


Диаграмма 9. Суточное потребление в день на душу населения, Ккал
Дети 1-3 года



Оценки по показателю **"Потребление белков в день на душу населения"** ²⁴ показывают худшую ситуацию.

Диаграмма 10. Суточное потребление в день на душу населения - белков, грамм. Все население, первая и пятая квинтили



²⁴Белки - высокомолекулярные органические вещества. Основные источники: мясо, птица, рыба, молоко, орехи, бобовые, зерновые; в меньшей степени: овощи, фрукты, ягоды и грибы.

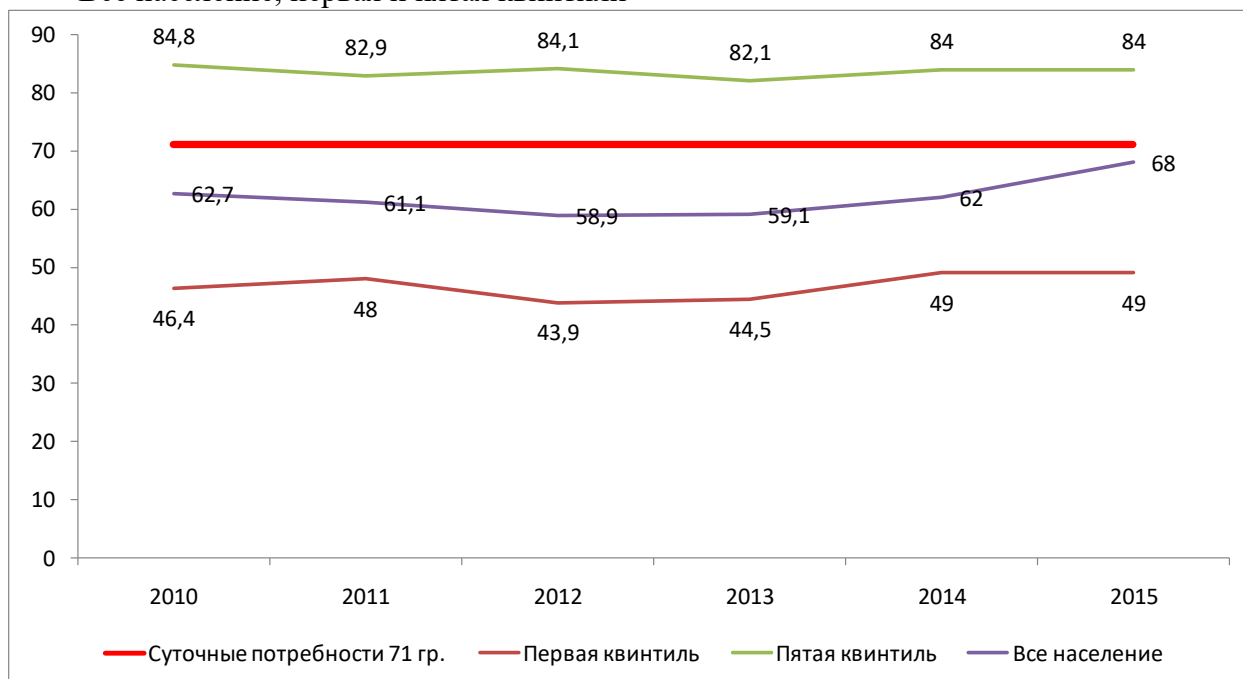


Как видно из диаграммы 10, если учитывать все население Кыргызстана вместе, то показатель потребления находится ниже минимальной суточной потребности белков 73 грамма. При этом отрицательный баланс потребления белков у населения в 2015 году составил минус 14 гр., а в первой квинтильной группе - минус 25 грамма. Иначе - все население потребляет 81% от минимальной потребности, а наиболее бедная часть населения - 66%. В целом только часть населения, относящаяся к пятой квинтильной группе по уровню доходов, потребляет необходимое количество белков.

Добавим, что по показателю "Суточное потребление в день на душу населения - белков" ситуация по детям хуже. Все дети (1-17 лет) по потреблению белков находятся ниже, чем установленная для них норма потребления 69-70 грамм в день. В 2015 году они в среднем потребляли 72% от нормы. Дети в возрасте 1-3 года испытывают наибольший дефицит белков - 56% от нормы. У этой группы отрицательный баланс составил 27 грамм. Дефицит белков снижается по мере увеличения возраста детей.

Примерно такая же ситуация по показателю **"Потребление жиров в день на душу населения"**. Все население Кыргызстана испытывает дефицит в потреблении жиров при минимальной суточной потребности 71 грамм. Исключение составляет только население, относящееся к пятой, самой обеспеченной группе.

Диаграмма 11. Суточное потребление в день на душу населения - жиров, грамм
Все население, первая и пятая квинтили



Добавим, что по показателю "Суточное потребление в день на душу населения - жиров" ситуация по детям и здесь хуже. Все дети (1-17 лет) по потреблению жиров также находятся ниже, чем установленная для них норма потребления 69-70 грамм в день. В 2015 году они в среднем потребляли только 77% от минимальной нормы. У детей в возрасте 1-3 года отрицательный баланс составил 22 грамма, потребление составило 63% от минимальной нормы.

Индикатор "Обеспечение рациона человека основными видами продуктов"

Рассчитывается как соотношение между фактическим потреблением отдельного продукта и его минимальной нормой. Минимальные нормы потребления продуктов



питания для социально-демографических групп населения должны утверждаться Жогорку Кенешем Кыргызской Республики.

Для целей анализа была проведена оценка отклонения уровня среднедушевого потребления базовых продуктов питания в Кыргызстане от среднефизиологических норм, установленных законодательством: из нормативных показателей были вычтены соответствующие показатели фактического потребления.

Приведенные в таблице 6 данные показывают разнонаправленные отклонения среднедушевого потребления от минимальных и среднефизиологических норм. Так, в Кыргызстане меньше нормы потребляют мяса (белков) и значительно меньше нормы - яиц, фруктов и ягод. Мяса потребляется в пределах минимальных норм, но заметно ниже среднефизиологических. Значительно больше рекомендованных норм потребляют хлеба (углеводов), а также овощей и бахчевых. Картофель, сахар и масло растительное потребляются в пределах нормы с небольшими отклонениями.

Показательны отклонения фактических значений потребления молока и молочных продуктов - значительно меньше минимальных норм, но немного больше чем среднефизиологические. Это связано с различиями в структуре этих норм - минимальные нормативы составлены не пропорциональным сокращением абсолютных значений, но так же учитывают доступность продуктов.

Таблица 4. Отклонения фактических среднедушевых показателей потребления продуктов от минимальных и среднефизиологических норм потребления на душу населения

Период	Хлеб и хлебopодукты	Мясо и мясопродукты	Молоко и молочные продукты	Яйца (шт.)	Овощи и бахчевые	Фрукты и ягоды	Картофель	Сахар	Масло растительное
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Отклонения фактических среднедушевых показателей потребления продуктов от минимальных норм потребления на душу населения									
2010	+5,4	0,0	-15,8	-9,4	+5,7	-5,3	+3,4	0,1	+0,2
2011	+5,3	0,0	-15,7	-9,2	+5,7	-5,4	+3,5	0,1	+0,2
2012	+5,2	0,0	-15,6	-9,3	+5,8	-5,4	+3,6	0,0	+0,1
2013	+4,5	-0,6	-16,5	-9,5	+4,9	-5,5	+3,1	0,0	+0,2
2014	+4,8	-0,5	-16,5	-9,6	+5,0	-5,5	+3,1	-0,1	+0,2
2015	+4,6	-0,1	-15,3	-9,2	+5,8	-6,3	+3,8	-0,3	+0,2
Отклонения фактических среднедушевых показателей потребления продуктов от среднефизиологических норм потребления на душу населения									
2010	+6,3	-1,9	+1,0	-8,6	+3,0	-7,8	-0,1	-0,3	+0,2
2011	+6,2	-1,9	+1,1	-8,4	+3,0	-7,9	0,0	-0,3	+0,2
2012	+6,1	-1,9	+1,2	-8,5	+3,1	-7,9	+0,1	-0,4	+0,1
2013	+5,4	-2,5	+0,3	-8,7	+2,2	-8,0	-0,4	-0,4	+0,2
2014	+5,7	-2,4	+0,3	-8,8	+2,3	-8,0	-0,4	-0,5	+0,2
2015	+5,5	-2,0	+1,5	-8,4	+3,1	-8,8	0,3	-0,7	+0,2
Фактич. Потреблен. минус	+5,1	-2,9	-17,0	-13,7	-0,1	-4,4	0,0	-1,5	-0,1



нормы ВОЗ за 2015 г.									
для справки									
Мини м. нормы ¹	10,51 ²⁵	3,16	33,5	16	6,83	7,76	4,69	1,66	0,79
Среднефизиол. нормы ²	9,61	5,11	16,67	15,21	9,52	10,31	8,21	2,13	0,76
Рекоменд. ВОЗ ³	10,04	5,84	33,67	20,25	11,69	6,69	8,06	3,04	1,09

¹Постановление Правительства от 6 ноября 2009 года № 694 "Об утверждении структуры прожиточного минимума для основных социально-демографических групп населения Кыргызской Республики"

²Постановление Правительства Кыргызской Республики от 19 февраля 2010 года № 111 "Об утверждении среднефизиологических норм потребления основных продуктов питания для населения Кыргызской Республики"

³Нормы Всемирной организации здравоохранения. Источник: Анализ продовольственной безопасности Республики Беларусь и стран мира. - Сборник научно-практических статей.-№34-35 20.12.2014г.

Если же сравнить среднедушевое потребление продуктов питания с рекомендациями ВОЗ по потреблению продуктов, то, например, по 2015 году отклонения следующие: отрицательное сальдо стало больше по мясу и мясопродуктам, яйцам и сахару. По фруктам и ягодам оно сократилось. При этом по молоку и молочным продуктам сальдо стало отрицательным, причем с сильным отклонением от нормы.

Выводы

- Уровень физической доступности продовольствия в Кыргызской Республике можно считать достаточным. Существующая дорожная сеть позволяет обеспечить бесперебойное поступление продуктов питания в места их потребления в объемах, достаточных для удовлетворения потребностей населения.
- Оценка экономической доступности показала следующее:
 - по индикатору "Энергетическая ценность рациона" в Ккал в день норматив не выполняется для первой квентильной группе населения по группе дети в возрасте 1-3 года. По потреблению белков и жиров нормативне выполняется только для пятой, наиболее обеспеченной группе населения. Одна из возможных причин – недостаточная информированность населения о правильном питании.
 - индикатор "Обеспечение рациона человека основными видами продуктов" показывает, что рацион потребления продуктов питания смещен в сторону хлеба и хлебопродуктов и недостаточно потребляется мяса, яиц, фруктов и ягод.

²⁵ Показатель расчетный из-за применения в НПА различных единиц измерения. Показатель минимального объема продуктов питания по муке - 7,88 кг/мес. пересчитан в зерно с повышающим коэффициентом 1,33 (=1/0,75).



– по индикатору "Экономическая доступность продуктов питания" норматив выполняется для Кыргызстана в целом и для всех областей. При этом по первой квинтильной группе норматив не выполняется - она тратит на продовольствие до 75% своих доходов.

– индикатор "Дифференциация расходов на питание по социальным группам" показывает существенное расслоение населения по уровню расходов на питание - первая квинтильная группа тратит на питание примерно в два раза меньше, чем пятая. Данная проблема, исходя из величины разницы в расходах на питание, не может быть решена посредством механизмов социальной поддержки.

Рекомендации

- Население Кыргызстана в целом не подвержено риску голода. Но оно испытывает заметные проблемы в обеспеченности полноценным энергетически ценным питанием. Не смотря на реализацию множества программ социальной поддержки населения, эти программы не смогли помочь устранить проблемы обеспечения питанием отдельных групп общества.

- Величина разницы между расходами на питание между пятойквинтильной группой населения, которая имеет возможность получать нормативный уровень энергетически ценного питания, и другими группами, особенно первой, которые в различной степени испытывают дефицит такого питания, большая. Это позволяет утверждать, что задача улучшения питания наиболее уязвимыхквинтильных групп(особенно первой и второй) до нормативного уровня энергетической ценности не может быть решена инструментами социальной поддержки. Основным направлением политики улучшения ситуации с питанием должна стать поддержка населения в доступности к доходоприносящей деятельности.

- При этом необходимо инструментами социальной поддержки усилить поддержку питания всех детей в возрасте 0-17 лет. Обеспечение полноценным питанием детей в возрасте 1-3 года должно рассматриваться как наиболее приоритетная задача.

3.3. Использование продовольствия

Для оценки ПБ в Кыргызской Республике в компоненте "Использование", Положение о мониторинге и индикаторах продовольственной безопасности Кыргызской Республики, предназначен индикатор: (10) соответствие качества, калорийности и безопасности пищевых продуктов нормативным требованиям.

Индикатор «Соответствие качества, калорийности и безопасности пищевых продуктов нормативным требованиям»

Рассчитывается в соответствии с установленными законодательством требованиями к качеству пищевых продуктов и обеспечению их безопасности, производственному контролю, соответствию требованиям нормативных документов, технических регламентов и других систем оценок качества. Целевые значения данного индикатора в Постановлении Правительства КР от 3 марта 2009 года № 138 "Положение о мониторинге и индикаторах продовольственной безопасности Кыргызской Республики" не даны. Ответственные за подготовку индикатора - Департамент санитарно-эпидемиологического надзора, Департамент государственной ветеринарии, Национальный институт стандартов и метрологии. Отчеты данных учреждений не публичны.

Индикатор включает в себя три самостоятельных показателя - качество, калорийность и безопасность, которые имеют разные нормы и требования. Пороговые значение или нормативы по качеству и безопасности задаются индивидуально для каждого вида пищевой



продукции. Ситуация в части калорийности питания авторами исследования рассмотрена в компоненте "Доступность", что обусловлено прямой связью низкокалорийного питания и экономической доступности.

В силу указанных выше причин авторами данного исследования для экспертных оценок были использованы некоторые показатели, которые применяются в международной практике для оценки ПБ в компоненте ПБ "Использование".

Они включают антропометрические и медицинские показатели организма детей и взрослых, связанные с отклонениями рациона питания от рекомендованных нормативов: **среди детей до 5 лет** - истощение, отсталость в росте, недостаточность в весе, наличие анемии; **среди взрослых** – недостаточность в весе, дефицит витамина А и дефицит йода; **среди беременных женщин** – распространенность анемии.

Таблица 5. Международные индикаторы продовольственной безопасности (использование)²⁶

Индикаторы продовольственной безопасности США	Индикаторы продовольственной безопасности ФАО
Использование (Utilization)	
Доля детей младше 5 лет, страдающих дистрофией	Процент детей в возрасте до 5 лет страдающих от истощения
Доля детей младше 5 лет, страдающих атрофией	Процент детей в возрасте до 5 лет, которые отстают в росте
Доля детей младше 5 лет, которые весят ниже нормы	Процент детей в возрасте до 5 лет, которые имеют недостаточный вес
Доля взрослых, которые являются весящими ниже нормы	Процент взрослых, которые имеют недостаточный вес
	Распространенность анемии среди беременных женщин
	Распространенность анемии среди детей в возрасте до 5 лет
	Распространенность дефицита витамина А среди населения
	Распространенность дефицита йода

1) Антропометрические и медицинские показатели состояния организма детей и взрослых в Кыргызской Республике, связанные с отклонениями рациона питания от рекомендованных нормативов.

а. Грудное вскармливание и кормление младенцев и детей раннего возраста

Исследования ЮНИСЕФ²⁷ показали, что 97,6 процента детей когда-либо находились на грудном вскармливании, однако только 41,1 процента находились на исключительно грудном вскармливании и 69,5 процента детей в возрасте 0-5 месяцев находились на

²⁶ Цитируется по: Д. В. Балдов, С. А. Методика расчета уровня продовольственной безопасности. Нижегородский государственный инженерно-экономический университет, Журнал Вестник НГИЭИ Выпуск № 1 (56) / 2016. <http://cyberleninka.ru/article/n/metodika-rascheta-urovnya-prodovolstvennoy-bezopasnosti>

²⁷ Кыргызская Республика Кластерное Обследование по Многим Показателям 2014 Отчет по основным результатам. ЮНИСЕФ, Декабрь, 2014. - С. 7.



преимущественно грудном вскармливании до 6 месяцев. Грудное вскармливание в соответствии с возрастом получали 50,9 детей.

Таблица 6. Грудное вскармливание и раннее кормление

Название индикатора	Описание	Значение
Дети, которые когда-либо находились на грудном вскармливании	Число женщин, родивших живого ребенка в последние 2 года, которые когда-либо кормили последнего рожденного живым ребенка грудью	97,6
Раннее начало грудного вскармливания	Число женщин, родивших живого ребенка в последние 2 года, которые приложили последнего новорожденного к груди в течение одного часа после родов	82,5
Исключительно грудное вскармливание до 6 месяцев	Число младенцев в возрасте до 6 месяцев, находящихся на исключительно грудном вскармливании	41,1
Преимущественно грудное вскармливание до 6 месяцев	Число младенцев в возрасте до 6 месяцев, которые в течение предыдущего дня получали грудное молоко в качестве основного источника питания	69,5
Продолжение грудного вскармливания в возрасте 1 года	Число детей в возрасте 12-15 месяцев, которые в течение предыдущего дня получали грудное молоко	60,7
Продолжение грудного вскармливания в возрасте 2 лет	Число детей в возрасте 20-23 месяцев, которые в течение предыдущего дня получали грудное молоко	22,5
Продолжительность грудного вскармливания	Возраст в месяцах, при котором 50 % детей в возрасте 0-35 месяцев не получали грудного молока в течение предыдущего дня	15,4
Грудное вскармливание в соответствии с возрастом	Число детей в возрасте 0-23 месяцев, которые в течение предыдущего дня вскармливались должным образом	50,9

Правильное кормление грудных детей и детей раннего возраста может увеличить их шансы на выживание, а также способствует улучшению здоровья и развития ребенка, особенно в критический период в возрасте от рождения до двух лет. Однако многие матери не начинают грудное вскармливание сразу после рождения ребенка или, напротив, прекращают его слишком рано, до истечения рекомендованного периода в течение 6 месяцев. Доказано, что длительное кормление грудью в достаточном количестве в возрасте от 6 месяцев, улучшает здоровье и развитие, а также дает возможность уменьшить задержку в росте во время первых двух лет жизни.



б. Недостаточность питания у детей

Статус питания детей отражает их общее состояние здоровья. Проблемы недостаточности питания среди детей были и остаются чрезвычайно актуальными в Кыргызстане. Если дети не имеют возможность употреблять достаточное количество качественных пищевых продуктов, они подвержены постоянным заболеваниям, у них ухудшается полноценное развитие в соответствии с возрастом и они имеют большую вероятность умереть.

Одной из главных причин такой ситуации может быть так называемое относительное голодание, или "скрытый голод", который характеризуется хроническим потреблением некачественных продуктов питания с низким содержанием питательных элементов и витаминов (микронутриентов). Следствием такого голодания являются многочисленные заболевания и снижает среднюю продолжительность жизни

Исследование, проведенное ЮНИСЕФ²⁸ по статусу питания детей до 5 лет на основании трех антропометрических индексов (веса относительно возраста, роста относительно возраста и веса относительно роста) показало, что 2,8 процента детей в возрасте до пяти лет имеют умеренно недостаточный вес, 0,6 процента детей - критически недостаточный вес. Доля детей, которые имеют умеренно недостаточный рост, т.е. малый рост для своего возраста составила 12,9 процента, которые умеренно истощены, т.е. слишком худы для своего роста - 2,8 процента детей. Доля детей, имеющих умеренно избыточный вес, составляет 7 процентов.

Таблица 7. Статус питания детей

Название индикатора	Описание	Значение
Распространенность пониженного веса (а) Умеренная и сильная (б) Сильная	Число детей в возрасте до 5 лет, у которых показатель отношения веса к возрасту: (а) на два стандартных отклонения, (б) на три стандартных отклонения меньше медианного значения, установленного ВОЗ.	2,8 0,6
Распространенность отставания в росте (а) Умеренная и сильная (б) Сильная	Число детей в возрасте до 5 лет, у которых показатель отношения роста к возрасту: (а) на два стандартных отклонения, (б) на три стандартных отклонения меньше медианного значения, установленного ВОЗ.	12,9 3,4
Распространенность истощения (а) Умеренная и сильная (б) Сильная	Число детей в возрасте до 5 лет, у которых отношение веса к росту: (а) на два стандартных отклонения, (б) на три стандартных отклонения меньше медианного значения, установленного ВОЗ.	2,8 0,8

²⁸ Кыргызская Республика. Кластерное Обследование по Многим Показателям 2014 Отчет по основным результатам. ЮНИСЕФ, Декабрь, 2014. - С. 6.



Распространенность избыточного веса	Число детей в возрасте до 5 лет, у которых показатель отношения веса к росту на два стандартных отклонения больше медианного значения, установленного ВОЗ.	7,0
-------------------------------------	--	-----

с. Анемия среди детей и женщин

Из-за недостаточного потребления основных питательных веществ и калорий имеет место высокая распространенность среди детей и взрослых болезней, обусловленных недостаточным питанием. Недостаточное потребление витаминов и различных микроэлементов имеет является причиной задержки роста и интеллектуального развития ребенка. Анемия является серьезной проблемой для беременных женщин, ведущей к преждевременным родам и низкому весу ребенка при рождении.

По данным проведенных исследований²⁹ процент опрошенных детей в возрасте 6-59 месяцев, классифицированных как имеющие любую анемию, по второстепенным характеристикам, составляет: от 54,8% у детей в возрасте 6-8 месяцев до 25,6% у детей в возрасте 48-59 недель.

Таблица 8. Распространенность анемии у детей

Характеристика	Анемический статус по уровню гемоглобина				Число детей
	Любая анемия ($<11,0$ г / дл)	Легкая анемия 10,0- 10,9 г / дл)	Умеренная анемия (7,0- 9,9 г / дл)	Тяжелая анемия ($<7,0$ г / дл)	
Возраст в месяцах					
6-8	54,8	25,8	27,7	1,4	213
9-11	59,4	27,6	28,8	3,0	275
12-17	57,8	25,6	28,5	3,6	480
18-23	55,1	25,1	29,1	0,9	456
24-35	44,7	22,7	21,0	1,0	879
36-47	32,8	20,8	11,2	0,8	868
48-59	25,6	17,2	7,9	0,5	800

По данным того же исследования процент опрошенных женщин в возрасте 15-49 лет с анемией (любая анемия) по основным характеристикам³⁰ составлял в интервале 30-40%.

Таблица 9. Распространенность анемии среди женщин.

Характеристика	Статус	Анемический статус по уровню гемоглобина				Число женщин
		Любая анемия	Легкая анемия	Умеренная анемия	Тяжелая анемия	
Характеристика	Не беременные	<12.0 г / дл	10.0-11.9 г / дл	7.0-9.9 г / дл	< 7.0 г / дл	
	Беременные	<11.0 г / дл	10.0-10.9 г / дл	7.0-9.9 г / дл	< 7.0 г / дл	
Возраст						

²⁹ Kyrgyz Republic demographic and health survey, 2012.- P. 201.

³⁰ Kyrgyz Republic demographic and health survey, 2012.- P. 208.

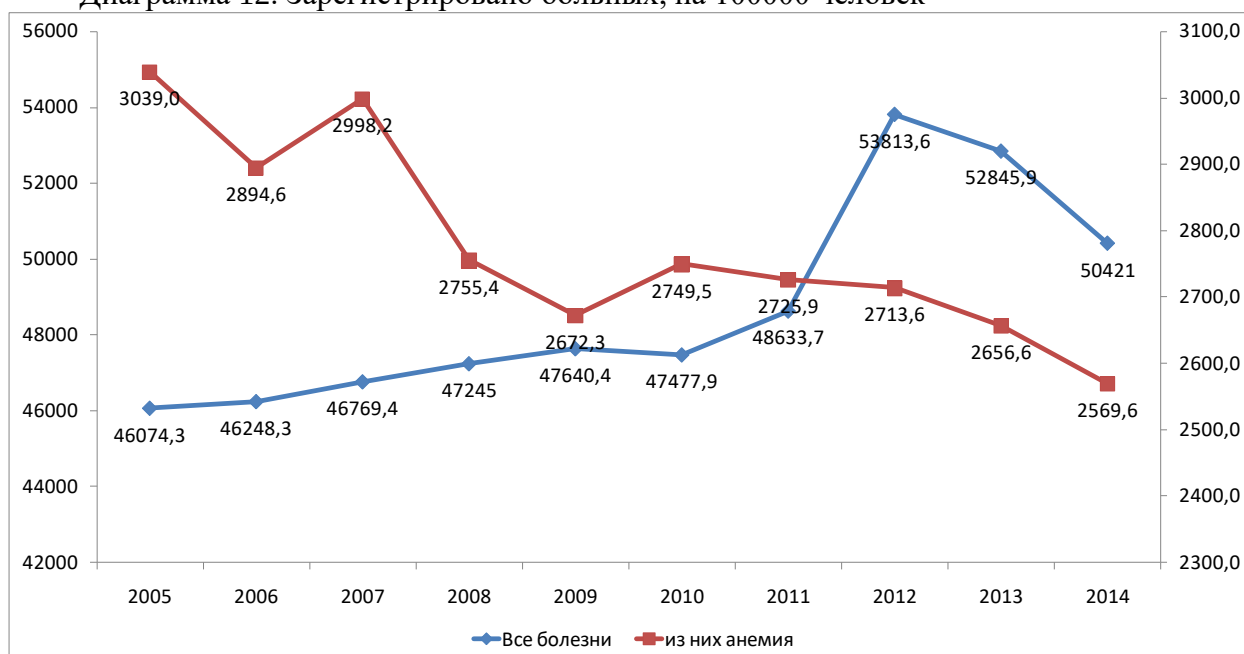


15-19		34,5	27,7	6,4	0,5	1576
20-29		38,3	28,2	9,5	0,7	2729
30-39		37,9	27,7	9,4	0,7	1914
40-49		28,3	19,5	7,5	1,4	1782

При этом отмечается, что за период 1997-2012гг. распространенность любой анемии среди женщин в возрасте 15-49 лет уменьшилась с 38 процентов в 1997 году до 35 процентов в 2012 году³¹.

Данный вывод подтверждается и национальной статистики Кыргызстана³², согласно которой тенденция уменьшения распространенности является устойчивой. Как видно из диаграммы 12 показатель зарегистрированных больных (на 100000 человек) в течение рассмотренного периода 2005-2014гг. неуклонно снижается.

Диаграмма 12. Зарегистрировано больных, на 100000 человек



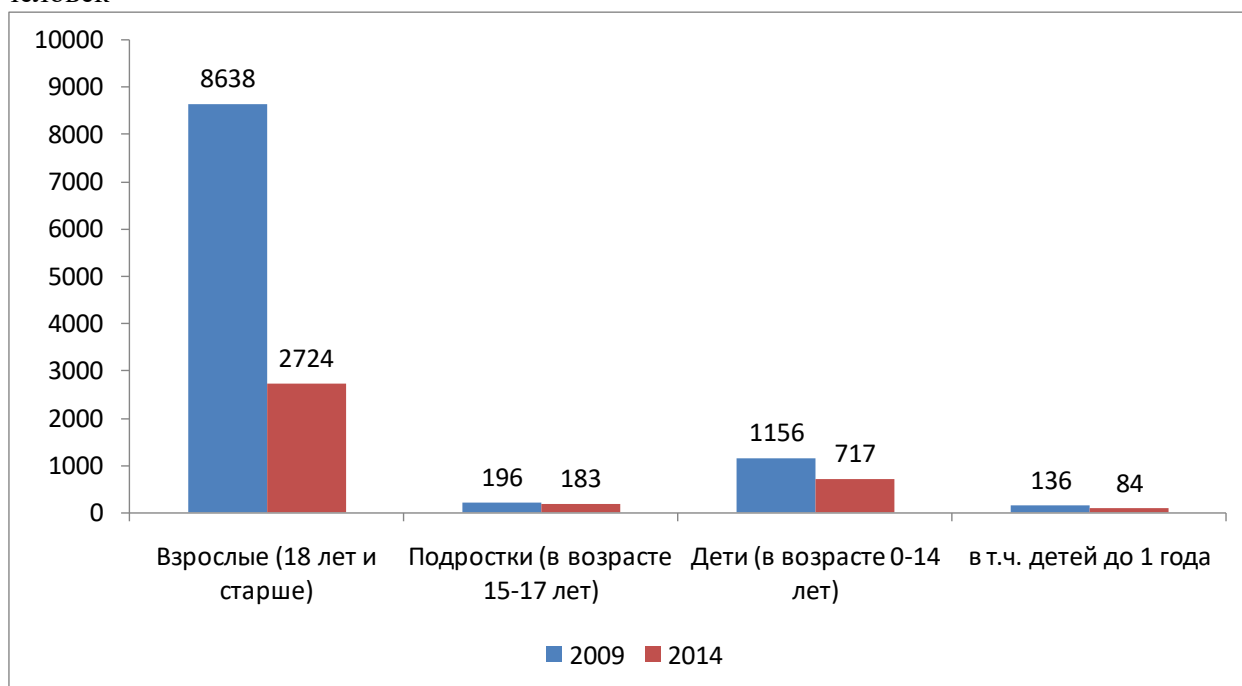
Также существенно уменьшается количество больных железодефицитной анемией в стационаре. Среди взрослых количество больных железодефицитной анемией в стационаре уменьшилось почти на 70%, среди подростков - на 7%, среди детей младше 14 лет - почти на 40%.

³¹ Kyrgyz Republic demographic and health survey, 2012.- P. 207.

³² Здоровье населения и здравоохранение в Кыргызской Республике за 2005-2009 гг. и за 2010-2015 гг. НСК.



Диаграмма 13. Количество больных железодефицитной анемией в стационаре, человек



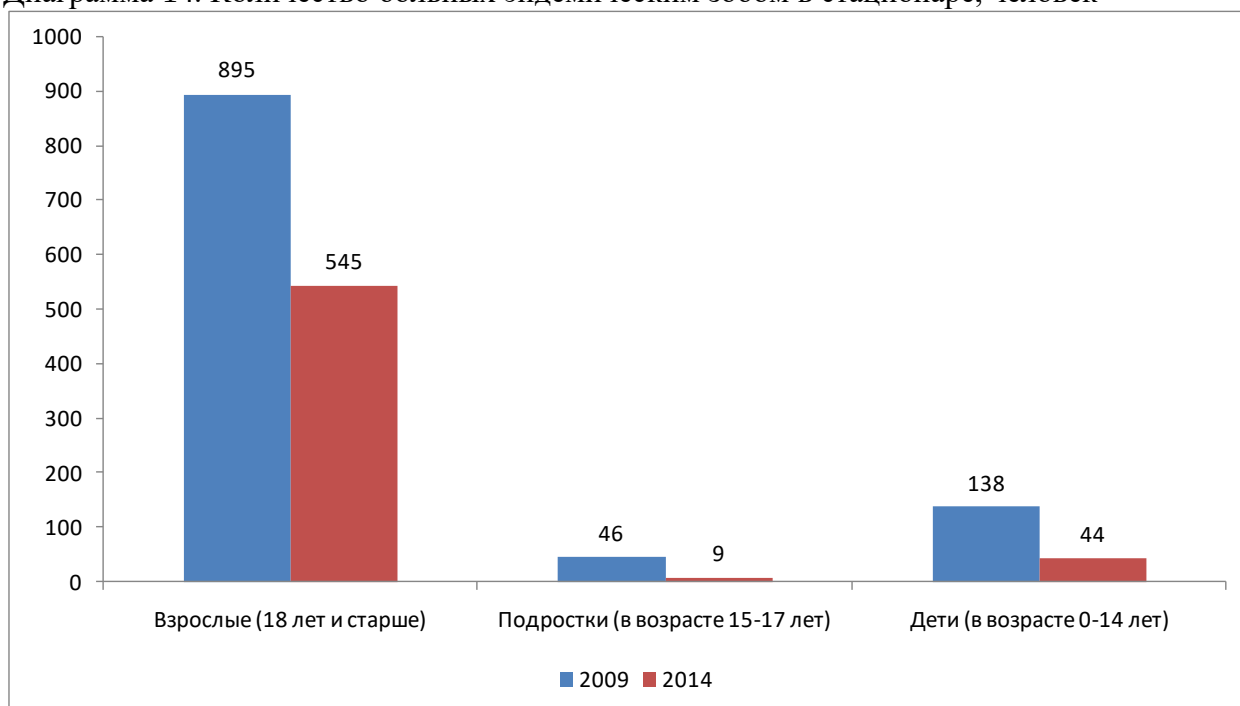
d. Йододефицитные заболевания

Во всем мире йододефицитные заболевания, являются одной из основных причин предотвратимой умственной отсталости и задержки психомоторного развития у детей раннего возраста. Распространение в Кыргызстане йододефицитных заболеваний (ЙДЗ) среди населения представляет серьезную социальную проблему для страны. В самых тяжелых формах дефицит йода вызывает кретинизм. Он также увеличивает риск мертворождения и выкидыша у беременных женщин. ЙДЗ наносят тяжелый удар в виде задержки умственного роста и развития, результатом которых является низкий уровень успеваемости в школе, снижение умственных способностей и ухудшение производительности труда.

Наиболее частым и очевидным проявлением дефицита йода является зоб.



Диаграмма 14. Количество больных эндемическим зобом в стационаре, человек



Следует отметить, что за период 2009-2014гг. ситуация в Кыргызстане с эндемическим зобом, улучшилась. Среди взрослых количество больных эндемическим зобом в стационаре уменьшилось почти на 40%, среди подростков - на 80%, среди детей младше 14 лет - почти на 70%.

е. Несбалансированность питания у взрослых

Регулярность и качество питания на протяжении длительного периода времени находят свое отражение в массе тела человека, что сказывается во всех возрастах. Среди взрослого населения избыточная масса тела и ожирение являются более серьезной проблемой, чем недоедание.

По данным статистики избыток веса имели 36,2 процента мужчин и 30,7 процента женщин. Ожирение наблюдается у 12,4 процента женщин и у 8,3 процента мужчин. Среди возрастных групп с избыточным весом, преобладает население предпенсионного и пенсионного возраста, как среди мужчин, так и среди женщин.

Таблица 10. Индекс массы тела для взрослых по полу и возрасту в 2015г. (в процентах)³³

	Мужчины				Женщины			
	Недостаточная масса тела (ИМТ<18,5)	Нормальная масса тела (18,5≤ИМТ<25)	Избыточная масса тела (25≤ИМТ<30)	Ожирение (ИМТ≥30)	Недостаточная масса тела (ИМТ<18,5)	Нормальная масса тела (18,5≤ИМТ<25)	Избыточная масса тела (25≤ИМТ<30)	Ожирение (ИМТ≥30)
Всего	0,8	54,8	36,2	8,3	2,3	54,6	30,7	12,4
из них в возрасте, лет: 18-29	2,0	79,8	16,6	1,5	5,5	81,5	11,1	1,8
30-39	0,1	55,9	37,1	6,8	2,0	59,4	32,1	6,5

³³ Уровень жизни населения Кыргызской Республики 2011-2015», Бишкек, НСК, 2016



40-49	0,7	42,2	45,8	11,3	1,2	48,1	35,0	15,7
Предпенсионный возраст	0,2	35,9	48,8	15,1	0,7	34,7	42,3	22,3
Пенсионеры	0,2	41,8	47,4	10,6	0,5	37,3	41,9	20,2

f. Болезни, связанные с ограниченным доступом к чистой питьевой воде

Ограниченная доступность к чистой питьевой воде и ее низкое качество ведут к увеличению заболеваемости населения, дополнительным расходам на здравоохранение и снижению общего уровня жизни.

В Кыргызстане наблюдался рост заболеваемости острыми кишечными инфекциями (2007 г. – 479,0; 2008 г. – 524,6; 2009 – 432,8 на 100000 населения) и вирусными гепатитами (2007 г. – 249,0; 2008 - 251,1; 2009 – 263,4 на 100000 населения), что, в первую очередь, связано с с проблемой обеспечения питьевой водой.

За пять лет, доля населения, не имеющего доступа к чистой питьевой воде в целом по республике увеличилась. Наибольшее снижение произошло в Джалал-Абадской (5% против 12,3%), Ошской (17,7 % против 25,5%) и в Иссык-Кульской (1,2% против 3,6%) областях. Доступ к безопасной питьевой воде является одним из показателей Целей развития тысячелетия.

Таблица 11. Доля населения, не имеющего доступа к чистой питьевой воде³⁴
(в процентах)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Кыргызская Республика	8,5	7,6	6,8	10,4	11,1	10,9
Баткенская область	27,3	30,3	30	26,9	25,7	26,7
Джалал-Абадская область	5	4,6	4	8,4	10,5	12,3
Иссык-Кульская область	1,2	1	1	6,3	3,2	3,6
Нарынская область	9,9	10,8	10,9	13,2	15,6	9,7
Ошская область	17,7	13,6	11,3	26,3	27,1	25,5
Таласская область	3,1	3,5	2,4	0,3	0,3	0,8
Чуйская область	1	0,4	0,2	0	0	0
г. Бишкек	0	0	0	0,2	0,2	0
г. Ош	0	0	0	0,3	3,5	3,3

2) Государственная поддержка питания и безопасности продуктов

Для улучшения статуса питания у населения, а также социально уязвимых групп населения государством приняты законы, и различные программы.

Меры по улучшению грудного вскармливания и кормления младенцев и детей раннего возраста.

В Кыргызстане принят Закон о защите грудного вскармливания детей и регулировании маркетинга продуктов и средств для искусственного питания детей. Во исполнение данного закона с 2009 года в стране проводятся различные мероприятия по пропаганде грудного вскармливания среди населения.

В настоящее время, охват детей грудным вскармливанием, является достаточно высоким. 99 процентов детей, родившиеся последними в течение двух лет, в какой-то момент их жизни находились на грудном вскармливании³⁵. Сопоставление данных трех

³⁴ Данные НСК. <http://stat.kg/ru/statistics/uroven-zhizni-naseleniya/>

³⁵ Kyrgyz Republic demographic and health survey, 2012.



исследований в течение последних пятнадцати лет (МДИКР 1997 года, МИКИ 2006 года, МДИ 2012 года) показывают, что процент детей, которых прикладывали к груди в течение последнего часа после рождения увеличился практически в 2 раза (45% в 1997 году, 65% в 2006 году, 84% в 2012 году).

Меры по обеспечению школьным питанием.

Организация рационального и здорового питания во время пребывания учащихся в школе является одним из важных факторов профилактики заболеваний и поддержания здоровья подрастающего поколения страны. Она способствует решению проблемы обеспечения школьников полноценным питанием, образованием и предоставляет другие преимущества в социально-экономической сфере. По рекомендациям Министерства здравоохранения - школьное питание должно обеспечивать 25% от требуемой суточной нормы питательных веществ.

Правительством Кыргызстана было принято Положение об основных направлениях развития школьного питания в Кыргызской Республике, которое направлено на удовлетворение потребности системы школьного питания в пищевых продуктах, усиление государственных гарантий доступности качественных пищевых продуктов и школьного питания, создание предпосылок для развития конкурентоспособности агропромышленного комплекса, достижение защищенности от внутренних и внешних угроз ПБ.

Школьное питание является также мерой социальной защиты направленной на защиту уязвимых категорий школьников. Ежегодно из республиканского бюджета на организацию школьного питания выделяются средства - 475 миллионов сомов ежегодно.

В последние годы, благодаря вниманию вопросам школьного питания, средние показатели охвата учащихся горячим питанием в общеобразовательных организациях республики следующие: 333 пилотные школы, (31% от общего числа школ по республике) обеспечивают учащихся горячим питанием, благодаря внедрению улучшенных моделей питания ВПП ООН.

Меры по сокращению заболеваний железодефицитного состояния населения.

В целях искоренения железодефицитной анемии Правительством осуществляются мероприятия, такие как саплементация препаратов железа целевым группам (женщины фертильного возраста, дети раннего возраста); Фортификация муки; Изменение привычек питания; Контроль над инфекционными и паразитарными заболеваниями. Для улучшения статуса питания у населения приняты законы Кыргызской Республики "Об обогащении муки хлебопекарной", Технический регламент "О безопасности обогащенной муки" и "О защите грудного вскармливания и регулировании маркетинга продуктов и средств для искусственного кормления детей".

Начиная с 2015 года отмечен заметный рост производства обогащенной муки, так удельный вес увеличился в 10 раз по сравнению с 2014 годом. Однако, в производстве муки наблюдается тенденция снижения за первое полугодие 2016 года составило 98,1 тыс. тонн, что составило 40,3% от объема произведённой пшеницы в 2015 году. Производство обогащенной муки, является важной мерой Правительства направленной на охрану здоровья населения, решая тем самым проблему профилактики дефицита микронутриентов среди населения. Данная мера нуждается в поддержке со стороны Правительства, необходимо стимулировать производителей на производстве обогащенной муки.

Таблица 12. Производство муки в Кыргызской Республике, (тыс. тонн)³⁶

³⁶ Информационный бюллетень Кыргызской Республики по продовольственной безопасности и бедности за 2013-2016 гг.- НСК.



	2013	2014	2015	2016
Произведено -всего	276,6	319	243,3	233,2
в том числе обогащенной	2,1	5,5	43,4	44,8
Удельный вес обогащенной муки в общем объеме	0,8	1,7	17,8	19,2

Меры по профилактике йододефицитных состояний

В целом по Кыргызстану увеличивается доля населения потребляющая йодированную соль. Большинство показателей по регионам превышает 90% потребления соли, наиболее низкая доля населения отмечена в Джалал-Абадской (74,5%) и Таласской областях (77,8%).

Таблица 13. Доля населения, потребляющая адекватно йодированную соль (15 мкг/г и более)(в процентах)³⁷

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Кыргызская Республика	81,1	86,7	81,2	89,2	88,5	89,1
Баткенская область	92,9	82,6	78	90	97,9	95,3
Джалал-Абадская область	78	83,5	74,2	88	66,4	74,5
Иссык-Кульская область	64	82,8	75,1	88,8	92,2	84,4
Нарынская область	79	89,2	82,2	83,3	79,2	90,3
Ошская область	78,1	84,6	77,6	85,1	93,9	98,6
Таласская область	71	69,3	58,5	74,7	76,2	77,8
Чуйская область	87,1	89,3	88,3	89,2	94,1	84
г. Бишкек	99,7	99,6	99,6	99,5	100	100
г. Ош	0	0	0	96,5	99,5	97,8

В целях профилактики йододефицитных состояний Правительством предприняты комплекс мер направленных на ликвидацию йододефицитных расстройств среди населения. В 1994 году принято Постановление «О ликвидации йододефицитных расстройств среди населения Кыргызской Республики». Для улучшения статуса питания у населения в 2001 году был принят Закон о профилактике йододефицитных заболеваний, который был направлен на предупреждение и устранение йододефицитных заболеваний на территории Кыргызской Республики в целях охраны здоровья населения, а также Технический регламент "О безопасности пищевой йодированной соли".

Меры по информированию населения о необходимости сбалансированного питания и здорового образа жизни.

В соответствии с законодательством, в республике осуществляется комплекс мер, направленных на гигиеническое обучение и воспитание граждан, пропаганду здорового образа жизни. В рамках исполнения Закона «Об общественном здравоохранении»³⁸ разработаны правительственные документы, ведомственные планы

³⁷ Информационный бюллетень Кыргызской Республики по продовольственной безопасности и бедности 2 / 2016. - НСК

³⁸ В Законе Кыргызской Республики «Об общественном здравоохранении», дается определение "Общественное здравоохранение - система мероприятий, направленных на охрану общественного здоровья, профилактику заболеваний, продление жизни и укрепление здоровья человека посредством организационных



мероприятий и программы по информированности населения о правильном питании, о профилактике микронутриентной недостаточности (йод, железо), о питании беременных и кормящих женщин и детей. В структуре Министерства здравоохранения, сельские комитеты здоровья (СКЗ) стали важным звеном в донесении информации до населения большинства сел. Также благодаря международным организациям (Глобального альянса по вакцинам и иммунизации, ЮНИСЕФ и др.) проводятся профилактических мероприятий среди населения, а также обучающие тренинги для сотрудников отдела питания и ведущих специалистов ЛПУ республики по актуальным вопросам питания детей раннего возраста, беременных женщин, кормящих матерей и женщин фертильного возраста.

Меры по обеспечению доступа к чистой питьевой воде

В целях улучшения качества питьевой воды, республике приняты Законы «Общитехнический регламент «О безопасности питьевой воды»», «Общий технический регламент «Требования к безопасности пищевых продуктов и процессов их производства, хранения, перевозки, реализации и утилизации». Правительством утверждена Стратегия развития систем питьевого водоснабжения и водоотведения населенных пунктов Кыргызской Республики до 2026 года ³⁹. Стратегия направлена на повышение обеспеченности населения качественной питьевой водой, улучшение здоровья и качества жизни населения. В задачах стратегии обозначены мероприятия по строительству, реконструкции и модернизации систем питьевого водоснабжения и водоотведения. Успешность реализации стратегии зависит от полного и своевременного финансирования мер, направленных на ее реализацию. Масштаб задач и высокие риски неполного и не своевременного финансирования обуславливают важную роль поддержки международных доноров для реализации данной стратегии в полном объеме.

Выводы

- Индикатор «Соответствие качества, калорийности и безопасности пищевых продуктов, нормативным требованиям», включает в себя три отдельных самостоятельных показателя, имеющие разные нормы и требования к расчетам. Пороговые значения или нормативы задаются индивидуально для каждого вида пищевой продукции в соответствии с наличием технического регламента, либо другого нормативного документа. Данный индикатор не структурирован и не позволяет показать ситуацию соответствия качества, калорийности и безопасности пищевых продуктов, нормативным требованиям.
- В международной практике индикаторы по компоненту использования включают в себя показатели истощение, отсталость в росте, недостаточность в весе, наличие анемии - **среди детей до 5 лет**; недостаточность в весе, дефицит витамина А и дефицит йода - **среди взрослых**; распространенность анемии - **среди беременных женщин**. Данные индикаторы в Кыргызстане исследуются и рассматриваются, но целевые значения для них отсутствуют.
- Данные исследований, согласно которым 97,6 процента детей когда-либо находились на грудном вскармливании, однако только 41,1 процента находились на исключительно грудном вскармливании и 69,5 процента детей в возрасте 0-5 месяцев находились на преимущественно грудном вскармливании до 6 месяцев говорят о необходимости постоянного внимания к ситуации в грудном кормлении.
- Антропометрические индексы, согласно которым 2,8 процента детей в возрасте до пяти лет имеют умеренно недостаточный вес, 0,6 процента детей - критически

усилий всех заинтересованных сторон, информирования населения, государственных и частных организаций, сообществ и физических лиц".

³⁹ Постановление Правительства Стратегия развития систем питьевого водоснабжения и водоотведения населенных пунктов Кыргызской Республики до 2026 года от 28 марта 2016 года № 155



недостаточный вес, 12,9 процента имеют умеренно недостаточный рост и др. также свидетельствуют о необходимости проведения целенаправленной политики.

- Ситуация в стране с анемией у детей и беременных женщин за период 2009-2014гг. улучшилась. Хотя исследований, подтверждающих прямую связь принимаемых мер и полученного результата нет, можно предполагать, что в этом направлении в целом проводится результативная политика. Наглядным свидетельством является рост производства обогащенной муки.

- Как показывают статистические данные по заболеванию эндемическим зобом, связанным с дефицитом потребления йода, не являются широко распространенным явлением. Можно предполагать, что принятые меры по йодизации поваренной соли оказались достаточно эффективными для достижения заметного прогресса.

- Индексы массы тела показывают что избыток веса имели 36,2 процента мужчин и 30,7 процента женщин. Ожирение наблюдается у 12,4 процента женщин и у 8,3 процента мужчин. Это говорит о том, что существенная часть населения питается неполноценно, с большим дефицитом физиологических норм по белкам, жирам, витаминам, микроэлементам, при избыточном употреблении углеводов, что приводит к нарушениям обменных процессов, снижению иммунитета, росту заболеваемости.

- Проблемы, связанные с ограниченным доступом к чистой питьевой воде являются приоритетом политики многие годы. Однако тот факт, что за пять лет, доля населения, не имеющего доступа к чистой питьевой воде в целом по республике увеличилась требует пересмотра всей стратегии в решении данного вопроса.

Рекомендации

Первая группа мер должна быть направлена на определение более точных пороговых и целевых показателей индикатора «Соответствие качества, калорийности и безопасности пищевых продуктов питания». Также необходимо рассмотрение дополнительных показателей и включение их в компонент использования ПБ. Это, прежде всего, показатели истощение, отсталость в росте, недостаточность в весе, наличие анемии - **среди детей до 5 лет**; недостаточность в весе, дефицит витамина А и дефицит йода - **среди взрослых**; распространенность анемии - **среди беременных женщин**.

Вторая группа мер должна охватывать процесс реализации политики для решения вопросов качества, калорийности и безопасности продуктов питания, включая разработку технических регламентов с предельными нормами продукта, санитарно-эпидемиологические правила, а также мониторинг и публичность данной информации. Не смотря на имеющееся количество технических регламентов по пищевым продуктам питания, но они все еще не охватывают все производственные процессы и виды продукции.

Третья группа задач и мер должна быть направлена на обеспечение роста производства продуктов питания, обогащенных необходимыми для организма микронутриентами. Для этого необходим комплексный подход наряду с государственной поддержкой производства обогащенной муки, йодированной соли, необходима эффективная информационно-разъяснительная политика, которая должна содействовать созданию устойчивого, вызванного рациональным поведением и убеждениями спроса на такие продукты со стороны населения.

Четвертая группа задач и мер должна быть направлена на рост информированности населения о правильном питании. Отдельным направлением должны стать меры, направленные на рациональное использование денежных средств, направляемых на питание, сокращение расходов на проведение мероприятий с большим числом людей (тоев, ашей и др.).



3.4. Стабильность обеспечения продовольствием

Как отмечалось выше, по компоненту "Стабильность" отсутствуют утвержденные индикаторы оценки. Однако в международной практике стабильность обеспечения продовольствия - один из критериев продовольственной безопасности, который оценивается по ряду индикаторов. Они характеризуют устойчивость цен на продовольствие, способность страны устойчиво производить и поставлять продовольствие, устойчивость экономической и политической ситуации и др.

В связи с этим, также как и при анализе компонента "Использование", были применены некоторые индикаторы, принятые в международной практике.

Таблица 14. Индикаторы продовольственной безопасности по компоненте Стабильность, используемые в международной практике⁴⁰

Индикаторы продовольственной безопасности США	Индикаторы продовольственной безопасности ФАО
Стабильность (Stability)	
Индекс волатильность внутренних цен на пищу	Волатильность внутренних цен на продовольствие
Изменчивость объема производства пищи на душу населения	Вариабельность производства продовольствия душу населения
Изменчивость объема производства пищи на душу населения	Вариабельность поставок производства продовольствия на душу населения
Политическая стабильность и отсутствие насилия/терроризма	Политическая стабильность и отсутствие насилия/терроризма
Объем импортируемой пищи в общем экспорте товаров	Доля импорта продовольствия в общем импорте товаров
Процент пахотной земли, оборудованной ирригационными сооружениями	Процентная доля пахотных земель, оснащенных оборудованием для ирригации
Уровень зависимости по импорту зерновых	Степень зависимости от импорта зерновых

Авторы данного исследования для оценки ситуации компоненте Стабильность использовали три группы показателей: устойчивости цен на основные продукты питания, состояние и использование основных природных ресурсов для сельскохозяйственного производства - земли и воды, а также фактора изменения климата.

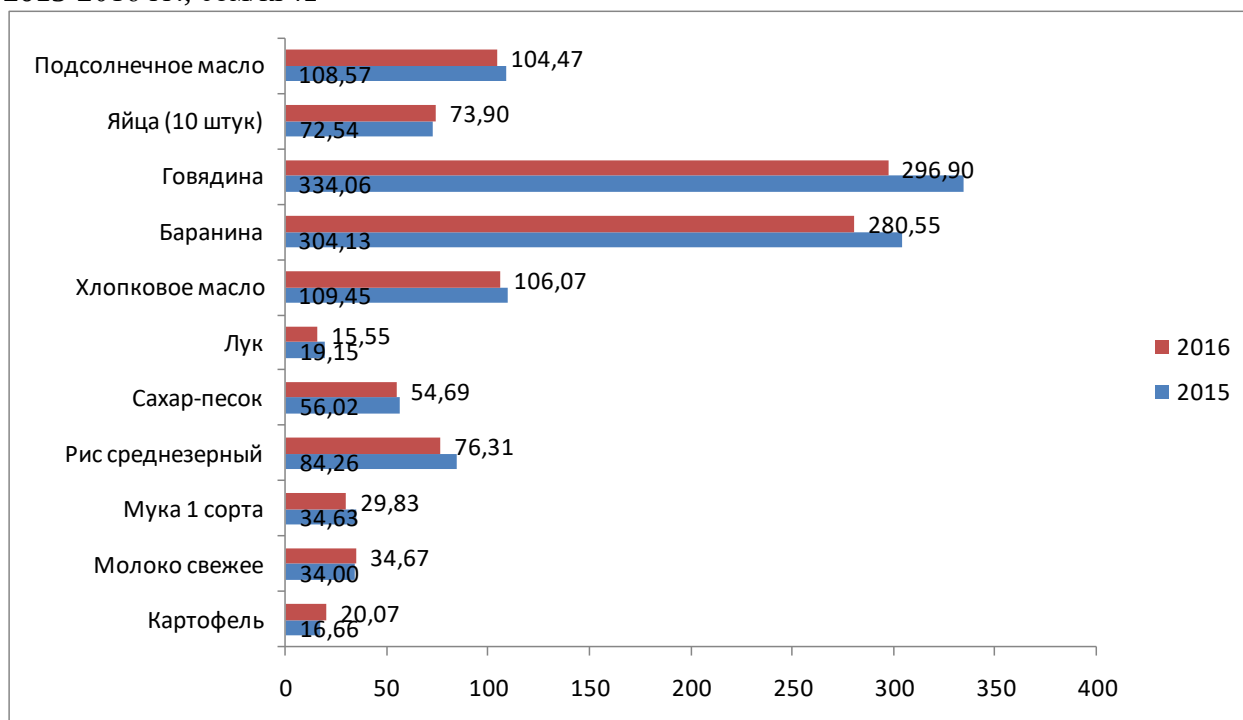
Показатели устойчивости цен

В 2016 году в Кыргызстане снижение цен наблюдается по некоторым продуктам из базового списка - мясо, фрукты, яйца. Так, средняя цена на мясо в декабре 2016 года составила 296,8 сом/кг и снизилась в сравнении с декабрем 2015 г. на более чем на 45 сомов. Однако по другим продуктам, таким как масло подсолнечное и сахар, где существует зависимость внутреннего рынка от импорта, цены на эти товары возросли. Причем, как видно из диаграммы 15 снижение цен происходит с разной интенсивностью.

⁴⁰ Цитируется по: Д. В. Балдов, С. А. Методика расчета уровня продовольственной безопасности. Нижегородский государственный инженерно-экономический университет, Журнал Вестник НГИЭИ Выпуск № 1 (56) / 2016. <http://cyberleninka.ru/article/n/metodika-rascheta-urovnya-prodovolstvennoy-bezopasnosti>



Диаграмма 15. Средние потребительские цены на продукты питания в IV квартале 2015-2016 гг., сом/кг⁴¹

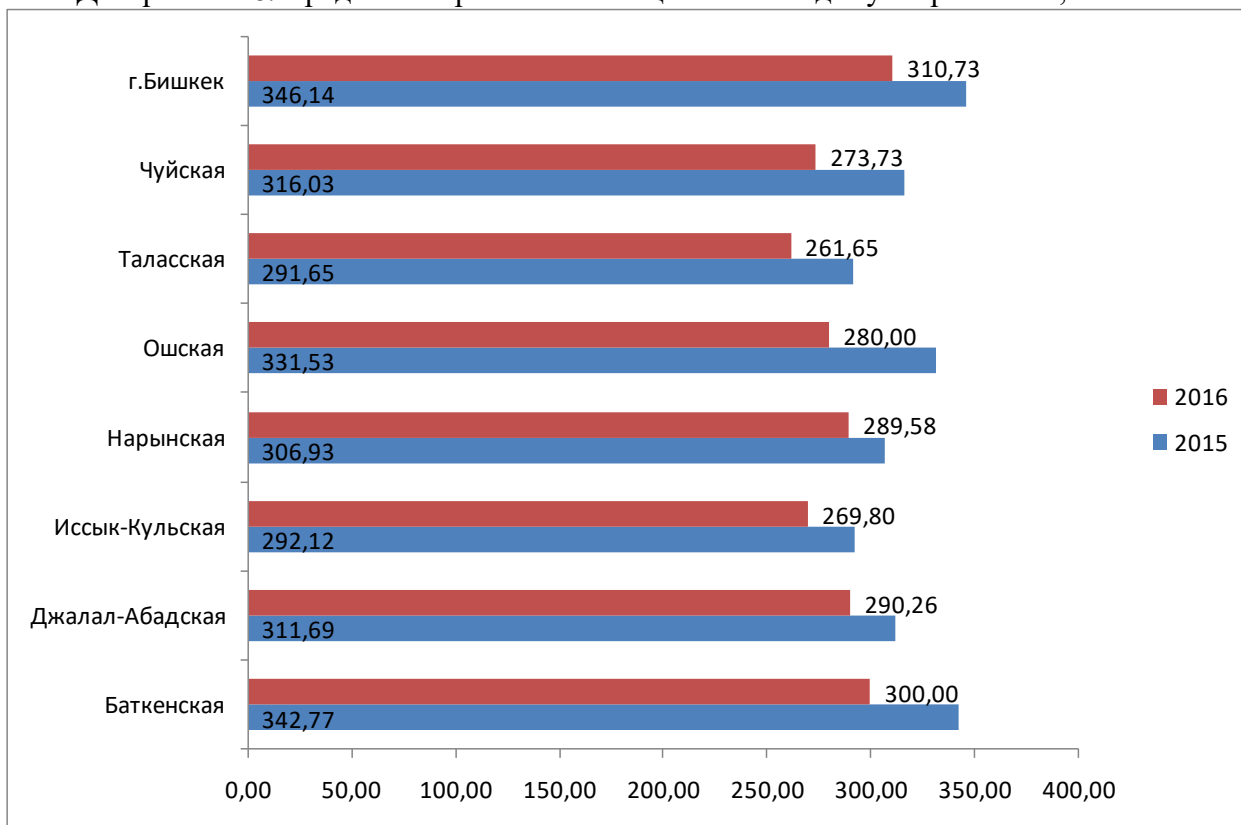


Для Кыргызстана характерен определенный разброс цен на продукты питания в регионах, связанный с рядом факторов: объемы производства данного продукта в регионе, различные накладные расходы. Так, по мясу (данные на декабрь 2016 г.) наиболее высокая средняя цена, как правило, в г. Бишкек (310,73 сом), наименьшая - в Таласской области (261,65 сом).

⁴¹Информационный бюллетень Кыргызской Республики по продовольственной безопасности и бедности, НСК, 2016



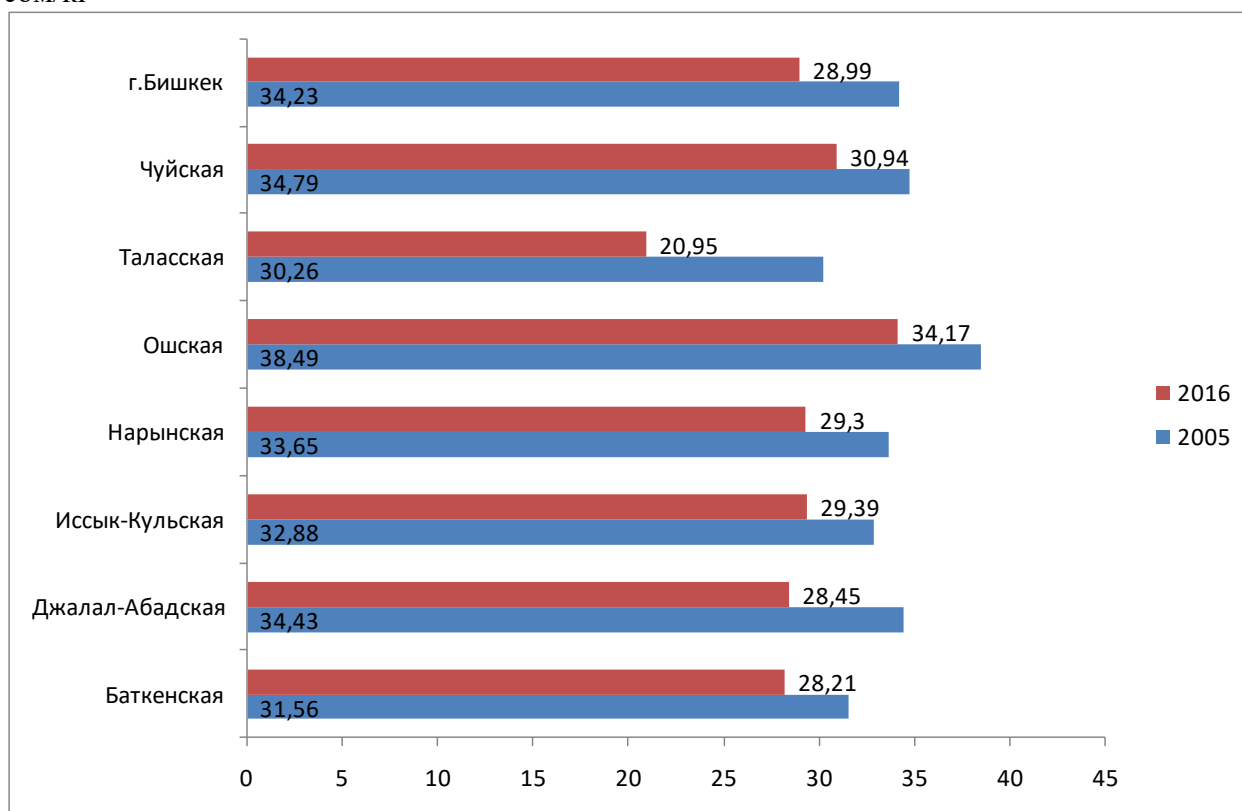
Диаграмма 16. Средние потребительские цена на говядину по регионам, сом/кг



За год, цена на муку первого сорта за год значительно снизилась. Так средняя цена по республике в 2016 году составила 29,83 сома против 34,63 в 2015 г. Существенная разница в цене наблюдается по регионам. Наиболее высокая средняя цена отмечена в Ошской области (34,17 сом), а наименьшая в Таласской области (20,95 сом).



Диаграмма 17. Средние потребительские цена на муку первого сорта по регионам, сом/кг



В целом, в 2016 году цены на основные продовольственные товары были достаточно устойчивыми, по ряду часто используемым в питании продуктам даже снижались. При этом, как было показано выше, это не оказало заметного влияния на повышение энергетической ценности питания среди уязвимых слоев населения.

Ухудшение состояния и количество сельскохозяйственных земель

Внутреннее производство сельскохозяйственной продукции тесно взаимосвязано с состоянием природных ресурсов - земель, пастбищ и доступности к поливной воде. Более половины земельного фонда республики приходится на сельскохозяйственные угодья. Из них более 85 % занимают пастбища, 13,9 % – пашня и сенокосы⁴². Общий размер пахотных земель составляет 1194,0 тыс. га, из них 788 тыс. га - орошаемые.

Площадь орошаемых земель в 2016 г. составила 65,9 % от общей площади пашни. Ежегодно по разным причинам для сельскохозяйственного производства не используется в пределах 100-110 тыс. гектаров пашни. Площадь земель, подверженных водной и ветровой эрозии, составляет около 5 млн. га, или 45,7% от общей площади сельскохозяйственных угодий. Общая площадь естественных пастбищ Кыргызской Республики составляет 9,1 млн. га. При этом в различной степени деградировано в целом 49% пастбищ.

Кыргызстан - малообеспеченная пашней страны. В последние годы появилась устойчивая тенденция к снижению площади пашни (Таблица 15). Снизилась и обеспеченность пашней на одного человека (постоянное население) с 0,22 га (2011 г.) до 0,20 га (2016 г.) и орошаемой пашни - с 0,14 га до 0,13 га. Причина в росте населения, неэффективности ввода в оборот новых пахотных земель. Кроме того, негативно сказались имевшие место прошлые годы захваты земель, как правило пашни, для строительства

⁴²ЗАКОН КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ, от 31 июля 2009 года N 257, О введении моратория на перевод (трансформацию) орошаемых земель пашни в другие категории земель и виды угодий



жилья. В настоящее время, не смотря на общий запрет трансформации пахотных земель⁴³ в отдельных случаях это имеет место.

Таблица 15. Площадь орошаемых земель на 1 человека*, всего- га

	01.01.2011	01.01.2012	01.01.2013	01.01.2014	01.01.2015	01.01.2016
Численность постоянного населения	5478	5552	5663	5777	5895	6019
Площадь пашни, всего - га	1203	1201	1190	1192	1193	1194
орошаемой	794	799	855	788	788	788
Площадь пашни, приходящаяся на 1 человека, всего- га	0,22	0,22	0,21	0,21	0,20	0,20
орошаемой	0,14	0,14	0,15	0,14	0,13	0,13

(рассчитано по данным Форма №22 (годовая) - НСК)

Обеспеченность пашней на одного человека в регионах различная. Так в южных областях, обеспеченность орошаемой пашней на 1 человека в три раза меньше, чем в северных областях (от 0,13-0,11 га против 0,35-0,49 га). За исключением Нарынской области, во всех областях происходит снижение обеспеченности пашней на человека.

Таблица 16. Площадь орошаемых земель по областям на 1 человека*, всего- га

	2011	2012	2013	2014	2015
Баткенская область	0,13	0,13	0,13	0,12	0,12
Ошская область	0,11	0,11	0,11	0,11	0,11
Джалал-Абадская область	0,12	0,12	0,12	0,11	0,11
Иссык-Кульская область	0,35	0,35	0,34	0,34	0,34
Нарынская область	0,46	0,45	1,20	1,18	1,17
Чуйская область	0,39	0,39	0,38	0,38	0,37
Таласская область	0,49	0,48	0,47	0,46	0,46

* постоянное население

(рассчитано по данным Форма №22 (годовая) - НСК)

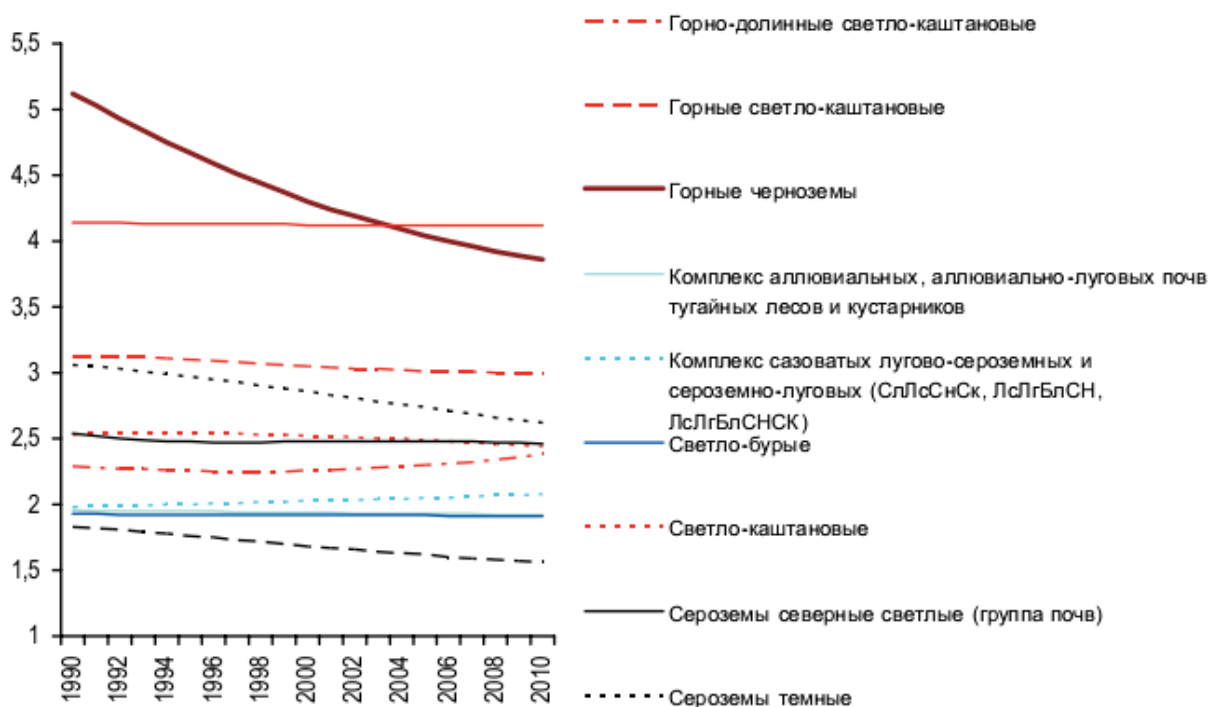
Несмотря на то, что государство ежегодно выделяет средства на проведение реабилитационных работ, меры по сохранению и восстановлению плодородия земель, по предотвращению деградации почв не позволяют улучшить ситуацию. С 1990 г. по настоящее время имеется устойчивая тенденция к снижению плодородия почв⁴⁴.

⁴³ЗАКОН КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ, от 31 июля 2009 года N 257, О введении моратория на перевод (трансформацию) орошаемых земель пашни в другие категории земель и виды угодий

⁴⁴ Третье национальное сообщение Кыргызской республики по рамочной конвенции ООН Об изменении климата



Диаграмма 18. Изменение плодородия по основным типам почв сельскохозяйственных угодий⁴⁵.



В последние годы в Кыргызской Республике наметилась устойчивая тенденция интенсивного ухудшения мелиоративного состояния земель, а точнее заболачивания и засоления орошаемых земель и, как следствие, выпадение этих земель из сельскохозяйственного оборота. Так 85% орошаемых земель республики имеют хорошее мелиоративное состояние, 6,5% находятся в удовлетворительном состоянии, и 8,5% в неудовлетворительном состоянии.

Таблица 17. Мелиоративное состояние орошаемых земель

Область	Орошаемые земли, га	Хорошее, га.	Удовлетворительное, га	Неудовлет. га
Баткенская	57,316	51,807	1,571	3,938
Ошская	134,164	128,369	2,069	3,726
Джалал-Абадская	129,148	124,028	2,548	2,572
Нарынская	120,241	98,384	12,024	9,833
Иссык-Кульская	163,398	152,175	6,010	5,213
Таласская	114,812	96,306	7,415	11,091
Чуйская	328,875	241,834	37,676	49,365
Всего	1,047,954	892,903	69,313	85,738

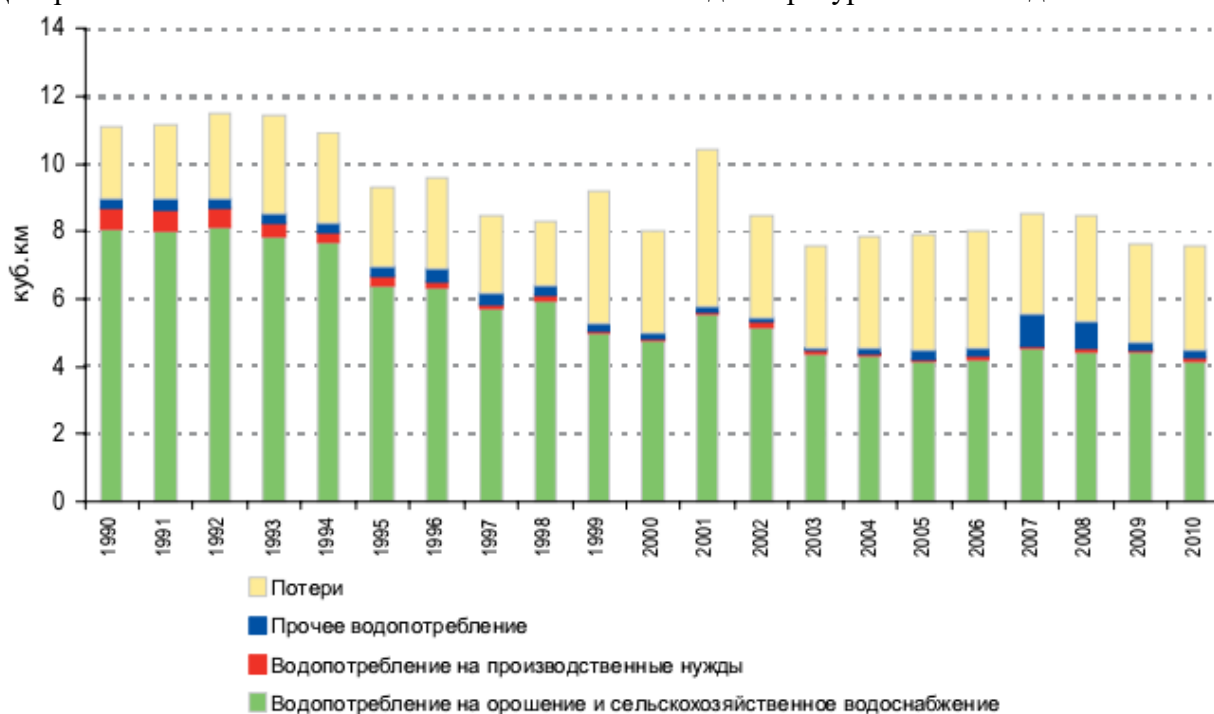
Показатели деградации ирригационных систем, потери воды

В настоящее время ирригационные системы не могут в необходимом объеме обеспечивать поливной водой орошаемые земли. Это создает значительные риски для производства, особенно в периодически повторяющиеся засушливые годы.

⁴⁵ Третье национальное сообщение Кыргызской республики по рамочной конвенции ООН Об изменении климата

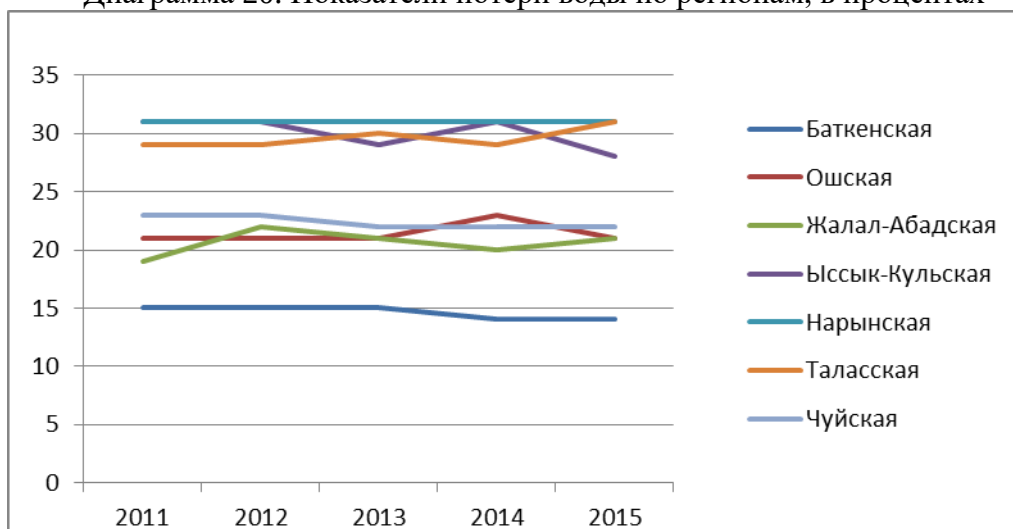


Диаграмма 19. Изменение баланса использования водных ресурсов за последние 20 лет⁴⁶.



В целом в республике высоки показатели потери воды, которые в среднем составляют от 20 до 30% в зависимости от региона. Так, в Нарынской области потери достигают до 30% от общей водоподачи и составляют 189,1 млн.кубов воды. Наименьшие потери воды, с динамикой их сокращения, наблюдаются в Баткенской области 15%.

Диаграмма 20. Показатели потери воды по регионам, в процентах⁴⁷



Показатели по устойчивости к изменению климата

Неблагоприятные погодные условия (поздние весенние и ранние осенние заморозки, высокие температуры и др.) в отдельные годы в сочетании с неблагоприятным мелиоративным состоянием земель в ряде регионов являются факторами,

⁴⁶ Третье национальное сообщение Кыргызской Республики по рамочной конвенции ООН Об изменении климата. Бишкек, 2016.

⁴⁷ НСК, Анализ выполнения основных показателей водопользования по областям за 2011-2015гг.



ограничивающими полное использование агроклиматических и земельных ресурсов.

По данным Нацстаткома, среди всех неблагоприятных климатических явлений, наибольшее воздействие на сельское хозяйство оказывают засуха и недостаток водных ресурсов.

Таблица 18. Доля площади (%) с увлажнением от 0,13 до 0,30 (полупустыня) областей КР для 2000 г. и различных климатических сценариев ea 2100 г.⁴⁸

№	Область	Площадь, км ²	2000 г.	RCP 2.6	RCP 4.5	RCP 6.0	RCP 8.5
1	Чуйская	20025	15,48	27,91	30,64	32,01	37,19
2	Иссык-Кульская	36823	8,86	12,19	13,68	14,47	17,78
3	Нарынская	44958	8,29	13,31	16,41	18,05	24,82
4	Ошская	29100	14,30	19,98	24,20	26,31	34,23
5	Таласская	11441	23,94	29,51	32,53	34,03	39,56
6	Джадал-Абадская	33273	14,07	18,99	21,50	22,80	27,85
7	Баткенская	16984	27,75	31,64	33,24	34,01	36,70
8	Кыргызская Республика	192604	13,70	19,18	21,86	23,24	28,63

Проведенная количественная оценка увлажнения показала, что при неблагоприятных климатических сценариях практически вся территория республики, занимаемая пашней, попадет в зону пустынь и полупустынь⁴⁹.

Выводы

- В 2016 году в Кыргызстане наблюдалось снижение цен с разной интенсивностью практически по всем основным продуктам питания. Однако это не повлияло на рост энергетической ценности питания среди уязвимых слоев населения.
- Кыргызстан при малой обеспеченности пашней и относительно высоких темпах роста населения в будущем может столкнуться с нехваткой одного из основных природных ресурсов для сельскохозяйственного производства - пашни. Наиболее неблагоприятная ситуация в южных областях, где обеспеченность пашней на человека в три раза меньше, чем в северных областях.
- Состояние и использование основных природных ресурсов для сельскохозяйственного производства - земли и воды требует усиления политики сохранения этих ресурсов.
 - на протяжении последних 20 лет происходит стабильное ухудшение плодородия почв;
 - увеличивается процент выпадающих из сельскохозяйственного оборота земель, одна из основных причин - ухудшение мелиоративного состояния.
 - потери воды в секторе сельского хозяйства составляют 20-30 %.

Рекомендации

Первая группа задач и мер должна быть направлена на введение новых показателей по компоненту Стабильность. Необходимо определить точные пороговые и целевые показатели новых индикаторов. Необходимо закрепить разработанные индикаторы в соответствующие нормативно-правовые акты, а также обеспечить их мониторинг.

Вторая группа мер должна охватывать процесс реализации политики в компоненте Стабильность. Необходимо на создать механизм надежного купирования рисков ценовой дестабилизации, связанных с нарушением рыночного баланса между "продавцами" и

⁴⁸ Там же, С. 21

⁴⁹ Третье национальное сообщение Кыргызской Республики по рамочной конвенции ООН Об изменении климата. Бишкек, 2016. С. 127.



"покупателями" под воздействием различных факторов, не связанных с нехваткой продовольствия.

Третья группа задач и мер должна быть направлена на рост устойчивости сельскохозяйственного производства.

Важно расширить применение принципов рационального природопользования и экосистемного подхода к регулированию природопользования. Необходимо обеспечить неукоснительное соблюдение требований по обеспечению неистощимости и экологической обоснованности эксплуатации земли и воды при одновременном обеспечении устойчивого развития.

Использование земли в сельском и лесном хозяйстве должны основываться на научной оценке производительных возможностей земли, годовое истощение пахотного слоя почвы, рыбных запасов или лесных ресурсов не должно превышать темпов восстановления. Землепользователь обязан не допускать ухудшения качества пахотных земель и поверхностных и подземных вод.

Это также меры повышения устойчивости производства продовольствия при изменениях климата - устойчивости растениеводства путем опробирования новых семян, изменения состава выращиваемых культур, устойчивости системы орошения и др.

3.4. Сравнительная оценка состояния ПБ в Кыргызской Республике с странами - членами ЕАЭС

В последние годы, в связи с вступлением Кыргызстана в ЕАЭС возникает необходимость сравнительной оценки ПБ в рамках данного союза. По данным Евразийской экономической комиссии средний уровень продовольственной безопасности стран ЕАЭС⁵⁰ в 2014 году был следующим⁵¹.

Таблица 19. Показатели среднего уровня продовольственной безопасности стран ЕАЭС в 2014 году

Страна	Без учета поставки государств-членов ЕАЭС	С учетом поставки государств-членов ЕАЭС
Армения	70%	75%
Беларусь	100%	100%
Казахстан	70%	82,5%
Кыргызстан	80%	89%
Россия	89%	93%

Как видно из таблицы 1, лидер в обеспечении ПБ - Беларусь, показатели которой взяты за 100%. При этом показатель среднего уровня ПБ в Кыргызстане лучше, чем аналогичные показатели, например, Казахстана или России. Это должно говорить о сравнительно благополучном состоянии ПБ в Кыргызской Республике. Однако сравнение уровня потребления основных сельскохозяйственных продуктов и продовольствия со странами ЕАЭС по душевым показателям оказалось не в пользу Кыргызской Республики.

Для сравнения абсолютных значений показатели стран ЕАЭС были вычтены из соответствующих показателей Кыргызской Республики. Таким образом, (см. таблицу 1) если в Кыргызстане потребляют данного продукта меньше, чем в данной конкретной

⁵⁰Мониторинг продовольственной безопасности ЕАЭС: 2014. Евразийская экономическая комиссия, 2015.

⁵¹ Для корректного сравнения состояния ПБ в разных странах необходимы унификация показателей, используемых для расчетов, а также унифицированных методик расчетов.



стране, то возникает отрицательное сальдо, которое показано со знаком "-". Если же в Кыргызской Республике потребляют больше, то возникает положительное сальдо показанное со знаком "+".

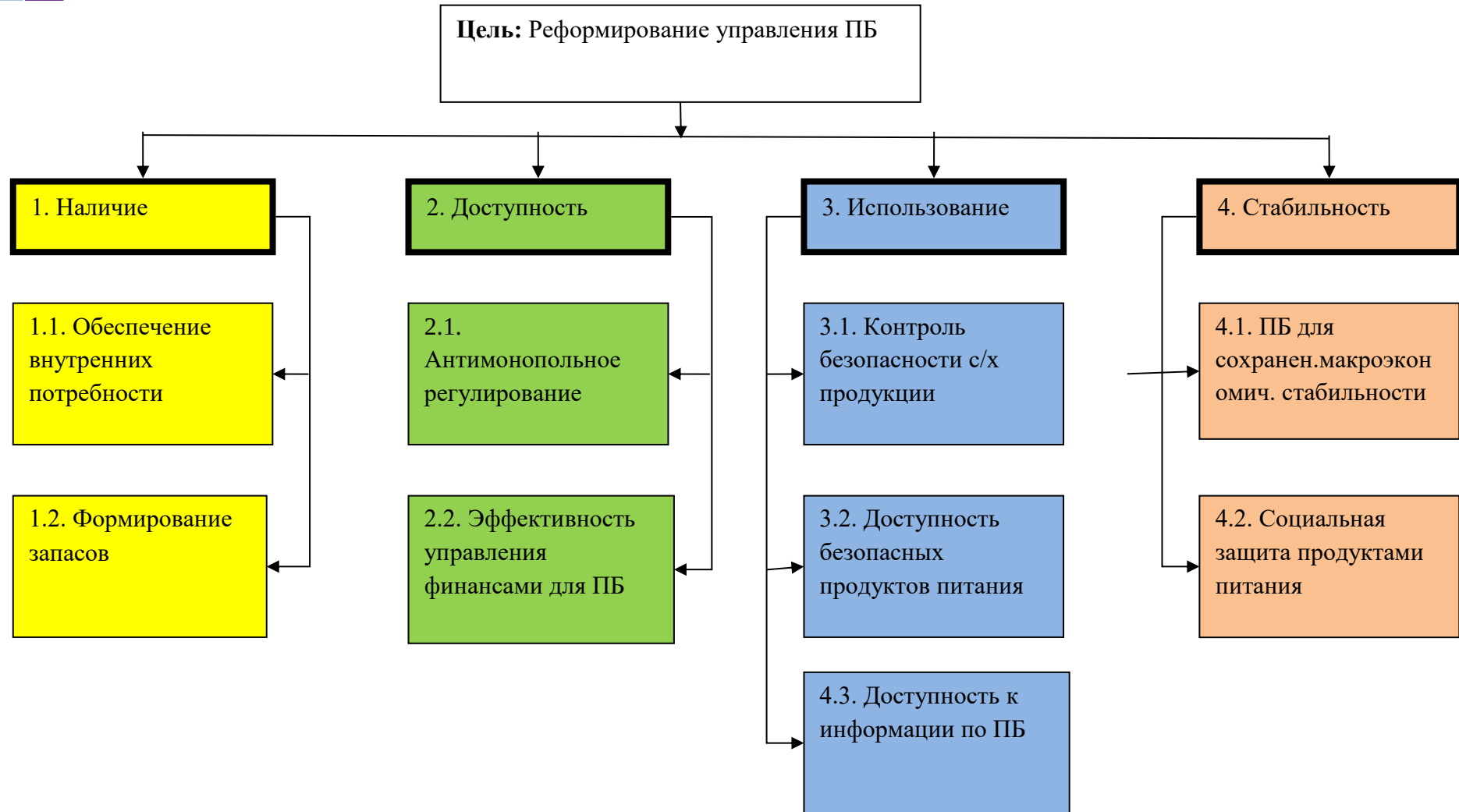
Таблица 20. Отклонения фактического среднедушевого потребления основных сельскохозяйственных продуктов и продовольствия в Кыргызской Республикой от соответствующих показателей странах ЕАЭС в 2014 г., в кг.

Наименование продукции	Армения	Беларусь	Казахстан	Россия
Мясо КРС	-4,4	-1,7	-6,5	1,1
Свинина	-4,5	-37,1	-5,5	-17,6
Мясо домашней птицы	-1,8	-24,8	-4,6	-16,1
Мясо КРС+Свинина+ Мясо домашней птицы	-10,7	-63,6	-16,6	-32,6
Сливочное масло	-1,8	-3,8	-1,2	-2,3
Сыры и творог	-5,8	-12,9	-1,9	-4,7
Овощи	-172,6	-38,1	-69,4	+27,5
Картофель	-33,1	-423,7	+36,2	+12
Виноград	-83	-1,7	-7,2	-3,7
Дыни, арбузы	-47,5	+31,6	-46,3	+23,9
Яблоки, груши	-59,7	-43,5	+15,7	+8,2
Колбасы	-2,7	-24,7	-3,4	-15,7
Растительное масло	1,6	-14,2	-11,2	-6,1

Как видно из таблицы 2, практически по всем показателям в абсолютном выражении население Кыргызстана потребляет основных продуктов меньше (показатели со знаком минус). Только по отдельным продуктам, таким как картофель, овощи, дыни и фрукты население страны опережает по потреблению население Казахстана и России (показатели со знаком плюс). Обращает на себя внимание отставание Кыргызстана в потреблении мяса, то есть население страны значительно ниже потребляет белков. Также заметно отставание в потреблении по всем продуктам от Армении, находящейся примерно на такой же географической широте, благоприятной для производства теплолюбивых растений - дынь, арбузов, винограда.



Приложение 1. Дерево целей продовольственной безопасности Программы по переходу Кыргызской Республики к устойчивому развитию на 2013-2017 годы

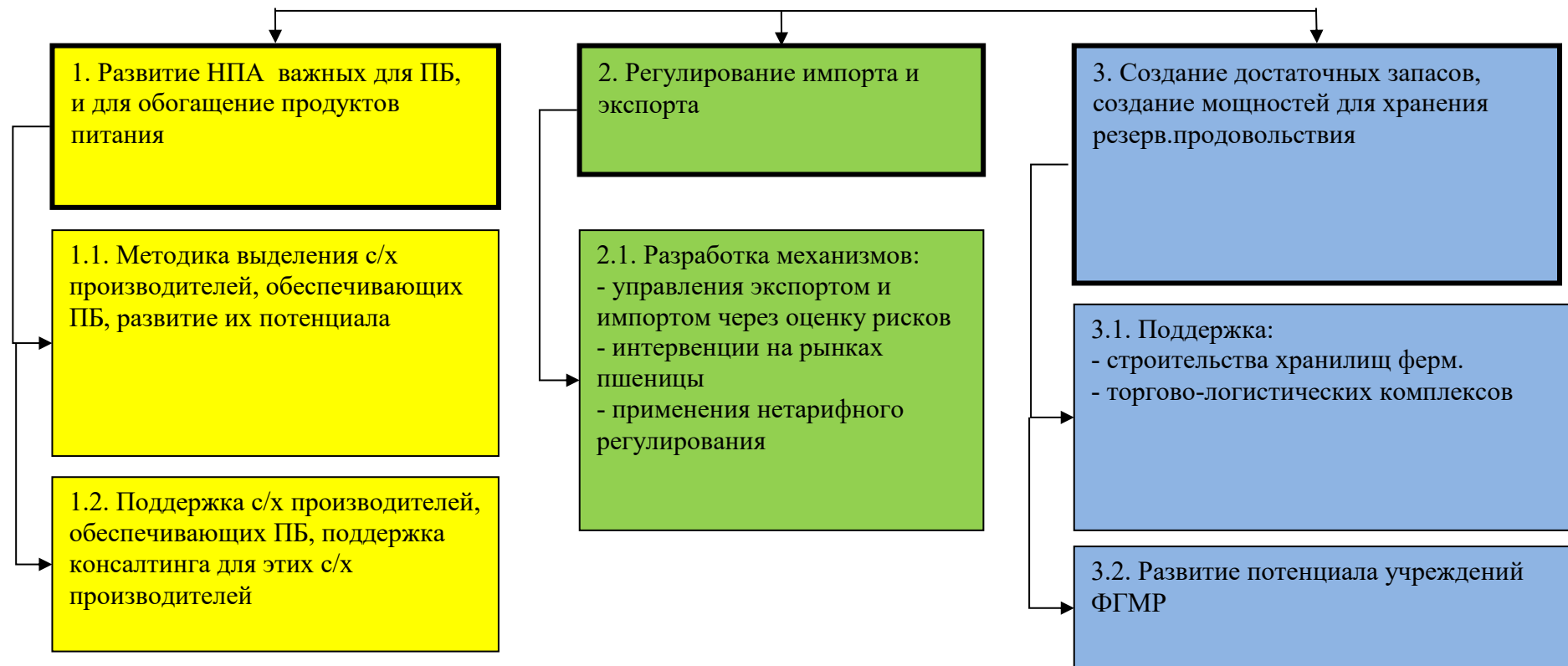




Приложение 2. Дерево целей Программы продовольственной безопасности и питания в КР на 2015-2017 годы

Наличие продовольствия

Цель: Обеспечение наличия в Кыргызской Республике основных видов продовольствия в соответствии с установленными нормативами и повышение устойчивости снабжения населения страны продуктами питания





Доступность

Цель. Обеспечить стабильный доступ к продовольствию для уязвимых групп населения и защитить их от воздействия высоких цен на продовольствие





Использование





Безопасность

Цель. Достижение и поддержка необходимой степени безопасности пищевых продуктов для здоровья людей







Приложение 3. Индикаторы продовольственной безопасности в Кыргызской Республике

Наименование	Формула расчета	Пороговое значение	Рассчитывающая организация
1) суточная энергетическая ценность рациона человека			
Рассчитывается как сумма произведений единицы массы отдельных видов продуктов, потребляемых человеком на протяжении суток, и их энергетической ценности	$P = \sum M_i C_i$, где: P - энергетическая ценность суточного рациона человека; i - вид продукта питания; M _i - масса 1-го продукта, употребленного одним лицом; C _i - энергетическая ценность единицы массы i-го продукта.	Предельный (пороговый) критерий составляет 2500 ккал в сутки, при этом 55 процентов суточного рациона должны обеспечиваться за счет потребления продуктов животного происхождения.	рассчитывается Министерством здравоохранения Кыргызской Республики на ежегодной основе и представляется в Министерство сельского, водного хозяйства и перерабатывающей промышленности Кыргызской Республики
2) обеспечение рациона человека основными видами продуктов			
Рассчитывается как соотношение между фактическим потреблением отдельного продукта и его минимальной нормой	$C = S_f / S_p$, где: C - индикатор достаточности потребления отдельного продукта; S _f - фактическое потребление отдельного продукта на одно лицо в год; S _p - минимальная норма потребления отдельного продукта на одно лицо в год.	Минимальные нормы потребления продуктов питания для социально-демографических групп населения Кыргызской Республики утверждаются ЖогоркуКенешем Кыргызской Республики.	рассчитывается Национальным статистическим комитетом Кыргызской Республики на ежегодной основе и представляется в Министерство сельского, водного хозяйства и перерабатывающей промышленности Кыргызской Республики;
3) достаточность запасов зерна в государственном материальном резерве			
Рассчитывается как соотношение между объемами продовольственного зерна в государственном продовольственном резерве и	$Z = H/X * 100\%$, где: Z - индикатор обеспечения зерновыми продовольственными ресурсами;	Предельным (пороговым) критерием для отмеченного показателя считается 25-процентный уровень, который отвечает 90 дням потребления	рассчитывается Государственным агентством по государственным закупкам и материальным ресурсам при Правительстве Кыргызской



объемами внутреннего потребления населением хлеба и хлебопродуктов в пересчете на зерно согласно минимальным нормам потребления	Н - наличие продовольственного зерна в государственном материальном резерве; Х - среднегодовое внутреннее потребление хлеба и хлебопродуктов в пересчете на зерно согласно минимальным нормам потребления в Кыргызской Республике.	социально уязвимыми слоями населения. Согласно ст. 9 Закона КР О продовольственной безопасности: уровень запасов государственного материального резерва покрывает не менее 90-дневную потребность социально уязвимых слоев населения в основных продуктах питания	Республики на ежеквартальной основе представляется в Министерство сельского, водного хозяйства и перерабатывающей промышленности Кыргызской Республики;
4) экономическая доступность продуктов			
Рассчитывается как доля совокупных расходов на питание в общем итоге совокупных расходов домохозяйств:	$D_z = \frac{ВП}{ВС}$, где: D_z - индикатор экономической доступности продуктов; ВП - расходы населения на питание в год; ВС - совокупные расходы населения в год.	Предельным (пороговым) критерием для отмеченного показателя считается его 63,96-процентный уровень.	рассчитывается Министерством экономического развития и торговли Кыргызской Республики совместно с Министерством труда и социального развития Кыргызской Республики и Национальным статистическим комитетом Кыргызской Республики на ежегодной основе и представляется в Министерство сельского, водного хозяйства и перерабатывающей промышленности Кыргызской Республики;
5) дифференциация расходов на питание по социальным группам			
Рассчитывается как соотношение между	$D = \frac{D_{max}}{D_{min}}$		рассчитывается Министерством труда и социального развития



стоимостью питания 20 процентов домохозяйств с наибольшими доходами и стоимостью питания 20 процентов домохозяйств с наименьшими доходами	где: D - индикатор дифференциации расходов на питание; Dmax - показатель стоимости потребленных продуктов 20 процентов домохозяйств с наибольшими доходами; Dmin - показатель стоимости потребленных продуктов 20 процентов домохозяйств с наименьшими доходами.		Кыргызской Республики совместно с Национальным статистическим комитетом Кыргызской Республики на ежегодной основе и представляется в Министерство сельского, водного хозяйства и перерабатывающей промышленности Кыргызской Республики;
6) емкость внутреннего рынка отдельных продуктов			
Определяется в натуральном выражении как произведение потребления определенного продукта и среднегодовой численности населения:	$E_i = \Phi_i \cdot \text{Ч}$, где: E - емкость внутреннего рынка i-го продукта; Φ_i - годовое среднедушевое потребление i-го продукта (по данным Национального статистического комитета Кыргызской Республики); Ч - среднегодовая численность населения.		рассчитывается Министерством сельского, водного хозяйства и перерабатывающей промышленности Кыргызской Республики совместно с Национальным статистическим комитетом Кыргызской Республики на ежегодной основе;
7) продовольственная независимость по отдельному продукту			
Рассчитывается как соотношение между объемом импорта отдельного продукта в натуральном выражении и емкостью его внутреннего рынка	$\Pi_i = I_i / E_i \cdot 100\%$, где: Π_i - доля продовольственного импорта i-го продукта; I_i - импорт i-го продукта;	Предельным (пороговым) критерием для отмеченного показателя считается его 20-процентный уровень	рассчитывается Министерством экономического развития и торговли Кыргызской Республики совместно с Министерством сельского, водного хозяйства и перерабатывающей



	Еi - емкость внутреннего рынка i-го продукта.		промышленности Кыргызской Республики и Государственным таможенным комитетом Кыргызской Республики на ежеквартальной основе;
8) баланс необходимого и фактического уровней производства продовольствия			
Рассчитывается как соотношение необходимого уровня производства к фактическому уровню производства согласно минимальных и фактических норм потребления в процентном соотношении.	$Pi = Ii / Ei * 100\%$ где: Pi - коэффициент необходимого и фактического уровней производства i-го продукта; Ii - необходимый уровень производства i-го продукта (при минимальном и фактическом уровне потребления); Ei - фактический уровень производства i-го продукта.	Косвенно - показатель тактического мониторинга: Уровень обеспечения республики продовольствием собственного производства, в том числе по жизненно важным продуктам питания. Не должен быть ниже 75-80% от общих объемов потребления в стране	рассчитывается Министерством сельского, водного хозяйства и перерабатывающей промышленности Кыргызской Республики совместно с Национальным статистическим комитетом Кыргызской Республики на ежегодной основе
9) возможность государственного бюджета Кыргызской Республики финансировать закуп и поставку основных продуктов питания для социально уязвимых слоев населения			
Рассчитывается как соотношение фактического уровня финансирования к необходимому (плановому) уровню финансирования в процентном соотношении. Методика расчета необходимых финансовых резервов для закупа и поставки основных продуктов питания для		Согласно Закону КР О продовольственной безопасности КР: государственный бюджет республики имеет возможность финансирования поставок основных продуктов питания - уровень запасов государственного материального резерва	рассчитывается Министерством финансов Кыргызской Республики совместно с Государственным агентством по государственным закупкам и материальным резервам при Правительстве Кыргызской Республики на полугодовой основе и представляется в Министерство сельского,



социально уязвимых слоев населения не дана.		покрывает не менее 90-дневную потребность социально уязвимых слоев населения в основных продуктах питания	водного хозяйства и перерабатывающей промышленности Кыргызской Республики
10) соответствие качества, калорийности и безопасности пищевых продуктов нормативным требованиям			
Методика расчета не описана		Согласно ст. 9 Закона КР О продовольственной безопасности: обеспечены качество, калорийность и безопасность пищевых продуктов, соответствующие нормативным требованиям, действующим в Кыргызской Республике	представляется органами Департамента санитарно-эпидемиологического надзора Министерства здравоохранения Кыргызской Республики, Департаментом государственной ветеринарии Министерства сельского, водного хозяйства и перерабатывающей промышленности Кыргызской Республики, а также Национальным институтом стандартов и метрологии Кыргызской Республики.



Приложение 4. Данные контент-анализа СМИ

1. Комментарии к контент-анализу СМИ

Вся информация во взятых для анализа СМИ подготовлена на русском языке. Если привлечь внимание, что новостная информация составляет 86% всех публикаций можно предположить, что данная тема не интересна для кыргызскоязычных СМИ.

Большинство публикаций имеет размер от 151 до 300, что в среднем может составлять 0,5 страницы условно-стандартной (учётной) страницы в 1800 знаков с пробелами.

При этом основной жанр - новости. Обращает на себя внимание очень маленькая доля аналитики.

Статьи имеют в большинстве своем положительный характер. В такой же пропорции - доля темы продовольственной безопасности как главной. Примерно 10% негативных публикаций свидетельствуют о недостаточном благополучии.

О продовольственной безопасности больше всего говорят журналисты. Президент высказывался в 4% всех публикаций, руководители исполнительной власти от премьер-министра до заместителя министра - в 11% случаев. Обращает на себя внимание маленькая доля депутатов - 3% от всех случаев.

Наконец, главная информация в СМИ поступает во время пресс-конференций и во время заседаний Правительства. Доля конференций и семинаров в предоставлении информации для СМИ очень маленькая.

2. Итоговая таблица контент-анализа СМИ

Показатели для анализа	Количество случаев	Доля в общем количестве случаев (%)
1. Язык статьи		
1. Русский	106	100%
2. Кыргызский		
2. Размер статьи (объем)		
1. 1 до 150 слов	33	31%
2. от 151 до 300	45	42%
3. от 301 до 500	18	17%
4. свыше 500 слов	10	9%
3. Жанр статьи		
1. Новостная информация	91	86%
2. Интервью	2	2%
3. Аналитическая статья	4	4%
4. Описательная статья	2	2%
5. Репортаж	7	7%
4. Характер статьи		



Показатели для анализа	Количество случаев	Доля в общем количестве случаев (%)
1. Положительный	96	91%
2. Нейтральный	10	9%
3. Негативный		
5. Роль темы		
1. Главная	96	91%
2. Второстепенная	10	9%
6. Род деятельности спикера		
1. Президент	4	4%
2. Премьер-министр	7	7%
3. Вице-ПМ	1	1%
4. Министр/Зам.министр	2	2%
5. Депутат	3	3%
6. Государственный служащий	9	8%
7. Журналист	80	75%
7. Мероприятие		
1. Заседание, совещание Правительства	8	8%
2. Форум/Конференция	4	4%
3. Семинар/круглый стол	1	1%
4. Пресс-конференция	93	88%

3. Информация о собранных данных

Период публикации собранной информации – февраль 2016-февраль 2017 года

Перечень СМИ

Государственные сайты	Русскоязычные/ Кыргызскоязычные сайты	Аналитические сайты
Сайт Президента	1. www.24.kg	http://stanradar.com
Правительства www.gov.kg	2. www.Zanoza.kg	
http://mineconom.gov.kg	3. www.Vb.kg	
	4. http://www.kabar.kg/	
	5. www.aki-press.kg	
	6. http://www.fergananews.com/	
	7. http://www.Sputnik.kg/	
	8. http://www.gezitter.org/	
	9. http://azattyk.org/	
	10. Kabarlar.org	
	11. Knews.org	
	12. Kloop.kg	



Государственные сайты	Русскоязычные/ Кыргызскоязычные сайты	Аналитические сайты
	13. Azattyk.org	
	14. Super.kg	

Поиск осуществлялся по упоминанию слов: «продовольственная безопасность», «основные продукты питания», "достаточность/безопасность/калорийность пищевых продуктов", "стабильность производства продуктов питания"