



Цуканова Т.В.¹

Проблемы создания государственных резервов в целях обеспечения продовольственной безопасности в переговорах ВТО

Создание продовольственных запасов стало одной из важнейших тем переговоров в рамках ВТО при обсуждении правил регулирования торговли сельскохозяйственными товарами. В известной мере это явилось отражением общей тенденции роста значения тематики, связанной с решением глобальных проблем в многосторонних переговорах по торговым и экономическим вопросам. Некоторые исследователи даже говорят о тенденции все большего влияния «гуманизации» на регулирование. В частности, она проявляется в признании возможности мотивировать регулятивные решения стремлением обеспечения продовольственной безопасности либо решения социальных проблем. На глобальном уровне такая идеология используется довольно активно: многие международные организации (ФАО, ЮНКТАД, ВТО) стремятся выработать политику регулирования, способствующую решению глобальных проблем и при этом не противоречащую правилам многостороннего регулирования торговли.

Положения по созданию запасов в целях продовольственной безопасности содержатся в приложении 2 к Соглашению по сельскому хозяйству ВТО (п. 3 и 4, сноски 5 и 6).

Предложения по выработке положений по созданию запасов в целях продовольственной безопасности в рамках ВТО в хронологическом порядке приведены в таблице.

В ходе 9-й Министерской конференции в декабре (Бали, 2013 г.) членам ВТО удалось договориться о начале консультаций по снятию ограничений для развивающихся стран при закупках для государственных резервов в целях обеспечения продовольственной безопасности, результаты которых будут рассмотрены в ходе 11-й Министерской конференции в 2017 г. До этого времени для случаев нарушения уровня поддержки при субсидировании таких закупок установлен «мораторий» на обжалование в суде ВТО.

¹ Цуканова Татьяна Владимировна — советник Постоянного представителя Российской Федерации при ВТО.



Предложения по выработке положений по созданию запасов в целях продовольственной безопасности в рамках ВТО

Дата	Авторы предложений или документ	Основное содержание
20 ноября 2002 г.	Группа стран Африки JOB(02)/187	Исключение в отношении расходов на создание резервов для продовольственной безопасности ссылки на возможность учета в суммах внутренней поддержки, искажающей условия конкуренции (фактически отнесение к категории «зеленого ящика»)
18 декабря 2002 г.	Обзор предложений для переговоров TN/AG/6	Широкий спектр предложений от сохранения существующих правил до включения мер по регулированию цен в категорию «зеленого ящика»
17 февраля 2003 г.	Первый проект модальностей TN/AG/W/1 и TN/AG/W/1/Rev.1	Исключение в отношении развивающихся стран требования соответствия закупок для резервов продовольствия целям, установленным Соглашением по сельскому хозяйству
6 апреля 2006 г.	Группа стран Африки TN/AG/GEN/15	Исключение в отношении расходов на создание резервов для продовольственной безопасности ссылки на возможность учета в суммах внутренней поддержки, искажающей условия конкуренции (фактически отнесение к категории «зеленого ящика»)
12 июля 2006 г.	Проект возможных модальностей TN/AG/W/3	Исключение закупок товара в при создании запасов в целях продовольственной безопасности для поддержки населения с низким уровнем дохода или производителей с недостаточными ресурсами из оценки размера «желтого ящика» (практически перевод в категорию «зеленого ящика»)
1 августа 2007 г.	Пересмотренный проект модальностей TN/AG/W/4	Применение к закупкам товара для создания продовольственных резервов в целях безопасности принципа « <i>de minimis</i> »
8 февраля 2008 г.	Пересмотренный проект модальностей TN/AG/W/4/Rev.1	Применение к закупкам товара для создания продовольственных резервов в целях безопасности принципа « <i>de minimis</i> » в размере 15% уровня поддержки для отдельного товара и 10% суммарного объема поддержки

Таблица (окончание)

19 мая 2008 г., 10 июля 2008 г., 6 декабря 2008 г.	Пересмотренный проект модальностей TN/AG/W/4/Rev.2, TN/AG/W/4/Rev.3, TN/AG/W/4/Rev.4	Исключение закупок товара в при создании запасов в целях продовольственной безопасности для поддержки населения с низким уровнем дохода или производителей с недостаточными ресурсами из оценки размера «желтого ящика» (практически перевод в категорию «зеленого ящика»)
13 ноября 2012 г.	Предложения группы G-33 для Министерской конференции Бали JOB/AG/22	Исключение закупок товара в при создании запасов в целях продовольственной безопасности для поддержки населения с низким уровнем дохода или производителей с недостаточными ресурсами из оценки размера «желтого ящика» (практически перевод в категорию «зеленого ящика»)
3 октября 2013 г.	Предложения группы G-33 для Министерской конференции Бали JOB/AG/25	В качестве временной меры до пересмотра Соглашения по сельскому хозяйству предложено три возможных варианта: <ul style="list-style-type: none"> • изменение порядка определения размера «желтого ящика» с использованием других уровней цен • путем учета инфляции при определении размера поддержки • использование принципа «мирной оговорки» — отказ от обжалования в рамках процедуры разрешения споров в случае превышения размера установленной поддержки в отношении расходов на создание резервов в целях продовольственной безопасности (такое предложение появляется впервые)
7 декабря 2013 г.	Решение девятой Министерской конференции WT/MIN(13)/38	Применение «мирной оговорки» в отношении развивающихся стран для существующих программ создания запасов в целях продовольственной безопасности
17 июля 2014 г.	Предложение группы G-33 о принятии решения на постоянной основе JOB/AG/27	(Повторение предложения 2012 г.) Calls for a permanent solution by 2017 (11th Ministerial Conference)
28 ноября 2014 г.	Решение Генерального совета WT/L/939	Мораторий на обжалование в суде ВТО будет действовать до тех пор, пока не будет принято постоянное решение по созданию государственных резервов в целях продовольственной безопасности. Члены ВТО будут стремиться принять постоянное решение до 31 декабря 2015 г.

Экономические аспекты
глобальных проблем: обеспечение
продовольственной безопасности



Однако в ходе конференции на Бали развивающиеся страны во главе с Индией добились только того, что защита от судебных исков действует до 2017 г. и для закупок по программам, принятым на 11 декабря 2013 г. Но даже такая уступка для развивающихся стран — членов ВТО не была «подарком». Решение удалось провести только потому, что Индия увязала его с договоренностью по упрощению торговых процедур — соглашением, направленным на либерализацию торговой политики в области таможенного администрирования. Более же амбициозное предложение развивающихся экономик о возможности осуществлять государственные закупки по гарантированным ценам у бедных и/или ограниченных в ресурсах производителей с целью поддержания беднейших фермеров и решения проблемы голода без ограничений (в качестве элемента специального и дифференцированного режима) западными странами была категорически отвергнута.

Именно Индии принадлежала ключевая роль в отстаивании интересов сельского хозяйства — отрасли, являющейся гарантом продовольственной безопасности. Свою позицию Индия объясняла тем, что с 2012 г. безрезультатно добивается снятия ограничений для формирования государственных резервов с целью обеспечения продовольственной безопасности.

В ВТО такая мера трактуется как субсидия, искажающая торговлю. Поэтому развивающиеся страны не могут превышать при проведении таких программ согласованный уровень поддержки¹. В показателе объема субсидий учитывается разница между специальной ценой закупки продукта (определяется на уровне или выше текущих мировых цен) и его внешней справочной ценой, зафиксированной на уровне мировых цен 1986 г. Пришедшее к власти в мае 2014 г. правительство Н. Моди опасалось, что в условиях, когда мировые цены на продовольствие значительно выросли, разница не позволит Индии «уместиться» в рамках разрешенной поддержки, особенно с учетом существенного объема закупок (запасы государственных резервов по пшенице оцениваются в 39, 8 млн т, по рису — 21,2 млн т)².

В 2013 г. В указанных целях правительство Индии потратило на закупки чуть менее 15 млрд долл., а с 2014 г. запланировано ежегодно осуществлять закупки на сумму около 12 млрд долл. Индия апеллирует к «несправедливости» расчета относительно цен 1986 г. и упирает на социальную значимость таких программ: они принимаются для поддержки беднейших фермеров и способствуют решению проблемы голода. По словам министра торговли и промышленности Индии Н. Ситарамана, развивающиеся страны, такие как Индия, должны иметь право использовать продовольственные резервы для борьбы с голодом без оглядки на международные обязательства, как

1 Не более 10% общей стоимости всей произведенной в течение года в стране сельскохозяйственной продукции.

2 Данные на 1 июля 2014 г.





свое суверенное право. Обеспечение гражданам фундаментальных прав на жизнь и пропитание — обязанность правительств.

Однако в 2014 г. В рамках ВТО развернулась дискуссия экономического характера о рисках закупки правительством продовольствия у фермеров по специальным ценам (зачастую выше мировых), что стимулирует фермеров производить больше, чем необходимо, и негативно влияет на международную торговлю.

В качестве примера искажающего торговлю эффекта приводилась ситуация с созданием субсидируемых запасов риса-сырца в Таиланде в 2012 г., приведшая к взрывному росту цен, существенному ущербу национальному производству риса и потере позиций на региональных и мировых рынках. Покупка государством риса по завышенной по сравнению с рынком цене сделала тайский рис дороже на 100–150 долл. за тонну, чем у основных стран-конкурентов, что вызвало снижение экспорта в 2012 г. до 6,73 млн т стоимостью 4,63 млрд долл. по сравнению с 10,7 млн т на сумму 6,43 млрд долл. годом ранее. Правительство избавлялось от запасов, достигших из-за падения экспорта в 2014 г. 17 млн т, и продавало накопленный рис по демпинговым ценам, что привело к искажению цен на мировом рынке.

В контексте тайского примера отмечалось, что Индия, являясь крупным мировым экспортером риса (экспорт неуклонно рос с 2009 г. и составил в 2013 г. 11,4 млн т на сумму 8,2 млрд долл.), начала с 2011 г. экспортировать и пшеницу (поставки в 2013 г. составили 4,3 млн т на сумму 1,3 млрд долл.)¹. Эксперты высказывали предположение, что при определенных условиях индийские зерновые из государственных резервов могут быть поставлены на внешний рынок. Отмечался потенциальный риск того, что увеличение объемов продовольственных запасов в Индии и экспорт излишков пшеницы из них может привести к снижению цен на зерновые на мировом рынке и затронуть интересы крупных экспортеров зерна, в числе которых называлась и Россия.

В качестве альтернативы эксперты предлагали Нью-Дели рассмотреть другие эффективные меры обеспечения продовольственной безопасности, разрешенные правилами ВТО, негативный эффект которых нивелируется отсутствием связи с физическими объемами производимой продукции. К таким мерам относятся прямые выплаты производителям и внутренняя продовольственная помощь.

В отсутствие прогресса на переговорах по продовольственной безопасности в июле 2014 г. Нью-Дели заблокировал проект решения Генерального совета ВТО о включении Соглашения по упрощению торговых процедур в нормативную базу ВТО и потребовал пересмотра баийского решения, в частности, автоматического продления «мирной» оговорки до тех пор, пока не будет найдено постоянное решение. Индию поддержали Венесуэла, Куба и Боливия.

1 По данным статистики UNCOMTRADE.





Индия находилась под огнем критики за то, что «право вето» она использовала в условиях урегулированной до 2017 г. проблемы и для пересогласования решения. Генеральный директор ВТО Р. Азеведо 31 июля 2014 г. по результатам заседания Генерального совета обратился к главам делегаций, подчеркнув серьезность положения, в котором оказалась организация, и важность дальнейших совместных усилий по разблокированию ситуации.

Тем не менее Индии удалось добиться своего. К ноябрю 2014 г. В ходе активных и сложных консультаций члены ВТО выработали новые формулировки решения по формированию государственных резервов в целях обеспечения продовольственной безопасности. В частности, они предусматривают, что мораторий на обжалование будет действовать до тех пор, пока в ВТО не будет согласовано и принято постоянное решение. Новая договоренность одобрена Генеральным советом организации 28 ноября 2014 г. Тогда же члены ВТО смогли достичь консенсуса о включении Соглашения по упрощению торговых процедур в нормативную базу ВТО.

Tsukanova T.¹

Public stockholding for food security in WTO negotiations

Some issues of WTO regulations of trade in agricultural goods

Different issues of multilateral regulation of trade in agricultural goods are analyzed: obligations of RF in respect of agricultural subsidies, current status and prospects of Doha negotiations on agriculture, WTO regulations and food security issues in developing countries.

Key words: *trade in agricultural goods, agreement on agriculture WTO, obligations, food security, agricultural subsidies, Doha round, trade restrictions.*

1 Tsukanova Tatiana — Counselor of the Mission of the Russian Federation to the WTO.

