



Проблемы присоединения России к квоте Хилтон

С.И. Никитин

В России стимулирование экспортного производства сельхозтоваров применяется крайне ограниченно, а в мясном скотоводстве практически не встречается. Одним из основных способов господдержки в этом секторе стало ограничение доступа импортной говядины на российский рынок. Тем временем поголовье скота и производство говядины в России продолжают сокращаться.

Во внешней торговле сельскохозяйственными товарами у нас пока слабо проявляется проактивный подход, более соответствующий потребностям экономического развития в процессе технологической модернизации и достижению целей приоритетного национального проекта развития АПК.

В странах-лидерах мясного производства давно применяется такой инструмент торговой политики, как квота Хилтон, за 30 лет использования доказавший свою эффективность.

Справочно: Квота Хилтон – неформальное название применяемой Евросоюзом импортной тарифной квоты, годовым объёмом 58100 метрических тонн высококачественной говядины в свежем, охлажденном и замороженном виде и 2250 тонн мяса буйвола. Согласно Регламентам Европейского Совета и Еврокомиссии⁴ ставка адвалорной таможенной пошлины на подпадающую под действие квоты говядину понижена по сравнению с режимом наиболее благоприятствуемой нации (РНБ) и составляет 20%. Для сравнения: ставка тарифа РНБ в ЕС – 104% для отрубов говядины т.н. особого качества (*special cuts*), входящих в квоту, подпадающих под коды товарной номенклатуры ЕС CN 0201 30 и CN 0206 10 95, и отвечающих определению: «Особого или высокого качества отрубы говядины, полученные от жи-

вотных пастбищного выпаса возрастом 22-24 месяца, имеющих два постоянных резца и в убойном весе не превышающих 460 килограммов». В квоту входят семь разновидностей говяжьих отрубов: филейный край, костец, вырезка, тазобедренный отруб, огузок, плоский отруб наружной части и глазок бедра. Квота распространяется на мясо, происходящее из Аргентины, Бразилии, Уругвая, США, Канады, Австралии и Новой Зеландии. В 2002 году действие квоты было распространено на Парагвай, и в том же году часть в 1000 тонн получила Чили, но по отдельному договору с ЕС.

В 1979 году в разгар Токийского раунда переговоров по ГАТТ ЕЭС принимало решение о компенсации ряду стран издержек, понесенных от введенной ранее тарифной квоты для ограничения доступа продукции сельского хозяйства на европейский рынок. С 1980 года Квота, получившая неформальное название по имени токийского отеля, в котором проходили многосторонние переговоры, применяется на практике. Прежде чем достичь нынешних объёмов, размер квоты увеличивался несколько раз в период до 2002 года – после присоединения к ЕЭС Греции, потом Испании и Португалии, Австрии и Швеции и т.д. Регулярно менялись и доли, приходящиеся на каждую страну-поставщика. В основном из-за вспышек болезней животных.

Теоретически у России имеется возможность получить долю в этой квоте, что само по себе означало бы отход от оборонительной практики в пользу проактивной внешнеэкономической политики в сегменте высококачественной говядины. Сложившиеся в начале 2010 года конъюнктурные обстоятельства складываются в пользу успеха России на такого рода переговорах в случае их начала. При этом си-



нергетический эффект от использования квоты могут почувствовать отечественное зерновое хозяйство, производство и импорт продукции птицеводства. А увязка российского участия в квоте с вопросами переговоров по присоединению к Соглашениям по сельскому хозяйству, по применению санитарных и фитосанитарных мер и по техническим барьерам в торговле ВТО может существенно повлиять на достижение целого ряда целей процесса торговых переговоров.

Непредвзятый анализ совокупности методов поддержки отечественного мясного скотоводства позволяет выявить их основное содержание, которое, по глубокому убеждению автора, сложно охарактеризовать иначе, чем оборонительный изоляционизм. При этом никакого эффекта на прирост производства говядины такие методы не оказывают, а очевидное несоответствие мерам внутренней поддержки, разрешенным Соглашением ВТО по сельскому хозяйству, заставляет сомневаться в долгосрочной перспективе их применения.

Первый год действия Отраслевой целевой программы «Развитие мясного скотоводства России на 2009 – 2012 гг.»¹ не принес перелома ситуации. Подводя итоги развития мясного скотоводства, министр сельского хозяйства на совещании в Липецке 27 октября 2009 года признала, что производство говядины в РФ за 9 месяцев 2009 года упало на 2,6% по сравнению с аналогичным периодом прошлого года². Добавив, что «главная задача, которую мы ставим перед отраслью, - компенсировать за счет собственного производства уменьшение доли импорта в мясных ресурсах на внутреннем рынке».

Среди основных рисков, которые могут повлиять на достижение запланированных результатов, Программа называет «вступление России в ВТО». Неясно, каким образом присоединение к Всемирной торговой организации угрожает увеличению производства высококачественной говядины, но за первый год действия Программы ВТО ближе не стала, а производство говядины продолжает сокращаться.

Проблема видится не в стремлении закрыться от конкуренции, исходящей с внешних рынков. Зарубежный рынок говядины вообще не рассматривается в качестве объекта про-

активной экспортной политики и рычага для роста отечественного производства. А все предусмотренные Программой меры, если рассматривать их с точки зрения Соглашения ВТО по сельскому хозяйству, относятся к мерам внутренней поддержки, разрешенным к применению с учетом обязательств по сокращению. Расчетным основанием для сокращения при этом послужит согласованный размер агрегатной меры поддержки. А объем российской «желтой корзины», как следует из сообщений СМИ, является одним из наиболее острых камней преткновения на переговорах по присоединению России к ВТО.

Можно ли строить долгосрочную перспективу развития целой отрасли мясного скотоводства исключительно на мероприятиях, создающих основания для применения в будущем компенсационных пошлин? Особенно учитывая цену вопроса. По сообщению Минсельхоза, «в 2009 г. в федеральном бюджете предусматривается 3,5 млрд руб. на поддержку соответствующих экономически значимых программ»³. При этом, «по отобраным региональным программам в 2009 году планируется произвести крупного рогатого скота мясных пород и их помесей на убой в живой массе 105 тыс. тонн». Таким образом, прямая бюджетная поддержка производителей мяса составит более 33 рублей на килограмм убойного веса.

Добиться прироста производства говядины можно за счет наиболее дорогих и востребованных на внутреннем и мировом рынке сортов мяса, применяя менее затратные и более соответствующие нормам ВТО средства экономической политики, чем дотирование региональных программ разведения КРС. Важно, что в силу двустороннего характера инструмента применять его может и страна, не участвующая в ВТО. Речь идет о т.н. квоте Хилтон.

Основания, по которым России стоило бы начать переговоры о присоединении к квоте Хилтон, можно условно разделить на фундаментальные и конъюнктурные. По данным аргентинской статистики, средняя стоимость FOB говядины в рамках аргентинской доли квоты Хилтон в 2008 году составила 20 тыс. долл. США за тонну⁵. Распространение аналогичных условий на российского производителя



может дать чувствительный импульс производству говядины на экспорт, причем лучшего качества. При наличии у отечественного производителя гарантированного сбыта по цене 20 долл. США за килограмм, объём квоты может быть выбран очень быстро. При этом за счет синергии существенно повышается эффективность уже действующих мер господдержки, в том числе вышеупомянутой Отраслевой целевой программы «Развитие мясного скотоводства России на 2009 – 2012 гг.».

Помимо фундаментальных, имеется ряд причин конъюнктурного характера для начала переговоров о присоединении России к квоте Хилтон. Обстоятельства на ряде мировых рынков и в российской внешней торговле сейчас складываются на редкость удачно для подобного развития событий.

Участие России в квоте Хилтон позволило бы частично решить проблему переходящих излишков зерновых запасов. Фуражное зерно из интервенционного фонда и хранилищ хозяйств можно было бы направить, например, на интенсивный зерновой откорм мясного скота по квоте в течение 10-11 месяцев. Кроме прочего, это позволило бы также сгладить циклические колебания в зерновом производстве и опять-таки повысить отдачу от мер господдержки уже зернового хозяйства.

Помимо очевидных выгод даже простое обозначение намерения внести вопрос о распространении квоты Хилтон на Россию в повестку может существенно изменить ход многосторонних переговоров в части вопросов сельского хозяйства. Особенно наглядно это может проявиться в отношениях с Кернской группой в ВТО, все участники которой имеют доли в квоте Хилтон. Цена вопроса гарантированных поставок говядины в ЕС в заданных объемах для стран Кернской группы несопоставима по значимости с вопросами об объемах российской поддержки национального сельского хозяйства в процессе присоединения к ВТО. Появляется дополнительный пункт для достижения договоренности сторон.

Участие в квоте Хилтон может способствовать решению проблемы с импортом американской квотной курятины на российский рынок. С точки зрения права ВТО, постанов-

ления главного санитарного врача РФ Г.Г. Онищенко от 02.06.2008 № 33 «О производстве и обороте мяса птицы» и от 04.12.2008 № 66 «Об использования для обработки тушек птицы растворов, содержащих хлор» есть *prima facie* санитарная мера, введенная с нарушениями ст.2 Соглашения о применении санитарных и фитосанитарных мер ВТО. Россия не является членом ВТО и не обязана доказывать соответствие принимаемых решений её нормам. Но только юридически. С точки зрения рынка, 600 тысяч тонн (около 22% российского рынка мяса птицы и 79% импорта), приходящиеся на американскую курятину, придётся чем-то заполнять. В беседе с корреспондентом «Российской газеты» министр сельского хозяйства Елена Скрынник очертила круг потенциальных поставщиков куриного мяса на российский рынок: «покрыть дефицит продукции могут производители Бразилии, Аргентины, Евросоюза и частично – Турции»⁶. Не умаляя достоинств потенциальных поставщиков, приходится признать, что большую вероятность заменить американскую долю рынка курятины имеет Евросоюз. Причем, учитывая сложившиеся условия, в которых происходит перераспределение американской квоты, России придётся «подарить» ЕС весомую долю собственного рынка. Не касаясь отдаленных последствий подобного перераспределения, тактически представляется более выгодным обменять долю рынка куриного мяса на возможность доступа на рынок высококачественной говядины ЕС в рамках квоты Хилтон.

Аргентина имеет самую большую долю в квоте Хилтон, однако уже второй год подряд не выбирает около 2 тыс. тонн из-за проблем с конъюнктурой на внутреннем рынке. Очевидно, что трудности Аргентины имеют преходящий характер. Но сложившаяся ситуация позволяет внешнему претенденту на долю в квоте Хилтон точно определить в тоннах размеры своего возможного участия. Похожие трудности начинает испытывать Бразилия.

* * *

Ключевым вопросом является надлежащее международно-правовое обоснование российских претензий на присоединение к тарифной квоте. Поскольку квота Хилтон по сути явля-



ется компенсацией участникам системы международной торговли в рамках пакетного соглашения в обмен на отказ от оспаривания в ВТО мер господдержки сельского хозяйства в рамках Единой сельхозполитики ЕЭС/ЕС. С точки зрения права ВТО, природа квоты именно в компенсации. Это не субсидия, как может показаться, не попытка помочь терпящим убытки предприятиям, а компенсация за применение ЕС запрещенных мировой торговой системой мер поддержки сельского хозяйства. Первоначально квота была предоставлена Европейским Экономическим Сообществом во время Токийского раунда многосторонних торговых переговоров в 1979 году, что отражено в схеме уступок ЕЭС в приложении к Женевскому протоколу 1979 года. По завершении Уругвайского раунда Европейские Сообщества включили уступки по говядине в пакет связанных тарифных уступок в рамках Соглашения по сельскому хозяйству ВТО.

В случае принятия решения о начале переговоров примером и прецедентом для России может послужить Канада. Страну однажды не включили в список участников квоты и однажды из него исключили. Упорная борьба канадцев за долю в квоте Хилтон достойна самого пристального практического внимания.

Примечания:

¹ Отраслевая целевая программа «Развитие мясного скотоводства России на 2009 -2012 годы». <http://www.mcx.ru/documents/document/show/3816.285.htm>

² «Россия за 9 месяцев сократила производство говядины на 2,6%». <http://www.finmarket.ru/z/nws/news.asp?id=1321550>.

³ «О мерах по регулированию рынка мяса». http://www.mcx.ru/news/news/show_print/3534.78.htm.

⁴ Commission Regulation (EC) No 936/97 of 27 May 1997 opening and providing for the administration of tariff quotas for high-quality fresh, chilled and frozen beef and for frozen buffalo meat. Official Journal L 137, 28/05/1997 P. 0010 – 0017; Commission Regulation (EEC) No 3719/88 of 16 November 1988 laying down common detailed rules for the application of the system of import and export licences and advance-fixing certificates for agricultural products, as last amended by Regulation

(EC) No 2350/96, and of Commission Regulation (EC) No 1445/95 of 26 June 1995. http://europa.eu/legislation_summaries/food_safety/veterinary_checks_and_food_hygiene/index_en.htm

⁵ “Argentina unable to complete EU beef Hilton quota. MercoPress/South Atlantic News Agency” <http://en.mercopress.com/>: дата доступа 27.01.2010.

⁶ РГ (Центральный выпуск) N5085 от 15 января 2010 г.

Библиография:

1. Commission Regulation (EC) No 936/97 of 27 May 1997 opening and providing for the administration of tariff quotas for high-quality fresh, chilled and frozen beef and for frozen buffalo meat. Official Journal L 137, 28/05/1997 P. 0010 – 0017.

2. Commission Regulation (EEC) No 3719/88 of 16 November 1988 laying down common detailed rules for the application of the system of import and export licences and advance-fixing certificates for agricultural products, as last amended by Regulation (EC) No 2350/96, and of Commission Regulation (EC) No 1445/95 of 26 June 1995.

3. World Trade Organization. Dispute Settlement Reports 2001, vol.5: Pp. 1777 to 2074. Cambridge University Press. 2001.

4. Данные веб-портала MercoPress/South Atlantic News Agency. Дата обращения: 09/22/2009. Argentina unable to complete EU beef Hilton quota.

5. Приказ Минсельхоза России от 6 ноября 2008 г. № 494 “Об утверждении отраслевой целевой программы “Развитие мясного скотоводства России на 2009 -2012 годы”.

6. Постановление Минсельхоза России «О мерах по регулированию рынка мяса» от 14.08.2009. Опубликовано: Пресс-служба МСХ РФ http://www.mcx.ru/news/news/show_print/3534.78.htm.

7. Хлор осмотр. Российская газета. 15 января 2010 г.

8. Данные веб-портала Финмаркет www.finmarket.ru

9. Данные веб-портала www.wto.ru

