

# «Группа двадцати» и продовольственная безопасность. Выбор правильной повестки дня?<sup>1</sup>

С. Мерфи

---

**Мерфи София** – старший советник отдела торговли и глобального управления Института сельскохозяйственной и торговой политики; E-mail: sophia.iatp@gmail.com

*Представляем вашему вниманию перевод статьи, опубликованной в аналитическом вестнике “The Stanley Foundation Policy Analysis Brief” (см. стр. 46) в марте 2013 г. Перевод сделан с согласия автора.*

*В статье представлен обзор недолгой истории участия «Группы двадцати» в решении проблем продовольственной безопасности в контексте мер, принятых в период после кризиса 2007–2008 гг., вызвавшего значительный скачок цен на международных рынках продовольственного сырья.*

*По мнению автора, «Группа двадцати» способна сыграть позитивную роль по ряду направлений обеспечения продовольственной безопасности, в их числе: реформирование неэффективной сельскохозяйственной политики на уровне отдельных стран; повышение прозрачности и предсказуемости использования запасов зерна; регламентация порядка использования экспортных ограничений и сотрудничества с развивающимися странами-импортерами продовольствия в целях восстановления уровня их доверия к системе мировой торговли; повышение уровня регулирования в отношении спекулятивной деятельности и развитие прозрачности сырьевых фьючерсных рынков; снижение уровня выбросов и развитие экологической направленности систем сельскохозяйственного производства.*

*Статья содержит рекомендации «Группе двадцати». По мнению автора, критически важно использование рыночных механизмов и мер, влияющих на порядок распределения продовольствия, поскольку именно они определяют доступность произведенных продуктов питания.*

*Основным тезисом статьи является способность «двадцатки» повысить надежность международных рынков, а также сделать их более чувствительными к потребностям стран-импортеров и более устойчивыми к негативному воздействию внешних факторов посредством улучшения координации принимаемых национальных мер.*

Ключевые слова: продовольственная безопасность, «Группа двадцати», Аквильская декларация, сеульский саммит, каннский саммит, волатильность цен на продовольствие

Key words: food security, G20, L'Aquila declaration, Seoul summit, Cannes summit, food prices volatility

Вопросы продовольственной безопасности в том или ином виде обсуждаются «Группой двадцати» с 2009 г., однако до сих пор недостаточно последовательно. Первым шагом «двадцатки» в данной сфере стала поддержка Аквильской декларации «Группы восьми», согласно которой страны «восьмерки» должны были выделить 22 млрд долл. США в течение трех лет в качестве помощи развитию продовольственной безопасности в мире. В ноябре 2010 г. на саммите «Группы двадцати» в Сеуле продовольственная безопасность стала одним из девяти направлений Плана действий в области развития, а годом позже, в Каннах, приоритетной темой стала волатильность цен на сырьевые

---

<sup>1</sup> Перевод подготовлен м.н.с. Центра исследований глобального управления Института международных организаций и международного сотрудничества (ИМОМС) Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ) А.Г. Сахаровым под редакцией д.полит.н., директора ИМОМС НИУ ВШЭ М.В. Ларионовой.

товары – проблема, актуальная для международных производителей пищевых продуктов, стран – импортеров продовольствия и потребителей по всему миру. «Двадцатка» поручила группе из десяти международных организаций подготовить исчерпывающий доклад и выступить с рекомендациями для дальнейшего обсуждения министрами сельского хозяйства в преддверии саммита в Каннах. Принимавшая саммит 2012 г. Мексика выделила в качестве приоритетной темы инвестиции в малые сельскохозяйственные предприятия.

Россия, председательствующая в «Группе двадцати» в нынешнем году, не планирует организацию встречи министров сельского хозяйства, предпочитая отодвинуть неприоритетные направления на второй план в угоду обсуждению основных тем «двадцатки» – экономического роста и финансовой стабильности. Однако председательство Австралии в следующем году, с учетом того, какое место занимает сельское хозяйство в экономике и внешней политике этой страны, обещает придать данной тематике значительный импульс к развитию. Так или иначе, официальные лица, вовлеченные в процесс управления «Группой двадцати», в целом рассматривают продовольственную безопасность как сферу, в которой возможно плодотворное и эффективное сотрудничество стран – членов группы.

Все эти факторы обуславливают актуальность вопроса об оптимальной роли «Группы двадцати» в решении данной комплексной и многоуровневой проблемы. Продовольственная безопасность в первую очередь является проблемой национального уровня. Однако, поскольку эта проблема также актуальна и на международном уровне, мировые правительства приняли решение укрепить Комитет по продовольственной безопасности ООН и придать ему функции основного координатора в данной сфере<sup>2</sup>.

«Группа двадцати» признала компетенции и вышеупомянутого органа ООН, и национальных правительств в сфере продовольственной безопасности в официальных заявлениях и коммюнике. Какие же функции в таком случае может взять на себя «двадцатка»?

Страны «Группы двадцати» обладают значительным влиянием в вопросах, касающихся продовольствия, так же как и в мировой экономике в целом. Члены «двадцатки» являются ведущими поставщиками продовольственного сырья на мировых рынках и де-факто их основными регуляторами при определенной доле участия Всемирной торговой организации (ВТО). В странах «двадцатки» проживает примерно половина населения планеты, испытывающего нехватку продовольствия. Преобладание предприятий агропромышленного комплекса в странах «Группы двадцати» является также причиной значительных выбросов парниковых газов в сельском хозяйстве. Таким образом, «двадцатка» могла бы сформировать интересную и важную повестку дня в области продовольственной безопасности, способную оказать позитивное влияние как на международные рынки, так и на зависящие от них страны. «Группа двадцати» способна сыграть позитивную роль по многим направлениям: реформирование неэффективной сельскохозяйственной политики на уровне отдельных стран (например, требования по минимальному уровню использования биотоплива в Европейском союзе и США); повышение прозрачности и предсказуемости использования запасов зерна; регламентация порядка использования экспортных ограничений и сотрудничества с развивающимися странами – импортерами продовольствия в целях восстановления уровня их доверия к системе мировой торговли; повышение уровня регулирования в отношении спекулятивной деятельности и развитие прозрачности сырьевых фьючерсных рынков; снижение уровня выбросов и развитие экологической направленности систем сель-

<sup>2</sup> Committee on World Food Security. URL: [www.fao.org/cfs/en](http://www.fao.org/cfs/en) (date of access: 23.07.2013).

скохозийственного производства. Важным аспектом всех этих тем является их связь с торговлей и функционированием рынков. Другими словами, они относятся к сфере, в которой «Группа двадцати» обладает конкурентными преимуществами в рамках многосторонней системы.

Большую часть этой повестки «двадцатка» определила в 2011 г. Однако по непонятной причине в 2012 г. «Группа двадцати» вернулась к тем темам, в которых могла предложить относительно меньше, — это обмен знаниями, инвестиции в мелкие сельскохозяйственные предприятия, а также вопросы, связанные с повышением сельскохозяйственного производства, а не с улучшением порядка распределения продовольствия. Уникальное преимущество «двадцатки» заключается в ее способности продвигать реформы, имеющие позитивное воздействие на международные рынки и зависимые от них страны. «Группе двадцати» следует избегать дублирования функций соответствующих международных институтов, предоставляющих право голоса всем странам. В то же время она может внести существенный вклад в развитие доверия путем реформирования аспектов рынка, относящихся к компетенции стран — членов группы [3].

В данной статье представлен обзор недолгой истории участия «Группы двадцати» в решении проблем продовольственной безопасности в контексте мер, принятых в период после кризиса 2007–2008 гг., вызвавшего значительный скачок цен на международных рынках продовольственного сырья. Статья также содержит рекомендации к «Группе двадцати». Основной тезис заключается в том, что «двадцатка» способна повысить надежность международных рынков, а также сделать их более чувствительными к потребностям стран-импортеров и более устойчивыми к негативному воздействию внешних факторов посредством улучшения координации мер, принимаемых на национальном уровне. Решение этих проблем предоставляет «Группе двадцати» уникальную возможность повысить продовольственную безопасность в мире. И ее нужно использовать.

## Продовольственные кризисы XXI в.

Скачки цен на продовольственных рынках — далеко не новое явление. Сокращение запасов продовольствия происходит по разным причинам: наводнения, засухи, нашествия саранчи, заболевания зерновых культур, а также войны. На протяжении истории человечества уровень потребления большинства населения был настолько близок к минимуму, необходимому для пропитания, что любые, даже незначительные потери в урожайности могли вызвать голод, а более существенные — массовую гибель людей.

Новой тенденцией, характерной для последних пятидесяти лет развития человечества, является долгосрочное снижение продовольственных цен, вызванное превышением темпов роста сельскохозяйственного производства над темпами роста населения. За исключением ценовых шоков 1972–1973 гг., этот поступательный долгосрочный процесс сохранялся так долго, что стал восприниматься как должное, по крайней мере в развитых странах. Однако начиная с 2007 г. аналитики в сфере продовольственной безопасности указывают как минимум на три фактора, заставляющих усомниться в сохранении тренда структурного роста сельскохозяйственного производства, способствующего снижению реальных цен.

Во-первых, сокращение темпов прироста производительности свидетельствует о том, что рост, имевший место со времен окончания Второй мировой войны, скорее всего, не будет продолжен. Новые технологии, в частности геновая инженерия, приво-

дят к трансформации сектора, однако не способствуют повышению урожайности, по крайней мере на современном этапе.

Во-вторых, сельскохозяйственное производство подвержено влиянию процесса изменения климата. Степень этого влияния, как ожидается, в будущем значительно возрастет. Сельское хозяйство не только становится объектом негативного воздействия изменений климата, но и само в значительной степени усугубляет проблему. Помимо изменений климата, существует ряд других, часто взаимосвязанных факторов деградации экосистемы: сокращение биологического и генетического разнообразия, снижение уровня запасов пресной воды и эрозия почв.

В-третьих, все более усиливается связь между энергетическими и сельскохозяйственными рынками, что сказывается на моделях функционирования последних. Применение биотоплива не только способствует использованию сельскохозяйственной продукции для производства энергетических ресурсов, а не продуктов питания, но и подвергает сектор сельского хозяйства влиянию тенденций, присущих энергетическим рынкам. Новые финансовые инструменты, такие как фонды сырьевых индексов, связывающие минеральные и сельскохозяйственные сырьевые товары, усиливают эту тенденцию. Энергетические рынки мешают развитию рынков сельскохозяйственного сырья. Кроме того, являясь исторически более волатильными, энергетические рынки обуславливают рост волатильности сельскохозяйственных рынков по мере усиления их взаимосвязи.

Ввиду вышеизложенных причин некоторые аналитики считают, что продовольственный кризис 2007–2008 гг. является не случаем, а результатом воздействия целой серии тенденций, бесповоротно изменивших продовольственные системы. Скачки цен на продукты питания в 2010–2011 гг. и в 2012 г. подтверждают эту точку зрения.

Механизмы, регулирующие взаимодействие между спросом и предложением в таких сферах, как торговля, использование резервов, а также сырьевые и валютные рынки, являются аспектами, связанными с кризисом 2007–2008 гг., в которых наблюдается наибольшая эффективность «Группы двадцати». Долгосрочным негативным результатом продовольственного кризиса стала потеря доверия на международных рынках, подтолкнувшая многие страны-импортеры к принятию более затратных и менее эффективных стратегий продовольственной безопасности. Страны «двадцатки», являясь одновременно крупнейшими производителями и потребителями продовольствия на мировом рынке, обладают достаточным потенциалом для повышения рыночного доверия. Кроме того, они очень заинтересованы в решении данной проблемы.

«Группа двадцати» пытается определить свою роль в этой сфере по прошествии десяти лет значительной трансформации тематики продовольственной безопасности, вызвавшей ряд существенных изменений в понимании проблемы, а также того, какие ответные меры в данной ситуации наиболее конструктивны. Повестка дня по проблеме продовольственной безопасности в 1980-е и 1990-е годы была сфокусирована на расширении международных рынков с целью связать развивающиеся страны, имеющие ненадежные национальные источники продовольствия, с относительно стабильными (и, как правило, предлагающими товар по более низким ценам) зарубежными поставщиками. В результате зависимость развивающихся стран от международных рынков продовольствия неуклонно росла. Учитывая, что международные рынки позиционировались как надежный источник продовольствия, можно понять, почему скачок цен 2007–2008 гг. привел к кризису доверия. В первую очередь необходимо учитывать, что в международной торговле задействована лишь небольшая часть общемирового объема производства: всего 7% выращенного риса и около 17% выращенной пшеницы. Производство продовольствия в одном регионе может компенсировать его недостаток

в другом. Так, небывалый урожай кукурузы в Бразилии в 2012 г. позволил нивелировать воздействие засухи в США, значительно повысившей мировые цены. Однако вопреки распространенному мнению данная система не столь совершенна и фундаментальна. Производство зерна для международных рынков в значительной мере сконцентрировано в нескольких крупных странах-экспортерах. Например, всего восемь стран осуществляют 84% экспорта зерновых, а производство кукурузы носит еще более концентрированный характер.

Следует отметить еще два аспекта повестки дня в области продовольственной безопасности. Во-первых, несмотря на то, что лица, ответственные за принятие политических решений, продолжают использовать показатель количества калорий на душу населения в качестве основного в сфере продовольственной безопасности, постепенно появляется понимание необходимости еще двух переменных: «доступа» (что, как правило, означает ценовую доступность) и «использования» (необходимые дополнительные факторы здорового питания, такие как вода и гигиена). Нарращивание производительности сельского хозяйства остается важной задачей в ряде регионов, таких, например, как Африка южнее Сахары. Однако производство продовольствия в объемах, превышающих существующие потребности, оказалось недостаточным условием для искоренения голода. Проблема доступа, особенно в контексте глобальных рынков, где продовольствие, сельскохозяйственные корма и топливо вступают в конкуренцию за ограниченные земельные, водные ресурсы и объекты инфраструктуры, представляет существенный вызов, но и открывает новые возможности.

Во-вторых, продовольственный кризис привлек повышенное внимание к политике в сфере продовольственной безопасности вместе со всеми атрибутами, присущими понятию «безопасность». Национальные правительства не являются рациональными экономическими агентами в ситуациях недостатка продовольствия (как реальных, так и кажущихся). Они подвержены панике, подчас деструктивной, а в условиях глобального рынка также могут навредить другим странам. Таким образом, необходимо, чтобы политические рекомендации были адаптированы к политическим реалиям, направлены на поддержание и укрепление рынков, предлагали «работающие» прагматичные решения и выходили за рамки традиционных академических представлений.

## Возможная роль «Группы двадцати»

Опираясь на статистику по странам – членам «Группы двадцати», можно сделать вывод о предполагаемой роли «двадцатки» в процессе продовольственной безопасности. Несмотря на благосостояние, в странах «двадцатки» проживает около половины населения планеты, живущего в состоянии хронического голода. С учетом всех европейских стран, представленных в «Группе двадцати» Европейским союзом, «двадцатка» обладает 65% всех земель сельскохозяйственного назначения, производит 77% всех злаковых культур, кроме того, страны «двадцатки» осуществляют 80% мировой торговли сельскохозяйственными продуктами.

Однако являются ли эти показатели существенным фактором при формировании повестки дня «двадцатки» по продовольственной безопасности? Естественно, данный форум не способен решить все основные глобальные проблемы. Специалисты по исследованиям «Группы двадцати» Б. Карин и Д. Шорр предложили использовать набор фильтров для анализа вопросов, стоящих на повестке дня форума. Предложенные ими критерии фокусируются на преодолении дублирования функций и исходят из понятной «теории изменений», подробно рассматривающей способы достижения прогресса в рассматриваемой сфере [2].

Повестка дня в области сельского хозяйства, исходя из этих соображений, представляет несомненный интерес, хотя по-прежнему нуждается в уточнении. Присутствует также несколько ограничивающих факторов. Во-первых, как было отмечено самой «Группой двадцати» в 2011 г., продовольственная безопасность прежде всего относится к сфере внутренней политики государств. Во-вторых, как и в случае с большинством других элементов повестки дня «двадцатки», многие вопросы, связанные с продовольственной безопасностью, обсуждаются в рамках других международных институтов. Важно отметить, что, как было признано «Группой двадцати», Комитет по продовольственной безопасности имеет полномочия по координации инициатив в области продовольственной безопасности в рамках системы ООН. Данный институт не сможет в полной мере выполнять свои функции в случае, если «двадцатка» будет пытаться игнорировать или мешать его деятельности, преследуя свои цели. В прошедшие годы «Группа двадцати» не обращала должного внимания на пересечения своей повестки дня в области продовольственной безопасности со сферами компетенций других институтов.

И все же «Группа двадцати» способна принять ряд важных решений в рассматриваемой сфере. В настоящее время в результате десятилетий торгового и финансового дерегулирования международные рынки связаны с национальными более тесно, чем когда-либо. Страны «двадцатки» доминируют на этих рынках в качестве производителей и потребителей, в качестве источников государственных и частных инвестиций в сельское хозяйство, а также в силу того, что в них располагаются компании, контролирующие торговлю и переработку пищевой продукции.

Страны «двадцатки» могли бы решить свои внутренние проблемы, пересмотрев национальные меры, способствующие развитию нестабильности на международных рынках. В особенности это касается мер, приведших к значительному расширению производства биотоплива в Европейском союзе и США, а также экспортных ограничений, которые напрямую способствовали скачкам цен и росту волатильности международных рынков в последние пять лет. Россия, Индия и Аргентина в числе других прибегали к использованию экспортных запретов в ущерб странам-импортерам. «Группа двадцати» имеет все возможности для изменения подобной политики.

Помимо изменений политики, проводимой на национальном уровне, основной миссии «двадцатки» по достижению финансовой стабильности на мировых рынках соответствует также решение проблем, связанных с рыночными аспектами продовольственной безопасности (вопросы распределения и доступа). Лидерство по крайней мере нескольких ведущих стран «Группы двадцати» может способствовать проведению структурных реформ международных рынков. Оптимальным для «двадцатки» было бы выступить в качестве политического прикрытия в возможных внутренних дебатах в странах-членах с противниками осуществления предлагаемых реформ.

## Результаты работы «Группы двадцати»

Скачки цен на продовольствие 2007–2008 гг., рекордные за последние несколько десятилетий, стали причиной беспорядков в более чем тридцати странах мира. Рост и волатильность цен на рынках сырья усугублялись ошибочными ответными мерами национальных правительств, в том числе экспортными ограничениями и панической скупкой продовольствия, в частности странами-импортерами, а также оппортунистическим поведением торговцев — некоторые из них нарушали заключенные контракты или накапливали чрезмерно большое количество запасов продовольствия. Падение цен началось в середине 2008 г., однако правительства, в особенности в странах-импортерах,

сохраняли обеспокоенность. С тех пор тематика продовольственной безопасности занимает значительное место в международной повестке дня, а также во внутренней политике большинства развивающихся стран. В богатых развитых странах, переживших первый за последние десятилетия резкий рост цен на продовольственные товары, обсуждение вопросов продовольственной безопасности на национальном уровне приобрело новые формы. Несмотря на то, что национальные меры поддержки фермерских хозяйств в ЕС и США сложны и способствуют появлению искаженных стимулов, в избирательных кругах этих стран произошел заметный политический сдвиг в сторону большего внимания к вопросам продовольственной политики, в частности таким ее аспектам, как растущие издержки ожирения, надзор за безопасностью быстрого питания, а также тревожное положение дел в связи с загрязнением окружающей среды и истощением природных ресурсов в результате применения неэффективных методов ведения сельского хозяйства.

Учитывая данные обстоятельства, естественно, что «Группа двадцати» решила принять меры в отношении волатильности цен на продовольствие, хотя этот импульс и не трансформировался в сфокусированную повестку дня, основанную на сравнительных преимуществах форума. На своем третьем саммите в сентябре 2009 г. лидеры «двадцатки» предложили поддержать Аквильскую инициативу «Группы восьми», согласно которой страны «восьмерки» должны были выделить 22 млрд долл. США на нужды обеспечения продовольственной безопасности в течение трех лет. Они предложили поместить эти средства в новый фонд Всемирного банка «Глобальная программа сельского хозяйства и продовольственной безопасности». Спустя год в Сеуле лидеры согласовали План действий в области развития, включавший продовольственную безопасность в качестве одного из девяти направлений деятельности. План предусматривал ряд целей по продовольственной безопасности в таких областях, как незаконный захват земель — крупномасштабная аренда или покупка земель по договору, заключенному без учета интересов государства или напрямую затронутых сообществ. Страны «двадцатки» также выразили свою приверженность Принципам ответственного инвестирования в сельское хозяйство, инициированным Всемирным банком при участии нескольких организаций системы ООН. Другие приоритеты, изложенные в ходе саммита в Сеуле, включали усиление устойчивости к волатильности цен на продовольствие, облегчение доступа малых фермерских хозяйств к рынкам, а также развитие программ социальной защиты малообеспеченного населения от негативного воздействия растущих цен.

Во время своего председательства в «Группе двадцати» Франция предложила еще более амбициозную повестку дня. Была проведена первая встреча министров сельского хозяйства «двадцатки». Усиливая фокус на продовольственной безопасности, в качестве одного из элементов повестки по содействию международному развитию французы подчеркнули необходимость борьбы с излишней волатильностью цен на рынках сельскохозяйственного сырья, предлагая правительствам стран-членов в качестве возможной ответной меры создать резервы зерновых. Повестка дня, предложенная Францией, включала также улучшенное регулирование финансовых рынков сырья, повышенную прозрачность уровня запасов на физических рынках, улучшенный порядок предотвращения и управления продовольственными кризисами, а также обсуждение способов обеспечения доступа к импорту продовольствия с использованием новых инструментов финансового страхования для беднейших стран [7].

В преддверии встречи министров сельского хозяйства в июне 2011 г. «Группа двадцати» выступила инициатором подготовки трех экспертных докладов. Один из них, «Содействуя ответственным инвестициям в сельское хозяйство», был направлен на изу-

чение проблемы незаконного захвата земель. В докладе одобрялись попытки международного сообщества по определению стандартов в рамках Принципов ответственного инвестирования в сельское хозяйство под эгидой Добровольных руководящих принципов ответственного управления владением и использованием земельных, лесных и рыбных ресурсов Комитета по продовольственной безопасности ООН. Доклад также подчеркивал необходимость существенного повышения объемов частных инвестиций для удовлетворения растущих потребностей в продовольствии. Он также содержал призыв к «Группе двадцати» поддержать процесс консультаций Комитета по продовольственной безопасности ООН по вопросам инвестирования в земельные участки и помочь инициировать соответствующие пилотные проекты.

Второй аналитический доклад – «Питание и гуманитарные запасы» – содержал призыв к «Группе двадцати» оказать помощь развивающимся странам в усилении систем социальной защиты, улучшении системы информирования и раннего оповещения о продовольственных проблемах, выделении на постоянной основе средств на гуманитарные нужды, а также совершенствовании функционирования системы экстренных (чрезвычайных) запасов продовольствия. Доклад также призывал прекратить практику применения экспортных ограничений на продовольствие, закупаемое в гуманитарных целях.

Третий доклад – «Волатильность на сельскохозяйственных и продовольственных рынках: ответные меры» – был подготовлен совместно Всемирным банком, ФАО, ОЭСР, ИФАД, МВФ, ЮНКТАД, ВТО и Целевой группой высокого уровня ООН и содержал десять рекомендаций в трех категориях:

- меры по успокоению рынков;
- меры по преодолению последствий повышенной волатильности цен;
- структурные реформы, нацеленные на изменение правил и норм в целях повышения устойчивости рынков и беднейших стран к негативным последствиям ценовой волатильности [4].

В качестве мер по стабилизации рынков в докладе было предложено способствовать повышению производительности сельского хозяйства (поскольку увеличенные запасы могут снизить волатильность) и создать Систему информационного обеспечения рынков сельскохозяйственной продукции (AMIS) для повышения прозрачности уровней запасов и снижения уязвимости рынков к спекулятивным действиям. Меры по преодолению последствий волатильности представляли собой рекомендации по ответным действиям, которые необходимо осуществлять в случаях возникновения чрезмерной волатильности. Они включали: отказ от экспортных ограничений на продовольственную помощь; проведение оценки целесообразности и осуществление пилотного проекта по созданию экстренных запасов продовольствия в регионах, подверженных нехватке продовольствия; использование инструментов управления рисками (таких как страхование от негативного воздействия погодных условий или использование сырьевых бирж); использование механизма, позволяющего наименее развитым странам финансировать импорт в ситуациях резкого повышения продовольственных цен; а также усиление координации действий международных организаций, занимающихся проблемами волатильности цен на продовольственных рынках.

Доклад, посвященный проблеме ценовой волатильности, также содержал предложения по осуществлению трех структурных или регулятивных реформ: скоординированное регулирование рынков сырьевых фьючерсов; предложения по сокращению сельскохозяйственных субсидий в богатых странах и предоставление странам-импортерам больших возможностей по обеспечению продовольственной безопасности (например,

более гибкого режима регулирования импорта); а также прекращение субсидий и предписаний о минимальных уровнях использования биотоплива.

В ходе встречи в Париже министры сельского хозяйства «Группы двадцати» приняли решения в соответствии с несколькими рекомендациями, изложенными в докладе. Подготовленный ими «План действий» отложил рассмотрение спорного вопроса о регулировании сырьевых рынков до следующей встречи министров финансов и смягчил рекомендацию по биотопливу, призвав к дальнейшему изучению вопроса и более гибкому режиму требований о минимальных уровнях его использования.

Министры сельского хозяйства «двадцатки» все же согласились с двумя предложениями, одобренными позднее лидерами на Каннском саммите в ноябре 2011 г., в том числе с созданием Системы информационного обеспечения рынков сельскохозяйственной продукции (AMIS) с целью повышения прозрачности доступных запасов продовольствия в странах «Группы двадцати» и поручением Всемирной продовольственной программе провести оценку целесообразности и реализовать пилотный проект по созданию экстренных запасов продовольствия для использования в гуманитарных целях. Проект «Предварительное размещение продовольственных запасов в целях обеспечения предсказуемого доступа и устойчивости» (PREPARE) был разработан для Западной Африки в сотрудничестве с Экономическим сообществом стран Западной Африки (ЭКОВАС). Кроме того, лидеры «двадцатки» также приняли решение продолжить обсуждение проблемы регулирования сырьевых рынков в рамках повестки дня 2012 г. Они также (не в полном объеме) поддержали рекомендации по прозрачности рынков, содержащиеся в докладе, который был подготовлен по их поручению Международной организацией комиссий по ценным бумагам.

В период председательства Мексики в 2012 г. повестка дня по сельскому хозяйству и продовольственной безопасности значительно сузилась, сфокусировавшись на проблемах инвестиций в мелкие сельскохозяйственные предприятия и развитии нового знания в области сельского хозяйства (например, исследовании семян, различных видов животных, сельскохозяйственных технологий и методов культивации). Отход от тем, связанных с сельскохозяйственными рынками, можно охарактеризовать как негативный шаг, поскольку внимание «Группы двадцати» переключилось на сферы, в которых она не располагает конкурентными преимуществами в виде требуемых компетенций.

## Перспективы развития повестки дня «Группы двадцати»

Как могла бы выглядеть сфокусированная и эффективная повестка дня «двадцатки» в области продовольственной безопасности? Основываясь на уже проделанной работе, можно выделить шесть приоритетных направлений.

### ***Система информационного обеспечения рынков сельскохозяйственной продукции (AMIS)***

Система информационного обеспечения рынков сельскохозяйственной продукции затрагивает четыре вида культур — пшеницу, кукурузу, рис и соевые бобы, составляющие основу международных рынков зерновых. Три из них — рис, пшеница и кукуруза — составляют большую часть от общего числа калорий, потребляемых населением планеты. Данный проект был запущен без лишней шумихи и не привлек особого внимания. Даже вовлеченные в процесс реализации проекта должностные лица

сомневались в его целесообразности. Частный сектор контролирует существенную долю имеющихся запасов продовольствия и активно защищает информацию об их объемах. Некоторые страны, имеющие большие запасы, в частности Китай, также держат эту информацию в секрете. Подобная секретность в отношении национальных продовольственных резервов, наряду с преобладающей рыночной позицией частных торговцев, находящихся вне поля зрения Системы информационного обеспечения рынков сельскохозяйственной продукции, стала причиной скептицизма в отношении успешности данного проекта.

Однако, несмотря на существующий скептицизм, прозрачность критически важна для снижения чрезмерной ценовой волатильности. Совершенный рынок требует совершенной рыночной информации: своевременной, точной и общедоступной. В реальном мире, однако, даже несовершенная информация о доступном уровне продовольственных запасов способствует росту доверия и укрепляет рыночные цены в противовес излишнему накоплению или другим видам спекуляций. Система информационного обеспечения рынков сельскохозяйственной продукции также служит интересам стран-членов, предоставляя им информацию о методах управления и учета запасов, используемых другими странами.

В рамках Системы информационного обеспечения рынков сельскохозяйственной продукции была воплощена еще одна инициатива – Форум быстрого реагирования, в задачи которого входит «содействие заблаговременной дискуссии между чиновниками, ответственными за принятие решений, о критических рыночных условиях в целях координации действий и разработки общих стратегий». Другими словами, Форум быстрого реагирования представляет собой кризисный комитет по вопросам волатильности на сельскохозяйственных сырьевых рынках. Однако не совсем понятно, почему механизм неотложных межправительственных консультаций был помещен в структуру технической информационной службы. Сфера компетенций Форума быстрого реагирования в определенной степени шире Системы информационного обеспечения рынков сельскохозяйственной продукции и, как представляется, теснее связана с процессом консультаций на высшем уровне, характерным для «Группы двадцати». Так или иначе, по мере того, как становились ясны масштабы засухи 2012 г. в США, все более назревала необходимость встречи Форума быстрого реагирования (подобные предложения поступали, в частности, от Франции). США и некоторые другие страны «двадцатки» выступали против этого, поскольку сигнал, посланный рынкам самим фактом встречи форума, мог бы вызвать еще больший всплеск волатильности и спекуляций. Возможно также, что нежелание администрации Б. Обамы созывать форум было вызвано стремлением избежать политического давления по ослаблению режима стандартов возобновляемого топлива, который позволяет биотопливной промышленности потреблять до половины производимой в стране кукурузы, несмотря на неурожай.

Несмотря на то, что у обеих сторон в данном споре были обоснованные аргументы, вызывает тревогу сам факт того, что заседание Форума быстрого реагирования так и не состоялось. Волатильность цен сохранялась на протяжении июня, июля и августа 2012 г., сказываясь на странах-импортерах. Спекуляции по поводу проведения форума в СМИ и в конечном счете отказ от него привели к недоверию среди участников рынка, поскольку возник вопрос о том, насколько серьезным должен быть кризис, чтобы страны «Группы двадцати» все-таки согласились встретиться. Остается непонятным также, каким образом Форуму быстрого реагирования удастся избежать ситуации, при которой его деятельность останется парализованной до наступления момента, когда принимать какие-либо меры уже слишком поздно. Введение определенного набора

критериев для созыва форума и установление порядка, при котором принятие решений по итогам встречи не будет обязательным (с целью нивелировать желание спекулянтов сеять панику на рынках), смогло бы успокоить рынки гораздо более эффективно, чем проведение встреч в ситуациях, уже ставших критическими.

Несмотря на неопределенность роли Форума быстрого реагирования, Система информационного обеспечения рынков сельскохозяйственной продукции все же доказала свою эффективность в 2012 г. В отличие от прошлых случаев скачков цен, ни одна страна не применила экспортных запретов, что сыграло важную роль в недопущении излишней волатильности. Казалось, ни одно государство «Группы двадцати» не хотело провоцировать своими действиями созыв Форума быстрого реагирования. Таким образом, форум сыграл роль сдерживающего фактора в принятии национальных решений, вредных для международного сообщества. Возможно, так и должна действовать «двадцатка». Предстоит еще многое сделать для определения роли Форума быстрого реагирования (возможно, вплоть до его выведения из-под эгиды Системы информационного обеспечения рынков сельскохозяйственной продукции), однако сама система уже доказала, что способна внести серьезный вклад в успокоение ситуации на рынках.

### ***Чрезвычайные запасы продовольственной помощи***

Другим достижением «Группы двадцати» стало поручение Всемирной продовольственной программе (ВПП) осуществить оценку целесообразности и пилотный проект по созданию резерва пшеницы для гуманитарных нужд. ВПП ответила в кратчайшие сроки, представив на встрече министров по развитию «двадцатки» в сентябре 2011 г. исследование и предложения по осуществлению пятилетнего пилотного проекта. Основываясь на их опыте и оценке того, какие регионы (и даже страны) будут нуждаться в продовольствии в тот или иной год, ВПП уже начала продумывать создание резервов в регионах, постоянно нуждающихся в продовольственной помощи, и экспериментировать с так называемым предварительным размещением продовольственных запасов. Создание резервов продовольствия для экстренных целей стало логическим продолжением обязательства по предотвращению продовольственных кризисов, вызванных неудовлетворенным спросом на продовольствие в конкретных регионах. ВПП сумела учесть определенные тенденции возникновения потребности в продовольственной помощи, сократить издержки и повысить эффективность путем размещения запасов в нужных местах.

Пилотный проект ВПП подразумевал создание физических запасов продовольствия для укрепления, а не замещения существующих систем социальной защиты в странах – получателях помощи. Продовольствие предназначено для распространения среди наиболее уязвимых слоев населения по каналам имеющихся социальных программ, и, исходя из ряда «определенных, четких и прозрачных» критериев, для продажи или передачи нуждающимся [5].

Несмотря на быстрый старт и подробнейшее исследование по оценке целесообразности, внедрение систем гуманитарных продовольственных резервов столкнулось с рядом сложностей политического характера. Регионом, в котором должен был осуществляться пилотный проект, стала Западная Африка, испытывающая хронические перебои с производством продуктов питания, проблемы бедности и, как следствие, проблемы с состоянием продовольственной безопасности. Данный регион крайне уязвим как к эндогенным (внутренним), так и к экзогенным (внешним) шокам. Еще до появления предложения относительно реализации пилотного проекта в рамках

ЭКОВАС уже шла дискуссия о координации национальных запасов продовольствия с целью создания децентрализованной системы резервов, доступной для любой страны, входящей в группу. Этот проект известен под своей французской аббревиатурой RESOGEST. На деле оказалось, что внешний проект (т.е. пилотный проект ВПП, известный как PREPARE) не получил должной поддержки и его реализацию заморозили. В настоящее время региону предоставляется донорская помощь для создания системы продовольственных запасов в рамках дискуссии о проекте RESOGEST.

Несмотря на то, что проект PREPARE не был осуществлен, исследование по оценке его целесообразности наверняка сыграло позитивную роль во внутрирегиональной дискуссии. Доноры изначально были настроены скептически относительно создания системы резервов. Однако на сегодняшний день ЕС и США, в числе прочих, выразили приверженность осуществлению этого проекта, несмотря на то, что некоторые детали функционирования системы все еще прорабатываются. Можно сделать предположение о том, что проект PREPARE послужил стимулом к развитию идеи региональной системы чрезвычайных запасов продовольствия. Во-первых, в связи с желанием региональных правительств перенять инициативу у внешнего агентства (ВПП), а во-вторых — поскольку проекту удалось укрепить энтузиазм и уверенность доноров. Данная ситуация служит наглядным примером взаимодействия «Группы двадцати», более традиционного элемента системы ООН и столкнувшихся с определенной проблемой стран, не входящих в «двадцатку». Есть и другие регионы, нуждающиеся в чрезвычайной продовольственной помощи, поэтому создание таких систем резервов имеет смысл. Страны «Группы двадцати» в качестве основных доноров продовольственной помощи должны подумать над тем, где еще можно осуществить аналогичный проект.

### ***Национальные резервы зерна***

Экспертный доклад 2011 г. по волатильности продовольственных цен рассматривал идею международной координации национальных резервов зерна. Франция поддержала эту идею, в то время как некоторые страны «двадцатки», в частности Бразилия и США, высказались против. Бразилия опасается повторения ситуации 1980-х годов, когда США, распродав свои огромные запасы зерна, спровоцировали падение мировых цен. Многие страны отказались от накопления резервов из-за способности последних исказить рыночное равновесие и вытеснить частные запасы. Частный сектор не имеет стимулов к накоплению крупных запасов ввиду высоких издержек, порчи продовольствия и постепенного снижения цен на накопленный товар (а также снижения волатильности, которая в разумных пределах может быть крайне прибыльной для торговцев).

Все это значительно затрудняет перспективы применения инструментов координации национальных резервов продовольствия. Национальные правительства знают об издержках, связанных с поддержанием резервов, однако, наученные горьким опытом, с осторожностью относятся к рискам избыточного накопления. И все же, правительства несут некоторые базовые обязательства в том, что касается прав человека, не говоря уже о политической необходимости обеспечивать продовольствием внутренние рынки, избегать ситуаций нехватки продуктов питания и защищать граждан от голода. Дилемма коллективного действия возникает в связи с тем, что хотя государство и нуждается в резервах продовольствия для нивелирования эффектов ценовой волатильности и обеспечения доступа граждан к продовольствию, оно надеется, что риски и издержки по созданию этих резервов будет нести другое государство.

Учитывая роль стран «Группы двадцати» в качестве основных поставщиков на международных рынках сырья, а также то, что в них располагаются четыре фирмы, контролируемые по разным оценкам от 75% до 90% мировой торговли зерном, у них есть коммерческий интерес в создании государственных запасов зерна как в качестве координированных национальных резервов, так и в качестве стратегически расположенных резервов, предназначенных для экспортных рынков. Поддержание минимального уровня соотношения накопления и использования в ведущих странах-поставщиках доказало в прошлом свою эффективность в качестве механизма, сдерживающего скачки цен. Минимальный уровень накопления является весомым фактором поддержания доверия среди импортеров продовольствия и может подтолкнуть их к использованию инструментов международной торговли в противовес более дорогостоящим альтернативам, таким как инвестиции в земельные угодья для выращивания продовольствия за рубежом или попытки достичь состояния автаркии путем развития национального производства.

### **Торговля**

Повестка дня в сфере многосторонней торговли сельскохозяйственной продукцией находится в тупике, в особенности в контексте переговоров в рамках ВТО, Дохийский раунд которых заморожен на протяжении многих лет. Примечательно, что лидеры «двадцатки» на саммите 2011 г. в Каннах отошли от традиции невнятных призывов к завершению Дохийского раунда и необычайно честно (хотя и дипломатично) подтвердили, что переговоры имеют слабые перспективы. Ранее в том же году заявление министров сельского хозяйства «двадцатки» по поводу Дохийского раунда было сфокусировано на проблеме тарифов и ограничений, вызывавших затруднения в процессе оказания гуманитарной продовольственной помощи:

«40. Мы признаем, что приоритетной обязанностью каждого члена группы является обеспечение продовольственной безопасности ее собственного населения. Мы также признаем, что экспортные барьеры, затрагивающие продовольственную помощь, наносят вред наиболее нуждающимся слоям населения. Мы согласны устранить ограничения на экспорт продовольствия и дополнительные налоги на закупки продовольствия в гуманитарных целях ВПП, а также не принимать таких мер в будущем. Мы будем искать поддержки среди организаций системы ООН и рекомендовать к рассмотрению принятие специальной резолюции ВТО на министерской конференции в декабре 2011 г.» [1].

Тем не менее правительствам стран «Группы двадцати» не удалось обеспечить принятие Всемирной торговой организацией резолюции об устранении экспортных ограничений на гуманитарные продовольственные закупки. Предложение было внесено Европейским союзом при поддержке некоторых других членов «двадцатки» [9]. Однако оно было заблокировано странами, не входящими в «Группу двадцати», в большей степени не по причине неприятия самой идеи, а из опасений увеличения роли «двадцатки» в качестве мощного блока внутри ВТО, выносящего на голосование уже готовые предложения. Таким образом, в поляризованном контексте ВТО недостаточная легитимность «Группы двадцати» помешала реализации небольшой, но важной инициативы. Представляется важным осознание этого ограничения сферы компетенций форума. Однако это не должно мешать членам группы принимать согласованные решения в данной сфере. Учитывая весомую роль стран «двадцатки» как доноров продовольственной по-

мощи, внедрение предлагаемых мер де-факто также может быть эффективным средством достижения поставленных целей.

«Группа двадцати» может использовать аналогичный подход и к более широким вопросам использования экспортных ограничений и чрезвычайных налогов. Развивающиеся страны в ВТО не хотят лишаться своего права на использование этих инструментов торговой политики. Однако доминирующее положение стран «двадцатки» позволяет решениям, исполняемым этими странами, быть достаточными для стабилизации международных рынков.

В ходе Дохийских переговоров в 2008 г. члены ВТО, казалось, были близки к достижению договоренности по поводу лимитов государственной поддержки сельского хозяйства в развитых странах. Если бы развитые страны «двадцатки» последовали рекомендациям экспертов, установив более жесткие лимиты государственного участия в вопросах сельского хозяйства (и особенно в том, что касается экспорта), ими был бы послан четкий сигнал о том, что «Группа двадцати» привержена идее о рынках, на которых страны, зависящие от сельскохозяйственного производства, защищены от конкуренции со стороны продукции, субсидируемой другими странами, и демпинговых цен. В то время как США и ЕС изменили способы поддержки производителей (и, как следствие, сменили поставщиков, ретейлеров и предприятия переработки сельскохозяйственного сырья), тенденции государственной поддержки, нивелирующей риски для производителей и поощряющей высокие уровни производства, даже на малоплодородных землях, сохраняются. Это верно и в отношении различных программ страхования, предлагаемых в проектах обновления Закона о сельском хозяйстве США. Приверженность «двадцатки» пересмотру этих программ в целях уменьшения искажений на международных рынках стала бы еще одним существенным вкладом в сокращение волатильности и стимулирование инвестиций в сельское хозяйство, где это требуется в наибольшей степени.

Несмотря на то, что торговля занимает центральное место в повестке дня по волатильности цен на продовольствие, сложности в согласовании мер в ВТО препятствуют раскрытию потенциала «Группы двадцати» в данной сфере. С другой стороны, может быть использована относительная гибкость «Группы двадцати» «двадцаточного» процесса. В частности, способность «двадцатки» принимать эффективные меры и обязательства исключительно от лица ее членов. Гетерогенный характер членства в «Группе двадцати», в отличие от старого клуба «Группы восьми», также предоставляет необходимую площадку для неформальных консультаций между развитыми и развивающимися странами (исторически сложившаяся и сохраняющаяся разделительная линия в многосторонних торговых переговорах, являющаяся значительным барьером на пути к достижению договоренностей). Важно, однако, что «двадцатка» не может выступать от лица наиболее уязвимых стран – импортеров продовольствия. Исходя из этого, наиболее эффективным вкладом «Группы двадцати» в данном вопросе может стать координация внутренних реформ, направленных на сокращение ценовых искажений и повышение предсказуемости экспорта.

### ***Регулирование рынков сырья***

Одним из наиболее противоречивых аспектов анализа причин продовольственного кризиса 2007–2008 гг. была роль товарно-сырьевых бирж. Многие экономисты настаивали на том, что фьючерсные рынки не в состоянии изменить фундаментальных рыночных основ и что любые искажения, такие как усиливающаяся волатильность

фьючерсных торгов, не могут способствовать изменению цен на физических рынках. Были и противоположные мнения. Многие эксперты приходят к выводу о сложности выявления действительного положения дел. Помимо методологических разногласий, этому препятствует и практическая невозможность собрать всю необходимую информацию.

Фьючерсные контракты являются неотъемлемой частью сельскохозяйственной системы и, таким образом, важны для ценообразования на сырьевые товары (и, в каком-то смысле, для их распределения). Практика их применения наиболее распространена в США и, как следствие, на тех глобальных рынках, где США являются ведущим поставщиком. Исторически фьючерсные контракты использовались при покупке и продаже зерна (фермерами, торговыми компаниями, перерабатывающими предприятиями) как страховка от возможных колебаний цен. Фьючерсные контракты защищали интересы обеих сторон в сфере, где для созревания продукта требуется длительное время, и присутствуют факторы, способные непредсказуемо повлиять на величину предложения (например, погода). По мере развития основные биржи были местом сосредоточения информации из различных стран и регионов мира.

Недавние изменения в регулировании, такие как Закон о модернизации товарного фьючерса 2000 г. в США, изменили систему функционирования фьючерсных рынков, способствуя возникновению аномалий и новых моделей поведения, воспринимаемых некоторыми участниками рынка и экономистами с тревогой. Различия между спотовыми и фьючерсными ценами по сделкам на один и тот же день показывают нарушения основной функции фьючерсных контрактов по определению тенденций изменения цен. Транзакционные издержки также значительно выросли, вытесняя с рынка многих мелких хеджеров (фермеров и небольшие фирмы). Естественным образом уменьшение объемов хеджирования приводит к увеличению рисков или поиску новых способов управления ими. Рост спекулятивных настроений, подстегиваемый индексными фондами, ограничил роль хеджеров, что привело к снижению проводимых ими рыночных операций с 70% в 2000 г. до 40% в настоящее время.

Противоречия касаются в большей степени не вопроса о том, имели ли место эти изменения (это не вызывает сомнений), а вопроса, имели ли они последствия, в отношении которых нужно принимать меры. Доклад Межведомственной рабочей группы 2011 г. для министров сельского хозяйства «Группы двадцати», оценив имеющиеся данные, сузил проблему (анализ, проведенный ЮНКТАД, тем не менее призывает к внедрению мер рыночного регулирования). Доклад Экспертной группы высокого уровня Комитета по продовольственной безопасности ООН 2011 г., посвященный проблемам волатильности цен, содержит мнение о том, что даже в отсутствие консенсуса в этой сфере существуют свидетельства наличия существенных системных рисков того, что выгоды от усиленного регулирования окупят возможные издержки финансовых акторов в интересах миллиардов людей, чье благополучие и продовольственная безопасность зависят от состояния волатильности цен на мировых рынках.

Между членами «Группы двадцати» возникли разногласия по вопросу о необходимости усиления регулирования сырьевых рынков. Франция, в рамках своего председательства в группе, продвигала эту идею, тогда как другие страны (в том числе США) выступали с позиции невмешательства. В то же время в 2010 г. в Соединенных Штатах также был принят Закон о реформировании Уолл-стрит и защите потребителей Додда – Франка в целях решения ряда проблем, возникших в результате процесса дерегулирования предыдущего десятилетия. В числе прочих закон Додда – Франка был направлен на изменение порядка регулирования рынков производных финансовых

инструментов, в том числе рынков сельскохозяйственного сырья. Однако применение этого закона столкнулось с рядом трудностей вследствие активного лоббирования инвесторов и представителей сельскохозяйственных предприятий, направленного против усиления регулирования. Комиссия по торговле товарными фьючерсами не смогла разработать новых правил во многих сферах, однако все же ввела позиционные лимиты для торговцев процентными кэпами по отношению к объему сырьевого рынка.

Несмотря на то, что лишь немногие страны «двадцатки» располагают биржами, имеющими международное значение, в данной сфере давление стран – членов «Группы двадцати» может оказаться более действенным, чем внутренние реформы или международные призывы. Сырьевые рынки предоставляют возможности по управлению сельскохозяйственными рисками. Спекулятивный капитал играет ключевую роль в ликвидности рынков (поскольку для осуществления покупки и продажи в будущем они нуждаются не в обещаниях, а в наличных средствах). Однако для выполнения функции по хеджированию спекулятивные инвестиции не должны приводить к повышению транзакционных издержек до уровня, при котором с рынка начнут вытесняться торговцы реальным товаром. Кроме того, биржевым спекулянтам не следует создавать рыночный шум во избежание ситуаций, при которых ценовые сигналы для торговцев становятся неуловимыми. «Группа двадцати» предложила бедным странам – импортерам продовольствия использовать сырьевые фьючерсные контракты для управления частью рисков, связанных с импортом продуктов питания. Это налагает на «двадцатку» ответственность за обеспечение качественного управления рисками посредством использования механизмов фьючерсных рынков, и не только для инвестиционных компаний с высокой капитализацией, но и для бедных стран, нуждающихся в продуктах питания для обеспечения продовольственной безопасности.

### **Биотопливо**

Когда десять лет назад американская биотопливная промышленность впервые начала значительно расширяться, использование кукурузы для производства этанола рассматривалось как потенциальное решение проблемы избыточного производства кукурузы в США, понижающего цены на мировых рынках и сокращающего доходы фермеров. К 2008 г. оптимизм сменился паникой. Установленные требования по включению определенных видов биотоплива в структуру общего потребления энергоресурсов способствовали резкому росту спроса на кукурузу, поскольку кукурузный этанол, даже не будучи особенно экологически чистым, мог быть с легкостью инкорпорирован в состав бензина, отвечая, таким образом, ряду стандартов в области чистоты воздуха. На нужды производства биотоплива приходилось сначала 20%, затем 35%, а к 2012 г. до 50% урожая кукурузы в США.

По многим причинам эффект от производства биотоплива на продовольственные рынки превосходит его долю в объеме производства зерновых (одна треть урожая кукурузы в США составляет всего лишь менее четырех процентов мирового производства зерновых). Поскольку рынки играют весомую роль в прогнозах, требования, регулирующие спрос, и данные о возможностях быстрого расширения отрасли подталкивают рынки к ожиданию большего спроса и способствуют росту цен.

Еще более важной представляется связь между ценами на кукурузу и нефть, которая обнаруживается в результате процесса, связанного с производством биотоплива. Нефть – в высокой степени волатильное и дорожающее сырье. Требования по минимальному уровню использования биотоплива способствуют формированию уверенно-

сти в том, что кукуруза будет использоваться для производства биотоплива. Подобная неэластичность спроса создает давление на другие источники спроса на кукурузу, например, производство продовольствия и, в особенности в США, корма для домашнего скота. Эти факторы оказывают влияние на функционирование всей системы, так как порядок использования различных видов зерновых определяется в зависимости от колебаний рынка кукурузы/биотоплива. Так, в ситуациях, когда пшеница и соя выступают в качестве заменителей кукурузы в производстве корма для домашнего скота, рынки этих видов сырья также оказываются объектами ценового давления, что влияет на состояние продовольственной безопасности, поскольку покупатели пшеницы в целях производства продуктов питания оказываются последними в цепочке покупателей. Это означает, что беднейшие страны – импортеры продовольствия сталкиваются с резким повышением стоимости импорта. В связи с этим в марте 2008 г. ВПП выступила с оценкой, согласно которой ей потребуется увеличение бюджета на 40% для обеспечения продовольственной помощи, требуемой даже в бескризисный год, в то время как в 2008 г. наблюдалось значительное повышение продовольственных цен и соответствующий рост потребности в продовольственной помощи.

Высказывались предложения по использованию рынка биотоплива в качестве инструмента смягчения шоковых явлений в ситуациях, когда запасы продовольствия близки к истощению, а не тогда, когда люди уже живут в нищете, как это происходит в настоящее время. Смысл заключается в том, чтобы обязать предприятия по производству биотоплива подписывать соглашения о сокращении производства и, таким образом, снижении спроса со своей стороны в случаях истощения запасов [8]. Это потребует заключения имеющих юридическую силу договоров с некоторыми крупнейшими транснациональными корпорациями, а также одобрения руководства ключевых в данной сфере стран – членов «Группы двадцати» (как минимум США, Бразилии и Европейского союза). Поведение США в период засухи 2012 г. свидетельствует об отсутствии политической воли, необходимой для борьбы с кругами, заинтересованными в сохранении существующего положения. Однако здесь возможны изменения. Экспертное сообщество, естественно, практически единодушно высказывается против существующей в США и ЕС политики в отношении биотоплива. Эта политика уже приводит к парадоксальным ситуациям. Так, экспорт кукурузного этанола из США в Бразилию может осуществляться одновременно с экспортом сахарного этанола из Бразилии в США, при том, что эти два продукта являются химически идентичными [6].

Среди членов «Группы двадцати» США, Европейский союз и Бразилия проводят в отношении биотоплива политику, в наибольшей степени влияющую на состояние мировых рынков. Ряд других стран также вводят требования по минимальному уровню использования биотоплива. В то время как доводы о пользе биотоплива для состояния окружающей среды не выглядят убедительными, его влияние на волатильность продовольственных цен не подвергается сомнению (возможно, лишь за исключением Министерства сельского хозяйства США). Опять же, согласованные действия ключевых стран «двадцатки» имели бы большое значение для нескольких миллиардов людей, не влияющих на принятие решений в странах, где действуют минимальные требования по использованию биотоплива. Этот посыл содержался в докладе Межведомственной рабочей группы 2011 г., однако он не был воспринят правительствами. «Группе двадцати» следует продолжить работу в этом направлении.

## Направление дальнейших действий

Аспекты повестки дня по продовольственной безопасности, связанные с функционированием рынков, а именно вопросы распределения и доступа к продовольствию, ответственность за задачу «Группы двадцати» по достижению финансовой стабильности на мировых рынках. Важные структурные реформы международных рынков продовольственного сырья могут быть осуществлены посредством мер, принятых даже несколькими странами – членами «двадцатки». Преимущества этих действий будут ощутимы во многих странах, испытывающих потребность в продовольствии, что в значительной мере является следствием неудовлетворительного функционирования мировых рынков. «Группа двадцати» представляет собой надежную платформу для принятия решений в данной сфере, поскольку объединяет в числе прочих и страны, имеющие значительное влияние в области продовольственной безопасности. Будучи многосторонним институтом, «двадцатка» также может служить «политическим прикрытием» для национальных правительств во внутренних дебатах по этим вопросам.

Проблема продовольственной безопасности имеет огромную важность. Около одного миллиарда человек испытывают недостаток продовольствия, еще столько же людей живут, ощущая постоянную угрозу голода. Как известно, улучшение систем поддержки населения и увеличение производства являются важными, но недостаточными мерами для обеспечения продовольственной безопасности даже в богатых развитых странах. Критически важно использование рыночных механизмов и мер, влияющих на порядок распределения продовольствия, поскольку именно они определяют доступность произведенных продуктов питания. Вызывает беспокойство, что в условиях глобальной экономики интересы потребителей топлива и сельскохозяйственных кормов оказались противопоставлены потребностям домохозяйств в продовольствии.

«Двадцатка» представляет собой влиятельную, но разнородную группу стран. Подходы к решению проблем продовольственной безопасности и голода в этих странах разнятся в зависимости от хода их исторического развития, торговой политики, а также степени вмешательства государства в функционирование рынка. Исходя из политических предпосылок, значительная дерегуляция продовольственных рынков маловероятна, даже в условиях наличия достаточных оснований для проведения подобного курса. Возможные последствия краха всей системы, каким бы маловероятным он ни казался, слишком велики. Международная повестка дня в области продовольственной безопасности должна основываться на том, что в критических ситуациях страны будут самостоятельно обеспечивать продовольственную безопасность своих граждан, даже в ущерб достижению других целей. Однако коллективные усилия по стабилизации продовольственных систем будут менее затратными и более эффективными, нежели усилия каждой страны в отдельности. Если страны «Группы двадцати» сумеют принять меры в отношении существующих рисков и осознать общность целей в этой сфере, им удастся создать предпосылки для повышения уровня продовольственной безопасности в мире.

## Литература

1. Action Plan on Food Price Volatility and Agriculture // Ministerial Declaration at meeting of G20 agriculture ministers. Paris. 22–23.06.2011. URL: [http://agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/2011-06-23\\_-\\_Action\\_Plan\\_-\\_VFinale.pdf](http://agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/2011-06-23_-_Action_Plan_-_VFinale.pdf) (date of access: 19.03.2013).

2. Carin B., Shorr D. The G20 as a Lever for Progress // Stanley Foundation Policy Analysis Brief. February 2013.
3. Clapp J. G20 and Food Security: Keep the Focus on Economic Policy Reform // Civil G20. URL: [www.g20civil.com/articles/600/](http://www.g20civil.com/articles/600/) (date of access: 02.03.2013).
4. Clapp J., Murphy S. (forthcoming). Global Policy.
5. Feasibility Study. Cost-Benefit Analysis and Proposal for a Pilot Programme. 14.09.2011. Prepared under World Food Programme auspices in a multistakeholder process for the G20. URL: [www.foodsecurityportal.org/sites/default/files/prepare\\_feasibility\\_proposal.pdf](http://www.foodsecurityportal.org/sites/default/files/prepare_feasibility_proposal.pdf) (date of access: 23.07.2013).
6. Meyer S., Schmidhuber J., Barreiro-Hurlé J. Intra-Industry Trade in Biofuels: How Environmental Legislation Fuels Resource Use and GHG Emissions // ESA working paper No. 12-08. Food and Agriculture Organization of the United Nations. December 2012.
7. The Priorities of the French Presidency: Food Security. URL: <https://s3.amazonaws.com/PDS3/allegati/The%20priorities%20of%20G20.pdf> (date of access: 19.03.2013).
8. Wright B. Biofuels and Food Security: Time to Consider Safety Valves? // International Food and Agricultural Trade Policy Council. February 2011.
9. WTO Members Drop Food Security Proposals for Ministerial. 07.12.2011 // International Centre for Trade and Sustainable Development. URL: <http://ictsd.org/i/tradeand-sustainable-development-agenda/121033/> (date of access: 23.07.2013).