

УДК 339.972

Е.В. Жиряева**ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОМОЩИ
РЕГИОНАЛЬНОМУ РАЗВИТИЮ В СТРАНАХ ВТО, ЕС И РФ****E.V. Zhiryayeva****LEGISLATIVE BASES OF THE STATE HELP
TO THE REGIONAL DEVELOPMENT IN THE WTO COUNTRIES-MEMBERS,
THE EU AND THE RUSSIAN FEDERATION**

Исследуется опыт субсидирования регионов в ЕС, который может быть приемлем для РФ. В ЕС допускаются отклонения от условий, принятых в ВТО, для малонаселенных протяженных площадей, что является еще более актуальным для территорий Российской Федерации.

СУБСИДИРОВАНИЕ. ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОМОЩЬ. НЕБЛАГОПОЛУЧНЫЙ РЕГИОН. ЗОНЫ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ.

Experience of regional subsidizing in the EU which can be acceptable for the Russian Federation is investigated. The deviations from the WTO conditions for sparsely populated extended areas are assumed in the EU which is also demanded for the territories of the Russian Federation.

SUBSIDIZING. STATE HELP. UNSUCCESSFUL REGION. ZONES OF TERRITORIAL DEVELOPMENT.

Международные связи непосредственно сказываются на состоянии экономики регионов через воздействие на механизмы субсидирования. Под влиянием международного сообщества государства вынуждены сокращать вмешательство в собственную экономику или делать это только в конкретных областях. Поставив цель – сравнить подход к субсидированию регионов в ВТО, ЕС и Российской Федерации, мы будем опираться на сравнительный анализ законодательства ЕС и ВТО, приведенный в книге Луенго Хернандеса де Мадридо [1].

Понятие разрешенных субсидий в ВТО

Обязательства стран в рамках Соглашения по субсидиям и компенсационным мерам ВТО (далее – Соглашение, ССКМ) распределены по трем категориям в соответствии с цветами светофора. «Красная корзина» включает субсидии, которые запрещены, так как предполагается, что они отрицательно повлияют на международную торговлю (ст. 3 ССКМ). «Зеленая корзина» содержит субсидии, которые разрешены с учетом целей, которые они преследуют, и низкого уровня воздействия на

международную торговлю (ст. 8 ССКМ). Между ними находится «желтая корзина», для которой существует несколько случаев, когда эти субсидии могут оказать нежелательное воздействие на интересы другого члена. Субсидии в таком случае рассматриваются как создающие право на иск (ст. 5 и 6 ССКМ). В ст. 8 ССКМ отражены субсидии, выделение которых разрешено, против которых нельзя принять компенсационные меры или обсуждать их в органе по разрешению споров. Ст. 8.1 ССКМ устанавливает, что не дают оснований для предъявления иска, во-первых, субсидии, которые не являются специфическими, во-вторых, специфические субсидии, отвечающие условиям параграфов 2а (помощь на исследования и разработки), 2b (помощь неблагополучным регионам), 2с (помощь в адаптации существующей инфраструктуры к новым требованиям окружающей среды). Тем не менее, в отношении любых субсидий «зеленой корзины» можно инициировать процедуру в Комитете по ССКМ на предмет их соответствия с Соглашением. Вдобавок они должны быть нотифицированы в Комитете по ССКМ. В соответствии с целью исследований

мы остановимся на одной группе субсидий этой категории — помощь неблагополучным регионам. Эта категория субсидий была введена под давлением ЕС и Канады в ходе Уругвайского раунда переговоров. В то же время США традиционно считали, что региональные субсидии дают право на иск и против них могут быть приняты компенсационные меры, как только окажется, что они являются специфическими для определенных компаний. Наконец, договоренность была достигнута, хотя установлены определенные пределы по типу неблагополучных регионов и формам таких субсидий. Прежде всего, неблагополучные регионы должны быть четко обозначены географически и иметь определенную экономическую и административную идентичность. Среди критериев, которые указывают, что трудности региона возникают более чем на временных условиях, должен быть включен один из следующих: или доход на душу населения, или доход домашних хозяйств на душу населения, или ВРП на душу населения не должен превышать 85 % от среднего для страны; уровень безработицы составлять, по меньшей мере, 110 % от среднего для страны. Кроме того, помощь, выделяемая этим регионам, должна составлять часть в общих рамках политики регионального развития и быть неспецифической в смысле ст. 2 ССКМ. Заметим, что согласно ст. 2.2 ССКМ, субсидии, выделяемые всем предприятиям в регионе, не являются специфическими. Региональные программы субсидирования должны иметь потолки по объему помощи, которая может быть выделена на каждый проект. Распределение помощи должно быть достаточно широким во избежание выделения непропорционально больших сумм определенным предприятиям.

Государственная помощь в ЕС

Соглашение о ЕС [2] содержит понятие «государственная помощь» (state aid), но не определяет термина «помощь», который, кажется, применяется к дарованию льгот и преимуществ любого типа. Общепринятая классификация в ЕС делит государственные субсидии по их целям, таким как реструктуризация фирм, испытывающих трудности, создание рабочих мест, исследования и разработки, региональное развитие и т. п.

Статья 87.2 Соглашения о ЕС устанавливает три случая, которые рассматриваются как совместимые с общим рынком. Несмотря на это, государства-члены должны представить нотификацию о таких мерах в Комиссию по региональной помощи (далее — Комиссия), чтобы та могла оценить их соответствие. Эта группа мер составляет «зеленую» корзину разрешенной государственной помощи. Можно выделить два типа помощи, адресованной регионам:

- помощь, направленная на улучшение развития определенных регионов, где стандарты жизни ненормально низки или в которых существует ненормальная ситуация с безработицей;
- помощь для поддержки определенных видов деятельности в регионах.

Что касается первого типа помощи, ст. 87.3 (а) устанавливает возможность ее декларирования как совместимой с общим рынком. Эта помощь направляется в регионы, которые имеют неблагоприятную экономическую ситуацию в сравнении с ЕС в целом, а именно: регион, соответствующий географическому уровню II в Номенклатуре территориальных единиц для статистики (NUTS), имеет ВРП на душу населения меньше 75 % от среднего по ЕС, рассчитанному из средних данных за последние три года. Комиссия может принимать во внимание географическую отдаленность, экономическую отсталость, недостаток рабочих рук или инфраструктуры. Помощь должна вызвать существенный рост доходов или прогрессивное сокращение безработицы. Согласно Руководству Комиссии по региональной помощи на 2000—2006 гг. помощь, которая отвечала бы этим целям, должна представлять собой продуктивные инвестиции (первичные инвестиции) или помощь на создание рабочих мест, связанную с первичными инвестициями. Операционная помощь, которая не вносит вклад в общее развитие, запрещена. Комиссия разрешает операционную помощь регионам в рамках ст. 87.3 (а) в случаях, если продемонстрировано, что ее вклад в региональное развитие, природа и сумма пропорциональны недостаткам, которые такая помощь призвана преодолеть. Руководство Комиссии по региональной помощи на 2007—2013 гг. слегка модифициро-

вало названные виды поддержки региональному развитию. Три основных изменения:

– помощь в виде первоначальных инвестиций стала включать инвестиции, относящиеся к «диверсификации выпускаемой продукции». Отпала необходимость нотифицировать эти виды помощи;

– разрешена помощь для вновь созданных малых предприятий;

– определенные специфические формы операционной помощи могут применяться в регионах с низкой плотностью населения и наименее заселенных, в то время как операционная помощь, предназначенная для поддержки экспорта, исключается.

Комиссия установила некоторые верхние пределы для инвестиционной помощи, которые не могут превышать 50 % приемлемой стоимости инвестиционного проекта. В тех регионах, чей ВРП на душу населения превышает 60 % от среднего по ЕС, этот лимит сокращен до 40 %. Что касается помощи для вновь созданных малых предприятий, Комиссия одобрила схемы поддержки, охватывающие 35 % затрат, понесенных в первые три года после создания предприятия, и 25 % – в течение двух лет после этого, вплоть до общей поддержки в размере 2 млн евро на предприятие. Активность таких предприятий должна быть сосредоточена в регионах, имеющих право на исключения по ст. 87.3 (а) Соглашения о ЕС. Комиссия обычно требует, чтобы помощь регионам в целях улучшения стандартов жизни или сокращения безработицы выделялась на основе общих региональных программ, открытых для всех фирм. Более того, следует принимать во внимание воздействие региональной помощи на специфические сектора. Чувствительным сектором с избыточным производством (автотранспортные средства, сталь или судостроение) содействие не будет оказано на основе того простого факта, что оно носит характер регионального по ст. 87.3 (а). Как видим, Комиссия предусматривает в своих руководствах типы помощи и ее размеры. Если критерии, установленные Комиссией, выполняются, следует понимать, что преимущества развития преобладают над искажениями конкуренции, которые вызывает такая помощь.

Ст. 87.3 (с) Соглашения о ЕС декларирует помощь как поддержку развития определен-

ных видов деятельности в определенных экономических регионах в такой степени, чтобы это противоречило целям общего рынка. В то время как положения, отраженные в ст. 87.3 (а), касаются регионов, которые оцениваются стандартом жизни и безработицей в сравнении с ЕС в целом, помощь, указанная в ст. 87.3 (с), выделяется неблагополучным регионам с учетом иных факторов, таких как миграция, демографическое влияние, географическая ситуация, производительность, инфраструктура и т. д. Данные стандарты основываются на национальном среднем страны-члена, к которой принадлежит регион. Комиссия установила максимальный общий объем субсидирования, при этом региональная поддержка по п. (а) и (с) ст. 87.3 Соглашения о ЕС берется как общее на основе численности населения. В период 2007–2013 гг. региональную помощь может получать все население Венгрии и Греции. Самый высокий процент населения, которое может получать выгоду от региональной помощи, имеют Словакия (88,9 %), Чешская Республика (88,6 %) и Португалия (76,7 %). Дания и Нидерланды (менее 10 % населения) пользуются самым низким уровнем поддержки. Регионы, в которых оказывается подобного рода инвестиционная помощь, выбираются на основе следующих критериев: низкая плотность населения (это территории, составляющие группу NUTS II с плотностью населения менее 8 чел. на 1 км², или NUTS III с плотностью населения менее 12,5 чел. на 1 км²); регионы, которые формируют протяженные зоны с минимальным населением, составляющим, по меньшей мере, 100 000 чел., и которые расположены в пределах NUTS II или NUTS III, имея при этом или ВРП на душу населения меньший, чем средний для ЕС-25, или уровень безработицы более 115 % от национального среднего; регионы NUTS III с населением менее 100 000 чел., в которых ВРП на душу населения меньше среднего для ЕС-25 или где уровень безработицы превышает 115 % от национального среднего; островные и прочие территории, характеризующиеся географической изоляцией, где или ВРП на душу населения меньше, чем среднее для ЕС-25, или уровень безработицы выше 115 % от национального среднего. Типы поддержки, которые могут быть оказаны

согласно ст. 87.3 (с), те же, что и по ст. 87.3 (а): инвестиционная поддержка и помощь на создание малых предприятий. Тем не менее, операционная помощь, которая позволена в исключительных обстоятельствах для регионов в п. (а), запрещена, очевидно, без всяких исключений в п. (с). Объемы региональной помощи, разрешенные ст. 87.3 (с) Соглашения о ЕС, ниже, чем те, которые позволены в ситуациях, охваченных ст. 87.3 (а). Руководство Комиссии по региональной помощи на 2007–2013 гг. установило общий предел помощи по ст. 87.3 (с) – 15 % от инвестиций. Эта поддержка сокращена до 10 % регионам, где одновременно ВРП на душу населения превышает средний для ЕС-25 и безработица ниже, чем средняя для стран ЕС-25, измеренная на уровне NUTSIII. Что касается помощи для вновь созданных малых предприятий, Комиссия разрешает схемы, охватывающие 25 % затрат, понесенных в первые три года после создания предприятия, и 15 % – в течение двух лет в дальнейшем, вплоть до общего объема помощи в 1 млн евро для каждого предприятия. Экономическая активность их должна быть сосредоточена в регионах, подпадающих под ст. 87.3 (с). Комиссия обеспокоена тем, чтобы ограничить использование региональной помощи необходимыми ситуациями, что можно видеть из вступившего в силу в 2002 г. Руководства по мультисекторальным рамкам региональной помощи для крупных инвестиционных проектов. Руководство Комиссии по региональной помощи на 2007–2013 гг. полностью включает в себя руководство 2002 г. для крупных инвестиционных проектов.

Сравнение норм ВТО и правил ЕС

Государственная помощь региональному развитию, которую Комиссия может разрешить исходя из п. (а) и (с) Соглашения о ЕС, в большинстве случаев подпадает под ст. 8.2 (b) ССКМ. Тем не менее, некоторые случаи могут выходить за пределы охвата этих положений. Уровни II и III NUTS представляют собой четко обозначенные географические регионы с определенной географической и административной идентичностью в соответствии со ст. 8.2 (b) ССКМ. Однако, во-первых, государственная региональная помощь

не ограничивается уровнями II и III NUTS. Во-вторых, регионы считаются неблагополучными в соответствии с набором критериев, отличных от тех, что установлены ССКМ. В случае, когда рассматривается ст. 87.3 (а) Соглашения о ЕС, регионы, которые имеют ВРП на душу населения ниже 75 % от среднего по сообществу, рассматриваются как неблагополучные. Критерий ВРП упомянут в ст. 8.2 (b) ССКМ, но в ней говорится, что ВРП должен быть рассчитан на основе среднего для территории, которая предоставляет субсидию (т. е. для страны, а не ЕС). Несовпадение возникает, если регион находится ниже 75 % от уровня ЕС, но выше 85 % от национального уровня. Такая проблема не возникает, когда речь идет о поддержке, предоставляемой по статье 87.3 (с).

В настоящее время страны-члены могут определить регионы, которые они рассматривают как нуждающиеся в государственной помощи, принимая во внимание экономическую ситуацию, низкую населенность и диспаритет с другими регионами. Обычно данные, которые показывают экономическую ситуацию определенного региона, охватывают и ВРП на душу населения, и уровень безработицы, для помощи регионам с низкой плотностью населения этого не требуется. Теоретически может возникнуть ситуация, когда регион получает помощь без учета двух критериев, указанных в ст. 8.2 (b) ССКМ. Тем не менее, каждый из этих критериев будет указан в схеме региональной поддержки.

Таким образом, как замечает Луенго Хернандес де Мадридо [1], региональная поддержка, разрешенная в ЕС, в большинстве случаев отвечает критериям ст. 8.2 (b) ССКМ. Можно указать только два случая, когда она выходит за пределы «зеленой» категории ст. 8.2 (b) ССКМ: во-первых, когда ВРП неблагополучного региона меньше, чем 75 % от среднего по сообществу, но больше, чем 85 % по отношению к национальному среднему; во-вторых, когда помощь специфична согласно ст. 2 ССКМ. Однако так как региональная помощь выделяется в рамках общих программ, вряд ли удастся найти примеры поддержки с региональными целями определенных предприятий. Таким образом, можно заключить, что региональная помощь в ЕС, скорее всего, попадает в «зеленую» категорию, содержащуюся в ст. 8.2 (b) ССКМ.

Система государственной региональной помощи, принятая в странах ЕвразЭС и РФ

Соглашение о правилах предоставления промышленных субсидий [3], заключенное Россией, Белоруссией и Казахстаном по изучаемому вопросу, воспроизводит текст ССКМ. Согласно этому документу «компенсирующие» меры не принимаются в случае помощи неблагополучным регионам, которая предоставляется в общих рамках регионального развития и является неспецифической. Регион должен представлять собой компактную административную и экономическую зону. Принимаются во внимание нейтральные, объективные и четко определенные критерии: доход на душу населения (не более 85 % от среднего показателя для данной территории), уровень безработицы (не менее 110 % от среднего для территории). Показатели измеряются за трехлетний период; такое измерение может учитывать другие факторы. 29 ноября 2011 г. в Российской Федерации принят закон о зонах территориального развития (ЗТР) [4] (далее – Закон), который устанавливает меры государственной региональной поддержки на уровне муниципальных образований путем формирования на двенадцатилетний период ЗТР с регистрацией на их территории резидентов, осуществляющих инвестиционные проекты. Перечень субъектов РФ, на территории которых допускается формирование ЗТР, определяется Правительством РФ. Как уже отмечалось, ССКМ ВТО предусматривает для регионов страны поддержку при отставании от национального среднего по двум критериям (ВРП и безработица). Соглашение о ЕС включает ряд других показателей. Аналогичным образом в ст. 4 Закона установлено, что субъект РФ подлежит включению в указанный перечень исходя из следующих показателей за десятилетний период: доля работников хозяйственных товариществ и обществ, акции в уставном капитале которых не принадлежат РФ, субъектам РФ или муниципальным образованиям; уровень расчетной бюджетной обеспеченности субъекта РФ; среднегодовые показатели развития промышленного производства и производства сельскохозяйственной продукции; отношение среднедушевого дохода к прожиточному минимуму; миграционный прирост; уровень

смертности населения в трудоспособном возрасте; доля ветхого и аварийного жилищного фонда в его общем объеме; доля длительной безработицы. Само муниципальное образование, на территории которого планируется создание ЗТР, должно соответствовать предельным значениям определенных среднегодовых показателей. Наличие в этом перечне пункта «показатели, установленные должностным лицом субъекта РФ», указывает на самостоятельность субъектов РФ при его формировании. Отмечалось также, что региональная поддержка допускается ВТО на основе предварительно сформированных в стране стратегических планов. Согласно ст. 5 Закона субъект РФ в стратегии социально-экономического развития должен указать: муниципальные образования, на территориях которых предполагается создание ЗТР; меры государственной поддержки; объекты инфраструктуры, строительство которых предусматривается; значения целевых показателей. Общий перечень мер государственной поддержки установлен ст. 13 Закона. К мерам государственной поддержки резидентов по их заявкам могут относиться, например, предоставление из федерального бюджета субсидий бюджетам субъектов РФ в целях поддержки предпринимательской и иной экономической деятельности. Бюджету субъекта РФ, на территории которого создана ЗТР, могут предоставляться субсидии из федерального бюджета на определенные цели (ст. 15 Закона). Отметим, что указанная в ст. 15 Закона субсидия, связанная с приобретением оборудования у российских лизинговых компаний, является импортозамещающей. И хотя подобного рода меры запрещены ст. 3.1 (b) ВТО, но если они принимаются суб-национальными единицами по отношению ко всем предприятиям определенной зоны, то, в принципе, не должны рассматриваться как специфические по ст. 2.2 ССКМ. Заметим, что ЕС также допускает применение импортозамещающих мер, если они преследуют общеевропейские цели типа социальной и экономической интеграции.

Итак, опыт Европейского Союза, который считается совместимым с нормами ВТО, в некоторых случаях указывает направления, в которых может развиваться политика поддержки

регионов и в Российской Федерации. В других случаях отметим, что предпочтительнее опираться на более общие нормы ВТО. Эта практика с рекомендациями по ее применению может быть обобщена следующим образом: согласно ССКМ регион, претендующий на получение помощи, будет рассматриваться как неблагополучный на основе нейтральных и объективных критериев, среди которых – доход и уровень безработицы. Тем не менее, помощь, указанная в ст. 87.3 (с) Соглашения о ЕС, выделяется регионам с учетом иных факторов, если речь идет, например, о территориях с низкой плотностью населения. В России большинство регионов, претендующих на помощь, удовлетворяют критериям

ВТО по доходу и безработице, однако для малонаселенных и протяженных территорий ЕС считает эти критерии необязательными, что является еще более актуальным для территории РФ. Критерий ВРП упомянут в ст. 8.2 (b) ССКМ, где указано, что ВРП должен быть рассчитан на основе среднего для территории, которая предоставляет субсидию (т. е. для страны). По ст. 87.3 (а) Соглашения о ЕС регионы, которые имеют ВРП на душу населения ниже 75 % от среднего уровня по сообществу, рассматриваются как неблагополучные. Очевидно, что поддержка отдельных местностей в пределах субъектов РФ может основываться на иных критериях дохода, чем для страны в целом.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. **Luengo Hernandez de Madrid, G.E.** Regulation of subsidies and state aids in WTO and EC law: conflicts in international trade law [Text] / G.E. Luengo Hernandez de Madrid. – Alphen aan den Rijn, Netherlands: Kluwer Law International, 2006. – 586 p.

2. Consolidated version of the Treaty on European Union and of the Treaty establishing the European Community [Text] // Official journal of the European

Union (29.12.2006). – P. 321.

3. О единых правилах предоставления промышленных субсидий [Текст] : Соглашение от 09.12.2010 г.

4. О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации [Текст]: Федер. закон № 392-ФЗ от 03.12.2011 г.

ЖИРЯЕВА Елена Васильевна – доцент кафедры управления в социально-экономических системах Санкт-Петербургского государственного политехнического университета, кандидат технических наук, доцент.

195251, Россия, Санкт-Петербург, ул. Политехническая, 29, тел. (812)552-60-95. E-mail: lenaonline@inbox.ru

GIRYAEVA, Elena V. – St. Petersburg State Polytechnical University.

195251, Politekhnikeskaya str. 29. St. Petersburg. Russia. E-mail: lenaonline@inbox.ru
