

УДК 339.972

Е.В. Жиряева**ВОЗМОЖНОСТИ ПОДДЕРЖКИ ПРЕДПРИЯТИЙ
НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ
ПОСЛЕ ВСТУПЛЕНИЯ СТРАНЫ В ВТО****E.V. Zhiryayeva****POSSIBILITIES OF ENTERPRISES SUPPORT
AT THE REGIONAL LEVEL
AFTER THE COUNTRY ACCESSION TO THE WTO**

Выявляются возможности поддержки отдельных отраслей экономики и предприятий на уровне регионов, разрешенные соглашениями ВТО, а также применяемые в законодательстве ЕС для целей региональной политики РФ. Рассмотрен пример транспортной политики.

СПЕЦИФИЧЕСКИЕ СУБСИДИИ. ПОЛИТИКА СУБСИДИРОВАНИЯ. ТРАНСПОРТНАЯ ПОЛИТИКА. ПОДДЕРЖКА ПРЕДПРИЯТИЙ.

In the article the possibilities of support of the separate branches and the enterprises at the regional level is observed which is permitted by the WTO agreements and applied in the EU legislation for the purposes of the Russian Federation regional policy. An example of transport policy is reviewed.

SPECIFIC SUBSIDIES. SUBSIDIZING.

В данной статье мы ставим задачу выявить возможности поддержки отдельных отраслей экономики и предприятий на уровне регионов, разрешенные соглашениями ВТО, а также применяемые в законодательстве ЕС для целей региональной политики РФ.

Понятие «субсидия». Одна из целей регулирования субсидий состоит в уравнивании условий международной торговли так, чтобы все операторы принимали участие в ней без поддержки со стороны правительств. Эта англо-саксонская идея «справедливой торговли» и «одного игрового поля» подчеркивается различными авторами [1]. ВТО дает широкое определение субсидий, включающее все случаи, когда правительственное вмешательство предоставляет выгоды таким способом, который наносит ущерб торговле. Подобное определение дает странам-членам ВТО право оспаривать любой тип субсидий через процедуру разрешения споров или принимать компенсационные меры в борьбе против субсидируемого импорта. ССКМ запрещает субсидии, которые зависят от эффективности экспорта

по закону или фактически. К ССКМ прилагается иллюстративный список экспортных субсидий, взятый из Кодекса о субсидиях 1979 г., как образец запрещенных мер поддержки. ССКМ устанавливает еще один тип запрещенных субсидий, которые предполагают использование отечественных товаров вместо импортных. В ст. 8 ССКМ названы также субсидии, выделение которых разрешено. Сюда, в частности, относится помощь неблагополучным регионам. Все остальные относятся к категории дающих право на принятие мер.

Основная разница между определением субсидий в ст. 1 ССКМ и «государственной помощи» в ст. 87.1 Соглашения о ЕС [2] лежит в практическом применении «обременения, возлагаемого на государственный бюджет», установленного в ЕС. По мнению суда ЕС только правительственные меры, которые предусматривают расходы бюджета, или необходимые государственные доходы, которые должны будут быть собраны другим способом, могут рассматриваться как «государственная

помощь». В противоположность этому ст. 1 ССКМ включает такие случаи, например, когда правительство поручает частному предприятию сделать выплату другому предприятию. Описывая опыт субсидирования ЕС, остановимся на импортозамещающих субсидиях. Как уже было отмечено, ст. 3.1 (б) ССКМ запрещает их. Различия с нормами ВТО возникают, когда такого рода мера правительства, принятая согласно ст. 87.1 Соглашения о ЕС, не влечет расходов государственного бюджета. С точки зрения ВТО она может оказаться наказуемой, а по законодательству ЕС – легитимной. Например, представим [1], что испанское правительство законодательно требует, чтобы продукция закупалась у определенного региона с целью поддержать его развитие. Такая мера по интерпретации Европейского суда не будет представлять собой государственную помощь, в то время как она представляет собой запрещенную субсидию согласно ст. 3.1 (б) ССКМ. Однако на практике правительственная мера, которая отдает предпочтение национальному товару над продуктом Сообщества, будет нарушать обязательства, содержащиеся в ст. 28 Соглашения ЕС. Эта статья запрещает качественные ограничения на импорт и эквивалентные меры (те, которые делают маркетинг продуктов Сообщества на рынке какой-либо страны-члена более затруднительным). Ст. 28 не будет использоваться, когда помощь направлена на поддержку продуктов ЕС в ущерб импорту. Предположим, например, что маркетинговая кампания, финансируемая государством-членом, поддерживает потребление продуктов ЕС. Эта мера может иметь общее применение, и поэтому в ЕС она не может рассматриваться ни как специфическая, ни как форма государственной помощи, нарушая при этом не только ст. 3.1 (б) ССКМ, но также ст. 3 ГАТТ. В отношении разрешенных субсидий ЕС дает возможность более широкой интервенции своим странам-членам в их экономики. Разнообразие видов государственной помощи, которые являются или могут быть совместимыми с общим рынком согласно параграфам 2 и 3 ст. 87 Соглашения о ЕС, руководствам и регулированим, выпущенным Европейской комиссией в этой сфере, шире, чем зеленая категория субсидий в ст. 8 ССКМ.

Представитель РФ, поясняя перед членами рабочей группы по вступлению России в ВТО [3] политику субсидирования, действующую в стране, перечислил прямые переводы бюджетных средств, бюджетные ссуды, кредиты и гарантии, отсрочки платежей или освобождение от налогов и таможенных пошлин. Субсидии предоставляются как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов РФ. Государственная поддержка промышленного сектора, в основном, осуществляется в соответствии с федеральными целевыми программами. Также доступно прямое финансирование из федерального либо регионального бюджета. Органы исполнительной власти субъектов РФ, в целом, предоставляют те же формы государственной поддержки промышленного сектора, что и федеральное правительство. В последние годы поддержка была, в основном, направлена на финансовое оздоровление предприятий, решение социальных проблем и возмещение убытков. В соответствии с Распоряжением Правительства РФ [4] в целях выполнения требований ВТО по представлению информации о существующей практике субсидирования Правительство РФ сделало несколько рекомендаций органам исполнительной власти субъектов РФ, которые позволяют федеральным органам власти контролировать соответствие субсидий, предоставленных на региональном уровне, обязательствам по международным договорам РФ. Таким образом, в России поддержка предприятий со стороны бюджетов различных уровней существует, а ее соответствие нормам ВТО находится под общим контролем.

Специфичность региональных субсидий.

Для исследования вопроса, поставленного в этой работе, а именно того, могут ли субсидируемые регионы выборочно поддерживать предприятия, важно определиться с понятием «специфичность субсидии». Ст. 8 ССКМ гласит: «Следующие субсидии рассматриваются как не дающие основания для принятия мер: ... (b) субсидии, являющиеся специфическими в смысле статьи 2, но которые соответствуют всем условиям, предусмотренным нижеследующими пунктами 2(a), 2(b) или 2(c); ...2(b) помощь неблагополучным регионам на территории члена, которая предоставляется в общих рамках регионального развития, является

неспецифической (в смысле статьи 2) и распределяется между соответствующими регионами при определенных условиях». Заметим, что согласно ст. 2.2 ССКМ субсидии, выделяемые всем предприятиям в регионе, не являются специфическими. Ст. 8.2(b) ССКМ не разрешает выделения региональных субсидий определенным предприятиям региона, поскольку такие меры будут специфическими. Трактовка ст. 8 ССКМ позволяет выделить два типа регионов. Первый тип – это регионы, не получающие государственной поддержки. Они могут выделять специфические субсидии отдельным предприятиям, которые попадут в категорию «желтой» корзины, т. е. не запрещенные, но дающие право на принятие компенсационных мер. Второй тип – это регионы, получающие государственную поддержку. Поступившие средства такой регион не может направлять на финансирование отдельных предприятий, даже если субсидия не относится к категории запрещенных – понятие специфичности субсидии шире, чем понятие запрещенных субсидий, оно включает все субсидии, охваченные ССКМ, не только наказуемые, но и «зеленой» корзины, например помощи на НИОКР. Элемент специфичности или селективности мер представлен в системах ВТО и ЕС в аналогичной манере. Обе системы позволяют наращивать конкурентоспособность своих членов путем общих мер, которые предоставляют выгоды всем операторам в пределах территории, получившей разрешение на привилегию. Напротив, меры, цель которых – улучшить конкурентоспособность определенных предприятий, отраслей или секторов в ущерб другим, запрещены обеими системами. Однако одна значительная разница наблюдается в отношении мер, принимаемых суб-национальными единицами по отношению ко всем предприятиям определенного региона, которые не рассматриваются как специфичные по ст. 2.2 ССКМ, но являются селективными исходя из ст. 87.1* Соглашения

* Если иначе не указано в этом Соглашении, любая помощь, предоставленная государством-членом или через государственные ресурсы в любой форме, которая искажает или угрожает исказить конкуренцию, давая привилегию производству определенных товаров, поскольку она затрагивает торговлю между государствами-членами, несовместима с общим рынком.

о ЕС. В этом отношении система ВТО, не будучи такой конкретной, дает больше пространства для интервенции региональных властей на их территориях.

Классификацию субсидий и подход к их специфичности в странах ЕврАзЭС интересно проследить на примере одного соглашения. 9 декабря 2010 г. Россия, Белоруссия и Казахстан (страны Единого экономического пространства – ЕЭП) приняли Соглашение о единых правилах предоставления промышленных субсидий (Соглашение ЕЭП) [5]. С 1 января 2012 г. стороны обязались не применять запрещенных субсидий. С 2017 г. начнет действовать разрешительный механизм, основанный на опыте ЕС, когда стороны смогут применять специфические субсидии только с одобрения специальной комиссии. В соглашении закреплены виды допустимых субсидий, выделяемых без согласования. Определение субсидирующего органа, данное в ст. 2 Соглашения ЕЭП, предполагает, что этот орган может существовать на разных уровнях исполнительной власти. Вспомним, что согласно ССКМ поддержка отдельных регионов является специфической, но в рамках региона в распределении между предприятиями она таковой быть не может. Соглашение ЕЭП среди специфических субсидий называет помощь предприятиям, ограниченным одним регионом. Издание «Expert Invest in Russia» [6] цитирует высказывание А. Астаховой, специалиста Департамента торговых переговоров Минэкономразвития РФ, которая считает: «Если для поддержки определенных отраслей используются средства федерального бюджета, это будет считаться специфической субсидией, и соответственно, в отношении такого действия могут быть приняты компенсационные меры. Если такие действия будут финансироваться из регионального бюджета, мер, но не запрещены в ВТО. Таким образом, партнеры по ВТО не будут в состоянии пожаловаться». Однако ст. 8.2(b) ССКМ ясно говорит, что субсидия на уровне региона не должна быть специфической, если же это не так, она, независимо от цвета корзины, может быть оспорена. Высказанное здесь мнение является дискуссионным. Запрещенными в Соглашении ЕЭП являются вообще интересы сторон», т. е. даже те, что дают право на

принятие Соглашение ЕЭП является более строгим, чем ССКМ. Как быть с предприятиями, которые, получая государственную поддержку, работают на внутренний рынок, поставляют свою продукцию в Казахстан и Белоруссию, а также в страны дальнего зарубежья? Если ущемляются интересы конкурирующих предприятий Белоруссии и Казахстана, такие субсидии будут запрещены. А ведь интересы предприятий Белоруссии и Казахстана могут быть ущемлены как на рынке самой России, так и в третьих странах (ст. 4.2). Это положение Соглашения ЕЭП представляется чрезвычайно жестким, собственно без всякого умысла со стороны ВТО мы себе запретили любую специфическую поддержку предприятий. Не мешает здесь вспомнить право ЕС, согласно которому тот факт, что государственная помощь наносит ущерб торговым интересам других стран-членов, не важен, если разрешена помощь, которая способствует достижению целей Сообщества. В результате среди специфических разрешенными остаются только те субсидии, которые не ущемят интересов Белоруссии или Казахстана где бы то ни было. Разумеется, неспецифические субсидии запрещаться не могут (см. таблицу).

Типы промышленных субсидий

По Соглашению ЕЭП	
Запрещенные	Допустимые
Вывозные Замещающие Специфические, если ущемляются интересы одной из сторон	Неспецифические Специфические, не ущемляющие интересов Белоруссии и Казахстана
По ССКМ	
Из специфических экспортные и импортозамещающие	Не специфические Все прочие специфические

Государственная помощь, адресованная предприятиям в рамках региональной поддержки. Ст. 87.3 (с) Соглашения о ЕС [2] декларирует помощь по поддержке развития определенных видов деятельности в конкретных экономических регионах, где это не вызвало бы негативного воздействия на усло-

вия торговли в такой степени, чтобы противоречить целям общего рынка. Комиссия использует ст. 87.3 (с) как основу для создания руководств, определяющих лимиты государственной помощи определенным секторам. Детальные руководства приняты для сельского хозяйства, вещания, угольной промышленности, электричества, рыбной ловли, автотранспортных средств, военно-морских объектов, производства стали, синтетического волокна и транспорта. Транспортная политика, например, регулируется ст. 70–80 Соглашения о ЕС. В частности, эти положения запрещают государствам-членам использовать тарифы и условия транспортировки в пределах ЕС, которые предполагают поддержку определенных предприятий или отраслей, если только это особо не разрешено Комиссией. В этом случае Комиссия должна принимать во внимание, с одной стороны, потребности слаборазвитых регионов, а с другой – воздействие таких тарифов на конкуренцию между различными видами транспорта. Таким образом, на рынке ЕС по специальному разрешению Комиссии в целях развития определенных регионов может приниматься политика отраслевой поддержки, в том числе в отношении транспортных тарифов.

Прибегая к опыту ЕС, попытаемся ответить на вопрос, возможны ли по международным правилам субсидии в виде поддержки транспортных тарифов. Разобьем его на две части. Во-первых, возможна ли на территории страны в целом поддержка экспорта в виде субсидирования транспортных тарифов? Во-вторых, возможна ли региональная поддержка такого типа? Если речь идет о поддержке транспортных тарифов в определенных направлениях на всей территории страны, то такая субсидия не является специфической и, следовательно, не регулируется нормами ВТО. Однако в ходе переговоров о вступлении к странам могут предъявляться более высокие требования, чем это установлено в организации. И такая практика имеет место. Одним из условий вступлений России в ВТО, выдвигаемых ЕС, было прекратить железнодорожные субсидии в направлении экспортных портов. Участники переговоров заявляли, что аспекты некоторых железнодорожных тарифов на грузовые перевозки противоречат ст. 3.1(а) ССКМ. Члены рабочей группы призвали

власти РФ устранить такие программы с момента присоединения. Теперь уже нет смысла убеждать кого-либо, что геоэкономическое положение страны создает для нее особые условия торговли. По оценкам доля транспортных издержек в совокупной стоимости российской продукции достигает небывалых в мире величин – до 50% и более [7]. В ответ на замечания членов рабочей группы по вступлению России в ВТО представитель РФ заявил, что данный вопрос не был связан с нарушением какого-либо положения ССКМ. С этим следует согласиться. Представитель РФ обязался, однако, что товарам, импортируемым на территорию страны, а также предназначенным для экспорта, будет не позднее 1 июля 2013 г. предоставлен режим в отношении железнодорожных тарифов не менее благоприятный, чем аналогичным товарам при внутренних перевозках вне зависимости от того, о сухопутной или морской границе идет речь. Таким образом, были приняты определенные обязательства.

Попробуем ответить на второй вопрос: возможна ли региональная поддержка транспортных тарифов? В транспортном отношении Сибирь континентальнее, чем Монголия и Антарктида, в сочетании же со значительным индустриальным потенциалом это ставит Сибирь в обстановку, не имеющую аналогов в остальном мире, порождая ряд проблем, вне ее неизвестных вообще, констатирует Л.А. Безруков [7]. Напомним статьи транспортной политики ЕС. Эти положения не запрещают государствам-членам использовать тарифы в пределах ЕС, предполагающие защиту определенных предприятий или отраслей, если это разрешено Комиссией. Очевидно, что поддержка транспортных тарифов в рамках региональной помощи – это приемлемый механизм. Такой механизм по аналогии с ЕС целесообразно было бы ввести на уровне Единого экономического пространства.

В заключение обобщим применение международного и европейского опыта для целей региональной отраслевой поддержки в РФ. Во-первых, членство в ВТО не ограничивает ЕС в проведении относительно самостоятельной политики. Во-вторых, конкретные положения Соглашения о ЕС могут служить моделью для развития непротиворечивого нормам ВТО законодательства РФ и ЕЭП. Широкое определение «субсидий» в ВТО поддерживает возможность для любого члена защитить себя в одностороннем порядке. С точки зрения применения мер протекционизма предпочтительнее использовать систему ВТО, с точки зрения субсидирования собственной экономики – систему ЕС. Важно определить приоритеты. Что касается импортозамещающих субсидий, их следует отличать от акций в поддержку отечественного производителя, проводимых по инициативе государственных органов или без нее. В ЕС оправдана поддержка национальных производителей любыми моральными средствами и под знаком общеевропейских целей, если это не влечет за собой расходов бюджета. В рамках ВТО подобная мера будет не наказуема, если государство не имеет никакого отношения к акции. Рассматривая специфические субсидии, мы взяли пример транспортной политики. Согласно ССКМ помощь, выделяемая регионам, должна быть неспецифической по отношению к предприятиям. Соответственно положения транспортной политики ЕС запрещают поддержку в пределах ЕС, однако по решению Комиссии допускаются исключения. Аналогичным образом следует выстраивать и нам свою тарифную политику. В отношении мер, принимаемых самими регионами в качестве помощи предприятиям, отметим, что система ВТО дает больше пространства для интервенции региональных властей на их территориях, чем система ЕС в части разрешенных субсидий.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. **Luengo, Hernandez de Madrid.** Regulation of subsidies and state aids in WTO and EC law: conflicts in international trade law [Text] / Hernandez de Madrid Luengo, E. Gustavo. 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. С 321. 29.12.2006.

3. Доклад рабочей группы по присоединению Российской Федерации к Всемирной торговой организации WT/ACC/ RUS/70 WT/MIN(11)/2 16 ноября 2011 года [Текст].

4. Об информации о видах и размерах субсидирования предприятий и организаций промышленности и сельского хозяйства за счет средств бюджетов Российской Федерации и местных бюджетов в 1998 году [Текст] : Распоряж. Правительства РФ № 1505-р от 19.10.1998 г. (в ред. Распоряж. Правительства РФ № 986-р от 23.07.2001 г.).

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

6. **Перечнева, И.** Adapting to the WTO [Текст] / И. Перечнева // *Expert Invest in Russia*. 2012. № 2 (2). 20 авг.

7. **Безруков, Л.А.** Континентально-океаническая дихотомия в международном и региональном развитии [Текст] / Л.А. Безруков. Новосибирск: Академ. изд-во «Гео», 2008. 369 с.

8. **Жиряева, Е.В.** Роль международных связей в экономике регионов России [Текст] / Е.В. Жиряева. СПб.: СЗИ РАНХиГС, 2012. 252 с.

REFERENCES

1. **Luengo Hernandez de Madrid, Gustavo E.** Regulation of subsidies and state aids in WTO and EC law: conflicts in international trade law. Alphen aan den Rijn, Netherlands: Kluwer Law International, 2006. 586 p. (rus)

2. Consolidated version of the Treaty on European Union and of the Treaty establishing the European Community. *Official journal of the European Union*, C 321, 29.12.2006. (rus)

3. Doklad rabochej gruppy po prisoedineniju Rossijskoj Federacii k Vsemirnoj torgovoj organizacii WT/ACC/ RUS/70 WT/MIN(11)/2 16 nojabrja 2011 goda [Doklad rabochej gruppy po prisoyedineniju Rossyskoj Federatsii k Vsemirnoj torgovoy organizatsii WT/ACC/ RUS/70 WT/MIN(11)/2 16 noyabrya 2011 goda]. (rus)

4. Ob informacii o vidah i razmerah subsidirovaniya predpriyatij i organizacij promyshlennosti i sel'skogo hozjajstva za schet sredstv bjudzhetov Rossijskoj Federacii i mestnyh bjudzhetov v 1998 godu [About the

information on the types and sizes of subsidies to enterprises and organizations of industry and agriculture at the expense of the budgets of the Russian Federation and local budgets in 1998]: *Rasporjazh. Pravitel'stva RF № 1505-r ot 19.10.1998 (v red. Rasporjazh. Pravitel'stva RF № 986-r ot 23.07.2001)*. (rus)

5. O edinyh pravilah predostavlenija promyshlennyh subsidij [On the common rules of industrial subsidies] : *Soglasenie ot 09.12.2010*. (rus)

6. **Perechneva I.** Adapting to the WTO. *Expert Invest in Russia*, 2012, no. 2 (2), 20 aug. (rus)

7. **Bezrukov L.A.** Kontinental'no-okeanicheskaja dihotomija v mezhdunarodnom i regional'nom razvitii [Continental-oceanic dichotomy in the international and regional development]. *Novosibirsk: Akadem. izd-vo «Geo», 2008. 369 s.* (rus)

8. **Zhirjaeva E.V.** The role of international relations in the economic regions of Russia [The role of international relations in the economic regions of Russia]. *SPb. SZI RANHiGS, 2012. 252 s.* (rus)

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

195251, ул. Политехническая, д. 29, Санкт-Петербург, Россия, 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
