

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ КЛАСТЕРОВ АВИАСТРОЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В УСЛОВИЯХ ВТО

В статье рассмотрены основные соглашения ВТО, оказывающие воздействие на развитие и государственное регулирование кластеров авиастроения Российской Федерации. Анализируются положения государственной программы Российской Федерации «Развитие авиационной промышленности на 2013 – 2025 годы» с точки зрения соответствия мер государственной поддержки авиационной промышленности требованиям ВТО.

Ключевые слова: кластер авиастроения, авиационная промышленность, Всемирная торговая организация, соглашение, механизм государственной поддержки.

Кластеры авиастроения Российской Федерации, как функционирующие официально, так и работающие без юридического оформления, играют большую роль в развитии авиационной промышленности, повышая в первую очередь конкурентоспособность интегрированной продукции, выпускаемой этими кластерами на рынок, – различной авиационной техники.

22 августа 2012 г. Россия официально стала страной – членом Всемирной торговой организации, что в перспективе скажется и на положении организаций, выступающих ядрами кластеров авиастроения.

Рассмотрим основные соглашения ВТО, затрагивающие интересы авиационной промышленности в части выпуска гражданской продукции¹.

Одним из основных является *Соглашение по торговле гражданской авиационной техникой (СТГА)*. Целью соглашения является устранение тарифных и нетарифных барьеров в международной торговле. Соглашение обладает особым статусом необязательного, «плюрилатерального» соглашения, в отличие от составляющих подавляющее большинство обязательных для всех стран-членов ВТО «многосторонних» соглашений. СТГА предусматривает ликвидацию импортных пошлин и других таможенных платежей при ввозе в страну воздушных судов и авиационных тренажеров, а также их частей и компонентов, а также диктует необходимость ликвидации технических барьеров при торговле гражданской авиационной техникой. Соглашением установлено, что влияние федеральных и региональных властей должно быть полностью устранено из процесса закупок гражданской авиатехники, а господдержка создания гражданской авиационной техники должна быть учтена при расчете цены самолета.

Некоторые члены ВТО пытались вынудить Россию принять на себя обязательство о присоединении к СТГА с момента вступления в ВТО без какого-либо переходного периода, но России удалось уклониться от принятия обязательств в отношении при-

* © Исупов А.М., 2013

Исупов Андрей Михайлович (a-isupov@yandex.ru), кафедра экономики Самарского государственного университета, 443011, Российская Федерация, г. Самара, ул. Акад. Павлова, 1.

¹ Вопросы создания и торговли вооружением и военной техникой не входят в компетенцию органов управления ВТО.

соединения к СТГА. Неприсоединение к СТГА – это, прежде всего, отказ от обнуления ставок ввозных таможенных пошлин на воздушные суда и их компоненты.

Что касается обязательств по импортным таможенным тарифам, то вступающая в ВТО страна должна брать их на себя в соответствии с Генеральным соглашением по тарифам и торговле (ГАТТ). Обязательства состоят в снижении до согласованного уровня ставок ввозных таможенных пошлин на иностранную авиационную технику в строго определенные сроки. Конечные значения ставок (уровни связывания) и периоды времени для их достижения (имплементационные периоды) определились в процессе двусторонних переговоров, проводившихся российской делегацией с представителями стран-членов ВТО, и зафиксированы в приложении к Протоколу о присоединении России к этой организации.

Согласно достигнутым договоренностям, импортные пошлины при ввозе гражданских самолетов различных классов должны быть снижены в течение четырех–семи лет с начального уровня в 20% до 7,5%, 8%, 10%, 12,5% в зависимости от класса воздушных судов [1].

Наиболее чувствительные для российского авиастроения товарные группы, получили наибольший уровень защиты как по конечному уровню импортного тарифа, так и по продолжительности имплементационного периода. Например, группа, к которой принадлежат региональные Ан-148, «Сухой Суперджет 100» и его модификация «Сухой Суперджет NG», а также отечественные магистральные самолеты (находящийся в производстве Ту-204 и перспективный МС-21), защищена от конкурентов в наибольшей степени: конечный уровень связывания – максимальный (12,5%), а имплементационный период – наиболее продолжительный (семь лет) [1].

Соглашение о субсидиях и компенсационных мерах (ССКМ) является обязательным, в отличие от ранее упомянутого СТГА. Соглашение предусматривает отмену программы промышленных субсидий или модификацию их таким образом, чтобы они не были прямо или косвенно связаны с поддержкой экспорта или с импортозамещением. Это, в частности, относится к государственной поддержке создания и продвижения на рынок гражданской авиационной техники. Однако для признания факта субсидирования, принуждения к его отмене, или для наказания за применение субсидирования необходимо (в соответствии с ССКМ) доказать, что рассматриваемая форма государственной поддержки представляет собой «специфическую» субсидию и что эта субсидия является либо «запрещенной», либо «наказуемой». В первом случае необходимо доказать, что применяемая субсидия является господдержкой экспорта, либо импортозамещения. Во втором случае, наступающем тогда, когда не удастся установить применение «запрещенной» субсидии, требуется доказать, что субсидирование привело к «серьезному ущемлению интересов» другого члена ВТО².

В свете положений ССКМ, а также выводов из прецедентной практики комплекс мер государственной поддержки российского авиастроительного комплекса не в полной мере соответствует нормам ВТО. В последние годы, перед вступлением в ВТО, виды государственной поддержки российской авиационной промышленности были следующими:

- государственные взносы в уставный капитал «Объединенной авиастроительной корпорации» (ОАК), использовавшиеся в целях возврата долгов корпорации кредитным учреждениям и для финансирования НИОКР;
- возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным российскими авиастроительными предприятиями в целях технического перевооружения;

² О примерах споров в рамках ВТО по поводу субсидирования см. в [2].

ской Федерации от 02.08.2010 г. № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации» разработал программу «Развитие авиационной промышленности на 2013 – 2025 годы» (далее – Программа) [3–5]. В данной Программе предусмотрен комплекс мер государственного регулирования авиапрома, в частности, одной из основных задач Программы является реализация мер государственной поддержки отрасли в соответствии с требованиями ВТО, вследствие чего структура финансирования отрасли со стороны государства изменится. Постепенно будет осуществлен переход от бюджетного финансирования опытно-конструкторских работ по конкретным проектам в сторону создания благоприятных условий для авиастроения в целом за счет:

- бюджетного финансирования исследований и разработок в рамках реализации создаваемых Национального плана развития науки и технологии в авиастроении и Комплексного плана проведения научно-исследовательских работ;
- финансирования опытно-конструкторских работ на принципах возвратного финансирования и поддержки продаж [5].

В Программе приводится перечень инструментов, используемых за рубежом и позволяющих осуществлять государственную поддержку авиастроения в жестких условиях ВТО, в частности: завышенная доходность по военным контрактам; привлечение стратегических партнеров на условиях разделения рисков; увеличенное финансирование научных исследований; механизм возвратного финансирования; инфраструктурная поддержка государства («кластерное финансирование») и др.

В связи с этим разработаны механизмы государственной поддержки авиастроения, соответствующие требованиям ВТО.

Основным таким механизмом является *механизм возвратного финансирования*, который не применялся в отечественной практике, но широко распространен за рубежом. Условия предоставления средств организациям в рамках возвратного финансирования будут соответствовать принятым в международной практике критериям:

- уровень покрытия бюджета НИОКР и затрат на подготовку производства составляет 50% от стоимости проекта;
- средства в рамках возвратного финансирования предоставляются на 25 лет траншами в течение первых 10–11 лет;
- дифференцированная ставка по процентным периодам, растущая по процентам и погашениям основного долга (минимальное значение ставки в период освоения, среднее – до окупаемости проекта, высокое – после его окупаемости);
- предоставление отсрочки по выплате основного долга, комиссий и процентов до поступления последнего транша в рамках возвратного финансирования либо до первой поставки (по последнему из событий);
- применение шкалы роста возврата средств, привязанной к согласованному государством объему поставок по бизнес-плану, и другие [5].

Эта форма государственной поддержки обеспечит доступ к финансированию при ограниченности предложения со стороны мировых рынков капитала, что обусловлено значительными объемами первоначальных вложений, длительностью сроков окупаемости и высокой рискованностью проектов авиастроения. Также будут использоваться кредитные ресурсы коммерческих банков, а государство примет на себя значительную часть рисков, связанных с возможным уменьшением денежных потоков от продаж.

Кроме механизма возвратного финансирования, предлагается разработка новых и уточнение существующих мер государственного регулирования, согласно требованиям ВТО. Рассмотрим некоторые из них.

1. *Субсидирование процентных ставок по кредиту на покупку российской авиационной техники, включая экспортные кредиты*: размер ставки 3–5 %; доля заемных средств в сделке не более 85 % (ограничения ВТО).

Покупатель российской авиационной техники подает заявку в коммерческий банк, который подписывает соглашение о возмещении ставки Открытым акционерным обществом «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)» (далее ВЭБ). ВЭБ информирует об этом Минфин России, который направляет средства из госбюджета на его счет. После этого ВЭБ возмещает коммерческому банку ставки по кредиту, и коммерческий банк выдает кредит покупателю по низким ставкам (ставкам CIRR). Риск невозврата кредита страхуется национальным банком или страховым агентством; в случае иностранного покупателя – национальным экспортным агентством. Данным механизмом с 2013 г. пользуются производители не только финальной продукции, но и компонентов.

2. Предоставление государственных гарантий обеспечения поставщиком отечественных воздушных судов их остаточной стоимости.

В соответствии с мировой практикой при покупке новых самолетов поставщик берет на себя обязательства на перепродажу (например, на 6-м и 12-м годах после продажи) и уплату до 25 % расчетной остаточной стоимости, если цена продажи на рынке будет ниже установленной остаточной стоимости или будет составлять 10% стартовой цены. ВЭБ будет выступать поручителем производителя по гарантиям в случае, если гарант не сможет исполнить свои обязательства в рамках гарантий остаточной стоимости по причине финансовой несостоятельности.

3. Разработка методик субсидирования первичных продаж авиационной техники.

Единственным способом выхода на рынок является субсидирование производителя на уровне, который позволяет покупателю приобрести продукт по меньшей цене. Параллельно будут предоставляться гарантии остаточной стоимости и осуществляться инвестиции в создание системы послепродажного обслуживания.

4. Разработка программы утилизации воздушных судов.

Величина субсидии на приобретение нового воздушного судна должна составлять 10% от его стоимости. Авиаперевозчик передает устаревшее судно утилизационным компаниям, получает свидетельство об утилизации и отдает его продавцу (лизингодателю). Последний получает субсидию на основании отчетности, включающей свидетельства об утилизации. Ограничениями для участников программы будут: возраст судов (более 15 лет); летная годность судна; прибыльность авиаперевозчика и отсутствие у него задолженности перед бюджетами и по зарплате; резидентство РФ для авиаперевозчика.

5. Взаимодействие с территориальными кластерами.

Многие страны целенаправленно стимулируют развитие кластеров, поддерживают формирование профессиональных образовательных программ по ключевым специальностям или создание специализированной отраслевой инфраструктуры коллективного пользования.

В части авиастроения усиление роли кластеров обусловлено следующими причинами:

– ВТО ограничивает прямое субсидирование отрасли государством, но разрешает механизмы поддержки территориальных систем;

– изменение модели отрасли в сторону отказа от вертикальной интеграции к выстраиванию тесных кооперационных связей между финальными производителями и поставщиками различных уровней;

– повышение эффективности регионального размещения мощностей отрасли;

— сокращение избыточной численности персонала в корпорациях может быть компенсировано их трудоустройством на предприятиях малого и среднего бизнеса в рамках кластера.

В ряде регионов России существуют все условия для формирования кластеров — якорные организации, развитая инфраструктура, система подготовки кадров, научные организации. В 2012 г. уже существовали кластеры в Самарской, Ульяновской областях, Пермском и Хабаровском краях. Минэкономразвития России продолжает принимать предложения по включению в перечень пилотных программ развития инновационных территориальных кластеров, который утверждается Правительством Российской Федерации.

Органы государственной власти Российской Федерации уже провели серьезную работу для того, чтобы обеспечить поддержку развития российской авиационной промышленности. Так, по сравнению с 2002 годом, объем господдержки авиастроения в 2012 году увеличился более чем в 20 раз. Отрасль консолидировалась, появились интегрированные авиационные структуры. Этот процесс шел в соответствии с утвержденными программными документами. Плановые объемы государственного финансирования развития отрасли достигнут своего максимума в 2017 году и составят 166 млрд руб. [6].

Россия, как многие государства, заинтересована в дальнейшей поддержке своего авиапрома. Выпуск высокотехнологичной продукции — это производство с высокой добавленной стоимостью, что приводит к росту налоговых поступлений в бюджет и увеличивает объем денег в экономике. В авиации каждый вложенный рубль дает порядка семи рублей денежного потока в смежных производствах [7]. В рамках ВТО прямую поддержку предприятиям ОАК будет оказывать сложнее. Однако если эта поддержка будет соответствовать международной практике, то и значительных рисков от ее применения не будет.

Библиографический список

1. Возможные последствия вступления России во Всемирную торговую организацию для российской авиационной промышленности. URL: <http://www.iacenter.ru/publication-files/173/150.pdf?426%20Kb>.
2. Соколов В. Проблема стратегического эффекта в международной конкуренции // Вопросы экономики. 2011. № 5. С. 34–42.
3. Об утверждении перечня государственных программ Российской Федерации: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 11.11.2010 г. № 1950-р // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».
4. Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации: Постановление Правительства Российской Федерации от 02.08. 2010 г. № 588 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».
5. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие авиационной промышленности на 2013–2025 годы»: Распоряжение Правительства РФ от 24.12.2012 г. №2509-р // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 53 (часть 2). Ст. 8018.
6. Мантуров Д. Новые вызовы и перспективы развития авиации. URL: <http://www.minpromtorg.gov.ru/press/news/113>.
7. Подъемная сила бюджета. Без господдержки авиастроителям не удастся запустить свою продукцию в серию // Коммерсантъ Деньги. 2013. № 20. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/2185443/print>.

*A.M. Isupov****STATE REGULATION OF AIRCRAFT-BUILDING CLUSTERS
OF THE RUSSIAN FEDERATION IN CONDITIONS OF WTO**

In the article the basic WTO agreements which have an influence upon development and state regulation of aircraft-building clusters of the Russian Federation are viewed. The provisions of state program “Development of aviation industry to 2013–2025” from the point of view of compliance with the measures of state support of aircraft industry to the requirements of the WTO are analyzed.

Key words: aircraft-building cluster, aviation industry, World Trade Organization, agreement, mechanism of state support.

* *Isupov Andrey Mihailovich* (a-isupov@yandex.ru), the Dept. of Economics, Samara State University, Samara, 443011, Russian Federation.