

УДК 341.16

**ВОЗМОЖНЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ ВСТУПЛЕНИЯ РОССИИ ВО ВСЕМИРНУЮ
ТОРГОВУЮ ОРГАНИЗАЦИЮ ДЛЯ РОССИЙСКОЙ АВИАЦИОННОЙ
ПРОМЫШЛЕННОСТИ**

© 2012 С. К. Колпаков, А. П. Куцобин

ОАО «Межведомственный аналитический центр»

В статье приведён анализ документов Всемирной торговой организации с целью выявления возможных последствий для авиационной промышленности присоединения России к этой международной организации. В результате анализа установлено, что применяемые в России формы и методы государственной поддержки авиационной промышленности не в полной мере соответствуют нормам и правилам ВТО. Разработку новых инструментов господдержки целесообразно проводить с использованием опыта споров стран - производителей гражданской авиатехники.

Всемирная торговая организация, гражданская авиационная техника, импортные таможенные тарифы, государственные субсидии, международные торговые споры.

Восемнадцатилетняя история переговоров о вступлении России во Всемирную торговую организацию (ВТО), сопровождавшаяся анализом последствий этого шага для отечественной авиационной промышленности, завершилась 16 декабря 2011 года. В этот день в Женеве был подписан Протокол о присоединении Российской Федерации к ВТО и пакет сопроводительных документов. При этом история изучения возможных последствий в отличие от переговорного процесса ещё не завершена. Её с некоторой степенью условности можно разделить на три периода, каждый из которых отличается от других информационной основой для анализа. Под информационной основой понимаются как постоянно обновляемый массив документов ВТО, так и сведения о номенклатуре инструментов и объёмах государственной поддержки создания и продвижения на рынок отечественной продукции гражданского авиастроения¹.

Первый период (1993-1998 гг.) – это время анализа нормативной базы ВТО и попыток извлечения из текстов соглашений сведений о рисках проникновения на российский рынок иностранной авиатехники на фоне широко распространённого в тот период времени представления о безоговорочном преобладании на

российском рынке отечественной авиатехники в обозримой перспективе. Соответственно, сохранение возможности защиты внутреннего рынка считалось главной задачей подготовки к вступлению в ВТО.

Доминантой второго периода (1999-2011 гг.) стал анализ прецедентной практики, нарабатывавшейся в процессе споров авиастроительных держав, обвинявших друг друга в нарушении соглашений ВТО, а также соотнесения выработанных в процессе споров норм с расширявшимся объёмом и номенклатурой господдержки авиастроения в России.

Ещё не закончившийся третий период (2011г. - н/в) является периодом анализа документов, содержащих условия присоединения России к ВТО, в отношении проектов которых до их подписания действовал режим строгой конфиденциальности, сильно ограничивающий возможности независимого анализа.

Обратимся к упомянутым источникам наших знаний и попытаемся ещё раз, но уже с современных позиций оценить ожидаемые последствия. Эту оценку целесообразно проводить с опорой на соглашения ВТО, затрагивающие интересы авиационной промышленности.

Соглашение по торговле гражданской авиатехникой (СТГА) имеет целью устранение тарифных барьеров в

¹ вопросами создания и торговли вооружением и военной техникой ВТО не занимается

международной торговле гражданской авиатехникой и снижения барьеров нетарифных. Это 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 тренажёров, а также их частей и компонентов. Кроме того, СТГА диктует необходимость ликвидации технических барьеров при торговле гражданской авиационной техникой. Соглашением также 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 расчёте цены самолёта.

Некоторые члены ВТО пытались вынудить Россию принять на себя обязательство о присоединении к СТГА с момента вступления в ВТО без каких-либо изъятий и переходного периода. Однако, в конечном итоге, России удалось уклониться от принятия обязательств в отношении присоединения к СТГА.

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

Обязательства по импортным таможенным тарифам (условия доступа на рынок товаров). Такие обязательства вступающая в ВТО страна должна брать на себя в соответствии с Генеральным соглашением по тарифам и торговле (ГАТТ), которое до учреждения ВТО фактически выполняло функции международной торговой организации, а в настоящее время входит в пакет соглашений ВТО. Обязательства состоят в снижении до согласованного уровня ставок ввозных таможенных пошлин на иностранную продукцию, в частности, на авиационную технику, в строго определённые 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 договорённостям, импортные пошлины при ввозе гражданских самолётов различных классов (коды ТН ВЭД 880220-880240) в большинстве случаев должны быть снижены в течение четырёх – семи лет с начального уровня в 20% до 7,5%, 8%, 10% или 12,5% в зависимости от класса (товарной группы) воздушных судов (рис.1).

		Масса пустого снаряженного (OEW), тонн									
		до 2	2-15	15-20		20-90		90-120		более 120	
				ШФ ВС	Остальные	ШФ ВС	Остальные	ШФ ВС	Остальные	ШФ ВС	Остальные
Пассажирские ВС	Не более 50 мест	8802 20 000 1 20%→10% (к 2019г.)	8802 30 000 2 20%→8% к 2017г. PC-12 Cessna Caravan ATR42 EMB-120 ERJ-135/145 Q200/300 CRJ200 Рысачок	8802 40 001 1 20%→7,5% к 2016г.	8802 40 001 2 20%→12,5% к 2019г.	8802 40 003 1 20%→7,5% к 2016г. B767 (BJ)	8802 40 003 2 20%→12,5% к 2019г. Бизнес-джеты	8802 40 004 1 20%→7,5% к 2016г. B767 (BJ) B787 (BJ) A330 (BJ)	8802 40 004 2 20%→12,5% к 2019г.	8802 40 009 4 20%→7,5% к 2016г. A330 A340 A350 B777 B747 A380	8802 40 009 5 20%→12,5% к 2019г.
	Более 50, но не более 300 мест	8802 30 000 8 20%→8% к 2017г. ATR72 Saab 2000 An-140	8802 40 001 3 20%→7,5% к 2016г.	8802 40 001 4 20%→12,5% к 2019г. CRJ700 Q400 Ил-114	8802 40 003 4 20%→7,5% к 2016г. B767	8802 40 003 5 20%→12,5% к 2019г. SSI-100/NG An-148 MC-21 Tu-204 A320 B737 C-Series CRJ900 CRJ1000 ERJ170 ERJ190	8802 40 004 4 20%→7,5% к 2016г. B767 B787 A330	8802 40 004 5 20%→12,5% к 2019г.	Ил-96		
	Более 300 мест				8802 40 003 6 20%→7,5% к 2016г.	8802 40 003 7 20%→12,5% к 2019г. B767 B787	8802 40 004 6 20%→7,5% к 2016г. B767 B787	8802 40 004 7 20%→12,5% к 2019г.			
Грузовые ВС			8802 40 001 8 20%→7,5% к 2016г.	8802 40 001 9 20%→12,5% к 2019г.	8802 40 003 8 20%→7,5% к 2016г. B767F	8802 40 003 9 20%→12,5% к 2019г.	8802 40 004 8 20%→7,5% к 2016г. B787F A330F	8802 40 004 9 20%→12,5% к 2019г.	8802 40 009 6 20%→7,5% к 2016г. A340F A350F B777F Ил-96Т B747F A380F An-124	8802 40 009 9 20%→12,5% к 2019г.	

Рис. 1. Обязательства России по снижению ввозных таможенных пошлин

Уместно отметить две особенности российских тарифных обязательств. Первой из них является то, что по ряду товарных групп ввозные пошлины де-факто уже обнулены (обозначены на рис.1 серым тоном), несмотря на возможность их сохранения на ненулевом уровне. Пожалуй, наиболее характерный пример такой ситуации - товарные группы, к которым принадлежат пассажирские широкофюзеляжные самолёты. Второй особенностью является то, что наиболее чувствительные для российского авиастроения товарные группы получили наибольший уровень защиты – как по конечному уровню импортного тарифа, так и по продолжительности имплементационного периода. Так товарная группа 8802 40 003 5, к которой принадлежат региональные Ан-148, «Сухой Суперджет 100» и его новая модификация «Сухой Суперджет NG», а также отечественные магистральные самолёты (находящийся в производстве Ту-204 и перспективный MC-21), защищена от

конкурентов в наибольшей степени: конечный уровень связывания – максимальный (12,5%), а имплементационный период - наиболее продолжительный (семь лет).

Аналогичные обязательства Россия взяла на себя по товарным группам вертолётов и авиационных двигателей.

Соглашение о субсидиях и компенсационных мерах (ССКМ), являющееся обязательным в отличие от ранее упомянутого СТГА, предписывает отменить программы промышленных субсидий или модифицировать их таким образом, чтобы они не были прямо или косвенно связаны с поддержкой экспорта или импортозамещением. Это, в частности, относится к государственной поддержке создания и продвижения на рынок гражданской авиационной техники. Однако для признания факта субсидирования и принуждения к его отмене или, в худшем случае, для наказания за применение субсидирования необходимо, в соответствии

с ССКМ, пройти длительный путь доказательств. Во-первых, доказательств того, что рассматриваемая форма государственной поддержки представляет собой «специфическую» субсидию. Во-вторых, доказательств того, что «специфическая» субсидия является либо «запрещённой», либо «наказуемой» субсидией. В первом случае необходимо доказать, что применяемая субсидия является господдержкой либо экспорта, либо с импортозамещения. Во втором случае, наступающем тогда, когда не удаётся установить применение «запрещённой» субсидии, требуется доказать, что субсидирование привело к «серьёзному ущемлению интересов» другого члена ВТО.

ССКМ примечательно тем, что именно вокруг положений этого соглашения ведут споры мировые производители авиатехники. Причём эти споры показали, что ряд статей и формулировок этого соглашения допускают многозначность трактовок и являются довольно сложными для интерпретации и практического применения. Убедиться в этом можно анализируя материалы споров, проходивших на «площадке» ВТО на двух конкурентных осях: «Бразилия (Embraer) – Канада (Bombardier)» и «США (Boeing) - ЕС (Airbus)». Все четыре стороны споров выступали одновременно в ролях и обвинителей, и обвиняемых. Каждая из них получила обвинения в применении «запрещённых» и/или «наказуемых» субсидий, подпадающих под действие ССКМ, а также право на ответные («компенсационные») меры.

Споры между Канадой и Бразилией продолжались с 1997 г. до 2003 г. и завершились практически «ничейным» результатом – обе стороны спора были вынуждены скорректировать в сторону уменьшения свои программы субсидирования. Однако, не будучи удовлетворёнными результатами корректировок программ субсидирования противной стороны, довели свои дела до логического конца – разрешения на применение экономических санкций в отношении друг к другу. Канада получила разрешение на применение санкции в

отношении Бразилии за государственное субсидирование процентной ставки по коммерческим кредитам, привлекаемым компанией Embraer (программы PROEX). Канада была признана виновной в оказании субсидирования компании Bombardier в форме льготного экспортного кредитования (программа Canada Account) и государственного финансирования НИОКР (Technology Partnership Program), и Бразилия, соответственно, получила разрешение на применение санкций.

Примечателен тот факт, что, выиграв свои дела друг против друга, и Канада, и Бразилия решили воздерживаться от реализации своих прав на получение компенсационных мер, что дало возможность без ущерба продолжить собственные программы господдержки в том виде и в тех объёмах, который они имели на момент разрешения ВТО на применение санкций.

Первоначальный перечень претензий Бразилии и Канады друг к другу был шире, чем перечень доказанных нарушений, однако он не может сравниться по масштабу с количеством взаимных претензий США и ЕС. Обе стороны обвинили друг друга в многочисленных нарушениях правил, закреплённых в ССКМ. Однако из обширных перечней взаимных претензий несложно выделить по одному главному пункту. В случае ЕС – это государственные кредиты правительств европейских стран на создание самолётов семейства Airbus, так называемая «стартовая помощь». В случае США – это использование при создании гражданских самолётов семейства Boeing результатов НИОКР, которые были получены компанией Boeing в рамках государственных контрактов, финансирувавшихся по линии НАСА и МО США.

Орган ВТО по разрешению споров начал рассматривать взаимные претензии США и ЕС в 2004 г., а завершил только в 2012 г. Страны ЕС были признаны виновными в применении запрещённых субсидий в виде льготных государственных кредитов («стартовой помощи») по программам создания самолётов A380 и A350 (первоначальный список

субсидировавшихся программ создания воздушных судов был существенно шире). Кроме того, к причинившим ущерб американской авиапромышленности были отнесены такие меры западноевропейской господдержки как финансирование создания и модернизации объектов инфраструктуры, используемых при разработке и производстве самолётов семейства Airbus со стороны правительств стран-членов ЕС; увеличение уставных капиталов дочерних предприятий компании Airbus со стороны банков, подконтрольных правительствам европейских стран, а также финансирование НИОКР, проводимых компанией Airbus по государственным контрактам.

США были признаны виновными в получении «запрещённых» субсидий в виде финансирования контрактов на НИОКР по линии НАСА и МО США. Кроме того, незаконной субсидией были признаны налоговые льготы, предоставленные компании Boeing со стороны администрации штата Вашингтон, в крупнейшем городе которого – Сиэтле – находится штаб-квартира этой компании. Объём разрешённых ВТО компенсационных мер будет определён в ходе дальнейших процедур разрешения споров.

В свете изложенных положений ССКМ, а также выводов из прецедентной практики арсенал мер государственной поддержки российского авиастроительного комплекса выглядит слабо соответствующим нормам ВТО. Поэтому неудивительно, что члены Рабочей группы по присоединению России к ВТО обратили внимание на этот факт, что можно заметить, знакомясь с докладом Рабочей группы², являющимся приложением к Протоколу о присоединении.

Представитель Российской Федерации признал существование следующих видов государственной поддержки российской авиационной промышленности, практиковавшиеся в последние годы или сохраняющих своё действие до настоящего времени:

- государственные взносы в уставный капитал «Объединённой авиационной 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 и организациями в целях технического перевооружения;

- возмещение части затрат на уплату лизинговых платежей за технологическое оборудование, поставляемое российскими лизинговыми компаниями предприятиям и организациям авиационной промышленности;

- возмещение российским авиакомпаниям части затрат на уплату лизинговых платежей за лизинг воздушных судов российского производства и процентов по кредитам, взятым российскими авиакомпаниями в этих целях;

- бюджетное финансирование исследований и разработок и капитальных вложений в соответствии с ФЦП «Развитие гражданской авиационной техники России на 2002 - 2010 годы и на период до 2015 года».

Признание фактов субсидирования потребовало соответствующих объяснений и обязательств. Так, в части увеличения уставного капитала ОАК Рабочая группа приняла и зафиксировала пояснения российского представителя о том, что указанная мера являлась антикризисной (ликвидация последствий мирового финансового кризиса 2008-2009 годов) и носила разовый характер. В отношении субсидирования процентных ставок по кредитам и лизинговых платежей, осуществляемых предприятиями и организациями авиационной промышленности в целях технического перевооружения, было отмечено, что оно не носит «специфического» характера, т.к. действие указанных инструментов господдержки распространяется на технологическое оборудование как отечественного, так и зарубежного производства (по факту – в основном зарубежного). По вопросу возмещения

²Report Of The Working Party On The Accession Of The Russian Federation To The World Trade Organization, WT/ACC/RUS/70WT/MIN(11)/2, 17 November 2011.

российским авиакомпаниям части затрат на уплату лизинговых платежей за лизинг воздушных судов российского производства Рабочая группа приняла и зафиксировала заявление российского представителя, что ещё до присоединения к ВТО Россия внесёт в соответствующий нормативный акт (Постановление Правительства Российской Федерации от 26 июня 2002 года № 466) необходимые изменения, чтобы его действие распространялось и на воздушные суда не только российского, но и иностранного производства. Что же касается бюджетного финансирования ФЦП, то в российских обязательствах данный вид господдержки отражения не нашёл, что позволяет предположить, до начала сколь-либо масштабных продаж отечественной авиационной техники, созданной с использованием этого вида господдержки, разбирательства и санкции ВТО по данному вопросу маловероятны.

Остающиеся вопросы по поводу субсидирования авиационной промышленности будут, вероятно, выясняться в процессе подготовки и рассмотрения российских уведомлений (нотификаций) о «специфических» или любых иных субсидиях, вызывающих увеличение экспорта российской авиатехники или уменьшение импорта зарубежной. В соответствии со взятыми обязательствами, такие уведомления Российская Федерация должна представить в течение 180 дней с даты присоединения к ВТО, а в дальнейшем - ежегодно.

В рамках ВТО помимо рассмотренных соглашений действует ещё ряд соглашений, которые прямо или косвенно могут иметь последствия для авиационной промышленности. К таким соглашениям могут быть отнесены: Соглашение по техническим барьерам в торговле, Соглашение о связанных с торговлей инвестиционных мерах, Соглашение по процедурам импортного лицензирования, и, возможно, некоторые другие. Влияние этих соглашений определится в процессе функционирования отечественной промышленности в новых условиях, но очевидно, что их влияние не

будет столь же значительным как влияние рассмотренных выше.

Таким образом, проведённый анализ показывает, что присоединение России к ВТО создаёт для российской авиационной промышленности риски негативных последствий, как и для любой отрасли, не достигшей состояния полной готовности к ведению конкурентной борьбы с мировыми промышленными лидерами в условиях открытых рынков. Эти риски необходимо осознавать и, по возможности, снижать. При этом, необходимо иметь в виду следующие обстоятельства.

1. Уровень тарифной защиты и срок сохранения ненулевых импортных пошлин по наиболее чувствительным товарным группам, достаточен для адаптации к условиям существования в рамках ВТО и явно более благоприятен, чем условия многочисленных индивидуальных решений по беспошлинному ввозу на российскую территорию воздушных судов иностранного производства.

2. Применение норм, закреплённых в Соглашениях ВТО (в том числе и в ССКМ) не носит автоматического характера. Для начала разбирательства законности или незаконности (с точки зрения норм ВТО) применяемых Россией мер государственной поддержки авиационной промышленности другая страна – член ВТО должна обратиться с иском (деликатно называемым запросом на проведение консультаций) в Орган по разрешению споров. Даже когда очевидно нарушение какой-либо страной норм ВТО, такой запрос следует далеко не всегда. Так, например, несмотря на массивное субсидирование Китаем развития гражданского авиастроения за счёт средств государственного бюджета, никаких исков к Китаю другие члены ВТО пока не предъявляли.

3. Процедуры разбирательств по спорам в ВТО имеют большую длительность (в случае разбирательства споров Канады и Бразилии процедура заняла семь лет, США и ЕС – восемь лет). Соответственно, даже в случае возбуждения против России иска, до принятия по нему окончательного решения (с учётом возможностей затягивания споров

и применения апелляции) пройдёт продолжительный срок, в течение которого правомочность мер государственной поддержки будет обсуждаться, а сами меры могут применяться. Более того, даже если решение о нарушении Россией норм ВТО в отношении государственной поддержки гражданского авиастроения и будет принято, то первоначально нашей стране будет предписано эти нарушения ликвидировать. До выдачи разрешения на применение штрафных санкций и уточнения их размера потребуются дополнительное время.

4. Согласно нормам ВТО размер штрафных санкций должен соответствовать размеру доказанного страной-истцом ущерба, нанесённого его стране за счёт применения другой стороной спора тех или иных мер государственной поддержки. С учётом прогноза выпуска российской гражданской авиационной промышленностью гражданской продукции размер возможного «ущерба» другой стране от мер государственной поддержки, который можно будет доказать, в обозримой перспективе не представляется масштабным. Соответственно, и потенциальные штрафные санкции против России также не могут быть

значительными. Это обстоятельство снижает риск возбуждения соответствующих исков по поводу применения Россией мер государственной поддержки авиационной промышленности.

5. Весь перечень обязательств, которые принимает на себя Россия в связи с присоединением к ВТО, известен. Это даёт возможность оценить его влияние на авиационную промышленность и разработать комплекс мер, способных нейтрализовать негативные эффекты.

6. Представляется целесообразным после вступления России в ВТО в течение ряда ближайших лет обеспечить замену наиболее одиозных с точки зрения норм ВТО форм и способов государственной поддержки производства и продвижения на рынок гражданской продукции российской авиационной промышленности с целью обеспечения формального соблюдения требований ВТО. Разработку новых форм и инструментов государственной поддержки целесообразно проводить с использованием опыта разбирательств в ВТО споров стран - производителей гражданской авиатехники.

PROBABLE CONSEQUENCES OF RUSSIA'S ACCESSION TO WORLD TRADE ORGANIZATION FOR NATIONAL AVIATION INDUSTRY

© 2012 S. K. Kolpakov, A. P. Kutzobin

Interdepartmental Analytical Center

The article gives the analysis of World Trade Organization documents with the aim of estimation of probable consequences of Russia's accession to this international organization for national aviation industry. Three groups of documents were under consideration – multi lateral agreements, dispute cases materials and Russia's accession documents. It was found that government support of aviation industry does not completely correspond to WTO legislation. It is advisable to work out new methods of civil aircraft development financing using the experience and materials of WTO disputes of civil aircraft producers.

World Trade Organization, civil aircraft, import tariffs, state subsidies, international trade disputes.

Информация об авторах

Колпаков Сергей Константинович, генеральный директор Межведомственного аналитического центра. E-mail: kolpakov@iacenter.ru. Область научных интересов: государственная промышленная политика в высокотехнологичных отраслях.

Куцобин Александр Петрович, главный научный сотрудник Межведомственного аналитического центра. E-mail: kutzobin@iacenter.ru. Область научных интересов: внешнеэкономическая деятельность.

Kolpakov Sergey Konstantinovich, General director of Interdepartmental Analytical Center. E-mail: kolpakov@iacenter.ru. Area of research: state industrial policy in high-tech industries.

Kutzobin Alexandr Petrovich, senior researcher of Interdepartmental Analytical Center. E-mail: kutzobin@iacenter.ru. Area of research: foreigntrade.