

Шляхи законодавчого

вдосконалення механізмів
державної підтримки
вітчизняного оборонно-
промислового комплексу



П. П. Скурський
кандидат технічних наук



О. П. Єрменчук
здобувач Національної академії Служби безпеки
України

У статті розглянуті недоліки існуючої законодавчої бази з підтримки та стимулювання діяльності вітчизняного оборонно-промислового комплексу (ОПК) і проблемні питання побудови законодавчої бази з державної підтримки ОПК та захисту його критичної інфраструктури.

Ключові слова: оборонно-промисловий комплекс, законодавство, законодавча підтримка, оборонно-промислова база, критична інфраструктура, система захисту і підтримки.

В статье рассмотрены недостатки существующей законодательной базы для поддержки и стимулирования деятельности отечественного оборонно-промышленного комплекса и проблемные вопросы построения законодательной базы для государственной поддержки ОПК и защиты его критической инфраструктуры.

Ключевые слова: оборонно-промышленный комплекс, законодательство, законодательная поддержка, оборонно-промышленная база, критическая инфраструктура, система защиты и поддержки.

In the article are considered the shortcomings of the existing legislative framework to support and stimulate the activities of the domestic military-industrial complex and problematic issues of building a legislative framework for state support of the military industrial complex and the protection of the critical infrastructure.

Keywords: military-industrial complex, legislative, legislative support, defense industrial base, critical infrastructure, system of protection and support.

Важливою запорукою економічного та науково-технологічного розвитку вітчизняного оборонно-промислового комплексу (далі – ОПК) є вдосконалення існуючої законодавчої бази з підтримки та стимулювання його діяльності [1].

За роки незалежності чинне законодавство в ОПК не набуло системного характеру, а мало галузевий зміст, характеризувалося недостатнім для комплексу рівнем зв'язку та кооперації галузей і відсутністю єдиного нормативного підходу до регулювання діяльності та підтримки комплексу.

Так, автономно один від одного та безсистемно були прийняті Закони України «Про заходи щодо державної підтримки суднобудівної промисловості в Україні» (від 18.11.1999 р. №1242-IV), «Про державну підтримку космічної діяльності» (від 16.03.2000 р. №1559-III), «Про державну підтримку підприємств, науково-дослідних інститутів і організацій, які розробляють та виготовляють боєприпаси, їх елементи та вироби спецхімії» (від 21.09.2000 р. №1991-III), «Про визнання бронетанкової галузі однією з пріоритетних у промисловості України та заходи щодо надання їй державної підтримки» (від 11 січня 2001 р. № 2211-III), «Про розвиток літакобудівної промисловості» (від 12.07.2001 р. №2660-III).

Закон України «Про заходи щодо державної підтримки суднобудівної промисловості в Україні» стосується державної фінансової підтримки здебільшого цивільного суднобудування через механізм здешивлення кредитів шляхом визначення часткової компенсації ставки за кредитами комерційних банків і поширювався до 1 січня 2012 р.

Відповідно до Закону України «Про державну підтримку космічної діяльності», передбачено державне регулювання відносин у сфері та взято орієнтир на комерціалізацію космічної діяльності і залучен-

ня інвестицій в космічну галузь України. Для підприємств галузі до 1 січня 2009 р. не справлялося мито при ввезенні на територію України товарів, які використовуються для виробництва космічної техніки, якщо такі не виготовлялися на території України. Сьогодні існують законодавчі стимули при здійсненні розрахунків за експортно-імпортними операціями. Створений Державний реєстр унікальних об'єктів космічної діяльності та ін.

Для підприємств, науково-дослідних інститутів і організацій, які розробляють та виготовляють боеприпаси, їх елементи та вироби спецхімії, іншим згаданим законом передбачено порядок списання і реструктуризація їх податкової заборгованості, не сплаченої за підсумками їх господарської діяльності станом на 1 січня 2000 р. Крім того, починаючи з 1 січня 2001 р., визначені цим законом підприємства, науково-дослідні інститути та організації звільняються від сплати збору до Державного інноваційного фонду. Для цих же підприємств та організацій, починаючи з 2001 р., у Державному бюджеті України окремим рядком визначається фінансування витрат на їх капітальне будівництво, реконструкцію, технічне переоснащення, утримання та створення мобілізаційних потужностей. Але фактично вимоги закону щодо бюджетного фінансування належно не виконуються.

Законодавчі заходи з державної підтримки бронетанкової галузі були обмежені періодом з 1 січня 2001 р. до 1 січня 2006 р.

В останньому ж законі встановлені особливості сплати земельного податку, податку на додану вартість, податку на прибуток підприємств, які встановлені відповідними податковими законами. Причому ці норми стосуються також і підприємств авіабудівної галузі, які є виконавцями державного оборонного замовлення.

Все ж основним законом, найбільш важливим для забезпечення державної під-

тримки та стимулювання розвитку ОПК, є Закон України «Про державне оборонне замовлення», оскільки підприємства ОПК, як правило, є виконавцями та співвиконавцями державного оборонного замовлення. Але сьогодні в новій редакції цього закону (від 23 вересня 2010 р. № 2560) включена важлива ст. 7 – «Економічне стимулювання виконання оборонного замовлення». В ній були передбачені такі механізми державної підтримки підприємств ОПК, як надання пільг щодо оподаткування, цільових дотацій та субсидій, кредитів на пільгових умовах, митних та інших пільг, порядок надання яких визначається законами України. Крім того, частиною 2 цієї статті виконавцям у разі необхідності могли встановлюватися квоти на обов'язковий продаж їм підприємствами та організаціями України окремих видів сировини, матеріалів та комплектуючих виробів у обсягах і за переліком, що затверджуються Кабінетом Міністрів України. Тим самим були створені базові основи для законодавчого закріплення державної підтримки ОПК, механізми якої можна було б уточнювати та вдосконалювати шляхом цільового внесення змін та доповнень до чинного законодавства [2]. Сьогодні ж такі умови відсутні.

Водночас у провідних країнах ЄС основним напрямом державної підтримки оборонних підприємств є бюджетне фінансування пріоритетних програм розробки та виробництва ОВТ, фундаментальних і прикладних досліджень в інтересах розвитку високотехнологічних галузей економіки, програм розробки критичних військових технологій і технологій подвійного використання, а також модернізації науково-виробничої й технологічної бази ОПК [3]. Основою цього є програмно-цільове планування [4, 5].

В Україні основоположними документами такого планування визначені, зокрема, Державна програма розвитку озброєння

та військової техніки і Державна програма реформування та розвитку оборонно-промислового комплексу (стаття 4 Закону України «Про організацію оборонного планування»). Проте законом не встановлені відповідальні за розроблення та виконання цих програм, вимоги до їх структури та контроль за їх виконанням, що, на нашу думку, потребує обов'язкового регулювання. В результаті виникає проблема з належним виконанням згаданих програм, завчасним коригуванням та оновленням. Як наслідок, ОПК функціонує без державної цільової програми розвитку озброєння та військової техніки Збройних Сил України до 2015 р. Не виконана Державна програма реформування та розвитку ОПК на період до 2010 р., про що вказувалося у рішенні РНБОУ «Про хід реалізації Державної програми реформування та розвитку ОПК на період до 2010 року» від 20.07.2007 р., введеного в дію Указом Президента України від 20.08.2007 р. № 721. Не належно виконуються також і завдання Державної цільової програми реформування та розвитку оборонно-промислового комплексу на період до 2013 р., затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 27 серпня 2008 р. № 766.

Слід також зазначити, що при функціонуванні вітчизняного ОПК не здійснюється активізація інноваційних процесів. На відміну від провідних держав світу, сьогодні відсутня державна підтримка вітчизняних критичних технологій [6]. Це значна прогалина у законодавстві. Відсутній перелік таких технологій, який, на наш погляд, мав би бути встановлений в ході виконання Державної програми прогнозування науково-технологічного розвитку на 2008-2012 рр. Крім того, вищими органами державної влади готується проект Закону України «Про визнання таким, що втратив чинність, Закону України «Про Загальнодержавну комплексну програму розвитку високих наукоємних технологій».

Вищезазначене призвело до того, що сьогодні, ми, на відміну від передових країн світу, не володіємо п'ятим чи шостим високотехнологічним укладом продукції, які сприяють значному нарощуванню валового внутрішнього продукту економіки держави та формують основу розвитку на десятиліття вперед (біо- і нанотехнології, системи штучного інтелекту, інформаційні мережі, комп'ютерна освіта, формування мережних співтовариств) [7].

Зауважимо, що в країнах НАТО оборонні підприємства діють в умовах розвинутого внутрішнього ринку ОВТ та достатньо досконалої законодавчої бази у цій сфері діяльності. Тому реальне управління ОПК здійснюється, як правило, національними міністерствами оборони з використанням апробованих на практиці механізмів програмно-цільового планування, а державне стимулювання розвитку та контроль за діяльністю ОПК забезпечуються шляхом реалізації системної регуляторної політики [8].

В зв'язку з зазначеним, аналіз нормативно-правової бази провідних країн світу та апробованих на практиці механізмів державної підтримки національних ОПК може бути корисним для формування підходів та першочергових заходів з вдосконалення вітчизняної законодавчої бази державної підтримки ОПК. Значний інтерес викликає практика організації державної підтримки одного з найрозвинутіших у світі ОПК – оборонно-промислової бази Сполучених Штатів Америки.

Слід відзначити, що в нормативно-правових актах Сполучених Штатів Америки визначено поняття «оборонно-промислова база» («Defense Industrial Base») США (далі – ОПБ). Фактично – це синонім поширеного на пострадянському просторі поняття «оборонно-промисловий комплекс». У США ОПБ визнаний одним із найважливіших елементів забезпечення національної безпеки, який призначе-

ний для виконання завдань Стратегії національної безпеки та забезпечення обороноздатності держави. Саме тому керівництво США приділяє значну увагу стабільному функціонуванню і розвитку ОПБ, особливо її критичній інфраструктурі – як основи прогресивного розвитку ОПБ [9]. Відповідно до вимог Стратегії національної безпеки, створений План захисту критичної інфраструктури США (National Infrastructure Protection Plan – NIPP), яким визначається національна стратегія захисту критичної інфраструктури та ключових ресурсних галузей.

На законодавчому рівні визначений взаємозв'язок між Президентом, Урядом, Міністерством оборони (МО), спецслужбами та цивільним сектором економіки. Директивою Президента США про Національну безпеку від 17 грудня 2003 р. №7 (HSPD-7) ОПБ визначається як важливий елемент національної безпеки, дається визначення поняття його «критичної інфраструктури», встановлені пріоритети та заходи для її захисту.

Забезпечення ефективного функціонування та захист ОПБ є однією з основних задач МО.

Організація захисту та підтримки ОПБ в США унормовано як постійний процес, який поділяється на взаємопов'язані етапи:

Етап 1. Збір та аналіз даних про об'єкти ОПБ. Ці функції покладені на МО, а процес регламентований і полягає у організації співпраці та обміну інформацією МО з власниками активів ОПБ та різними відомствами.

Етап 2. Визначення та формування критичної інфраструктури ОПБ. Критична інфраструктура визначається як частина ОПБ, яка включає ресурси, що мають важливе значення для забезпечення виконання місій МО і потребують першочергового захисту від можливих та реальних загроз. За комплексом критеріїв визначаються критичні об'єкти – об'єкти, які мають ключове

значення для реалізації цілей МО. Зокрема, одним із таких критеріїв є підтвердження того, що об'єкти є важливим джерелом передових технологій, зокрема критичних технологій. В США розробляється перелік таких технологій [10], а також відповідний план з їх державної підтримки [11].

Перелік критично важливих активів щорічно аналізується і оновлюється. Цей процес на сьогодні повністю зосереджений в МО США, однак до нього (у разі потреби) залучаються й інші партнери із забезпечення безпеки.

Етап 3. Оцінка ризиків для критичних активів ОПБ. На цьому етапі МО здійснює стандартизовані оцінки ОПБ за спеціально розробленими програмами оцінки компонентів ризику для критично важливих активів ОПБ.

Процес оцінки ризику для критичних активів ОПБ заснований на оцінках факторів, які можуть обумовити прямі, непрямі, тимчасові чи постійні втрати або руйнування потенціалу ОПБ зі створення критичної продукції та надання послуг.

Етап 4. Встановлення багаторівневого захисту ОПБ. З метою підвищення рівня захищеності активів ОПБ система забезпечення її функціонування та захисту включає п'ятирівневу систему протидії ризикам.

Етап 5. Планування та організація розвідувального і контррозвідувального забезпечення ОПБ та його критичної інфраструктури. Досить значну роль у захисті ОПБ відіграють спецслужби США. Міністерство оборони тісно співпрацює з розвідувальною спільнотою США з метою узгодженості дій та співпраці щодо виявлення загроз та реалізації Плану захисту критичної інфраструктури та ключових ресурсів галузей. Роль, напрямки, характер співпраці та її мета чітко визначені і законодавчо закріплені, зокрема директивним документом HSPD-7.

Етап 6. Організація збору, обробки та обміну інформацією. Узагальненням ін-

формації про загрози діяльності ОПБ займається спеціальний орган при Міністерстві внутрішньої безпеки, який забезпечує інформування галузей інфраструктури ОПБ про можливі ризики для них та наслідки від них і розробляє довгострокову стратегічну оцінку ризиків для галузей промисловості.

Отже, досвід США свідчить, що сприяння розвитку та захист ОПК є обов'язковою і важливою складовою державної політики. Основне її завдання – захист та підтримка критичної інфраструктури ОПК, зокрема критичних ресурсів оборонних галузей промисловості. В той же час, в Україні відсутня така практика захисту й підтримки ОПК.

На наш погляд, доцільно впровадити елементи такої системи при вдосконаленні чинної законодавчої бази у сфері ОПК. Фактично мова йде про формування такої законодавчої бази, яка б стала основою для законодавчого закріплення державної підтримки і розвитку ОПК та механізмів їх реалізації. Актуальність цього завдання підкріплюється й вимогами Указу Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 липня 2007 р. «Про хід реалізації Державної програми реформування та розвитку оборонно-промислового комплексу на період до 2010 р.» від 20.08.2007 р. №721. Ним поставлене завдання розробити законопроект щодо державного регулювання у сфері ОПК, передбачивши комплексне вирішення питань його функціонування, зокрема визначення цілей і напрямів військово-технічної та оборонно-промислової політики, основних принципів, форм і методів державного управління та регулювання діяльності у цій сфері, правового статусу суб'єктів ОПК, заходів економічного стимулювання їх розвитку, а також запровадження єдиної нормативно-правової термінології. Саме такий законопроект міг би стати базою для створення на систем-

ній основі нової законодавчої бази з державної підтримки ОПК.

Таким, на наш погляд, міг би стати проект Закону України «Про державну підтримку оборонно-промислового комплексу» (чи вже існуючий, але належно відредагований проект Закону України «Про діяльність у сфері оборонно-промислового комплексу»). Він повинен включати:

- визначення поняття ОПК та критичної інфраструктури, а також критичних технологій, які потребують державної підтримки;

- організацію здійснення постійного моніторингу та прогнозування ризиків і загроз для ОПК та критичної інфраструктури;

- визначення системи державного управління у сфері ОПК та планування його діяльності;

- комплекс заходів з економічного стимулювання розвитку підприємств ОПК;

- комплекс заходів з захисту критичної інфраструктури ОПК;

- основні принципи програмно-цільового планування захисту критичної інфраструктури та розвитку ОПК.

Центральне місце у проекті слід відвести визначенню поняття ОПК та його віднесенню до складу Воєнної організації держави, як її важливої та невід'ємної складової. Необхідно також визначити поняття критичної інфраструктури ОПК. Це б дозволило здійснювати обґрунтований розподіл бюджетних коштів з метою організації захисту такої інфраструктури та адресної державної підтримки її підприємств. Повноваження з організації діяльності по визначенню та коригуванню складу ОПК та його критичної інфраструктури було б доцільно здійснювати Міністерству оборони України.

У законопроекті до основних завдань воєнно-економічної політики держави необхідно віднести захист ОПК та його критичної інфраструктури від ризиків нанесення збитків їх активам. Передусім це

стосується втрати науково-технологічного та виробничого потенціалу підприємств ОПК, зокрема критичних технологій, необхідних для забезпечення обороноздатності держави і реалізації завдань у сфері оборони, призупинення або зниження темпів науково-технічного розвитку, а також дестабілізації фінансово-економічного стану підприємств та зниження конкурентоспроможності їх продукції.

У цьому контексті необхідно переглянути місце та роль Міністерства оборони України, уточнити механізми взаємодії з відповідними органами влади та спецслужбами. В умовах фактичної децентралізації управління у сфері військово-промислової політики існує потреба посилити керівну роль Міністерства оборони України. З цією метою на нього необхідно покласти функції не тільки із забезпечення формування державної військово-технічної, а й військово-промислової політики, забезпечення координації та контролю за її реалізацією. Для цього можна було б внести відповідні зміни та доповнення до Закону України «Про оборону України» в частині розширення повноважень Міністерства оборони України. Необхідно також доповнити Закон України «Про організацію оборонного планування» такою статтею: «Міністерство оборони України є відповідальним за організацію розробки, координацію та контроль виконання Державної програми реформування та розвитку ОПК».

Економічний блок згаданого проекту закону повинен включати заходи з економічного стимулювання діяльності ОПК, в першу чергу, підприємств критичної інфраструктури. Одним із засобів такої державної підтримки може стати надання їм пільг щодо оподаткування, зокрема підвищення норм амортизації основних фондів і нематеріальних активів, цільових дотацій та субсидій, кредитів на пільгових умовах, митних та інших пільг, порядок надання яких визначається законами України.

Наступний блок законопроекту, що стосується використання програмно-цільового методу, має передбачати запровадження середньострокового планування відповідних заходів державної підтримки та стимулювання розвитку ОПК і критичної інфраструктури, що в свою чергу повинні бути викладені у рамках відповідних державних оборонних цільових програм. На наш погляд, найбільш придатною для цього може бути Державна програма реформування та розвитку ОПК, яка визначена ст. 4 Закону України «Про організації оборонного планування» основоположним документом оборонного планування. При цьому, не на плановому, а на законодавчому рівні мають бути закріплені такі важелі економічного стимулювання розвитку підприємств ОПК, як виділення видатків бюджету на фінансування витрат на капітальне будівництво, реконструкцію, технічне переоснащення підприємств ОПК, передбачені їх планування на середньострокову перспективу та відповідні заходи у Державній програмі реформування та розвитку ОПК. Обов'язковою умовою є пов'язування їх із завданнями Державної програми розвитку озброєння та військової техніки.

Проектом згаданого закону доцільно також внести зміни та доповнення до Закону України «Про організацію оборонного планування», визначивши основні цілі та завдання Державної програми реформування та розвитку ОПК, зокрема забезпечення захисту ОПК і його критичної інфраструктури. При такій умові План (програма) захисту ОПК та його критичної інфраструктури може стати важливою її складовою. Він повинен передбачати створення багаторівневої системи захисту ОПК та визначення відповідальних органів, які будуть здійснювати оцінку можливих наслідків від втрати активів ОПК, а саме його критично важливих активів, або їх науково-технічного (технологічного) й виробничого потенціалів.

У проекті закону необхідно також визначити, що Державна програма реформування та розвитку ОПК повинна включати комплекс заходів з відновлення ефективного функціонування ОПК та забезпечення його належного захисту від імовірних та реальних ризиків і загроз, перш за все, для науково-технічного і технологічного потенціалу ОПК. Безперечно, до заходів захисту ОПК, особливо його критичної інфраструктури, необхідно додати й заходи з нейтралізації загроз від терористичної діяльності та виникнення надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру.

Проект закону повинен обов'язково передбачати комплекс відповідних змін та доповнень до чинного законодавства, які б і дозволили завершити на системній основі формування законодавчої бази державної підтримки вітчизняного ОПК.

Реалізація запропонованих заходів з побудови на законодавчому рівні системи захисту і підтримки оборонно-промислового комплексу України закріпить у суспільстві усвідомлення важливості зміцнення вітчизняного ОПК та стимулювання його розвитку в інтересах державної безпеки.

Список використаної літератури

1. Нікітін А. М. Підходи до побудови сучасної моделі оборонно-промислового комплексу України / Нікітін А. М., Скурський П. П. – Наука і оборона. – №1. – 2010. – С. 43-48.
2. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua>
3. Горбулін В. П. Формування та реалізація державної політики у галузі наукової та науково-технічної діяльності в забезпеченні національної безпеки і оборони / Горбулін В. П., Зубарев В. В., Скурський П. П. – Стратегічна панорама. – №2. – 2008. – С. 75-84.
4. Зубарев В. В. Проблемні питання реалізації програмно-цільового управління розвитком озброєння та військової техніки Воєнної організації / Зубарев В. В., Ковтуненко О. П., Скурський П. П., Тимченко С. М. – Наука і оборона. – №4. – 2009. – С. 23-29.
5. Скурський П. П. Система планування, програмування, розробки бюджету та виконання Армії США / Скурський П. П., Величко О. Ф. – Наука і оборона. – №4. – 2010. – С. 29-34.
6. Зубарев В. В. Стратегічні питання забезпечення науково-технологічної безпеки України та шляхи їх вирішення / Зубарев В. В., Скурський П. П., Величко О. Ф. – Наука і оборона. – №1. – 2009. – С. 18-24.
7. Смирнов В. О. Воєнно-технічна політика: проблеми формування та управління / Смирнов В. О., Ленський Л. М., Жданов С. В. – К.: ЦНДІ озброєння та військової техніки, 2010. – 247 с.
8. Горбулін В. П. Проблемні питання формування ефективної системи управління оборонно-промисловим комплексом України / Горбулін В. П., Зубарев В. В., Скурський П. П., Кутовий О. П. – Національна безпека: український вимір. – №4(23). – К., 2009. – С. 11-20.
9. Defense Industrial Base Critical Infrastructure and Key Resources Sector-Specific Plan as input to the National Infrastructure Protection Plan [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dhs.gov>
10. Militarily Critical Technologies List (MCTL) Part II: Weapons of Mass Destruction Technologies. Department of Defense. – February 1998. – Office of the Under Secretary of Defense for Acquisition and Technology. – Washington, D.C. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.fas.org>
11. Critical Technologies Plan for the Committees Services United States Congress. The Department of Defense. 15 March 1989, Revised 5 MAY 1989 [Електронний ресурс]. – Режим доступу – <http://babel.hathitrust.org>