РОЗДІЛ 4
АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 354.32:374

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ЩОДО РОЗВИТКУ ЛІТАКОБУДІВНОЇ ПРОМИСЛОВОСТІ В УКРАЇНІ

STATE POLICY FOR DEVELOPMENT IN UKRAINE AIRCRAFT INDUSTRY

Андрєєва О.О.,
кандидат юридичних наук, науковий співробітник Державного підприємства «Антонов»

У науковій статті розкрито засади державної політики щодо розвитку літакобудівної промисловості в Україні. Проаналізовано чинне законодавство щодо літакобудівної промисловості в Україні. Зроблені висновки та висунуті пропозиції щодо даної теми.

Ключові слова: літак, промисловість, публічна адміністрація, ДП «Антонов», законодавча регламентація.

В научной статье раскрыты основы государственной политики по развитию самолетостроительной промышленности в Украине. Проанализировано действующее законодательство относительно самолетостроительной промышленности в Украине. Сделаны выводы и выдвинуты предложения по данной теме.

Ключевые слова: самолет, промышленность, публичная администрация, ГП «Антонов», законодательная регламентация.

In the scientific article the public policy framework for the development of aircraft construction industry in Ukraine. It analyzed the current legislation regarding Aircraft industry in Ukraine. The conclusions and proposals have been made on this topic.

Key words: aircraft industry, public administration, "Antonov" legislative regulation.

Постановка проблеми. Потреба в здійсненні глибоких реформаційних перетворень, створення сучасної політичної системи, упровадження інноваційних технологій демократичного державного управління змушують переглянути підходи до теоретико-методологічного узагальнення формування та ефективного втілення в життя державної політики, розробка продуктивної моделі якої сьогодні є ключовим завданням, що в остаточному підсумку визначає успішність побудови демократичної, правової та соціальної держави.

Стан дослідження. Значний вплив на вирішення означеної проблеми справили дослідження науковців авіаційної галузі, а саме: А.О. Александрова, П.Д. Дузя, Г.Ф. Петрова, В.С. Савина, В.В. Татарчука, А.О. Харука, В.Б. Шаврова та ін.

Виклад основного матеріалу. Державна політика відіграє надзвичайно важливу роль у суспільному житті. Саме вона має на меті своєчасно виявляти назрілі проблеми розвитку суспільства, аналізувати їх, встановлювати причини виникнення, складність, суперечливість і знаходити шляхи розв'язання. У сфері державної політики приймаються відповідні державно-політичні рішення, спрямовані на розв'язання певної проблеми, яка виникає у тій чи іншій сфері суспільного життя (політичній, економічній, соціальній, культурній, екологічній тощо), розробляються відповідні програми та інструменти їх реалізації.

Дослідження державної політики є надзвичайно важливим з декількох причин:

1) дослідження державної політики – це аналіз розвитку, управління (адміністрування), впровадження й оцінювання ініціатив, рішень та дій;

2) дослідження державної політики – це процес обґрунтованого навчання або вдосконалення на підставі врахування й вивчення помилок та недоліків;

3) кроки змін напряму державної політики стають швидшими й ефективно досконалішими, якщо знання ґрунтуються на законах економіки й політики, глобалізації та професійності.

Під час дослідження державної політики в галузі літакобудівної промисловості джерельно-матеріальною базою дослідження стануть: документи (академічні та спеціалізовані аналітичні огляди матеріалів; дискусійні матеріали з питань політики; офіційні політичні документи; офіційні урядові й політичні заяви, бюлетені, меморандуми тощо; зелені, білі книги – формати документів; поточні (робочі) матеріали про підходи до політики, які проходять процес обговорення; порівняльні матеріали з прикладами; міжнародна ситуація (обстановка) і контекст документів; історична чи словесна (спіч) політика; огляди чи аналізи діючої політики; карта-схема політики чи програми; раціональне в політиці чи програмі); фінансове обрахування; наукові та оцінювальні знання (знання, вміння і навички спеціалістів даної

сфери; експериментальні проекти/рішення; вплив техніки аналізу); людські знання (громадська думка (домінуюча); опитування (інтерв'ю) й консультації; позиція груп інтересів) [1, с.41–42].

Аналіз економічних показників свідчить, що останніми роками літакобудівна промисловість України опинилась у важкому фінансовому становищі. Разом з тим, вона поки що зберігає свій базовий науково-технічний і виробничий потенціал, який дозволив створити і сертифікувати низку зразків авіаційної техніки, що не поступаються світовим аналогам. У той же час слід констатувати той факт, що на внутрішній ринок України активно вторгаються іноземні виробники авіаційної техніки та лізингодавці, авіаційні компанії-авіаперевізники, незважаючи на наявність конкурентоспроможних повітряних суден вітчизняного виробництва нового покоління.

Для дослідження державної політики в галузі літакобудівної промисловості характерним є визначення її поняття, цілей, завдань, напрямків, а також механізмів реалізації. Для визначення доцільних (оптимальних) цілей слід враховувати, що ціль одночасно є продуктом і виробничим фактором аналізу державної політики в галузі літакобудівної промисловості, та виявляти і пояснювати відмінності між цілями й альтернативами політики. Розмежовуючи категорії «цілі», «заходи», «критерії», слід мати на увазі, що взаємозв'язок цілі з результатом загалом дорівнює результативності державної політики, і тому доцільним є врахування притаманних цілестворенню закономірностей.

Зважаючи на особливість функціонування літакобудівної промисловості (велика фондоємність, тривалі цикли виробництва та окупності капітальних вкладень, велика кількість постачальників-контрагентів), остання не може існувати і розвиватися без дієвої державної підтримки.

Саме тому з метою створення сприятливих умов для ефективного використання виробничого, науково-технічного потенціалів, модернізації авіаційних підприємств, активізації інвестиційної діяльності ще у 2001 році було прийнято Закон України «Про державну підтримку літакобудівної промисловості в Україні» [2], який справив визначальний вплив на розвиток національної літакобудівної промисловості.

Нормами даного Закону вперше було визнано літакобудування пріоритетною галуззю економіки України і віднесено науково-дослідні та дослідно-конструкторські роботи по створенню нової авіаційної техніки до категорії критичних технологій; визначено суб'єктів літакобудівної промисловості щодо яких запроваджувалися заходи державної підтримки; види та порядок застосування заходів державної підтримки.

Втім, Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо державної підтримки літакобудівної промисловості в Україні» від 20 січня 2010 року № 1814-VI [3] було внесено зміни до даного Закону, які полягали в зміні назви даного акту та перейменуванні в Закон України «Про розвиток літакобудівної промисловості».

Цим Законом вперше було визначено головні характеристики суб'єктів, відповідно до яких держава визнає їх суб'єктами літакобудування. Так, суб'єктами літакобудівної промисловості відповідно до Закону визнаються юридичні особи – резиденти України, які здійснюють діяльність у галузі літакобудівної промисловості та, згідно із законом, мають відповідні ліцензії, а також відповідні сертифікати на право розробки або виробництва, або ремонту, або переобладнання, або модифікації, або технічного обслуговування авіаційної техніки та авіаційних двигунів та відповідають хоча б двом з таких критеріїв:

– здійснюють розробку авіаційної техніки та авіаційних двигунів, виробництво авіаційної техніки та авіаційних двигунів, ремонт авіаційної техніки та авіаційних двигунів;

– виконують державне чи оборонне замовлення на розробку авіаційної техніки та авіаційних двигунів, виробництво авіаційної техніки та авіаційних двигунів, ремонт авіаційної техніки та авіаційних двигунів;

– забезпечують виконання Україною міжнародних зобов'язань з реалізації міжнародних контрактів з розробки авіаційної техніки та авіаційних двигунів, постачання авіаційної техніки та авіаційних двигунів, виробництва авіаційної техніки та авіаційних двигунів, ремонту авіаційної техніки та авіаційних двигунів.

Перелік суб'єктів літакобудування, щодо яких запроваджено тимчасові заходи державної підтримки, є вичерпним та чітко визначеним постановою Кабінету Міністрів України від 9 червня 2010 року № 405 «Про затвердження переліку суб'єктів літакобудування, щодо яких запроваджуються тимчасові заходи державної підтримки» [4].

Крім того, Законом впроваджено такі заходи державної підтримки літакобудівної промисловості як:

1) суми авансових платежів та попередньої оплати за контрактами підприємств літакобудівної промисловості, отримані від замовників продукції, зараховують на окремі рахунки цих підприємств та використовують лише за цільовим призначенням відповідно до контрактних зобов'язань зазначених підприємств;

2) підприємства до 1 січня 2016 року звільняються від сплати ввізного мита за ввезення на митну територію України матеріалів, комплектуючих виробів і обладнання, що використовуються для потреб розроблення та виробництва авіаційної техніки;

3) підприємства до 1 січня 2016 року звільняються від сплати податку на землю;

4) підприємства до 1 січня 2016 року звільняються від оподаткування операцій із ввезення на митну територію України матеріалів, комплектуючих виробів і обладнання, що використовується для потреб розроблення та виробництва продукції авіаційної промисловості. Операції з продажу продукції, яка вироблена підприємствами літакобудівників за кошти державного бюджету, оподатковуються податком на додану вартість за нульовою ставкою.

Таким чином, як бачимо, на законодавчому рівні чітко визначаються і суб'єкти літакобудівної промисловості, і заходи державної підтримки, однак постає питання дієвості регламентованих положень. Начебто є і пільгові умови для суб'єктів літакобудівної промисловості, і держава законодавчо закріпила визначені заходи підтримки галузі, проте на сьогоднішній день найбільш значними проблемами літакобудівної промисловості все одно залишаються:

– нестача обігових коштів для виконання виробничих програм підприємств;

– відсутність державної підтримки експортерів авіаційної техніки, що призводить до зриву контракту на виконання робіт;

– незначний обсяг виробництва та збуту авіаційної техніки, що призводить до подорожчання останньої та фактичної нерентабельності виробництва;

– зношеність основних фондів підприємств, у тому числі моральний і фізичний знос устаткування технологій;

– недостатній внутрішній попит на українську авіатехніку і складність виходу на російський ринок без кооперації з російськими підприємствами;

– відсутність системи підтримки (стимулювання) попиту на авіаційну техніку (лізинг, субсидування, підтримка експорту, офсет) та ефективних систем довгострокового кредитування зовнішньоекономічних контрактів та лізингу.

Зазначимо, що дестабілізуючим чинником розвитку галузі літакобудування є неефективне управління об'єктами державної власності авіабудівної галузі з боку Міністерства промислової політики України. Утворений з метою об'єднання розробників і виробників авіаційної техніки в єдиний комплекс із централізованим управлінням Державний авіабудівний концерн «Авіація України» не має реальних важелів впливу на підприємства, які є учасниками Концерну. Це призвело до низької ефективності використання бюджетних коштів та коштів, одержаних від виробничої, комерційної, торговельної та іншої господарської діяльності підприємствами, що є учасниками Концерну, а також зриву виконання зовнішньоекономічних контрактів із виробництва та поставки до іноземних держав літаків, комплектуючих до них та іншого обладнання, що завдає шкоди авторитету України на міжнародних ринках авіаційної техніки.

Саме тому було прийнято рішення здійснити невідкладні заходи щодо забезпечення затвердження в установленому порядку Стратегії розвитку вітчизняної авіаційної промисловості та цивільної авіаційної техніки на період до 2020 року, яка була прийнята 27 грудня 2008 року.

Прийнятий нормативно-правовий акт є найбільш впливовим та домінуючим в системі реформування галузі літакобудування на період до 2020 року [5]. Цим нормативно-правовим актом визначено державну політику в авіабудівній галузі щодо виробництва конкурентоспроможної продукції з урахуванням приєднання України до СОТ; стратегічні напрями модернізації та розвитку виробничого, конструкторського, науково-дослідницького і кадрового потенціалу авіабудівної галузі; заходи з прискорення інноваційного розвитку галузі, розвитку високих наукоємних технологій для підвищення науково-технічного потенціалу авіаційної промисловості, укладання відповідних угод про стратегічне партнерство та забезпечення різнопланових прикладних наукових досліджень за участю іноземних партнерів; напрями вдосконалення організаційно-управлінської системи і науково-проектної структури кооперації.

Стратегія визначає, що Україна належить до небагатьох держав, які володіють повним циклом створення авіаційної техніки, і займає значне місце на світовому авіаційному ринку в секторі транспортної та регіональної пасажирської авіації.

Результати дослідження потенціалу підприємств літакобудівної промисловості свідчать про цілком можливе збільшення обсягів розроблення та виробництва авіаційної техніки, зокрема за такими напрямами, як літакобудування регіональних, пасажирських та транспортних літаків, а також надлегкі та легкі літальні апарати, безпілотні літальні апарати.

Так, наприклад, на виставці «Авіасвіт-21» п'ять українських авіакомпаній оформили попереднє замовлення на постачання до двадцяти пасажирських літаків «Ан». За оцінкою експертів, сума операцій досягає 500 мільйонів доларів. [6]. Також державна компанія «Лізингтехтранс» підписала протокол з держпідприємством «Антонов» на закупівлю до 10 літаків Ан-148. До цього вона вже замовила 5 таких машин, з яких дві здані, а виробництво трьох триває. Державна авіакомпанія «Україна» і підприємство «Антонов» підписали протокол про наміри, що передбачає укладення до кінця року контракту на 6 літаків сімейства Ан-148/158/168. У тому числі два лайнери призначено для перевезення перших осіб держави. Авіакомпанії «Аеросвіт», «Донбасаеро» і «Дніправіа» замовили в лізинг п'ять нових літаків Ан-148. До кінця 2011 року флот Ан-148 трьох авіаперевізників збільшиться з 2 до 7 повітряних судів. Сторони мають намір спільно експлуатувати ці авіамашини.

Таким чином, замовлення на готову літакобудівну продукцію з об'єктивних причин не має можливості виконати договірні зобов'язання вчасно. Це сприяє виникненню такого негативного факту, як гальмування виробництва та затягування термінів поставок літаків як національним, так і міжнародним компаніям-замовникам, з якими було підписано угоди. Як результат, втрата довіри та, що найгірше, втрата вигідних контрактів, тобто величезних інвестиційних вливань в літакобудівну промисловість. Саме тому для стабілізації фінансово-економічного становища підприємств літакобудівної промисловості необхідно скористатися зростанням попиту на світовому ринку на пасажирські та транспортні літаки. За таких умов основну увагу потрібно приділити виконанню укладених контрактів на поставку літаків Ан-32, Ан-74, Ан-148, Ан-140-100 та їх модифікацій, що потребує відповідної державної підтримки.

Разом з тим зниження науково-технічного та технологічного потенціалу літакобудівної промисловості, зростання відставання України у цій галузі

від розвинених іноземних держав, неефективність механізмів стимулювання інноваційної діяльності, критичне становище основних виробничих фондів підприємств і структури їх кадрового потенціалу, низька конкурентоспроможність продукції вітчизняної авіаційної промисловості викликають потребу в негайному розв'язанні організаційно-правових, фінансових, економічних та інших проблем її функціонування та розвитку.

Варто відмітити, що положення даної Стратегії прямо передбачають реформування всієї авіаційної промисловості. Разом з тим, приймаючи до уваги той факт, що головною складовою авіаційної промисловості є літакобудівна промисловість, робимо висновок, що частина положень даної Стратегії спрямована і на реформування галузі літакобудування.

Відповідно до положень Стратегії пріоритетними завданнями державної політики в галузі літакобудування є:

1) створення умов для подальшого розвитку літакобудівної промисловості шляхом утворення на базі підприємств літакобудівної промисловості разом з іноземними стратегічними партнерами конкурентоспроможного комплексу українського літакобудування;

2) визначення пріоритетних напрямів розвитку літакобудівної промисловості щодо виробництва конкурентоспроможної авіаційної продукції з урахуванням приєднання України до Світової організації торгівлі;

3) здійснення структурної перебудови літакобудівної промисловості;

4) забезпечення стратегічних напрямів модернізації та розвитку виробничого, конструкторського, науково-дослідницького і кадрового потенціалу літакобудівної галузі;

5) забезпечення підготовки сучасних фахівців шляхом удосконалення навчально-лабораторної бази вищих навчальних закладів авіакосмічного профілю та зміцнення їх науково-педагогічного потенціалу;

6) організація заходів, що прискорюють інноваційний розвиток галузі, впровадження високих наукоємних технологій, укладення угод про стратегічне партнерство і забезпечення різнопланових прикладних наукових досліджень за участю іноземних партнерів;

7) оптимізація структури управління літакобудівною промисловістю на ринкових засадах і запровадження ефективного механізму державного регулювання діяльністю його суб'єктів;

8) створення та запровадження ефективної конкурентоспроможної системи розроблення, виробництва, продажу та післяпродажного обслуговування авіаційної техніки;

9) оптимізація кількісного та якісного складу виробничих потужностей;

10) підвищення рівня підготовки та соціальної захищеності наукових, інженерно-технічних і робітничих кадрів;

11) забезпечення формування державного замовлення на підготовку спеціалістів з вищою освітою в сфері літакобудування;

12) удосконалення законодавчої бази;

13) поступове зменшення бюджетних видатків на розвиток літакобудівної промисловості з подальшим переходом її на самофінансування;

14) створення та забезпечення функціонування за участю держави ефективної системи продажу авіаційної техніки у лізинг;

15) забезпечення у 2009-2012 роках формування державного та державно-оборонного замовлення на продукцію, що виготовляється вітчизняними літакобудівними підприємствами.

Висновок. Як бачимо, зазначені вище пріоритетні завдання державної політики на теоретичному рівні повинні забезпечити всі необхідні умови для ефективного використання виробничого, науково-технічного потенціалу та підвищення експортних можливостей вітчизняного літакобудування, модернізації авіаційних підприємств, активізації інвестиційної діяльності, в тому числі іноземної, збільшення обсягів виробництва та експорту конкурентоспроможних на світовому ринку вітчизняних літаків, двигунів та авіаційного обладнання. Однак, з нашої точки зору, на даному етапі розвитку економіки в Україні важливим завданням державної політики в галузі літакобудування повинна стати постійна, стабільна та в достатній мірі державна фінансова підтримка, яка забезпечить розвиток даної галузі. Адже задекларовані завдання далеко не завжди відповідають дійсності, а без матеріального забезпечення стає неможливим виконання перерахованих завдань.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Тертичка В.В. Державна політика : аналіз і впровадження в Україні : дис. … докт. юрид. наук : спец. 25.00.01 «Теорія та історія державного управління» / В.В. Тертичка ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К., 2004. – 446с.

2. Закон про державну підтримку літакобудівної промисловості в Україні (Відомості Верховної Ради (ВВР)), 2001, N 50, ст.261

3. Про внесення змін до деяких законів України щодо державної підтримки літакобудівної промисловості в Україні : Закон України від 20 січня 2010 р. № 1814-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1814-17.

4. Про затвердження переліку суб'єктів літакобудування, щодо яких запроваджуються тимчасові заходи державної підтримки : Постанова Кабінету Міністрів України від 9 червня 2010 року № 405 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/405-2010-п.

5. Про схвалення Стратегії розвитку вітчизняної авіаційної промисловості на період до 2020 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2008 р. N 1656-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1656-2008-р.

6. П'ять українських авіакомпаній замовили близько 20 пасажирських літаків «Ан» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://investycii.org/news/ekonomika-ukrajiny/litakobuduvanya/p-8217-yat-ukrajinskyh-aviakompanij-zamovyly-blyzko-20-pasazhyrskyh-litakiv-an.html.