

АНАЛІЗ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЇ БАЗИ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ОФСЕТНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

Розглянуто проблемні аспекти щодо законодавчого забезпечення застосування офсету в Україні для отримання реальних можливостей доступу до передових наукових напрацювань і технологій та подальшої співпраці у військово-технічній та науково-технічній сферах з іноземними країнами.

Ключові слова: *офсет, військово-технічне співробітництво, оборонно-промисловий комплекс, озброєння та військова техніка, товари військового призначення та подвійного використання.*

Рассматриваются проблемные аспекты законодательного обеспечения применения офсета в Украине для получения реальных возможностей доступа к передовым научным разработкам, технологиям и дальнейшего сотрудничества в военно-технической и научно-технической сферах с иностранными государствами.

Ключевые слова: *оффсет, военно-техническое сотрудничество, оборонно-промышленный комплекс, вооружение и военная техника, товары военного назначения и двойного использования.*

Considered problematic aspects of the legal enforcement of offset in Ukraine for the real possibilities of access to advanced scientific developments and technologies and further cooperation in military-technical, scientific and technical spheres with foreign countries.

Key words: *offset, military-technical cooperation, defense industrial complex, armament and materials, particular military and dual-purpose products.*

Світовий ринок озброєнь і військової техніки (ОВТ) у XXI ст. характеризується процесами глобалізації, підвищенням вимог покупців до товарів військового призначення (ТВП), що закуповуються, та посиленням конкурентної боротьби серед продавців¹.

Скорочення національних програм озброєння у країнах — провідних виробниках ОВТ і високі ціни сучасного озброєння змушують постачальників активізувати експортну діяльність. Ринок зброї перенасичений пропозиціями і кожний контракт чи угода вимагають від експортерів значних зусиль, особливо це стосується укладання угод з новим покупцем. Крім того, останніми роками на цьому ринку з'явилося багато нових впливових учасників, які з певних позицій потіснили навіть лідерів світового збройового експорту (до нових експортерів можна віднести КНР, ПАР, Індію, а в перспективі — Південну Корею, Туреччину, Бразилію тощо). Крім того, експорт ОВТ вважається одним з головних засобів отримання твердої іноземної валюти, що є ще однією з причин надання державної підтримки цьому бізнесу в умовах світових економічних криз².

Серед імпортерів зброї все більше поширюється практика зустрічних вимог, так званої офсет — компенсація експортером частини витрат імпортеру ТВП на їх закупівлю. Вона здійснюється згідно з законодавчими та нормативними актами країни-імпортера, що регламентують офсетну діяльність. Основне призначення офсетів у випадку відкриття внутрішнього ринку оборонної продукції для міжнародних тендерів — протекція національних інтересів (розвиток оборонної промисловості та економіки, залучення нових технологій, розвиток наукового потенціалу тощо).

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання застосування офсетних угод при закупівлі ОВТ досліджували такі вітчизняні та іноземні фахівці, як В. Артяков, В. Бадрак,

С. Бондарчук, В. Бегма, В. Горбулін, В. Зубарев, В. Копчак, О. Кутовий, Ю. Малишенко, О. Свергунов, П. Скурський, С. Чемезов, С. Химченко та інші. Однак такі важливі питання, як проблемні аспекти щодо законодавчого забезпечення застосування офсету в Україні для отримання реальних можливостей доступу до передових наукових напрацювань і технологій та подальшої співпраці у військово-технічній і науково-технічній сферах з іноземними країнами, що є не менш впливовими, розглянуті недостатньо.

Про необхідність застосування в Україні офсетних програм фахівці заговорили в 2001 р. Це питання мала опрацювати Державна комісія з питань оборонно-промислового комплексу (ОПК). Однак з ліквідацією цієї комісії на якийсь час це питання було забуто. Крім того, закупівля ТВП, яка у попередні роки здійснювалася по імпорту в інтересах українських ЗС та інших силових відомств, була незначною і говорити про офсетні вимоги до постачальників було неактуальним.

Першим офіційним державним документом, у якому неодноразово вказується на необхідність застосування офсету, можна вважати Указ Президента України «Про Концепцію військово-технічного співробітництва України з іноземними державами на період до 2010 року» від 27.08.2003 р. № 913/20033. Знову до цієї теми повернулися в 2005 р. при підготовці Міністерством промислової політики Плану заходів до Державної програми реформування і розвитку оборонно-промислового комплексу України на період до 2010 р.

Необхідно зазначити, що тема офсету раніше порушувалася в основному тільки у зв'язку з необхідністю вирішення завдань національного експорту ОВТ, посилення наших конкурентних позицій на цьому ринку в умовах масового висування країнами-імпортерами зброї офсетних вимог.

Однак ситуація змінилася, виникла гостра необхідність оснащення армії сучасними цифровими засобами зв'язку, впровадження цифрових АСУ, проведення масштабної модернізації основних зразків озброєння і бойової техніки, здійснити які можливо тільки за участі іноземних виробників і розробників, тобто необхідно отримати доступ до сучасних науково-технічних розробок і технологій. Тому ігнорувати можливості, які надає офсет, недоцільно. Крім того, важливість оволодіння практикою офсетів зростає у зв'язку з необхідністю здійснення у недалекому майбутньому диверсифікації постачань ОВТ іноземного виробництва для ЗС України. Офсет застосовують більшість держав світу і вже напрацьовано багато схем, тому сьогодні потрібно лише розібратися у них і взяти найприйнятніші, найвигідніші та найефективніші для України.

Серед проблемних питань нормативної бази визначення офсетної політики в Україні слід виділити насамперед удосконалення механізмів стратегічного планування та реалізації військово-технічної та військово-промислової (оборонно-промислової) політики України, оскільки офсетна політика залежить від них. Сьогодні це набуває особливої актуальності у зв'язку з незадовільним станом реалізації цієї політики та недосконалістю державних програм розвитку озброєння та військової техніки, реформування та розвитку оборонно-промислового комплексу. Проаналізуємо це питання на основі результатів робіт⁴.

У нормативно-законодавчому полі України досі чітко не визначені поняття «військово-технічна політика» та «військово-промислова політика» (ВПП) або «оборонно-промислова політика» (ОПП), хоча вони використовуються. Вперше ці терміни з'явилися в чинному законодавстві у 1991 р. у ст. 3 Закону України «Про оборону України», в якому визначено, що підготовка до оборони у мирний час включає формування та реалізацію військово-технічної та військово-промислової політики держави. Дещо більше про ці поняття сказано у Военній доктрині України, затвердженій Указом Президента від 15.06.2004 р. № 648. У ній зазначається (п.43), що економічне забезпечення воєнної безпеки України здійснюється, зокрема, шляхом формування та реалізації науково обґрунтованої військово-технічної та військово-промислової політики.

Проте замість визначення механізмів формування та реалізації далі йдеться лише про спрямування ВТП та ВПП (п. 47)⁵. Ці аспекти військово-технічної та військово-промислової політики так і не були розроблені та розвинені в чинному законодавстві, зокрема в законах України «Про організацію оборонного планування» та «Про основи національної безпеки». У першому з них, що визначає завдання, принципи, зміст і порядок планування в галузі оборони та координації дій органів державної влади в цій сфері, відсутні вимоги до Державної програми розвитку ОВТ, яка фактично є одним з основних механізмів реалізації військово-технічної та військово-промислової політики. У другому не визначені напрями розвитку Военної організації держави, її технічного переозброєння та вдосконалення ОВТ.

Отже, суть поняття «військово-технічна та військово-промислова політика», механізми її формування та реалізації, перелік документів, якими визначаються основні її завдання та напрями на довгострокову перспективу, порядок їх коригування в українських законах та інших нормативно-правових актах досі невизначені. Внаслідок цього недосконалим залишається й механізм стратегічного оборонного планування розвитку оборонної сфери держави, бракує єдиної методології, не визначений механізм формування та узгодження між собою стратегічних документів оборонного планування. За відсутності порядку розроблення основоположних документів оборонного планування неузгоджені за строками Державна програма розвитку Збройних сил України на 2006–2011 роки, затверджена урядом України у квітні 2008 року, Стратегія розвитку оборонно-промислового комплексу (на період до 2013 року) та інші документи стратегічного планування.

Відсутність в Україні загальнодержавної системи стратегічного оборонного планування зумовила й низку недоліків і неузгодженість заходів Державної програми розвитку ОВТ і Державної програми реформування та розвитку оборонно-промислового комплексу (ОПК). Так, у першій з них не визначені ключові завдання зі створення систем ОВТ, на яких потрібно спрямувати необхідні фінансові, матеріально-технічні та інтелектуальні ресурси, що віднесено пунктом 45 «Военної доктрини України» (2004 р.) до основних принципів економічного забезпечення военної безпеки держави.

Напрями фундаментальних і пошукових досліджень для створення перспективних систем озброєння також визначені без детального обґрунтування, конкретизації завдань і мети. А обсяги їх фінансування майже у 40 разів менші, ніж на фінансування розробок нових і модернізацію існуючих систем (комплексів, зразків) ОВТ, через що не можна сподіватися на отримання будь-яких вагомих результатів. Все це є свідченням відсутності збалансованої та науково обґрунтованої військово-технічної та військово-промислової політики держави, розрахованої на перспективу, що зумовлює необхідність і актуальність розробки в Україні системи поглядів і принципів формування військово-технічної та військово-промислової політики держави на довгостроковий період.

Водночас світовий досвід свідчить, що військово-технічна політика провідних країн світу насамперед спрямована на прискорення створення перспективних зразків нових поколінь озброєння. З цією метою планується проведення численних фундаментальних і пошукових досліджень для виявлення принципово нових видів ОВТ і суттєвого поліпшення тактико-технічних характеристик існуючих систем ОВТ. У США, наприклад, із 70-х років ХХ ст. запроваджена так звана паралельна розробка военно-технічних концепцій зразків ОВТ, суть якої полягає в роздільному створенні їхніх складових. Реалізація такого підходу дає змогу будувати необхідні комплекси ОВТ зі вже готових елементів. Такий модульний принцип побудови комплексів ОВТ забезпечує накопичення резервів для наступного їхнього удосконалення та модернізації. Він є економічно вигідний, оскільки забезпечує своєчасне виробництво ефективніших зразків, меншого їх типуажу з широкими можливостями модернізації застарілих зразків ОВТ⁶.

Саме тому постійно збільшується частка витрат на ці цілі у провідних країнах світу. Взірцем цього є США та Франція, частка витрат яких на фундаментальні й пошукові

дослідження сягає 10-15 % від загальних обсягів фінансування науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт. Співвідношення між обсягами фінансування фундаментальних, прикладних досліджень і розробок у КНР зберігається на рівні 1:3:67.

Водночас у розвинутих країнах світу ВТП та ОПП розглядається як один із механізмів стратегії воєнної політики держави, як система науково обґрунтованих поглядів з питань розвитку озброєння та ОПК, що дає змогу здійснювати вибір пріоритетів, певного напрямку та послідовності дій держави у цій сфері. Вона формується шляхом проведення досліджень воєнної безпеки, врахування факторів економічного, науково-технічного виробничо-технологічного та іншого змісту з використанням комплексного та системного підходів. Завдяки цьому ВТП та ОПП стають головними інструментами з практичної реалізації досягнень науково-технічного прогресу у воєнній сфері промисловості з метою підтримки технічного оснащення ЗС на рівні сучасних вимог. По суті, вони відіграють роль генератора наукових ідей та розробок ОВТ, дають вихідні дані для планування розвитку ОПК та видатків оборонного бюджету. Розвиток промисловості для виробництва ТВП збільшує чисельність робочих місць, наповнення бюджету та поліпшує торговельний баланс при експорті ТВП тощо. А при визначеній стратегії розвитку ОПК вже можна говорити про спрямованість офсетних програм при імпорті ТВП.

Обов'язковими стадіями формування ВТП та ОПП є здійснення оперативної-стратегічних розрахунків, аналізу застосування засобів ведення збройної боротьби та встановлення прогнозу їхнього розвитку, на основі результатів яких і видається відповідний документ стратегічного планування. У США, наприклад, міністерствами видів збройних сил регулярно розробляються такі довгострокові прогнози, як «Наукові можливості», «Технічні можливості» та «Концепції перспективних систем». Поряд із загальнодержавною воєнно-технічною концепцією на їхній основі розробляються окремі функціонально орієнтовані воєнно-технічні концепції. Розробка важливих документів стратегічного планування — складників військово-технічної та оборонно-промислової політики — здійснюється і ЄС. Так, у 2007 р. затверджена Стратегія розвитку Європейської оборонної технологічної і промислової бази, схвалені засади розвитку Європейської стратегії досліджень технологій в оборонній сфері EDRTS (European Defence Research & Technology Strategy), План розвитку оборонних можливостей ЄС та інші документи⁸.

Активні заходи для формування ВТП та ОПП здійснюються у Російській Федерації. 5 лютого 2010 р. указом президента РФ було введено в дію нову Воєнну доктрину Росії (яка замінила варіант 2000 р., що діяв раніше), а також «Основи державної політики в галузі ядерного стримування до 2020 року». В «Основах воєнно-технічної політики РФ на період до 2015 року та подальшу перспективу», яка затверджена президентом РФ у 2003 р., визначені завдання й напрями ВТП та ОПП на довгострокову перспективу (10 років і більше). У процесі підготовки цього документа системно враховано низку факторів і поглядів, а також об'єктивні дані у цій сфері. Тобто запроваджений принцип тісної співпраці промисловості й науки в інтересах створення нових, передових технологій та прогресивних матеріалів для новітніх базових поколінь ОВТ.

Важливим аспектом ВТП Росії є її спрямованість на створення сучасних механізмів державного управління та нарощування державної підтримки ОПК, вдосконалення нормативно-правової бази формування та реалізації державного оборонного замовлення та функціонування ОПК в умовах ринкової економіки. У цьому контексті обговорюються питання розробки федерального закону «Про оборонний бюджет» з метою вдосконалення механізму реалізації закону «Про державне оборонне замовлення», що дасть змогу завершити формування законодавчої бази, яка регулює відносини держави з ОПК та розширення офсетних програм при імпорті ТВП⁹.

Ці приклади свідчать, що українська нормативно-правова база у сфері стратегічного оборонного планування, зокрема з формування та реалізації державної ВТП та ОПП, потребує подальшого вдосконалення з урахуванням апробованих у світовій практиці під-

ходів і механізмів. Водночас слід відзначити, що в Україні існує позитивний приклад створення цілісної системи прогнозних і програмних документів у сфері соціального та економічного розвитку України. Законом України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» чітко визначені правові, економічні та організаційні засади формування таких документів, встановлений загальний порядок їхнього розроблення, затвердження та виконання.

З огляду на викладене, для формування на реалізації офсетної політики необхідно запровадити комплекс заходів для завершення формування цілісної системи оборонно-го планування, зокрема, у сфері ВТП та ОПП, а потім сформувати систему офсетної діяльності.

В Україні з 2010 р. почалася реальна робота з формування нормативно-правової бази документів, які регламентують національну офсетну діяльність. У Закон України «Про державне оборонне замовлення» введено поняття компенсаційні (офсетні) договори при імпорті ТВП. Прийнято Постанову КМУ від 20.04.2011 № 432 «Про затвердження Порядку укладення компенсаційних (офсетних) договорів та видів компенсацій, що можуть надаватися за компенсаційними (офсетними) договорами».

Прийняття таких нормативних актів (Закону України та постанови КМУ) — це вже крок вперед на шляху до формування офсетної політики держави. Однак цього, як свідчить світовий досвід, дуже мало.

Таким чином, аналіз нормативно-правової бази формування та реалізації офсетної політики, ВТП та ОПП в Україні показує, що на системному рівні є такі недоліки: 1) відсутність реальної, а не декларативної державної підтримки забезпечення економічної безпеки та оборонної безпеки на рівні, який відповідає сучасним загрозам і викликам. У державі на рівні політичної та воєнної еліти не досягнуто згоди щодо важливості ВТП, ОПП та офсетних механізмів у системі забезпечення воєнної безпеки та сталого розвитку України; 2) відсутність нормативних документів, які визначають спрямованість ВТС України з іноземними країнами; систему управління та контролю за цією сферою діяльності; обов'язки і порядок взаємодії суб'єктів ВТС та офсетної діяльності; 3) відсутність ефективної вертикальної структури державного управління формування та реалізації політики ВТС України з використанням офсетних програм. Механізми формування офсетної політики, ВТП та ОПП, перелік документів, якими визначаються основні їхні завдання та напрями на довгострокову перспективу, а також порядок їх коригування відсутні; 4) відсутність вивчення та застосування передового досвіду офсетної практики в державі.

Розподіл проблем за зазначеними групами має достатньо умовний характер, оскільки вони взаємопов'язані одним причинно-наслідковим вузлом.

На формування та реалізацію офсетної та військово-технічної політики впливає низка обмежень, які також принципово не враховуються:

цілі та завдання технічного переоснащення ЗСУ у нормативно-правому полі не конкретизовані, а майбутнє розвитку ОВТ в перспективі 15-20 років для ЗСУ не визначено. Особливо це стосується систем озброєння, вартість яких дуже велика та може сягнути десятки мільярдів гривень і більше. До таких систем належать літаки, комплекси ППО, кораблі тощо. Визначення перспективи розвитку таких ОВТ зумовлене тим, що терміни їх розробок і випробувань, підготовки до експлуатації в ЗСУ та серійного виробництва в ОПК довгострокові, можуть охоплювати не одне десятиріччя;

у чинній нормативно-правовій базі взагалі немає офіційного визначення сектора безпеки, незважаючи на його застосування у стратегічних документах з розвитку системи забезпечення національної безпеки (СЗНБ). При цьому західні вчені та фахівці мають свій підхід до цього поняття, який не можна застосовувати безпосередньо в Україні. Необхідно його адаптувати до умов України, враховуючи таких суб'єктів СЗНБ, як Воєнна організація держави (ВОД), правоохоронні, розвідувальні та контррозвідувальні органи, оборонно-промисловий та науковий комплекси тощо.

Вивчення світового досвіду формування та реалізації офсетної політики в умовах світових економічних і фінансових криз є актуальним питанням з точки зору формування та реалізації ефективної ВТП при виконанні державних цільових програм із переозброєння та реформування Збройних сил, розробки відповідної нормативної бази.

1. *Оборонна політика України на початку XXI століття: монографія* / В. П. Горбулін (кер. авт. кол.), В. М. Бегма, В. М. Шемаєв, С. П. Мокляк, Ю. Ю. Шимов, Н. Г. Діденко. — К.: Інтертехнологія, 2009. — С. 72. 2. *Щорічник SIPRI 2008: Озброєння, роззброєння та міжнародна безпека*: Пер. з англ. / Стокгольм. міжн. інст. дослідження миру; Укр. центр екон. і політ. досліджень ім. О. Разумкова; Редкол. укр. вид.: Л. Шангіна (гол. ред.) та ін. — К.: Заповіт, 2009. — 520 с.; *Щорічник SIPRI 2009: Озброєння, роззброєння та міжнародна безпека*: пер. з англ. / Стокгольм. міжн. інст. дослідження миру; Укр. центр екон. і політ. досліджень ім. О. Разумкова; Редкол. укр. вид.: Л. Шангіна (гол. ред.) та ін. — К.: Заповіт, 2010. — 464 с.; *Щорічник SIPRI 2010: Озброєння, роззброєння та міжнародна безпека*: Пер. з англ. / Стокгольм. міжн. інст. дослідження миру; Укр. центр екон. і політ. досліджень ім. О. Разумкова; редкол. укр. вид.: Л. Шангіна (гол. ред.) та ін. — К.: Заповіт, 2011. — 472 с. 3. *Концепція ВТС України з іноземними державами на період до 2010 року*: Указ Президента України від 27 серпня 2003 року № 913/2003. 4. *Зубарєв, В. В., Ленков С. В., Селюков О. В., Скурський П. П.* Шляхи вибору стратегічних напрямів модернізації та реформування оборонної промисловості України // *Наука і оборона*. 2008,— №1.— С. 33-38; *Горбулін, В.П., Зубарєв В.В., Скурський П.П., Химченко С.М.* Військово-технічна та військово-промислова політика України: проблеми формування та реалізації. *Національна безпека: український вимір*. — №3 (22) — 2009. С. 5-11. 5. *Горбулін, В.П., Зубарєв В.В., Скурський П.П., Химченко С.М.* Цит. праця. — С. 5-11. 6. Там само. 7. Там само. 8. Там само. 9. *Коротченко И.* Проблемы реализации военно-технической политики России // *Еженедельник «ВПК»*. — 2010. — № 32 (49). — 25 августа.