



DCAF

a centre for security,
development and
the rule of law



ЦЕНТР РАЗУМКОВА



Ministry of Foreign Affairs of the
Netherlands

МОНІТОРИНГ ВИКЛИКІВ УРЯДУВАННЮ В СЕКТОРІ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ



МАТЕРІАЛИ ШОСТОЇ МІЖНАРОДНОЇ КОНФЕРЕНЦІЇ
“УРЯДУВАННЯ В СЕКТОРІ БЕЗПЕКИ:
ВИРОБНИЦТВО, ПРОДАЖ І ЗАКУПІВЛЯ ОЗБРОЄНЬ”
1-2 лютого 2017р., Київ, Україна

КИЇВ-2017

6
КОНФЕРЕНЦІЯ



DCAF
a centre for security,
development and
the rule of law



ЦЕНТР РАЗУМКОВА



Ministry of Foreign Affairs of the
Netherlands

МОНІТОРИНГ ВИКЛИКІВ УРЯДУВАННЮ В СЕКТОРІ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

**Матеріали шостої міжнародної конференції
“Урядування в секторі безпеки:
виробництво, продаж і закупівля озброєнь”
1-2 лютого 2017р., Київ, Україна**

Редактори:

Філіпп Флурі, директор відділу Східної Європи,
Південного Кавказу та Центральної Азії, DCAF

Олексій Мельник, співдиректор програм зовнішньої політики
та міжнародної безпеки, Центр Разумкова

Літературні редактори:

Річард Штайн, DCAF

Микола Сунгуровський, Центр Разумкова
Олександра Бритоусова, Центр Разумкова

Дизайн і макет: Тетяна Овсяник, Олександр Шаптала

У цьому виданні опубліковані результати шостої Міжнародної конференції “Урядування у секторі безпеки: виробництво, продаж і закупівля озброєнь”. Конференція була присвячена обговоренню питань розвитку ефективної системи урядування у сфері виробництва, продажу і закупівлі озброєнь та військової продукції як невід’ємної частини комплексного процесу реформ у секторі безпеки.

До участі у дискусії були запрошені представники широкого кола учасників процесів виробництва, продажу і закупівлі озброєнь: міністерств і відомств, Парламенту, державного та приватного секторів оборонної промисловості, науково-дослідних установ, неурядових організацій, ЗМІ, а також міжнародні експерти.

Оцінки, висновки і пропозиції, висловлені учасниками конференції, не обов’язково збігаються з офіційними позиціями Женевського центру демократичного контролю над збройними силами (DCAF), Центру Разумкова та Уряду Королівства Нідерландів.

Публікація здійснена у рамках проекту “Моніторинг викликів урядуванню у секторі безпеки України”, що реалізується DCAF спільно з Центром Разумкова та за фінансової підтримки Королівства Нідерланди.

© DCAF, 2017

© Центр Разумкова, 2017

© Видавництво “Заповіт”, 2017

З М І С Т

I. ВСТУП	5
II. УРЯДУВАННЯ В СЕКТОРІ БЕЗПЕКИ: ВИРОБНИЦТВО, ПРОДАЖ І ЗАКУПІВЛЯ ОЗБРОЄНЬ	6
<i>Основні тези та висновки</i>	6
III. ВІТАЛЬНІ ВИСТУПИ	
Філіпп ФЛУРІ.....	16
Олег ГЛАДКОВСЬКИЙ.....	17
IV. СЕСІЯ I. ВИРОБНИЦТВО, ПРОДАЖ І ЗАКУПІВЛЯ ОЗБРОЄНЬ: ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ТА РИНКОВА ЕКОНОМІКА	20
КОНЦЕПЦІЯ РЕФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ ОБОРОННО-ПРОМИСЛОВОГО КОМПЛЕКСУ УКРАЇНИ (КОНЦЕПЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ЦІЛЬОВОЇ ПРОГРАМИ-2021) Юрій БРОВЧЕНКО	21
ПОСИЛЕННЯ ЕКОНОМІЧНОГО ПОТЕНЦІАЛУ УКРАЇНИ ШЛЯХОМ ТРАНСФОРМАЦІЇ СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ Віталій БЕГМА.....	25
СПІВПРАЦЯ МІЖ ПРИВАТНИМИ ПІДПРИЄМСТВАМИ Олег ВИСОЦЬКИЙ.....	29
ПРОБЛЕМИ НАЛАГОДЖЕННЯ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА І ШЛЯХИ ЇХ РОЗВ'ЯЗАННЯ Артем В'ЮННИК	31
ВІЙСЬКОВО-ТЕХНІЧНЕ СПІВРОБІТНИЦТВО З КРАЇНАМИ-ПАРТНЕРАМИ: ПРИНЦИПИ І КРАЩІ ПРАКТИКИ Тодор ТАГАРЕВ	33
НЕГАТИВНІ УРОКИ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ НАД УДОСКОНАЛЕННЯМ УРЯДУВАННЯ ОБОРОННО-ПРОМИСЛОВИМ КОМПЛЕКСОМ Георгій КРЮЧКОВ.....	37
V. СЕСІЯ II. НАЦІОНАЛЬНА СИСТЕМА УПРАВЛІННЯ ТА КОНТРОЛЮ ВИРОБНИЦТВА, ПРОДАЖУ І ЗАКУПІВЛІ ОЗБРОЄНЬ	39
ПОТРЕБИ І ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ОБОРОННОЮ ПРОМИСЛОВІСТЮ В УКРАЇНІ Олексій СКРИПНИК	40
УРЯДУВАННЯ У СЕКТОРІ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ: ВИРОБНИЦТВО, ПРОДАЖ І ЗАКУПІВЛЯ ОЗБРОЄНЬ Денис ГУРАК.....	42
ПОТРЕБА ФОРМАЛІЗАЦІЇ ПРОЦЕСУ ВРЯДУВАННЯ Марк ОПГЕНОРЗ.....	50

РОЛЬ, ПОВНОВАЖЕННЯ І КРАЩІ ПРАКТИКИ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО НАГЛЯДУ ЗА ВИРОБНИЦТВОМ, ПРОДАЖЕМ І ЗАКУПІВЛЕЮ ОЗБРОЄНЬ	
<i>Тодор ТАГАРЄВ</i>	53
БОРОТЬБА З КОРУПЦІЄЮ – ШЛЯХ ПРИСКОРЕННЯ РЕФОРМ	
<i>Єва АНДЕРСОН</i>	56
ОРГАНІЗАЦІЙНІ ПРОБЛЕМИ УПРАВЛІННЯ ВИКОНАННЯМ ДЕРЖАВНОГО ОБОРОННОГО ЗАМОВЛЕННЯ	
<i>Віктор ПЛАХУТА</i>	59
Доповіді, надані учасниками Конференції	
Проблеми реформування оборонної промисловості України	
<i>Микола СУНГУРОВСЬКИЙ</i>	62
Проблеми і шляхи удосконалення врядування у сфері закупівель, експорту/імпорту озброєнь і військової техніки в Україні	
<i>Валентин БАДРАК</i>	74
VI. СЕСІЯ III. МІЖНАРОДНЕ ВІЙСЬКОВО-ТЕХНІЧНЕ (ОБОРОННО-ПРОМИСЛОВЕ) СПІВРОБІТНИЦТВО	87
ВІЙСЬКОВО-ТЕХНІЧНЕ СПІВРОБІТНИЦТВО УКРАЇНИ З НАТО ТА ЄС	
<i>Ігор ПАВЛОВСЬКИЙ</i>	88
РЕГУЛЮВАННЯ ЕКСПОРТУ/ІМПОРТУ ОЗБРОЄНЬ І ВІЙСЬКОВОЇ ТЕХНІКИ В УКРАЇНІ	
<i>Валентин БАДРАК</i>	92
ВІЙСЬКОВО-ПРОМИСЛОВЕ СПІВРОБІТНИЦТВО З КРАЇНАМИ НАТО	
<i>Едвард ХАНТЕР КРІСТІ</i>	97
ВИРОБНИЦТВО, ПРОДАЖ І ЗАКУПІВЛЯ ОЗБРОЄНЬ: КРАЩІ МІЖНАРОДНІ ПРАКТИКИ	
<i>Адріан КЕНДРІ</i>	100
ВИРОБНИЦТВО, ПРОДАЖ І ЗАКУПІВЛЯ ОЗБРОЄНЬ: АМЕРИКАНСЬКИЙ РИНОК	
<i>Джеймс ГРІН</i>	103
VII. ВІЙСЬКОВО-ТЕХНІЧНА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ: ВНУТРІШНІЙ ТА ЗОВНІШНІЙ ВИМІРИ	
ОБГОВОРЕННЯ В РОБОЧІЙ ГРУПІ I	107
VIII. МІЖНАРОДНІ ІНСТРУМЕНТИ, НУО ТА ЗМІ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ НЕЗАЛЕЖНОГО НАГЛЯДУ ЗА ВИРОБНИЦТВОМ, ПРОДАЖЕМ І ЗАКУПІВЛЕЮ ОЗБРОЄНЬ	
ОБГОВОРЕННЯ В РОБОЧІЙ ГРУПІ II	111

ВСТУП

Проект “Моніторинг проблем урядування у секторі безпеки України” реалізується Женевським центром демократичного контролю над збройними силами (DCAF), спільно з Центром Разумкова, за фінансової підтримки Королівства Нідерландів. Завдяки зазначеному Проекту стала можливою ця публікація, яка, на думку авторів, сприятиме реалізації визначених цілей з підвищення обізнаності громадян, розширенню обговорень і налагодженню зв'язків з питань демократичного нагляду та кращих практик управління сектором безпеки України.

Метою Проекту є сприяння публічному обговоренню та розширенню можливостей доступу до вітчизняного та міжнародного досвіду врядування у секторі безпеки шляхом створення джерел інформації українською та англійською мовами у друкованих виданнях, на тематичному веб-сайті www.ukrainesecuritysector.com, а також висвітлення перебігу та результатів дискусій у ЗМІ. Два загальнонаціональні соціологічні опитування у рамках проекту мають на меті налагодження зворотного зв'язку, з'ясування рівня поінформованості та думки громадян стосовно питань безпеки, демократичного врядування у секторі безпеки.

У рамках шостої конференції за участі багатьох зацікавлених сторін обговорені поточні проблеми та перспективи вдосконалення військово-технічної політики та врядування оборонною промисловістю України. Головними темами обговорень були стан і перспективи розвитку оборонної промисловості, проблеми запровадження належного врядування у сфері розробки, виробництва, продажу та закупівлі озброєнь і військової техніки, державно-приватне партнерство та військово-технічне співробітництво з іноземними партнерами, парламентський нагляд в оборонно-промисловому секторі.

Власні погляди на головні проблеми висловили вітчизняні та міжнародні фахівці, парламентарі, урядовці, представники приватних підприємств, громадські активісти, представники регіональних і міжнародних організацій.

Учасники Конференції висловлюють сподівання, що розроблені ними рекомендації Парламенту, Президенту, Уряду, профільним органам управління, громадському сектору будуть реалізовані та сприятимуть підвищенню ефективності сектору безпеки України в цілому та оборонно-промислового сектору зокрема.

*Д-р Філіпп Флурі,
директор відділу Східної Європи,
Південного Кавказу та
Центральної Азії, DCAF*

*Олексій Мельник,
співдиректор програм зовнішньої
політики та міжнародної безпеки,
Центр Разумкова*

УРЯДУВАННЯ В СЕКТОРІ БЕЗПЕКИ: ВИРОБНИЦТВО, ПРОДАЖ І ЗАКУПІВЛЯ ОЗБРОЄНЬ

ОСНОВНІ ТЕЗИ ТА ВИСНОВКИ

Під час пленарних засідань і дискусій у робочих групах учасники Конференції намагалися знайти відповіді на важливі проблемні питання, що вимагають уваги з боку держави та суспільства у процесі реформування української оборонної промисловості. Наведені головні тези та висновки є стислим викладом результатів дводенного обговорення.

Стан оборонної промисловості: загальні оцінки

Упродовж двох десятиліть незалежності в Україні панувала думка, що кінець холодної війни, Будапештський меморандум, “великий договір” про дружбу з РФ, міжнародне право є достатніми гарантіями непорушності кордонів України. Був обраний шлях на скорочення армії і конверсію залишків оборонної промисловості. За умов мізерних обсягів державного оборонного замовлення одні оборонні компанії змушені були шукати ринки збуту за межами країни, інші – перетворюватися на банкрутів.

Зрештою в Україні сформувалася вкрай неефективна структура оборонної промисловості: невелика кількість успішних компанії, орієнтованих на експорт, значна частина якого спрямовувалася до Росії; певна кількість підприємств, що ледь тримаються на плаву за рахунок невеликих, спонтанних державних замовлень і підрядів від компаній першої групи; решта – переважно збиткових підприємств, що є тягарем для державного та місцевих бюджетів.

Час від часу питання реформування оборонної промисловості ставали предметом обговорення Парламенту та виконавчої влади, але державні рішення або не впливали на загальний тренд, або ж не виконувалися та зводилися переважно до боротьби за фінансові потоки.

Зіткнувшись з агресією Росії – після років відвертого знищення безпекового сектору, – нова українська влада змушена вживати екстрених заходів з відновлення обороноздатності, в т.ч. силами державного і приватного секторів оборонної промисловості. Головні зусилля за умов відкритої агресії спрямовані на задоволення потреб силових структур в озброєннях і військовій техніці (ОВТ) за рахунок їх ремонту та модернізації. Це забезпечило підтримання технічного оснащення Збройних Сил (ЗС) та інших силових структур на рівні, достатньому для стримування агресії. Певну роль у цьому відіграла допомога західних партнерів.

Але після трьох років від початку війни дедалі очевиднішою стає потреба формування системи, здатної забезпечувати нагальні та перспективні потреби оборони на основі власного виробництва та з використанням можливостей

міжнародної кооперації. Виробничі потужності оборонних підприємств України здатні сьогодні забезпечити близько третини потреб в ОВТ. У короткостроковій перспективі Україна змушена буде компенсувати дефіцит ОВТ за рахунок імпорту.

Зусилля, насамперед, мають бути зосереджені на усуненні проблем, що заважають виводу оборонної промисловості України із занепаду. **Загальними проблемами, що гальмують розвиток галузі, є наступні:**

- неповнота та суперечливість нормативно-правової бази, що стримує ініціативу та недостатньою мірою стимулює оборонні підприємства до розвитку;
- неефективне державне управління, головними недоліками якого є: брак політичної волі та надмірний популізм; низька якість і неузгодженість державних програм; недостатні обсяги та недосконалі цільова спрямованість державного оборонного замовлення (ДОЗ), нерегульованість механізмів лобювання; низький рівень виконавської дисципліни; відсутність ефективної координації та механізмів участі державних органів в управлінні підприємствами; недостатнє врахування ринкових механізмів, кон'юнктури ринків і реальних можливостей із забезпечення конкурентоспроможності оборонних підприємств;
- дефіцит якісних управлінських, наукових, інженерних і технічних кадрів, “кадровий голод” на підприємствах;
- високий рівень ресурсоспоживання та низька рентабельність підприємств, що заважає підвищенню конкурентоспроможності їх продукції на зовнішніх ринках;
- низька інвестиційна привабливість підприємств та ускладнений доступ до кредитних ресурсів;
- політичні обмеження на доступ до іноземних джерел підвищення технологічного рівня виробничих потужностей оборонних підприємств.



У складній ситуації, коли на першому місці стоять питання забезпечення обороноздатності держави, запровадження в повному обсязі реформ, обіцяних під час Революції гідності, виявляється не завжди доцільним. Виходячи з реальних потреб і можливостей, виправданими можуть вважатися: створення елементів, яких немає в наявній системі безпеки (зокрема, виробництво боеприпасів, постачання дефіцитних компонентів шляхом їх імпортування та залучення приватного сектору для імпортозаміщення); зміни елементів, які не працюють або працюють погано (управління, зокрема планування та формування ДОЗ, ціноутворення ліцензування, сертифікація тощо). Реструктуризацію галузі та оборонних підприємств, яка може призвести до тимчасового зниження їх ефективності, доцільно здійснити пізніше.

У контексті реформування системи виробництва та закупівлі озброєнь, упродовж останніх трьох років були ухвалені десятки рішень, у т.ч. концептуальних, внесені зміни до нормативно-правової бази. Суб'єктами державного і приватного секторів здійснюються практичні кроки. Але, з огляду на реальні результати, цього виявляється недостатньо.

Управління виробництвом та закупівлею оборонної продукції

Досить поширеною є громадська та експертна думка, що головними проблемами в управлінні оборонно-промисловим сектором є брак політичної волі, корупція, безсистемність, небажання запроваджувати у практику врядування засади стратегічного менеджменту. Все це свідчить про традиційний брак відповідальності на всіх рівнях формування та реалізації державної політики, без чого не можна розраховувати на бажані результати реформ.

Створення нових і внесення змін до чинних законодавчих актів мають розглядатись як нормативно-правова підтримка процесів реформування, – для чого самі ці процеси мають бути чітко та офіційно визначені у відповідних концепціях, стратегіях, програмах. Ці документи мають бути жорстко структуровані за змістом і часом їх розробки. Саме в них має бути закладений алгоритм реформ і керівництва їх реалізацією. Ці документи мають стати основою визначення потреб у ресурсах, забезпечення координації, цілісності дій, визначення правил і ролей всіх учасників процесів функціонування та розвитку оборонної промисловості. Назріла необхідність припинення практики “ручного управління” та переходу від неї до стратегічного менеджменту з урахуванням здобутків і недоліків західних моделей.

Ключову роль у прийнятті найбільш важливих стратегічних рішень стосовно реалізації реформ у секторі безпеки і оборони відіграє Рада національної безпеки і оборони (РНБО) України. Координація заходів реформування сфери виробництва озброєнь, розвитку та технологічного оновлення вітчизняної оборонної промисловості, інтеграції її у світовий ринок здійснюється Міжвідомчою комісією з питань оборонно-промислового комплексу, а координація питань експорту та імпорту товарів військового призначення та подвійного використання – Міжвідомчою комісією з політики військово-технічного співробітництва та експортного контролю при РНБО. У цьому ланцюзі не вистачає виконавчого органу, що відповідав би за формування та реалізацію державної політики в секторі оборонної промисловості.

Попри певні розбіжності в підходах і деталях, більшість експертів підтримують ідею створення міжвідомчого органу виконавчої влади зі спеціальним статусом, який би відповідав за формування військово-технічної політики. У березні 2016р. Президент України підписав Указ “Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016 року “Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України”, яким передбачене створення центрального органу виконавчої влади, відповідального за розробку та реалізацію оборонно-промислової політики. Рік потому такий орган ще не створений. Наразі ця функція покладена на Міністерство економічного розвитку і торгівлі (МЕРТ), яке не має достатніх спроможностей для її ефективного виконання і де-факто цю роль перебрав “Укроборонпром”.

27 січня 2017р. Верховною Радою схвалено проект основних показників державного оборонного замовлення на 2017р. та 2018-2019рр., чим уперше запроваджено трирічний період планування закупівель ОВТ, що забезпечить раціональне використання виробничих потужностей оборонних підприємств. Цим же рішенням поставлено завдання стосовно збільшення обсягу державних гарантій для кредитування розвитку ОВТ і виробничої бази оборонних підприємств, а також стосовно спрощення механізму отримання державних гарантій.

Система закупівель і спосіб формування та виконання ДОЗ страждають від системного недоліку в побудові трикутника “ЗС – ОПК – експорт/імпорт”, коли на вершині трикутника були саме прибутки від експорту ОВТ, а не розвиток ЗС. Певною зоною напруженості є конфлікт інтересів військового відомства та “Укроборонпрому”: пріоритети в розробці, виробництві та закупівлі ОВТ, повноваження, ресурси. Одним з елементів наявної структури системи закупівель є замовлення ОВТ військовим відомством через “Укроборонпром”. За оцінками фахівців, у разі закупівлі озброєнь безпосередньо військовим відомством вартість ОВТ може бути нижчою приблизно на 40%.

За всієї специфіки сфери оборонних закупівель, завданням державних регуляторних органів є компетентне визначення правил і норм діяльності юридичних осіб, а також контроль їх дотримання. У багатьох країнах є приклади регуляторних органів, у штаті яких спільно працюють фахівці з права, економіки, промисловості, які перевіряють ефективність стимулів, рентабельність та обґрунтованість правил, норм, цінових показників.

Період, коли повномасштабні реформи є проблематичними, треба максимально використати для підготовки стратегії і програми реформ, проведення заходів, інваріантних до будь-якої моделі оборонної промисловості (боротьба з корупцією, налагодження механізмів кредитування, оподаткування, ліцензування, ціноутворення тощо).

Державно-приватне партнерство

Парадигма та реальні відносини держави і компаній-виконавців ДОЗ побудовані на нормативно-правовій базі, сформованій ще за радянських часів, коли не було приватних компаній.

Світова практика свідчить, що ефективним способом виконання завдань технічного оснащення ЗС (та інших силових структур), модернізації парку ОВТ

і реформування оборонної промисловості є державно-приватне партнерство. Приватний сектор, на відміну від державного, має більшу гнучкість, оперативність реагування на нові потреби та виклики, є джерелом нових підходів і технологій, нестандартних рішень. Десятки приватних структур уже довели здатність виробляти конкурентоспроможні та рідкісні номенклатури ОВТ.

Наявні державні механізми регулювання відносин у сфері розробки, виробництва та закупівлі продукції та послуг оборонного призначення, особливо процедури формування, розподілу ДОЗ, оподаткування та ціноутворення роблять економічно не вигідним співробітництво приватних компаній з державою.

Багато оборонних підприємств, у т.ч. приватного сектору (за винятком розвинутих), через фінансові та інші обмеження політичного, правового та адміністративного характеру не мають належних систем внутрішнього експортного контролю, що значною мірою обмежує їх експортні спроможності та здатність до розвитку.

В Україні існує система прихованого лобізму, зокрема стосовно певних приватних підприємств, які або належать представникам влади, або певним чином нею контролюються.

У контексті розвитку державно-приватного партнерства потрібно уникати внутрішньої неконструктивної конкуренції і сприяти налагодженню ефективної кооперації оборонних підприємств різних форм власності. Ключовими етичними принципами в оборонній промисловості мають бути чесна конкуренція та довіра.

Розвиток державно-приватного партнерства вимагає політичної, правової, економічної і фінансової підтримки з боку держави, вмілого стимулювання та спрямування розвитку в потрібних напрямках. Саме поєднання переваг державного і приватного секторів може стати надійною базою виконання поточних завдань і рушієм реформ.

Військово-технічне співробітництво та інвестиційна діяльність

Україна є визнаним на міжнародних ринках виробником та експортером окремих видів продукції оборонного призначення та подвійного використання, належить до *Top-20* найкрупніших експортерів звичайних озброєнь. Водночас, її оборонна промисловість не здатна в повному обсязі задовольнити потреби оборонного сектору.

Важливим фактором підтримання та розвитку потенціалу ЗС і оборонної промисловості є міжнародна співпраця. Україна є учасником усіх режимів експортного контролю, в рамках міжнародних договорів взяла на себе зобов'язання у сферах забезпечення безпеки, контролю над озброєннями та їх нерозповсюдження, ратифікувала Угоду про асоціацію з ЄС, бере участь у розвитку міжнародної договірно-правової бази у сфері військово-технічного співробітництва, активно шукає шляхи розширення співпраці з іноземними країнами.

Одним з ключових напрямів міжнародного військово-технічного співробітництва (ВТС) для України є співпраця з НАТО. Альянс і країни-члени значно активізували різнопланову підтримку реформ в Україні, в т.ч. у форматі трастових

фондів. Україна бере участь у проектах Агентства НАТО з підтримки та постачання (*NSPA*), в системі кодифікації НАТО. Міністерством оборони досягнуті певні результати у сферах логістики ЗС і переходу на стандарти НАТО. Завершується перехід на другий рівень співпраці – участь України в системі кодифікації НАТО.

З урахуванням положень Комплексного пакета допомоги НАТО Україні, підписана Дорожня карта забезпечення пріоритетних напрямів: удосконалення сил і засобів ЗСУ, співпраця у сфері стандартизації і кодифікації; реформування української оборонної промисловості; участь в ініціативі НАТО “Розумна оборона”; поглиблення співпраці з питань військових науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт; підвищення кваліфікації українського персоналу, залученого до ВТС з Альянсом.

Відновлюється діяльність спільної Робочої групи Україна-НАТО з економічної безпеки, у форматі якої плануються консультації з питань застосування економічних інструментів для вирішення пріоритетних завдань боротьби з корупцією, розвитку внутрішньої кооперації, державно-приватного партнерства, міжнародного співробітництва. Західні партнери готові запропонувати українським колегам кращі методики моделювання вартості специфічних товарів оборонного призначення для здійснення закупівель за неможливості задіяти стандартні ринкові інструменти.

Одним з пріоритетів НАТО в наданні допомоги Україні є запровадження методології “Планування на основі спроможностей”, найважливішим принципом якої є побудова системи оборонного планування, що базується на чітких процедурах та орієнтована на кінцеві результати, які є ефективними в широкому діапазоні умов. Фахівці НАТО наполягають на необхідності детальної формалізації процесів, завдяки чому Міністерство оборони перетвориться на більш передбаченого та платоспроможного покупця продукції оборонних підприємств, що є підґрунтям створення внутрішнього ринку ОВТ.

Найбільш важливими напрямками розширення оборонно-промислового співробітництва між Україною і країнами-партнерами є: закупівля та використання окремих високотехнологічних систем і компонентів для підвищення характеристик української оборонної продукції; технічне переоснащення підприємств ОПК України; створення спільних кооперацій між оборонними підприємствами та компаніями для розробки, виробництва та модернізації нових зразків ОВТ; участь українських підприємств у міжнародних проектах з розробки та виготовлення продукції військового призначення; залучення іноземних інвестицій з метою створення та виробництва нової високотехнологічної продукції.

Залучення інвестицій у вітчизняний ОПК наражається на ряд проблем, пов'язаних з недосконалістю нормативно-правового та організаційного забезпечення захисту інтересів інвестора. Законодавчі обмеження суттєво ускладнюють процедуру створення спільних підприємств з іноземною участю та унеможливають участь у них українських підприємств, які не підлягають приватизації. Це значною мірою знижує інвестиційну привабливість вітчизняних виробників.

Штучні перешкоди в налагодженні партнерських зв'язків, а також суттєві політичні та корупційні ризики є додатковими стримуючими факторами для західних компаній у сприйнятті України як перспективного ринку та суб'єкта кооперації. Водночас, експерти закликають до обережності у створенні штучних преференцій для західних компаній, які можуть завдати шкоди конкурентоспроможності вітчизняній оборонній промисловості.

Запровадження єдиних загальноприйнятих і зрозумілих правил гри для міжнародних інвесторів, захист їх інтересів сприятимуть залученню іноземного капіталу для посилення обороноздатності України і значною мірою забезпечить зростання національної економіки.

Контроль

Сфера виробництва, продажу та закупівлі ОВТ є політично чутливою і тому значною мірою закритою. Для неї характерна наявність багатьох ризиків з дуже серйозними наслідками, що зумовлює необхідність підсилення парламентського нагляду. Враховуючи фактор інформаційного протиборства в сучасній війні та об'єктивні обмеження “медійного контролю”, особливого значення набуває ефективний громадський і парламентський контроль.

Існує запит громадянського суспільства на професійне управління державою та на відповідну інформацію. Громадяни мають право на участь в управлінні державою і доступ до інформації, що стосується виконання державою функцій із забезпечення безпеки. Для суспільства важливі не стільки вартість і кількість закуплених озброєнь, скільки правдива інформація про виконання інститутами влади покладених на них функцій у законний спосіб.

Забезпечення цілісності, повноти та ефективності контролю передбачає комплексну участь у ньому Парламенту, Уряду, відповідних відомств, правоохоронних органів і громадськості, охоплення ним ключових процесів формування та реалізації військово-технічної політики, життєвого циклу ОВТ: планування, замовлення, закупівля/продаж/поставка, експорт/імпорт тощо. Зокрема, більшість експертів звертали увагу на необхідність прозорості бюджету, програм і ДОЗ, особливо в частині якісних показників продукції. У цьому сенсі критично важливою є незалежна оцінка, що, своєю чергою, потребує дискусії, отже й усунення зайвої секретності. Надмірна втаємниченість програм розвитку озброєнь і ДОЗ негативно впливає на їх якість, структуру та повноту виконання.

Уже розпочата робота зі спільного напрацювання методик оцінки зразків іноземної техніки на предмет відповідності аналогів і доцільності закупівлі. Кілька учасників Конференції звернули увагу на важливість етапу розробки озброєнь, а саме параметричної оцінки перспективних і реальних напрямів розвитку ОВТ, а також прискіпливого аналізу процесів виробництва, продажу та закупівлі озброєнь.

Перспективними напрямами вдосконалення парламентського контролю зокрема та демократичного цивільного контролю загалом учасниками Конференції називалися запровадження наглядових громадських рад і незалежної експертної ради (в т.ч. за участі генеральних конструкторів) під егідою Ліги оборонних підприємств.

Рекомендації

Необхідно впроваджувати механізм стратегічного менеджменту та почати з якісного проведення комплексного огляду сектору безпеки. Він мав би завершитися описом процесів, що відбуваються у сфері безпеки і оборони. Проекції цих процесів визначають, зокрема: в нормативно-правовій сфері – перелік, структуру та зміст документів; в адміністративній сфері – перелік і повноваження органів управління та виконавців; у кадровій сфері – склад потрібного персоналу та кваліфікаційні вимоги. Наразі, пропонуючи певні зміни та конкретні заходи, їх ініціатори оперують саме проекціями процесів, які самої реальності стосуються опосередковано.

Запровадження стратегічного оборонного менеджменту передбачає, зокрема, відмову від створення органів управління за принципом “це покращить керованість галуззю”. Підставою для їх створення (перегляду повноважень) мають бути реальні потреби якісного супроводу процесів формування та виконання державних замовлень і розвитку оборонної промисловості. Зокрема, учасниками Конференції запропоновано розглянути питання доцільності створення інституту адміністраторів програм як оперативної ланки системи планування, коригування та виконання програм розвитку озброєнь і реформування оборонної промисловості.

Відсутність повноважень Міноборони на здійснення зовнішньоекономічної діяльності ускладнює виконання угод з НАТО. МО повинно мати повноваження закуповувати і звичайні предмети, і озброєння, і військової техніку, оцінювати потребу та визначати умови залучення посередників (спецекспортерів).

Озброєння має замовляти Генштаб без визначення виробника. На другому етапі мають працювати незалежні експерти, які визначають найкращі альтернативи, але не є лобістами певних сторін. Після консультацій з відповідними міністерствами та відомствами остаточне рішення приймає МО, з яким й укладається контракт.

З метою удосконалення нормативно-правового забезпечення діяльності оборонної галузі акцентувалась увага на необхідності ухвалення, насамперед, законів: “Про засади стратегічного планування у сфері безпеки”, “Про оборонну промисловість (оборонно-промисловий комплекс) України”; “Про виробництво (імпортування) озброєнь і військової техніки”; “Про військово-технічне співробітництво України з іноземними державами”; “Про комерційну таємницю”; “Про режим інвестування в оборонно-промислову сферу України”; а також внесення змін до законів “Про інноваційну діяльність” і “Про інтелектуальну власність”.

Запропонована “Укроборонпром” стратегія реформування оборонної промисловості, на думку багатьох експертів, потребує суттєвого опрацювання, оскільки вона, зокрема: стосується переважно компетенції “Укроборонпрому” (підпорядкованих йому підприємств) і недостатньою мірою враховує специфіку і стан справ у решті оборонно-промислового сектору; занадто покладається на корпоратизацію і кластеризацію сектору, які не забезпечують його гнучкості; закликаючи до приватизації, недостатньою мірою враховує стан і особливості приватних підприємств, їх участь у повному життєвому циклі ОВТ.

Необхідно максимально використовувати ВТС для створення спільних виробництв з використанням нових технологій на території України, а також для залучення інвестицій провідних світових компаній, зокрема для виходу на ринки третіх країн.

Потрібно створити рівні умови для участі приватних і державних підприємств у виконанні ДОЗ і зовнішньоекономічній діяльності. Для цього необхідні лібералізація системи ВТС, перехід від заборонної до повідомної системи експортного контролю (з дотриманням міжнародних норм). Крім того, треба забезпечити державні гарантії під приватні ініціативи – шляхом внесення їх до ДОЗ за умов відповідності заявлених характеристик визначеним вимогам. До потрібних заходів можна додати активну та повністю прозору приватизацію оборонних підприємств за участі провідних світових компаній.

Необхідно дотримуватися балансу, щоб відкритість оборонно-промислової сфери для суспільства не шкодила безпеці країни та реалізації її економічних інтересів. В українському медійному просторі склалася ситуація, коли все ділиться на “зраду” або “перемогу”. Рівень журналістських публікацій з оборонної тематики знизився і надмірно політизований. Це заважає глибокій та об’єктивній оцінці. Експертам слід тісно працювати з мас-медіа та громадськими активістами (волонтерами). Підвищення рівня компетентності волонтерів дозволяє краще впливати на центри підготовки рішень.

Найбільш складним, але й найбільш актуальним напрямом реформ для України є боротьба з корупцією. Оскільки корупція процвітає там, де вона є вигідною, то протидіяти цьому явищу можна, зробивши її неприбутковою через ризик заборони доступу недобросовісним постачальникам до ринку оборонної продукції.

Головними пріоритетними напрямами реформ в оборонній промисловості мають бути:

- *поступовий та виважений перехід до децентралізованої моделі державного управління функціонуванням оборонної промисловості та військово-технічним співробітництвом.* За державою мають залишатися функції формування, реалізації та координації військово-технічної політики, розробка, узгодження та адміністрування програм розвитку ОВТ, загальне керівництво інвестиційною, кредитною антимонопольною політикою, регулювання у сферах оподаткування, ціноутворення, ліцензування, стимулювання розвитку підприємств у перспективних напрямках;
- *реструктуризація оборонної промисловості відповідно до пріоритетів технічної модернізації ЗС (розвитку ОВТ), тенденцій на внутрішньому та зовнішніх ринках і змін в українській економіці.* Реструктуризація має бути комплексною, багаторівневою (охоплювати державний, галузевий, виробничий рівні) і стосуватися не лише форм власності, але й фінансових і товарних ринків, менеджменту, кадрового потенціалу на всіх згаданих рівнях;

- *запровадження раціональних форм організації підприємств та їх об'єднань.* Утворення інтегрованих структур (вертикально-інтегрованих, проектно-орієнтованих) є для окремих сегментів найбільш прийнятною формою, але не повинно бути принципом реструктуризації всієї оборонної промисловості;
- *запровадження державою стабільних і рівних правил, ефективних стимулів оборонно-промислової діяльності для суб'єктів господарювання всіх форм власності;*
- *безпосередня державна підтримка, спрямована на збереження (відновлення) традиційних і створення нових науково-технологічних шкіл, стимулювання раціональної структури кадрового забезпечення підприємств оборонної промисловості, зменшення диспропорцій на ринку кваліфікованої робочої сили – відповідно до перспектив і результатів здійснення реформ, реального розвитку оборонної промисловості;*
- *запровадження ефективних схем військово-технічного співробітництва (офсетних, ліцензійних, лізингових, коопераційних тощо).*



ВІТАЛЬНІ ВИСТУПИ

**Філіпп ФЛУРІ, директор відділу
Східної Європи, Південного Кавказу
та Центральної Азії, DCAF**



На початку нового року ми продовжуємо співпрацю у проекті “Моніторинг викликів урядуванню у секторі безпеки України: стан і потреби” у форматі конференцій за підтримки гранту, отриманого від Королівства Нідерландів. Чого б ми хотіли досягти? За традицією цього проекту – об’єднати зусилля всіх зацікавлених суб’єктів у створенні платформи для вільного та відвертого спілкування з проблемних питань безпеки.

Упродовж двох днів розглядатимуться питання розвитку оборонної промисловості, виробництва, продажу та закупівлі озброєнь. Ми намагаємося це зробити у традиціях семінару – розглядаючи кращий досвід з контролю і співпраці на міжнародному рівні і проводячи дискусії стосовно практик в Україні. Обговорюватимуться головні пріоритети, складнощі в цій сфері: виробництво оборонної продукції, матеріально-технічне оснащення структур сектору безпеки, недоліки у структурі і практиках контролю.

Другого дня, працюючи в робочих групах, буде можливість більш детально обговорити питання військово-технічної політики України, міжнародний досвід та інструменти незалежного нагляду за виробництвом, продажем і закупівлею озброєнь, виявити слабкі сторони і проблеми, сформувані рекомендації стосовно їх можливого розв’язання. Завданнями проекту є, крім іншого, вивчення кращого досвіду країн НАТО та України, а також, що дуже важливо, визначення напрямів і можливостей допомоги. Все це має робитися відкрито, чесно, демократично і прозоро.

На початку другого дня конференції Центр Разумкова презентує чергове, 16-те україномовне видання Щорічника СІПРІ 2015 “Озброєння, роззброєння та міжнародна безпека”, який містить багато цікавих даних про військові витрати, розробку та постачання озброєнь, режими контролю над озброєннями та їх експортом, а також багато інформації про збройні конфлікти, в т.ч. російсько-український, миротворчі операції.

**Олег ГЛАДКОВСЬКИЙ, перший заступник
Секретаря Ради національної безпеки і
оборони України**



В умовах безпекових викликів і загроз сьогодення, які переживає разом з Україною весь цивілізований світ, заплановані для розгляду на Конференції питань є важливими та актуальними. На сьогодні, захист і оборона України є чіткими пріоритетами в економіці та політиці нашої держави, що закріплено у відповідних законодавчих та інших нормативно-правових актах.

З урахуванням цих пріоритетів, прийняті або оновлені основоположні документи оборонного планування – Воєнна доктрина, Стратегічний оборонний бюлетень, Концепція розвитку сектору безпеки і оборони України. Затверджена Державна цільова оборонна програма розвитку озброєнь і військової техніки (ОВТ) на період до 2020р.

Завершене міжвідомче узгодження і найближчим часом очікується прийняття Державної цільової програми реформування та розвитку оборонно-промислового комплексу на період до 2021р.

При цьому, важливим аспектом у реалізації завдань за визначеними пріоритетами є міжнародна співпраця. Україна ратифікувала Угоду про асоціацію між Україною і Європейським Союзом. Здійснюється розвиток міжнародної договірно-правової бази у сфері військово-технічного співробітництва та розширення співпраці з іноземними країнами. Наша держава є учасником усіх режимів експортного контролю. У рамках міжнародних договорів Україна взяла на себе зобов'язання у сферах забезпечення безпеки, контролю за виробництвом, нерозповсюдження озброєнь, а також боротьби з тероризмом.

З урахуванням зазначеного, послідовно здійснюється комплекс реформ, зокрема в секторі безпеки і оборони, який формується як цілісна система захисту та оборони України. Головними напрямками цих реформ є:

- забезпечення надійної обороноздатності України;
- реформування Збройних Сил та інших структур сектору безпеки і оборони України з урахуванням досвіду, набутого під час протидії російській агресії на Сході нашої держави;
- розвиток і технологічне оновлення української оборонної промисловості для максимального задоволення потреб силових структур сектору безпеки і оборони в новітньому озброєнні, військовій і спеціальній техніці;
- виробництво конкурентоспроможних на світовому ринку військових технологій, ОВТ, їх просування на зовнішні ринки;
- імпорт оборонної продукції, яка не виробляється в Україні, для потреб ЗС, інших військових формувань і підприємств оборонно-промислового комплексу України в рамках військово-технічного співробітництва з іноземними державами.

Ключову роль у прийнятті найбільш важливих стратегічних рішень стосовно реалізації реформ у секторі безпеки і оборони нашої держави відіграє Рада національної безпеки і оборони України (РНБОУ).

Так, 27 січня 2017р. Радою схвалено проект основних показників державного оборонного замовлення на 2017р. та 2018-2019рр., чим уперше запроваджено трирічний період планування закупівель ОВТ, що забезпечить раціональне використання виробничих потужностей оборонних підприємств.

Цим же рішенням поставлено завдання стосовно збільшення обсягу державних гарантій для отримання кредитів на розвиток ОВТ і виробничої бази оборонних підприємств, а також стосовно спрощення механізму отримання державних гарантій.

Координація заходів реформування сфери виробництва озброєнь, розвитку та технологічного оновлення вітчизняної оборонної промисловості відповідно до міжнародних стандартів, інтеграції її у світовий ринок здійснюється Міжвідомчою комісією з питань оборонно-промислового комплексу (МВК ОПК) при РНБОУ.

Зазначена Комісія стала майданчиком для обговорення нагальних проблем розвитку озброєнь і військової техніки, виробничих потужностей оборонної промисловості України, запровадження практичних механізмів їх вирішення, формування “дорожньої карти” розвитку оборонно-промислового комплексу.

МВК ОПК розглядає проекти всіх основоположних документів у сфері військово-технічної та військово-промислової політики, координує діяльність центральних органів виконавчої влади, оборонних підприємств та їх об'єднань. Значна увага приділяється налагодженню плідної співпраці оборонних підприємств державної і приватної форм власності.

У рамках реалізації реформ зазначеної сфери актуальними напрямами наразі є:

- реструктуризація підприємств-учасників Державного концерну “Укроборонпром”;
- корпоратизація підприємств ДК “Укроборонпром” за міжнародними стандартами;
- створення галузевих кластерів з виробництва ОВТ;
- розвиток та удосконалення державно-приватного партнерства у сфері створення та виробництва ОВТ тощо.

Не залишаються поза увагою питання продажу оборонної продукції іноземним партнерам, а також закупівлі озброєнь і комплектуючих до них, які не виробляються в Україні, але вкрай потрібні для структур сектору безпеки і оборони та підприємств ОПК.

Координація питань експорту та імпорту товарів військового призначення та подвійного використання здійснюється Міжвідомчою комісією з політики військово-технічного співробітництва та експортного контролю (МВК ВТС ЕК) при РНБОУ.

З метою формування державної політики з цих питань Комісією вживаються заходи з удосконалення законодавчої і нормативно-правової бази у сфері

ВТС та експортного контролю. Зокрема, підготовлені рекомендації з доопрацювання проектів законів України “Про державний контроль за міжнародними передачами товарів військового призначення та подвійного використання”, “Про внесення змін до Закону України “Про зовнішньоекономічну діяльність” тощо.

Комісія приділяє значну увагу питанням розширення та поглиблення співпраці з НАТО в оборонно-технічній сфері, зокрема в рамках Спільної робочої групи Україна-НАТО з оборонно-технічного співробітництва, Конференції директорів НАТО з питань озброєнь та в інших структурах НАТО, відкритих для партнерства.

З метою забезпечення дотримання Україною взятих на себе зобов'язань, відповідно до міжнародних договорів, домовленостей та режимів експортного контролю, у рамках діяльності МВК ВТС ЕК запроваджені механізми дієвої координації з питань:

- посилення відповідальності на всіх рівнях за обгрунтоване формування потреб в імпорті озброєнь, а також цільове та ефективне використання державних коштів для їх задоволення;
- політичної підтримки та контролю виконання українськими підприємствами важливих зовнішньоекономічних контрактів у сфері ВТС;
- здійснення державного експортного контролю за міжнародними передачами товарів військового призначення та подвійного використання, а також разом з іноземними партнерами удосконалення зазначеної системи відповідно до міжнародних стандартів;
- підтримання міжнародного іміджу України на світових ринках озброєнь як надійного виробника та експортера якісних ОВТ, які до того ж пройшли випробування у бойових умовах.

На завершення хотів би зазначити, що на сьогодні важливими аспектами для успішного реформування сектору безпеки і оборони та його системи управління є:

- консолідація зусиль та узгоджених дій усіх гілок влади, громадянського суспільства, міжнародних партнерів, експертного середовища та представників бізнесу;
- створення сприятливих умов для розробників і виробників озброєнь шляхом зменшення державного регулювання у цій сфері з посиленням відповідальності та контролю над якістю ОВТ;
- раціональне використання державних ресурсів та удосконалення прозорості у сфері державних закупівель озброєнь. Попри складну економічну ситуацію, в Україні прийнято рішення про фінансування потреб сектору безпеки і оборони в розмірі не менш 5% ВВП.

У рамках конференції є добра можливість для обміну думками з питань урядування у секторі безпеки і оборони та формування практичних пропозицій стосовно подальшого розвитку цієї сфери.

За це велика вдячність організаторам та особлива подяка міжнародним партнерам – Женевському центру демократичного контролю над збройними силами та Міністерству зовнішніх справ Королівства Нідерландів.

СЕСІЯ І. ВИРОБНИЦТВО, ПРОДАЖ І ЗАКУПІВЛЯ ОЗБРОЄНЬ: ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ТА РИНКОВА ЕКОНОМІКА



Під час першої сесії розглянуто наступні питання: як вирішити проблему забезпечення потреб Збройних Сил та інших військових формувань сьогодні та на тривалу перспективу; якою мірою експорт озброєнь сприяє задоволенню попиту на внутрішньому ринку та отриманню вітчизняними оборонними підприємствами коштів для підтримки діяльності та розвитку; наскільки зовнішня допомога та імпорту військово-технічної продукції сприяють задоволенню потреб сектору безпеки, а також зміцненню вітчизняної оборонної промисловості; яким чином налагодити державно-приватне співробітництво у сфері виробництва, закупівлі та продажу озброєнь.

Модератор: Філіпп Флурі, директор відділу Східної Європи, Південного Кавказу та Центральної Азії, DCAF

Доповідачі:

- Юрій БРОВЧЕНКО, заступник Міністра економічного розвитку і торгівлі України
- Віталій БЕГМА, головний науковий співробітник відділу воєнної та воєнно-економічної політики Національного інституту стратегічних досліджень
- Олег ВИСОЦЬКИЙ, голова Ради директорів приватного акціонерного товариства Науково-виробничого об'єднання "Практика"
- Артем В'ЮННИК, директор компанії "Атлон Авіа"
- Тодор ТАГАРЄВ, професор Болгарського інституту оборони, старший науковий співробітник DCAF з питань оборонного менеджменту

КОНЦЕПЦІЯ РЕФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ ОБОРОННО- ПРОМИСЛОВОГО КОМПЛЕКСУ УКРАЇНИ (КОНЦЕПЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ЦІЛЬОВОЇ ПРОГРАМИ-2021)

**Юрій БРОВЧЕНКО, заступник Міністра
економічного розвитку і торгівлі України**



Сьогоднішній захід дає можливість поділитися тим досвідом, якого ми набули протягом останнього часу. Залишимо поза увагою питання, що у спадщину нам дістався оборонно-промисловий комплекс (ОПК) СРСР, який послідовно знищувався упродовж тривалого часу. Зосередимося на тому, що наша країна змінилася, і що війна, яка точиться на Сході, є великим горем. За цих умов розвиток ОПК повинен стати тим потужним елементом, який дозволить нам рухатись уперед.

Уряд України приділяє сьогодні максимально можливу увагу розбудові та розвитку ОПК, забезпеченню Збройних Сил якісними озброєннями та військовою технікою, покладаючи функцію розробки програми реформування ОПК до 2021р. на Міністерство економічного розвитку і торгівлі (МЕРТ). Ми вважаємо, що 2017р. стане початком системної реформи ОПК, яка закладена до проекту нашої програми.

Сьогодні головні зусилля Міністерства спрямовуються на оперативне розв'язання проблем ОПК, зокрема нормативне супроводження діяльності оборонних підприємств. У 2016р. наша робота полягала в розробці ключових програмних документів у цій сфері, а також проектів законів України про військово-технічне співробітництво та виробництво ОВТ, які вже подані на розгляд до Верховної Ради.

МЕРТ домоглося спрощення виробничої та управлінської діяльності підприємств ОПК шляхом:

- затвердження порядку формування ціни на продукцію оборонного призначення;
- створення підстав для отримання підприємствами кредитів під державні гарантії;
- вжиття заходів з підтримки літакобудівної галузі;
- зменшення норм відрахувань до державного бюджету з 75% до 35% чистого прибутку підприємств-учасників Державного концерну “Укроборонпром”.

Все це створило базис для виведення ОПК України на якісно новий рівень виробництва ОВТ.

Що стосується цінової політики. Тривалий час це питання завжди було проблемним у відносинах між державними замовниками та виконавцями державного оборонного замовлення (ДОЗ), у т.ч. в роботі з військовими представництвами та іншими контролюючими органами. У 2016р., завдяки прийнятим відповідним рішенням Уряду, ми змогли збалансувати систему, яка дозволить чітко розуміти, як формується ціна на оборонну продукцію у рамках формування та виконання ДОЗ, як цю продукцію буде приймати державний замовник і які вимоги висуватимуться безпосередньо до виконавців.

На потреби ОПК, у т.ч. на закупівлю ОВТ, виділяється значний обсяг фінансування. Водночас, за умов збройної агресії цей фінансовий ресурс не є достатнім. Для розв’язання цієї проблеми ми пішли шляхом залучення банківських кредитів під державні гарантії. У бюджеті на 2017р. уперше закладена сплата відсотків за рахунок державного бюджету за користування такими кредитами. Це дає змогу залучати додатковий фінансовий ресурс. У 2016р. він склав близько 4 млрд. грн.

У 2016р. були також ухвалені законодавчі акти стосовно підтримки літакобудівної галузі. Розуміючи складність роботи підприємств ОПК, Уряд прийняв рішення про відрахування відсотків з чистого прибутку. Це рішення поширюється і на бюджет 2017р., і дасть підприємствам можливість залучити в поточному році додатково близько 1 млрд. грн. на оновлення виробництва, створення нових виробничих потужностей. Таким чином, заходи, здійсненні у 2016р., утворили певний базис для розвитку ОПК. Ми рухаємось у цьому напрямі й далі. Впевнений, що найближчі роки стануть визначальними для здійснення необхідних системних перетворень.

Головним інструментом має стати Державна програма реформування та розвитку ОПК до 2021р. В основі цієї Програми закладені наступні пріоритети:

- удосконалення системи управління ОПК;
- стратегічне управління та фінансове оздоровлення оборонних підприємств, забезпечення їх сталого розвитку;
- розвиток технологічної, науково-технічної та виробничої бази підприємств ОПК;

- розширення можливостей міжнародної кооперації;
- наукове забезпечення реформування та розвитку ОПК.

Програма містить вичерпний перелік заходів, проведення яких забезпечить, *по-перше*, організаційне підґрунтя для ефективного управління як на державному рівні, так і на рівні підприємств. *По-друге*, увага зосереджувалася на завданнях, реалізація яких є вкрай актуальною. Одним із прикладів є запровадження механізму середньострокового оборонного планування, який забезпечує наступні переваги:

- для державних замовників – планування на перспективу потреб і ресурсів;
- стосовно підготовки виробництва – створення умов для сталого розвитку виробничих потужностей та, як наслідок, можливостей підприємств;
- для виконавців оборонного замовлення – планування рівномірного завантаження підприємств на трирічний період.

Крім того, трирічне планування стане ще одним кроком на шляху до запровадження системи стратегічного планування в оборонній сфері.

На сьогодні, в рамках середньострокового планування розроблено ДОЗ на три роки, який після міжвідомчого погодження буквально найближчим часом буде подано на розгляд Уряду і прийнятий, як того вимагає законодавча і нормативно-правова база з цього питання.

Стосовно підготовки виробництва. Зношеність основних фондів, обладнання на оборонних підприємствах, у т.ч. на підприємствах Державного концерну “Укроборонпром”, складає значну частку – 60-80%. Лише підтримка можливостей таких підприємств з виробництва нових сучасних ОВТ дасть поштовх для більш ефективної праці й забезпечення потреб ЗС та інших військових формувань.

Дійсно, вже давно назріла необхідність припинення практики ситуативного реагування на доручення керівництва держави та запровадження оборонного планування як складової системи загальнодержавного стратегічного планування.

Необхідним є також перехід до планування з урахуванням можливостей державно-приватного партнерства, що дозволить залучити у сферу ОПК не лише підприємства державної форми власності, але й приватні і спільні підприємства. Над чим ми зараз і працюємо.

Ще одним із перспективних напрямів є автоматизація управлінських рішень, спрощення процедур моніторингу та контролю в окремих сферах. У рамках Програми передбачається запровадження трьох автоматизованих систем. *Перша* – створення національного реєстру заміщення імпорту продукції, яка раніше постачалася з РФ. *Друга* – автоматизована система експортного контролю, завдяки якій упродовж 2017р. буде запроваджена електронна система видачі дозволів державного експертного контролю

та мінімізовано ризики, що супроводжують процес замовлення. Третя – система планування, моніторингу та звітності підприємств ОПК, яка розробляється з урахуванням досвіду передових країн світу, має бути доступною і відкритою для всіх суб'єктів оборонної промисловості.

Крім того, в рамках Програми передбачена реалізація двох пілотних проєктів зі стандартизації – розробка стандартів підприємств та імплементація стандартів НАТО (STANAG). Обидва проєкти планується реалізувати на підприємствах-учасниках Державного концерну “Укроборонпром”.

На окрему увагу заслуговує оптимізація процедур державного експортного контролю. Міністерством уже у 2017р. заплановано впровадити Єдиний список товарів подвійного використання і скоротити перелік товарів, що підлягають державному експортному контролю.

Наступним кроком, спрямованим на покращення позицій України на світовому ринку та усунення бар'єрів для українського експорту товарів подвійного використання до внутрішнього ринку ЄС, стане подальше узгодження процедур і правил державного експортного контролю з відповідними нормами і стандартами ЄС.

Крім того, триватиме робота з технічного переоснащення виробничих потужностей підприємств ОПК України.

Як державний замовник, МЕРТ у 2017р. забезпечить організацію розробки та впровадження сучасних технологій і матеріалів для забезпечення виробництва, ремонту та модернізації ОВТ і боєприпасів. Починаючи з 2017р., планується створення виробництва ракетних комплексів, ракет, боєприпасів, порохів і спеціальних хімічних виробів, бронетанкової та авіаційної техніки, артилерійського озброєння, бойових кораблів і ракет. Минулого року вже відбулись успішні пуски ракетних комплексів, які мають високі характеристики і здатні конкурувати на світових ринках озброєнь. Спільно з Державним космічним агентством Міністерство впроваджує та освоює малотоннажне виробництво твердих ракетних палив і вибухових речовин.

Таким чином, в Україні сьогодні існують усі підстави для розвитку та забезпечення ефективного функціонування ОПК, що дозволить Україні стати одним зі світових гравців на ринках ОВТ і, насамперед, забезпечить можливість упоратися з пріоритетними завданнями – забезпеченням ЗС та інших військових формувань України сучасними зразками ОВТ, переходом на нові зразки, потрібні для виконання ними покладених завдань із захисту країни.

Міністерство докладає всіх зусиль для забезпечення відкритості та прозорості своєї роботи. Ми готові до діалогу та дискусії з питань Програми й удосконалення законодавства та нормативно-правової бази, проєкти яких будуть запропоновані найближчим часом для розгляду Урядом, Верховною Радою і суспільством.

ПОСИЛЕННЯ ЕКОНОМІЧНОГО ПОТЕНЦІАЛУ УКРАЇНИ ШЛЯХОМ ТРАНСФОРМАЦІЇ СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ

**Віталій БЕГМА, головний науковий співробітник
відділу воєнної та воєнно-економічної політики
Національного інституту стратегічних досліджень**



Упродовж тривалого історичного періоду економісти багатьох країн світу намагаються знайти відповідь на життєво важливе питання – як здійснити безкризовий розвиток суспільства та забезпечити достатній рівень обороноздатності держави. Проблеми економічного розвитку та забезпечення воєнної безпеки тісно пов'язані одна з одною. З одного боку, забезпечення воєнної безпеки вимагає від держави значних економічних витрат на оснащення збройних сил сучасною зброєю і підтримку їх боєготовності, а з іншого – великі витрати на оборону країни можуть призвести до деформації національної економіки, погіршення можливостей розвитку цивільних галузей промисловості, зниження рівня життя значної частини населення. Таким чином, виникає проблема пошуку оптимального балансу між забезпеченням воєнно-стратегічних та економічних завдань заради безпеки держави.

За часів незалежності в Україні панувала думка, що у зв'язку із завершенням холодної війни, підписанням у 1994р. Будапештського меморандуму та в 1997р. Договору про дружбу, співробітництво і партнерство між Україною і Російською Федерацією, якими підтверджується непорушність існуючих кордонів України, необхідність у підтримці високого оборонного потенціалу відпала, а наявне оборонно-промислове виробництво за рахунок конверсії потрібно максимально використати для виробництва цивільної продукції.

При цьому, був обраний найпростіший шлях реформування: військові закупівлі скоротились у кілька разів, оборонно-промисловий комплекс був, по суті, позбавлений державної підтримки, надії поклалися на те, що ринок сам усе виправить і поставить на свої місця. У результаті стався обвал виробництва, втрата важливих технологій, зниження конкурентоспроможності високотехнологічних підприємств, різке загострення соціальних проблем у ряді міст і регіонів країни.

Війна на Сході України стала потужним стресом для економіки. Низка галузей, пов'язаних зі споживчим ринком, зазнали суттєвих втрат, проте, відновлення втраченого оборонного потенціалу, що вимагає зміцнення ОПК, може сприяти зростанню економіки, розвитку виробництва продукції подвійного використання, а також галузей, орієнтованих на обслуговування армії. Вимушена “ремлітаризація” української економіки повинна розглядатись як один із ключових стимулів економічного зростання.

Різде збільшення витрат на сектор безпеки у 2014-2017рр. є лише одним із перших кроків на шляху відновлення обороноздатності країни. Керівництвом держави прийняті рішення стосовно збільшення видатків бюджетного фінансування сектору безпеки і оборони, зокрема на виробництво та закупівлю озброєнь і військової техніки (ОВТ), інших матеріально-технічних засобів військового призначення, фінансування державних цільових оборонних програм. Прийняті окремі рішення з розвитку оборонної інфраструктури, наприклад, системи базування ВМС України.

Попри те, що ресурси спрямовуватимуться не лише на стримування поточних загроз, але й на розвиток ОПК, може існувати небезпека формування дисбалансу між військовим і цивільним секторами економіки. Однак, очевидно, що надалі видатки на оборону зростатимуть.

Водночас, вимушена “ремлітаризація” економіки відкриває для України суттєві можливості, зумовлені збільшенням виробництва товарів військового призначення та розширенням відповідного експортного потенціалу. У перспективі розвиток військових технологій та їх використання для цивільного сектору здатні забезпечити потужний імпульс економічного зростання і створити ряд позитивних макроекономічних ефектів.

1. Пожвавлення розвитку наукового та інноваційного потенціалу національної економіки

Наука та високі технології по праву вважаються фундаментом національної безпеки України. Наукові організації і підприємства вітчизняного ОПК, що створюють наукомістку продукцію не лише військового призначення, але й подвійного, а також цивільного використання, здатні зіграти роль локомотива в освоєнні передових технологій ХХІ ст. та в реалізації великих промислових проектів в інтересах інноваційного розвитку української економіки. У цьому сенсі доцільно орієнтуватися на національні науково-технологічні пріоритети, що затверджуються на вищому державному рівні.

Для прикладу, в 2015р. Державним концерном “Укроборонпром” підписано меморандуми про співпрацю із 44 навчальними та науковими закладами з 21 області країни. До роботи залучено Національну Академію наук України

та конструкторські бюро зі складу Концерну. Наступним етапом має стати залучення вищих навчальних закладів до проектної роботи, напрацювання фінансових і організаційних моделей співробітництва.

2. Стимулювання розвитку цивільних галузей вітчизняної промисловості за принципом “ланцюгової реакції” унаслідок збільшення бюджетних видатків на оборону

Ризик загострення збройної агресії на Сході держави зумовлює необхідність збереження високого рівня видатків на оборону (5% ВВП).

За умов покращення цінової кон'юнктури на традиційних для України експортних світових товарних ринках, значно зріс попит на внутрішньому ринку. Значний попит, зокрема, був сформований на продукцію машинобудування, особливо в галузі великого транспортного та малого точного приладобудування та легкої промисловості.

3. Активізація імпортозаміщення технологій, послуг, товарів, комплектуючих виробів і матеріалів російського виробництва

Для подолання залежності оборонної промисловості України від імпорту товарів з Російської Федерації, ДК “Укроборонпром” ініціював відповідну програму імпортозаміщення. Критичну залежність від продукції російського виробництва пропонується долати як за рахунок власних можливостей підприємств Концерну, так і шляхом розвитку кооперації з іншими промисловими підприємствами України.

Налагоджується співпраця з промисловими підприємствами більшості областей України в межах укладених меморандумів про співробітництво між ДК “Укроборонпром” та обласними державними адміністраціями стосовно розширення співробітництва в рамках виконання державного оборонного замовлення і програм соціально-економічного розвитку.

За даними “Укроборонпрому”, до складу якого належать більшість оборонних підприємств України, для виробництва комплектуючих залучено понад 100 приватних підприємств з різних регіонів країни. На сьогодні вони налагодили виробництво близько 300 зразків. Частина комплектуючих купується поки що в колишніх країнах Варшавського договору, які мають на озброєнні або зберіганні відповідні зразки ОВТ, використовують радянські технології та мають споріднені виробництва.

Загалом, до виробництва комплектуючих залучено 300 українських підприємств, зокрема з Львівської, Тернопільської, Херсонської, Хмельницької, Запорізької та Черкаської областей. Для подальшої консолідації зусиль і прискорення розв'язання проблеми імпортозаміщення ДК “Укроборонпром” розробив номенклатурний Каталог продукції ОПК. Перша редакція Каталогу сформована на основі даних 50 підприємств, у т.ч. зі складу Державного космічного агентства України, та містить понад 6 000 позицій. Розміщені у ньому дані є вкрай необхідними для виробників комплектуючих. За оцінками “Укроборонпрому”, вжиті на сьогодні заходи дозволили зменшити потребу в імпорті комплектуючих: у бронетанковій галузі – на 72%, у радіоелектронній – лише на 15%, у решті галузей – на 35-54%.

Разом з тим, успішна діяльність українського ОПК у ринкових умовах не можлива без довгострокового кредитування відповідних інвестиційних проєктів, потужного фондового ринку, на якому високо котируються акції наукомістких виробництв, без довгострокового державного оборонного замовлення на продукцію ОПК (щонайменше на три роки). Отже, залучення інвестиційних, кредитних та інших ресурсів в оборонну промисловість має розглядатись як один з пріоритетних напрямів державної політики.

Проте, на сьогодні залучення іноземних (приватних) інвестицій у вітчизняний ОПК наражається на низку проблем, пов'язаних з недосконалістю нормативно-правового та організаційного забезпечення захисту інтересів інвестора. Зокрема, законодавчі обмеження суттєво ускладнюють процедуру створення спільних підприємств у сфері ОПК з іноземною участю та унеможливають участь у них українських підприємств, які не підлягають приватизації, що значно знижує інвестиційну привабливість вітчизняних виробників.

Для підвищення результативності інвестиційного процесу як чинника розвитку національного ОПК та його позитивного впливу на посилення економічного потенціалу України необхідно:

- удосконалити нормативно-правове забезпечення діяльності оборонної галузі, а саме, ухвалити закони: “Про оборонну промисловість (оборонно-промисловий комплекс) України”; “Про виробництво (імпортування) озброєнь і військової техніки”; “Про військово-технічне співробітництво України з іноземними державами”; “Про комерційну таємницю”; “Про режим інвестування в оборонно-промислову сферу України”; внести зміни до законів “Про інноваційну діяльність” та “Про інтелектуальну власність”;
- реформувати ОПК України у напрямі створення кластерів, що об'єднують профільні підприємства. Так, у червні 2016р. був створений перший кластер – Українська авіабудівна корпорація – на основі легендарного АНТК “Антонов”. А на підставі Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення умов для міжнародної кооперації суб'єктів літакобудування та розвитку вітчизняного літакобудування”, ухваленому в липні 2016р., українські авіабудівники тепер можуть створювати спільні підприємства з іноземними компаніями за кордоном;
- створити інші кластери, які об'єднують державні та приватні підприємства за чіткою спеціалізацією. Кожен з них матиме замкнутий цикл виробництва, буде здатен здійснювати розробки нової техніки та виготовляти новітню продукцію.

Отже, встановлення єдиних загальноприйнятих і зрозумілих правил гри для міжнародних інвесторів, захист їх інтересів сприятиме залученню іноземного капіталу для посилення обороноздатності України, що значною мірою забезпечить спочатку уповільнення темпів падіння національної економіки, а згодом – її зростання.

СПІВПРАЦЯ МІЖ ПРИВАТНИМИ ПІДПРИЄМСТВАМИ

**Олег ВИСОЦЬКИЙ, голова Ради директорів
приватного акціонерного товариства
Науково-виробничого об'єднання “Практика”**



Я представляю сьогодні не стільки НВО “Практика”, скільки новостворене неурядове об'єднання українських підприємств і організацій – Лігу оборонних підприємств.

За 2,5 роки війни багато фірм, що займались оборонною продукцією або продукцією подвійного використання, змогли перебудувати всю свою лінійку та перейти на виробництво продукції, яка може бути використана у військових цілях. Наших машин сьогодні, які постачаються у зону АТО вже два роки, розроблено більше, ніж всіма іншими підприємствами України. Просто НВО “Практика” не дуже відома, але теж є серйозним підприємством.

Що стосується Ліги. Ми – за чесне партнерство й повинні працювати всередині Ліги. Перш за все – купувати у себе, налагоджувати кооперацію усередині нашої країни. Нашими конкурентами є лише іноземні компанії, які сьогодні значно потужніші. Тому завдання Ліги приватних підприємств – об'єднати наші зусилля. Провести інвентаризацію та аудит того, що є у приватному секторі України.

Ми не будемо запрошувати і брати до Ліги аби кого для того, щоб виробляти спільні продукти. Ці продукти ми вже демонстрували на багатьох виставках і презентаціях. До участі в таких презентаціях закликаю всіх інших учасників ринку. Тепер ми маємо намір провести широкий огляд продуктового ряду і спроможностей виробників України та запрошувати інших учасників.

Що стосується державно-приватного партнерства. Наразі, на початковій стадії та ще й за умов агресії, потрібно думати про те, щоб не було внутрішньої неконструктивної конкуренції та була можливою ефективною кооперацією оборонних підприємств. У нас немає ні грошей, ні часу на те, щоб займатися нерозумною конкуренцією. Наше підприємство на військовій виставці презентувало

10 зразків військових машин вагою від 4 до 24 тонн. Фахівці могли звернути увагу, що жодна машина “не перетнулася” з тим, що виробляє “Укроборонпром”. Потреби в таких машинах в Україні дуже великі. Про конкуренцію не йдеться і не планується. Причому така позиція і у державних підприємств. Лише в кооперації ми можемо чогось досягти й перемогти.

Ще одне питання, що вже не раз порушувалося на різних зустрічах, але, з огляду на статус Конференції, хотів його знову озвучити. Багато говорять про перехід України з ГОСТів (радянські державні стандарти – *ред.*) на стандарти НАТО. Хотів би застерегти фахівців – це міна уповільненої дії. Якщо ми будемо про це лише говорити, але не намагатися реалізувати, то у 2020р. на подібних конференціях ми не побачимо ні Романова, ні Висоцького, ні Лігу, оскільки ніхто не зможе пройти сертифікацію. В Україні немає лабораторій та органів сертифікації. Це є найважливішим питанням, яке на сьогодні існує для нашої оборонної промисловості.



ПРОБЛЕМИ НАЛАГОДЖЕННЯ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА І ШЛЯХИ ЇХ РОЗВ'ЯЗАННЯ

**Артем В'ЮННИК,
директор компанії “Атлон Авіа”**



Я також представляю Лігу оборонних підприємств і є керівником підприємства “Атлон Авіа”, що виробляє і постачає до Збройних Сил, Національної гвардії, Служби безпеки України безпілотні авіаційні комплекси для ведення оптичної, радіорозвідки та інших специфічних завдань.

Оскільки наразі йдеться про державно-приватне партнерство, то хотілося б, насамперед, сказати, що воно має дві складові. З одного боку, це є спробою урегулювати процеси створення спільних із державою підприємств, передачу державних підприємств в управління приватним інвесторам. З іншого боку, в Україні існує величезна кількість приватних компаній, що випускають готові вироби, бачать себе як незалежних, самостійних виробників військової техніки і мають досить серйозний науково-технічний потенціал для задоволення потреб нашої держави в техніці оборонного призначення.

Наша компанія, що виконує далеко не перший державний контракт, зіткнулася з низкою проблем, і саме про них хотілося б нагадати.

Перше, що не дає розвиватися таким компаніям, як “Атлон Авіа”, – це брак впевненості в завтрашньому дні, розуміння потреби нашої продукції, вираженої у конкретних показниках: кількості, вартості тощо. Не треба багато розмовляти про залучення інвестиції у певну сферу. Для приватної компанії потрібне розуміння, що у найближчі три роки держава готова закупити певне обладнання у такій-то кількості за такою-то ціною. Тоді проблема знайти партнера (в т.ч. іноземного), який вклате гроші та профінансує всі науково-дослідні роботи, виробництво і розвиток, перетворюється на звичайне завдання для менеджменту компанії. Держава не повинна вважати, що лише приватні компанії мусять вкладати гроші в розвиток галузі. Держава повинна створювати умови, за яких приватні компанії матимуть можливість самостійно залучати інвесторів.

Такого роду механізм обговорювався і з заступником Міністра оборони І.Павловським, і з заступником Секретаря РНБОУ О.Гладковським. Лігою оборонних підприємств розроблена концепція, яка з певними доопрацюваннями могла б стати дієвим механізмом в інтенсифікації розробки нових зразків озброєнь. При тому, що цей механізм не потребує ні копійки вкладення бюджетних коштів.

На сьогоднішній день, виконання державних контрактів пов'язане також з рядом точкових, але дуже серйозних проблем. Зрозуміло, що механізм, правова

база і сама парадигма відносин держави та компаній, що виконують державне оборонне замовлення, побудовані на нормативно-правовій базі, яка сформувалася ще за радянських часів, коли ще не було приватних, комерційних компаній. Відповідно, приватні компанії наразі діють у нормативно-правовій площині, в якій існують і державні підприємства та науково-дослідні інститути.

Не можна заперечувати абсолютно різну природу приватних і державних підприємств. Відповідно, у взаєминах між такими підприємствами не може застосовуватися єдиний механізм. Як мінімум тому, що приватні підприємства не виконували та не виконують дослідно-конструкторські роботи і не розробляють зразки за бюджетні гроші. Вся інтелектуальна власність на ці вироби є власністю підприємства.

Навіть сам факт глибокого контролю виробництва такої продукції представниками замовника вже порушує комерційну таємницю втручанням у питання, які є ноу-хау. Безумовно, військова прийомка є необхідною, але спектр її функцій має бути обмежений і чітко регламентований. На думку багатьох членів Ліги, військова прийомка потрібна, але лише на рівні контролю якості виробу. Питання фінансово-економічних показників лежить за межами компетенції військової прийомки.

Водночас, дуже важливим питанням, яким опікується військова прийомка, є ціноутворення. Нормування прибутку приватного підприємства, що працює на своїх оборотних коштах, у розмірі 1% вартості комплектуючих і 20% – всіх інших витрат, призводить до певного парадоксу. Якщо, наприклад, у виробі підприємства є велика кількість комплектуючих іноземного виробництва, то воно не може вносити до калькуляції собівартості в повному обсязі зарплати всіх працівників. До недавнього часу Міністерство оборони розраховувало місячну зарплату в розмірі 3 400 грн. Але програмісти та інженери не працюють за такі гроші. Навіть якщо їм офіційно виплачується 15-20 тис. грн., то в калькуляції враховуються лише 3 400 грн., а різниця фінансується з тієї величини прибутку, яку дозволяють заробити згадані 1% і 20%. Якщо звернути увагу на структуру ціни з покупними комплектуючими і проблему із зарплатами, то виходить, що чим більше високотехнологічної продукції випускається, тим меншою є рентабельність виробництва. Цей парадокс гальмує технологічний розвиток і має бути негайно розв'язаний.

Питання ціноутворення у процесі розробки та придбання нових зразків озброєнь є дуже серйозним і вимагає зміни парадигми, підходу до ціноутворення. Компанія “Атлон Авіа” пропонує формувати вартість зразків на конкурентних засадах з урахуванням вартості доступних світових аналогів. Якщо звернути увагу на безпілотні авіаційні комплекси, то найближчий іноземний аналог коштує у три рази дорожче вітчизняного зразка. Логіка підказує, що потрібно підтримувати вітчизняного виробника та давати можливість заробляти більше, ніж 2% чи 5%, оскільки з такою рентабельністю жодне виробництво не може розвиватися.

Це дві фундаментальні проблеми, які вимагають розв'язання. Але найголовнішим, що стримує розвиток оборонних компаній, є нерозуміння затребуваності продукції у довгостроковій перспективі. Саме як відповідь на такі проблеми і створена Ліга оборонних підприємств, і ми активно долучилися до роботи з формування механізмів, більш ефективних і більш прийнятних за нинішніх умов.

ВІЙСЬКОВО-ТЕХНІЧНЕ СПІВРОБІТНИЦТВО З КРАЇНАМИ-ПАРТНЕРАМИ: ПРИНЦИПИ І КРАЩІ ПРАКТИКИ

Тодор ТАГАРЕВ, директор Болгарського інституту оборони, старший науковий співробітник DCAF з питань оборонного менеджменту



Мій виступ присвячений етичному виміру оборонно-промислової співпраці. Сьогодні я виступатиму як представник DCAF, оскільки я співпрацюю з Женевським центром протягом 15 років, і я запрошений до участі в Конференції від його імені. У Болгарії я працюю директором Болгарського інституту оборони, який займається широким спектром питань, у т.ч. питаннями контролю і забезпечення якості та іншими проблемами, пов'язаними з тематикою Конференції. Я також представляю Болгарію у Раді Науково-технологічної організації НАТО (*The NATO Science and Technology Board*) та в Керівній раді Європейського оборонного агентства (*European Defence Agency*). Багато і сфер діяльності цих організацій відкриті для України, є кілька прикладів практичної участі України в їх діяльності, але їх дуже мало. Я б закликав вас до більш активної участі не лише у здійсненні спільних досліджень та розвитку технологій, але й – що особливо важливо для України – участі в бізнесовій діяльності. Краще розуміння того, як працює система, які існують вимоги, з часом відкриє двері до широкої співпраці у сфері оборонного виробництва.

У виступі я зупинюся на ключових принципах етики, на існуючій сутності етики, поділюсь інформацією про антикорупційні індекси оборонних компаній.

Першим ключовим принципом є чесна конкуренція, створення або наявність т.зв. рівного поля можливостей для компаній. Зазначимо, що чесна конкуренція важлива для всього суспільства, оскільки сприяє зменшенню державних витрат на оборону. Конкуренція важлива для урядів і для компаній. Чесна конкуренція стимулює виробника до створення найкращого продукту.

Другий важливий момент – коли ми говоримо про оборонну співпрацю, то зазначаємо, що всі ключові стимули мають ринкове походження. Якщо ти найкращий – ти співпрацюєш, якщо ні – маєш менше шансів для співпраці.

Звичай, держава може і намагається стимулювати співпрацю у проектах у оборонній сфері, зокрема шляхом застосування адміністративних важелів, офсетних схем. Якщо купуються озброєння за кордоном, то ви можете вимагати офсетних домовленостей, що включають участь українських компаній у виробництві, або гарантії інвестицій постачальника в оборонну промисловість країни. При цьому, адміністративні важелі можуть сприяти покращенню ситуації, але не вирішать проблему, якщо компанії не є конкурентоспроможними. До того ж, у контексті європейської інтеграції важливо пам'ятати, що в ЄС практично заборонені офсетні схеми. Отже, з моменту вступу країни до ЄС, ви вже не зможете більше використовувати офсети. Тож, у вас є можливість використовувати ці схеми зараз.

Ще однією важливою тенденцією після холодної війни є обмежена кількість лідерів або основних постачальників оборонної продукції у світі. Кілька років тому я брав участь у дослідженні, вивчаючи потужності та конкурентоспроможність оборонно-промислового комплексу нових членів ЄС, які приєдналися у 2004-2007рр. Ми визначили лише три претендента на звання основних постачальників оборонних технологій у 12 країнах. І наразі з тих трьох залишилися лише одна велика компанія, яка намагається конкурувати з великими західними компаніями у виробництві широкого спектра оборонних систем і основного обладнання. Україна, з її потужним потенціалом може конкурувати з західними виробниками, але це буде не більше, ніж 2-3 великі компанії. Інші постачальники, яких ще називають “нішеві конкуренти”, що спеціалізуються в окремих сферах, можуть здійснювати навіть поставки готових виробів, але вони не можуть конкурувати з компаніями типу *Airbus* чи *BAE-Systems*.

З іншого боку, є декілька лідируючих компаній, спроможних забезпечити повний виробничий цикл у межах компанії або країни. Наприклад, Болгарія наразі здійснює процес вибору БТР для сухопутних сил, і одна компанія хоче приїхати в Болгарію, щоб продемонструвати свою продукцію, у т.ч. із стрільбою на полігоні. І це досить складно, оскільки БТР виробляє одна компанія, комплекс озброєння – інша компанія з іншої країни, а амуніцію – третя компанія з третьої країни. І це не виняток, а, радше, правило. Практично всі великі компанії-виробники не видають готового продукту в замкнутому циклі. Є ланцюжки поставок, у яких можуть брати участь компанії ЄС і ваші компанії, забезпечуючи доступ малим і середнім підприємствам.

Наступне, можливо це також не стосується безпосередньо теми моєї презентації, але ви, мабуть, чули про план ЄС створення оборонного фонду в обсязі €5 млрд. на щорічні закупівлі систем озброєнь. Європейська Комісія формує маркетингові умови участі компаній у ланцюжку виробництва та поставок озброєнь. Щоб мати можливість долучитися до співпраці в цій сфері, ви маєте бути конкурентоспроможними.

Іншою важливою умовою є наявність довіри. Для того, щоб одна компанія вирішила працювати з іншою компанією, між ними має бути довіра. Як мінімум, вони мають переконатися у надійності партнера по ланцюжку компаній-постачальників. Компанії повинні мати добру репутацію. Якщо одна компанія має проблеми з корупцією, судовими розслідуваннями, то весь ланцюжок стає вразливим.

Отже, етичний вимір є дуже важливим, і я хотів би поінформувати вас про деякі ключові документи з цього питання. Перший “Глобальні принципи бізнес-етики для авіаційної та оборонної промисловості” (*Global Principles of Business Ethics for the Aerospace and Defence Industry*). Це – спільний документ Американської Асоціації аерокосмічної промисловості (*Aerospace Industries Association of America, AIA*) та Європейської Асоціації аерокосмічної та оборонної промисловості (*AeroSpace and Defence Industries Association of Europe, ASD*). Другий документ – Загальноєвропейські промислові стандарти для попередження корупції в авіакосмічному та оборонному секторі (*European Common Industry Standards for the prevention of corruption in the Aerospace and Defence sector*). Є також багато прикладів етичних кодексів окремих компаній. Багато з вас вже знайомі з публікацією “Виховання доброчесності та боротьба з корупцією в оборонному секторі. Збірник прикладів (компендіум)” (*Building Integrity and Reducing Corruption in Defence. A Compendium of Best Practices*). Там є розділ, присвячений оборонній промисловості, написаний віце-президентами двох великих компаній.

Перший принцип – кожна компанія в оборонній сфері повинна мати політику доброчесності. Другий принцип – усі працівники компанії повинні бути ознайомлені з політикою доброчесності та дотримуватися цієї політики. Це заохочує кожного рядового співробітника і члена керівництва компанії, партнерів до інформування про випадки корупції, якщо вони стали свідками корупційних діянь чи конфліктів інтересів. Повинна бути система роботи із скаргами та засоби реагування компанії стосовно людей, залучених до корупційних схем. Також має бути визначена позиція компанії стосовно ненадання подарунків, відкатів, політичних чи благодійних внесків держслужбовцям, політичним партіям з метою отримання неправомочних переваг у бізнесі.

Компанії застосовують такі принципи не лише до своїх співробітників. Ті ж самі принципи застосовуються до бізнес-партнерів, консультантів, посередників, субпідрядників. Відомі приклади, коли західний постачальник залишається начебто чистим і працює з посередником, який отримує велику суму грошей за свої послуги. Великий постачальник каже, що йому не цікаво куди йдуть гроші посередника, він просто цінує його послуги. Насправді, ці посередники роблять брудну роботу, дають хабарі, а велика компанія залишається “чистою”. Але це вже в минулому. Це карається.

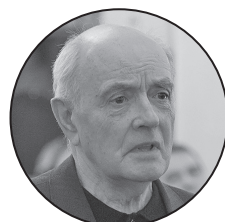
“Загальноєвропейські промислові стандарти” – це інший документ, який закликає до дотримання законів і процедур. Він вимагає найширшої сфери застосування політики доброчесності, чітко забороняє корупційні практики, встановлює норми щодо гостинності, політичних внесків та пожертв. У ньому також містяться вимоги для бізнес-партнерів. Якщо велика західна компанія, наприклад, хоче працювати з вами, то крім отримання дозволів і підписання договору, вони мають чітко визначити оплату посереднику, надати програму контролю для вас. Якщо цього не буде, то вони несуть відповідальність за корупційні дії постачальника чи посередника. Стандарти передбачають наявність програми доброчесності та застосування санкцій у разі порушення.

Наостанок, хочу згадати про Індекс компаній *Transparency International*. Усім відомі щорічні індекси сприйняття корупції, а кілька років тому *TI* почала дедалі більше цікавитися оборонною сферою. Насамперед, *TI* спостерігала за роботою урядів, міністерств оборони, а згодом поширила свою діяльність на оборонні компанії. Вона використовує п'ять груп критеріїв для оцінки корупційних ризиків, з якими стикається компанія. Перша група – лідерство, управління та організація, друга – система управління ризиками, третя – наявність політики та кодексів, четверта – навчання, п'ята – кадри та механізми допомоги. Використовуючи опитувальник, інформацію загального та внутрішнього користування, результати зовнішніх оцінок, були сформовані шість категорій компаній. Компанії з найбільшими ризиками корупції віднесено до групи “F” (близько 200 компаній). Серед них я знайшов дві українські компанії: “Антонов” і Харківське державне авіаційне виробниче підприємство (станом на 2015р.). *Lockheed Martin*, наприклад, знаходиться у категорії “A”. Нелегко просуватися з найнижчого рівня до вищого, але перехід хоча б на один рівень сприятиме покращенню іміджу компанії, національного оборонного сектору і, можливо, країни. Мій меседж – дотримання етичних принципів і стандартів – це не другорядне питання, а важлива передумова для розвитку співробітництва в оборонній сфері.



НЕГАТИВНІ УРОКИ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ НАД УДОСКОНАЛЕННЯМ УРЯДУВАННЯ ОБОРОННО- ПРОМИСЛОВИМ КОМПЛЕКСОМ

**Георгій КРЮЧКОВ, народний депутат України
III-IV скликань, голова Комітету Верховної Ради
України з питань національної безпеки і оборони
(1998-2000рр., 2002-2006рр.)**



За вісім років парламентської діяльності та понад 10 років після того, я брав участь принаймні у двох десятках заходів, подібних сьгоднішньому. Кожного разу проблеми зводилися практично до проблеми врядування. Уперше слухання у Парламенті з питань реформування оборонно-промислового комплексу були проведені ще в далекому 1999р. Тоді було відзначено, що комплекс як такий не був створений, а руйнування оборонної промисловості відбувається шаленими темпами. У доповіді була звернута увага на те, що Комітет з питань національної безпеки і оборони багато разів звертався до Президента та Уряду з тим, щоб урегулювати це питання. Реакції не було.

Минуло шість років. У державі з'явився новий Президент, змінилися кілька урядів. 27 вересня 2005р. відбулася така ж, як сьгодні, конференція, на якій обговорювалися роль і місце ОПК України в європейських і північноатлантичних структурах безпеки. Відзначалося, що ОПК як цілісна система, що має чітку структуру, продовжував руйнуватися, відбувалося знекровлення багатьох підприємств світового рівня та інститутів оборони. Жодної реакції і цього разу не було. Більш того, деякі близькі до Президента стратеги і структури активно нав'язували думку, "що український Уряд сам дійде висновку, що Україні зовсім немає сенсу розвивати оборонну промисловість, якщо вона стане членом Північноатлантичного альянсу".

Минуло ще сім років. У країні ще раз змінилися Президент, склад Уряду, Парламенту. У липні 2012р. були проведені чергові парламентські слухання про стан і перспективу розвитку військової організації і сектору безпеки. На слуханнях з тривогою відзначалися небезпечні масштаби багаторічного зниження військового потенціалу, що стало наслідком відсутності у структурі виконавчої

влади органу, який був би наділений відповідними повноваженнями і спроможний конкретно, ефективно та комплексно координувати реалізацію оборонно-промислової політики. Схваленими рекомендаціями Президенту пропонувалося забезпечити створення у складі Уряду органу, відповідального за ці питання. Учасники слухань висловилися за посилення ролі Ради національної безпеки і оборони України в цих питаннях.

Як змінилася ситуація показали парламентські слухання, проведені в липні 2014р. – уже за нинішньої влади. У рекомендаціях, ухвалених парламентською Постановою¹ від 12 серпня 2014р., йшлося: “прийняті Верховною Радою рішення щодо зазначених питань виконуються дуже мляво, а частина з них взагалі не виконуються”. Окремо є посилання на Постанову за результатами парламентських слухань 2012р. Знову відзначався брак політичної волі національної еліти, корупція, кадровий безлад.

Треба додати т.зв. люстрацію, бездарно впроваджену недосконалим, за висловом Президента П.Порошенка, законом, який так і не був переглянутий – попри обіцянки, що надавалися Венеціанській комісії українською стороною. Цей захід завдав нищівного удару по професіоналізму в цій сфері. Учасники Слухань визнали (і з цим погодилася Верховна Рада), що невідкладними завданнями є “налагодження діяльності ОПК, першочергове забезпечення потреб органів сектору безпеки і оборони в матеріально-технічних, фінансових ресурсах, озброєннях і військовій техніці”.

Кабінету Міністрів було запропоновано створити державну комісію з питань ОПК під керівництвом першого віце-прем'єра, а також Державне агентство оборонної промисловості як центральний орган виконавчої влади, діяльністю якого має керувати Міністерство економічного розвитку, промисловості і торгівлі (останнє також запропоновано створити, точніше реорганізувати, додавши до його повноважень питання промислової політики). Були також підтримані пропозиції стосовно запровадження більш ефективного парламентського контролю над цим сектором, з боку в т.ч. уповноважених ВР, що потребувало врахування під час оновлення Конституції. Але, наскільки мені відомо, у пропозиціях до змін до Конституції, що вносилися упродовж останніх двох років, ці питання не порушувалися. Якщо ми в такий спосіб ставитимемося до важливих державних питань, то проблеми належним чином урегульовані не будуть.

Друге питання – робота з кадрами в оборонно-промисловій сфері. Воно зовсім не порушувалося. Втрати, що відбулися у цій сфері за останні чверть віку, вражають. Ще за даними профспілок, за 10 років (1993-2003рр.), число працюючих у цій сфері скоротилося на 68%, у т.ч. у космічному машинобудуванні – на 71%, приладобудуванні – на 72%, радіоелектроніці – на 88%. Через тотальну деіндустріалізацію практично втрачено висококваліфікованих фахівців, яких називали “золотою кісточкою” робітничого класу. Фактично знищивши систему професійно-технічної освіти, держава не потурбувалася про завчасну підготовку кваліфікованих кадрів оборонної промисловості.

¹ Абзац 9 Рекомендацій парламентських слухань на тему: “Обороздатність України у XXI столітті: виклики, загрози та шляхи їх подолання”, схвалених Постановою Верховної Ради України “Про Рекомендації парламентських слухань на тему: “Обороздатність України у XXI столітті: виклики, загрози та шляхи їх подолання”” №1639.

СЕСІЯ II. НАЦІОНАЛЬНА СИСТЕМА УПРАВЛІННЯ ТА КОНТРОЛЮ ВИРОБНИЦТВА, ПРОДАЖУ І ЗАКУПІВЛІ ОЗБРОЄНЬ



Пропоную всі ці питання відобразити в рекомендаціях Конференції.

Під час третьої сесії обговорені стан, проблеми виробництва, продажу і закупівлі озброєнь, напрями реформування та розвитку ОПК, успіхи та недоліки в управлінні цими процесами, складнощі розв'язання проблем державно-приватного партнерства, нецивілізованого лобізму в доступі до державного оборонного замовлення, питання організації режиму секретності, протидії корупції, а також кращі іноземні практики парламентського нагляду у сфері оборонно-промислової політики.

*Модератор: Микола СУНГУРОВСЬКИЙ, директор військових програм
Центру Разумкова*

Доповідачі:

- Олексій СКРИПНИК, заступник голови Комітету Верховної Ради України з питань науки і освіти
- Денис ГУРАК, заступник генерального директора Державного концерну “Укроборонпром”
- Марк ОПГЕНОРЗ, заступник директора Офісу зв'язку НАТО в Україні
- Тодор ТАГАРЄВ, професор Болгарського інституту оборони, старший науковий співробітник DCAF з питань оборонного менеджменту
- Єва АНДЕРСОН, старший дослідник з правових питань Програми оборони і безпеки, *Transparency International*, Велика Британія
- Віктор ПЛАХУТА, проектний менеджер *Transparency International*, Україна

ПОТРЕБИ І ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ОБОРОННОЮ ПРОМИСЛОВІСТЮ В УКРАЇНІ

Олексій СКРИПНИК, заступник голови Комітету Верховної Ради України з питань науки і освіти



Я не є дуже великим експертом у сфері оборонно-промислового комплексу, але достатньо багато часу беру участь у роботі експертної групи з питань реформування оборонної промисловості та хотів би зазначити деякі важливі моменти.

По-перше, державно-приватне партнерство. Ні корпоратизація, ні інші заходи не дадуть результатів, поки не буде працюючого інструменту державно-приватного партнерства. Це особливо стосується сучасної техніки. Так, ми здатні виробляти певні зразки, агрегати, частини, які відносять до “заліза”. Але якщо говорити про сучасні системи управління, то тут ми відстаємо в державному секторі просто катастрофічно. Водночас, завдяки компаніям приватного сектору Україна входить до *Тор-10* країн світу з виробництва електроніки, в т.ч. у військовій сфері. От такий парадокс. Тобто, фактично, весь інтелектуальний потенціал, який був в ОПК у 1980-1990-х роках, перекочував до ІТ-сектору, і, не змінивши стан справ, ми нічого, крім техніки 1980-х років, не отримуємо.

По-друге. Стосовно створення Агентства з питань ОПК. У нас в Україні воно вже існувало. Ми наразі стикнулися з однією з найбільш катастрофічних проблем організації оборонної промисловості, яка полягає в тому, що у нас, фактично, немає органу, який би відповідав за політику в цій сфері. Крім цього, у нас немає зовнішньої структури, як це є в багатьох країнах, яка б урівноважувала інтереси державних і приватних структур, і давала можливість конкурувати та таким чином розвивати вітчизняні розробки озброєнь.

Крім того, необхідно відповісти на питання: хто є замовником техніки? Чи є реальним замовником і чи є фактично місцем замовлення військової продукції Міністерство оборони? Це принципове питання, на яке ми маємо відповісти і зрозуміти, що між МО і згаданим Агентством є значні відмінності, пов'язані з різними інтересами та сферами відповідальності. МО зацікавлене отримати найбільш сучасну техніку та відповідає за оснащення нею Збройних Сил. Агентство зацікавлене налагодити виробництво техніки та відповідатиме за формування та виконання державного оборонного замовлення. Це була б та “конкуренція”, яка б спонукала до нормального розвитку в цій сфері.

По-третє. Що стосується Концерну “Укроборонпром”. Це є структура, яку я поважаю та яка найбільше мала б бути зацікавлена у власному реформуванні. Оскільки брак реформ “Укроборонпрому” призводить до його неконкурентності. Це є однією з найбільших проблем, оскільки, фактично, “Укроборонпром” як монополіст, з одного боку, не в змозі робити техніку світового рівня, а з іншого – усуває конкуренцію. Тому треба деякі функції передати Агентству з питань ОПК, забравши з “Укроборонпрому” всі функції імпорту, експорту, контролю тощо та, перетворивши його на звичайний концерн, який має право на існування – мірою намірів провести корпоратизацію підприємств. “Укроборонпрому” випаде величезний обсяг роботи, оскільки, трошки знаючи деякі підприємства зсередини, я розумію, які “авгієві стайні” доведеться йому розгрібати.

Рівень деяких підприємств, які займалися військовою продукцією впавав катастрофічно, але цьому питанню приділяють мало уваги, що, можливо, не є правильним. За те, що “Укроборонпром” зробив за декілька років – підняв на ноги підприємства, зробив їх прибутковими, поставив нормальне керівництво – йому треба віддати належне. Але надалі постає дуже важливе питання – щоб “Укроборонпром” не став гальмом розвитку тих підприємств, які належать до його структури, і гальмом розвитку ОПК, у т.ч. з точки зору конкуренції.

Ми чомусь не говоримо про те, що у нас є Державне підприємство “Укркосмос” і багато інших підприємств та установ, підпорядкованих Державному космічному агентству. З метою оптимізації було б доцільно об’єднати управлінські структури в одне Агентство, яке б працювало і з “Укркосмосом”, і з “Укроборонпромом”, і з багатьма іншими, в т.ч. приватними підприємствами. Тут потрібна серйозна реорганізація.

Під час першої сесії згадувалися стандарти НАТО. Слід звернути увагу на ще кілька надзвичайно важливих моментів стосовно євроінтеграції і надій на те, що Європа нас врятує. Якщо подивитися на досвід наших колег з Болгарії, Польщі, Угорщини, то можна побачити, що до впровадження стандартів НАТО вони ставилися дуже розумно і прагматично: імплементація стандартів була чітко розподілена в часі згідно з політичними (вимоги НАТО, власні потреби) та технологічними (складність, потреба та наявність ресурсів) пріоритетами з виділенням певного періоду на адаптацію.

Що стосується конкуренції, військової прийомки, контролю якості. Якщо переглянути законодавчі новели з питань ліцензування, то складається враження, що однією рукою ми намагаємось упорядкувати ринок розробки ОБТ, а іншою – робимо все, щоб перетворити його на монопольний і не дати можливості запровадити нормальну конкуренцію.

Кілька слів про Парламент. На прикладі нашого Комітету з питань науки і освіти та розгляду в ньому питань оборони, можна побачити, що ці обговорення проходять дуже складно з багатьох причин, у т.ч. унаслідок впливу людського фактору, який ніхто не відміняв. Головними причинами, здається, є, з одного боку, побоювання змін і помилок. А з іншого – неадекватне ставлення окремих міністерств і відомств до парламентського контролю на кшталт: ви нічого не розумієте і ми зробимо все, щоб ви цього ніколи не розуміли. Проте, в кінцевому рахунку йдеться про гроші платників податків, які не завжди ефективно використовуються. Я б не шукав тут лише змову або корупцію. Здається, що дуже часто ключовим є звичайне нехлюйство, що, зрозуміло, не усуває відповідальності.

УРЯДУВАННЯ У СЕКТОРІ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ: ВИРОБНИЦТВО, ПРОДАЖ І ЗАКУПІВЛЯ ОЗБРОЄНЬ¹

**Денис ГУРАК, заступник генерального
директора із зовнішньоекономічної діяльності
Державного концерну “Укроборонпром”**



За умов розгорнутої проти України агресії, головним завданням оборонно-промислового комплексу визначено забезпечення потреб Збройних Сил України та інших військових формувань передовими високотехнологічними озброєннями та військовою технікою.

Не дивлячись на загальну ситуацію у країні, Концерну у 2016р. вдалося досягти позитивних результатів. До силових відомств було передано понад 6 000 одиниць ОВТ. Якщо говорити в цифрах то:

- чистий дохід підприємств Концерну склав 18 536,7 млн. грн. (за аналогічний період 2015р. – 14 431,8 млн. грн.)
- перераховано до бюджету всіх рівнів понад 3 млрд. грн.
- капітальні інвестиції сягнули 527,7 млн. грн. (у 2015р. – 475,9 млн. грн.)
- середня заробітна плата збільшилася на 28% і становить 6 897 грн.

Відповідно до рішення Уряду, у 2016р. державні підприємства 75% свого прибутку перераховували до державного бюджету, що не давало змоги підприємствам інвестувати ці кошти у власне виробництво, здійснювати заходи з модернізації та оновлення виробничих ліній, вкладати кошти в розробку нових видів продукції тощо.

Для потреб ЗСУ та інших військових формувань було виготовлено або модернізовано та поставлено у війська 1 362 одиниці військової техніки, ракет і боеприпасів, засобів зв'язку та навігації, відремонтовано 1 389 одиниць різної військової техніки.

Державне оборонне замовлення на 2016р. виконане Концерном на 100%. При цьому, частка “Укроборонпрому” в загальному обсязі ДОЗ склала 38,9%. 61,1% припали на інші підприємства України. Для порівняння, у 2015р. частка

¹ Об'єднаний текст виступів на II і III сесіях.

Довідково. “Укроборонпром” – це найбільший державний концерн, який є флагманом оборонної промисловості України. “Укроборонпром” об’єднав понад 130 учасників, які за галузевим принципом можна розділити на п’ять кластерів:

- бронетанкової техніки;
- авіабудування та авіаремонту;
- суднобудування та морської техніки;
- високоточних озброєнь та боєприпасів;
- радіолокації, радіозв’язку та ПВО.

До складу Концерну належать 31 конструкторське бюро і науково-дослідна установа з акцентом на наукові дослідження, розробки та проектування.

Концерн сьогодні – це 9 млн. м² виробничих площ.

У Концерні працюють понад 80 тис. висококваліфікованих, досвідчених фахівців (368 трудових династій, 262 учасники бойових дій, 400 осіб відряджалися до зони АТО).

“Укроборонпром” має у складі шість державних компаній, уповноважених Урядом України на здійснення експортних/імпортних операцій з товарами військового призначення.

“Укроборонпром” належить до *Тор-10* інноваційних компаній України.

Концерну в ДОЗ становила 67%. З одного боку, це можна розцінити, як не найкращий показник для “Укроборонпрому”. Але з огляду на те, що це реальний показник залученості до забезпечення обороноздатності України підприємств по всій країні, то це, зрозуміло, позитивний фактор.

У ДК “Укроборонпром” налагоджена робота з подолання традиційної коопераційної залежності промисловості України від імпорту товарів з РФ. Після припинення військово-технічного співробітництва з Росією, оборонно-промисловий комплекс України опинився в ситуації, коли стало життєво необхідним шукати всі можливі способи вирішення завдань забезпечення виробництва, модернізації і ремонту військової техніки в інтересах оборони та безпеки держави. На сьогоднішній день можна виділити наступні, найбільш критичні за нинішніх умов види продукції, що вимагають імпортозаміщення:

- радіоелектронні вироби;
- підшипники;
- вироби чорної і кольорової металургії;
- гумовотехнічні вироби;
- стандартизовані та уніфіковані агрегати, комплектуючі вироби, вузли та деталі ОБТ.

Цей перелік далеко не вичерпний і може змінюватися залежно від потреб виробництва.

Починаючи з 2014р., ми приступили до реалізації масштабної програми залучення промислових підприємств України до співпраці у сфері виробництва. Так,

якщо у 2014р. у конструкції бронетранспортеру БТР-3Е1 55% складалі деталі вітчизняного виробництва, 35% – російського та 10% – інших країн, то у 2015р. російські деталі вже не використовувалися. Частка українських складових сягнула 70%, іноземних – 30%. У 2016р. частка вітчизняних деталей і комплектуючих у БТР-3Е1 збільшилася до 87%.

Аналогічна картина з виробництвом БТР-4Е. У 2014р. українських і російських деталей та комплектуючих було по 45%, інших країн – 10%. У 2015р. – 65% виробництва України, 35% – іноземні. У 2016р. частку українських деталей і комплектуючих виробів зросла до 85%.

На сьогоднішній день у рамках програми імпортозаміщення вже укладено 19 меморандумів про співпрацю Концерну з обласними державними адміністраціями. Найближчим часом до програми мають намір приєднатися й інші області.

Завдяки спільним зусиллям у процесі імпортозаміщення беруть участь понад 350 підприємств малого та середнього бізнесу. Для інформаційного забезпечення співробітництва вперше в Україні сформовано Номенклатурний каталог оборонної продукції, призначений для використання підприємствами в реалізації робіт з імпортозаміщення.

Станом на кінець 2016р., заміщено понад 3 400 основних комплектуючих виробів, складових частин і елементної бази, необхідних для забезпечення виробництва та ремонту озброєнь.

Хочу звернути увагу на такий важливий аспект. ОВТ – це специфічний вид продукції, до якості якої ставляться особливі вимоги. На відміну від цивільної продукції, якість продукції військового призначення в обов'язковому порядку контролюється військовою прийомкою, яка діє від імені замовника.

З метою забезпечення необхідної якості продукції Концерн ставить перед собою завдання з підвищення ефективності системи управління якістю та впровадження механізмів проектного менеджменту, які ґрунтуються на міжнародних і європейських стандартах, а також на стандартах НАТО.

Наразі 75% підприємств Концерну мають сертифікати відповідності системі управління якістю за стандартами серії *ISO 9000*, а три підприємства – сертифікати відповідності стандартам НАТО із забезпечення якості виробництва озброєнь (*AQAP*). Як показує досвід країн НАТО, наявність сертифіката відповідності системи управління якістю підприємства вимогам *AQAP* є необхідною умовою участі в тендерах на поставку оборонної продукції за замовленням силових відомств держав-членів.

Наразі також важливим питанням є необхідність підвищення кваліфікації працівників підприємств. У цьому напрямі Концерном опрацьовується питання створення на власній базі системи постійно діючих курсів підвищення кваліфікації – насамперед, керівництва, конструкторів і технологів, а також інших ключових спеціальностей. Ці курси можуть бути відкриті для всіх зацікавлених сторін.

Новою управлінською командою ДК “Укроборонпром” розроблено заходи із запобігання та протидії проявам корупції у структурі Концерну та підпорядкованих йому підприємствах. Зокрема, для створення прозорих умов діяльності Концерну вперше в Україні впроваджено новітню систему закупівель через електронні торговельні майданчики. Завдяки впровадженню такої ініціативи не лише зведено нанівець корупційну складову та маніпуляції на закупівлях, але й зекономлено близько 476 млн. грн., проведено понад 27 тис. тендерів, залучено майже 17,5 тис. нових постачальників. Середня сума заощаджень на одному тендері у 2016р. становила близько 18 тис. грн.

У 2016р. Концерн на чверть збільшив обсяги експорту продукції військового призначення – до \$756 млн. Частка експорту військової продукції Концерну сягнула 2% загального обсягу експорту України.

Загалом, за період 2014-2016рр. підприємствами Концерну укладено експортних контрактів на загальну суму \$3,8 млрд. Портфель експортних замовлень Концерну складає \$1,446 млрд. Підприємствами-спецекспортерами підписано понад 65 меморандумів про нові напрями співробітництва з 20 країнами світу, серед яких Бельгія, Франція, Канада, США, Велика Британія, Німеччина, Польща, ОАЕ, Ізраїль, Індія, Туреччина, Саудівська Аравія, Китай та інші.

Концерном постійно проводяться заходи стосовно просування продукції українського ОПК на світовий ринок та лобювання інтересів ОПК із закордонними партнерами. У 2015-2016рр. проведені численні презентації можливостей ОПК України на провідних міжнародних форумах, взято участь у багатьох оборонних виставках, серед яких:

- *IDEX* – Міжнародна оборонна виставка (Абу-Дабі, ОАЕ);
- *DEFEXPO* – IX Міжнародна виставка сухопутних і військово-морських озброєнь (Південний Гоа, Індія);
- *EUROSATORY* – Міжнародна виставка озброєнь, технологій безпеки та засобів захисту (Париж, Франція);
- *FARNBOROUGH AIR SHOW* – Міжнародний аерокосмічний салон (Фарнборо, Велика Британія);
- *MSPO* – Міжнародна виставка оборонної промисловості (Кельце, Польща);
- *AIRSHOW CHINA* – Міжнародний авіакосмічний салон (Чжухай, Китай).

ДК “Укроборонпром” реалізує сучасні підходи у проведенні рекламно-виставкової діяльності. Пріоритетними завданнями є ознайомлення наших партнерів із сучасною товарною номенклатурою і можливостями підприємств вітчизняного ОПК, технологіями, якими володіє та може поділитися Україна. Завдяки участі у таких заходах та проведенню презентацій українського ОПК, встановлені нові ділові контакти з іноземними компаніями.

Керівництво ДК “Укроборонпром” чітко усвідомлює, що ключовою запорукою розвитку ОПК України є формування портфеля замовлень, орієнтованого на максимальне завантаження виробничих потужностей, передусім, підприємств-учасників Концерну, задіяних у кооперації. Саме такий підхід дозволить забезпечити стабільне зростання фінансових показників, створення можливостей для оновлення основних фондів та інноваційного розвитку підприємств.

Крім того, процес переходу підприємств зі стану виживання до стану динамічного розвитку, що наразі відбувається, створює додаткові можливості для започаткування та реалізації міжнародних проектів, що дозволяє активно залучати та розвивати експортний потенціал підприємств-учасників Концерну в частині НДДКР.

Своєю чергою, поглиблення та розширення ВТС дозволить наростити у структурі експорту частку нових зразків ОВТ, що виробляються в Україні, без чого напевно чи можливо говорити навіть про утримання наявних позицій на світовому ринку ОВТ, не кажучи вже про входження до *Топ-5* світових експортерів ОВТ (таке завдання поставлено Президентом).

Сьогодні для нас максимально важливо ефективно використати наявний досвід і напрацювання вітчизняного ОПК та налагодити коопераційні зв'язки з партнерами для створення сучасних зразків ОВТ.

Найбільш важливими напрямками розширення оборонно-промислового співробітництва між Україною і країнами-партнерами, крім чистого експорт/імпорту ОВТ, на наш погляд, є:

- закупівля та використання окремих високотехнологічних систем і компонентів для підвищення характеристик української оборонної продукції;
- технічне переоснащення підприємств ОПК України;
- створення спільних кооперацій між оборонними підприємствами та компаніями для розробки, виробництва та модернізації нових зразків ОВТ;
- участь українських підприємств у міжнародних проектах з розробки та виготовлення продукції військового призначення.
- залучення іноземних інвестицій з метою створення та виробництва нової високотехнологічної продукції.

ДК “Укроборонпром” бере активну участь у ВТС Україна-НАТО. Фахівці Концерну залучені до роботи у групах і підгрупах Конференції національних директорів з озброєння, у багатонаціональних проектах у рамках Концепції НАТО “Розумна оборона”, у програмах співробітництва Агенції НАТО з підтримки та постачання (*NSPA*).

З 30 листопада по 1 грудня 2016р. уперше в історії України відбулися Дні оборонної промисловості України у штаб-квартирі НАТО (Брюссель, Бельгія) і штаб-квартирі *NSPA* (Каппелен, Люксембург), де “Укроборонпром” презентував власну продукцію, зокрема нові проекти.

За участі Представництва НАТО в Україні, “Укроборонпром” має наміри створити на базі Концерну тренінговий центр для українських фахівців сектору безпеки і оборони для участі у програмах Альянсу. Передбачається залучення співробітників профільних міністерств, відомств і державних організацій.

Динамічний розвиток ОПК є неможливим без підготовки нових фахівців і залучення молоді на підприємства. Тому ми ініціювали програму розширення співробітництва з провідними вищими навчальними закладами України. Підписані меморандуми про партнерство і співробітництво з 50 науковими та навчальними закладами країни. Причому, якщо у 2015р. підписано лише вісім меморандумів, то у 2016р. – вже 42.

У 2016р. вузи запропонували нам понад 500 перспективних розробок, 200 розробок запропонувала Національна академія наук України, з яких в інтересах підприємств Концерну у 2016р. виконувалися 80 проектів на 30 підприємствах.

За минулий рік на підприємствах ДК “Укроборонпром” пройшли практику близько 4 500 студентів, з яких близько 400 вже працевлаштовані на наших підприємствах.

Необхідно відзначити, що структура Концерну перебуває в постійному розвитку. Розроблена Концерном Стратегія реформування дозволить забезпечити ЗСУ передовими зразками ОВТ та увійти до *Тор-5* експортерів провідних інноваційних озброєнь у світі.

Головною метою розробленої нами Стратегії реформування оборонної галузі є інтеграція у глобальний оборонний ринок. Стратегія розроблена з урахуванням останніх світових тенденцій – глобалізації і зростання впливу оборонної промисловості на цивільний сектор.

Стратегія передбачає:

- визначення місця і ролі Концерну;
- впровадження міжнародних стандартів корпоративного управління;
- корпоратизація підприємств за видами техніки і кластеризація галузі;
- аудит із залученням міжнародних компаній;
- запуск платформи розвитку інновацій;
- комплексні дії із захисту технологій.

“Укроборонпром” розглядає оборонну промисловість як екосистему, що органічно складається не лише з Концерну та наших підприємств, але й багато інших промислових підприємств України, причому різних форм власності. Наша мета – ефективна діяльність усієї промисловості та економіки України.

Наша ключова роль:

- бути інтегратором вітчизняної промисловості;
- стати ядром екосистеми, створюючи загальні правила партнерства, стандартів, виведення українських підприємств на іноземні ринки, організовуючи міжнародні партнерства для створення інноваційних проектів.

Упровадження міжнародних стандартів корпоративного управління має забезпечити:

- прозору та ефективну структуру управління;
- наглядові ради, колегіальність прийняття рішень;
- зрозумілі процедури для міжнародних інвесторів;
- чіткі механізми фінансування та контролю фінансових потоків.

У плані корпоратизації наразі вже реалізуються два пілотні проекти, запущені ще у 2015р., у рамках яких процес трансформації в акціонерні товариства добігає кінця. Корпоратизація наступних п'яти підприємств узгоджена з профільним міністерством. З метою корпоратизації 67 підприємств, спеціально розроблені зміни до законодавства України. Відбувається узгодження з державними органами.

Кластеризація. У рамках Стратегії передбачається створення п'яти виробничих сегментів, налагодження ефективної співпраці з приватними компаніями, оптимізація коопераційних зв'язків між виробниками і дослідниками та інше. У червні 2016р. створено авіабудівний кластер. Триває створення ще чотирьох.

Аудит. Спеціалістами Концерну розроблено та передано найбільшим світовим аудиторським і консалтинговим компаніям технічне завдання на незалежний аудит. Також ми запропонували *Transparency International* взяти участь у реформуванні Концерну. Ми очікуємо від них пропозицій.

Ми вважаємо, що залучення таких компаній до реформування галузі дасть можливість Концерну та підприємствам-учасникам провести оглядову аудиторську перевірку фінансового та юридичного стану, включно з фінансовим, юридичним, технологічним, управлінським і стратегічним оглядом, здійсненням корпоративної і виробничої реструктуризації, супроводом впровадження розроблених рекомендацій.

Відбувається створення інвестиційної платформи розвитку інновацій – своєрідний майданчик для об'єднання експертів у галузі оборонних технологій, розробників, авторів ідей і стартапів, представників інвестиційних фондів і військових. Платформа дозволить:

- максимально швидко пройти шлях від ідеї до випуску нового продукту;
- вийти на високотехнологічні рішення; стати дієвим інструментом для розробників, інвесторів і військових;
- сприяти створенню науково-технологічного потенціалу для потужного прориву в розвитку оборонної промисловості.

Ми створюємо також Українське Агентство перспективних дослідницьких проєктів, за аналогією з Агентством передових оборонних дослідницьких проєктів (*DARPA*) у США. Величезну роль у його створенні відіграє Радник з питань довгострокового розвитку “Укроборонпрому”, экс-керівник *DARPA* Е.Тетер. Метою Агентства будуть вироблення рішень для підвищення рівня економічного розвитку і безпеки країни. Така платформа дозволить сконцентрувати переду наукову думку, інвестиції, механізм обміну та захисту технологій.

У сфері захисту технологій нашими головними завданнями є: захист інтелектуальної власності відповідно до міжнародних стандартів; збереження інтелектуального капіталу країни; підвищення конкурентоспроможності; стимулювання подальшої інноваційної активності.

Упровадження представленої Стратегії реформування ОПК дозволить:

- забезпечити національну безпеку країни, зміцнити міжнародний авторитет;
- стимулювати реформу оборонно-промислового комплексу України;
- розвивати інновації, залучати до співпраці всі наукові та виробничі ланки і забезпечити партнерство з підприємствами різних форм власності;
- забезпечити максимальну продуктивність, зміцнення фінансової позиції, розвиток людського капіталу;

- ліквідувати корупційні схеми, зробити володіння активами прозорим, запровадити сприятливу інформаційну політику та відкритість для інвесторів.

Для досягнення поставлених цілей необхідна суттєва підтримка з боку Уряду, зокрема стосовно вдосконалення законодавчої бази. З цією метою Концерном розроблено 34 законопроекти. Запропоновані та передані до Верховної Ради України 11 змін до першочергових законодавчих актів у сферах корпоратизації, створення спільних підприємств, підтримки авіабудівної галузі, оподаткування підприємств ОПК та ін.

У цьому напрямі досягнуто певних результатів: 14 липня 2016р. прийнято Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення умов для міжнародної кооперації суб’єктів літакобудування та розвитку вітчизняного літакобудування”; 20 жовтня 2016р. – Закон “Про реструктуризацію заборгованості ДП “Антонов”. 26 жовтня 2016р. Уряд дозволив (з 1 січня 2017р.) повернути ставку відрахування прибутку до держбюджету з 75% до 35%².

Ми готові запропонувати нашим потенційним партнерам широкі можливості:

- створення умов для максимально ефективного використання можливостей приватного бізнесу;
- впровадження перспективних розробок у практичне виробництво;
- запуск нових амбітних проектів;
- створення спільних кооперацій;
- проведення спільних наукових досліджень;
- впровадження інновацій і сучасних технологій;
- залучення інвестицій;

Усе це може сприяти відновленню стратегічної ролі оборонної галузі в економіці держави.

Підбиваючи підсумки, хотілося б відзначити, що для нас важливо максимально ефективно використовувати всі наявні можливості вітчизняного ОПК і науки, налагодити коопераційні зв’язки з нашими партнерами для створення зразків озброєнь і військової техніки, які могли б протистояти російській агресії.

² Постанова Кабінету Міністрів України “Про внесення зміни до пункту 1 Порядку відрахування до державного бюджету частини чистого прибутку (доходу) державними унітарними підприємствами та їх об’єднаннями” №933 від 26 жовтня 2016р.

ПОТРЕБА ФОРМАЛІЗАЦІЇ ПРОЦЕСУ ВРЯДУВАННЯ

**Марк ОПГЕНОРЗ, заступник директора
Офісу зв'язку НАТО в Україні**



Оскільки головною темою Конференції є урядування, то я скажу кілька слів про те, що НАТО намагається робити разом з Україною у сфері управління обороною, урядування сектором безпеки і оборони, і яким чином це стосується оборонної промисловості. У нас немає дуже інтенсивного співробітництва у сфері оборонної промисловості. Це трохи виходить за межі наших головних завдань. Нашим завданням є допомога Україні в розвитку спроможностей для національної оборони. Зрозуміло, що наявність потужної оборонної промисловості є великою частиною оборонних спроможностей, особливо за умов обмежень в отриманні військової техніки з-за кордону.

Наш головний інтерес стосується здатності України захистити себе, і сьогодні я не почув достатньо про реальні потреби України в озброєннях, про те, як це питання розглядається і як воно вирішується. Є одна тема, на якій я збираюся зробити акцент і привернути вашу увагу, а саме – питання оборонного планування.

Оборонне планування є пріоритетною сферою діяльності НАТО з надання допомоги Україні. У НАТО існує доволі складна система оборонного планування, якої дотримуються майже всі держави-члени. Вона будується на чітко визначеній методології “Планування на основі спроможностей”, яку використовують усі держави. У кожній державі є власна система оборонних спроможностей. Проте головні принципи є однаковими. Можливо, найважливіший принцип – система має будуватися на чіткій політиці та чітких процедурах.

Ця система є дуже формалізованою, бюрократичною. Вона має бути викладена на папері та затверджена. Є також чіткий порядок, який починається з визначення загроз, оцінки спроможностей, потрібних для протидії цим загрозам. Завершивши етап оцінки ризиків, готується перелік потреб військового характеру

(кількість, структура сил, озброєння). Маючи список потреб, розробляється план створення спроможностей і закупівлі потрібних озброєнь і військової техніки.

Звучить досить просто, але я наголошую на необхідності формалізованого процесу, що починається з оцінки ризиків, формулювання переліку потреб і завершується розробкою плану надбання необхідних спроможностей.

Головна ідея полягає у формалізації цього процесу, чого не вистачає Україні. Це не є великою несподіванкою, система знаходиться у динаміці. Зіткнувшись з агресією Росії, необхідно було швидко реагувати на її наслідки. Всі елементи системи безпеки, використовуючи власний досвід і знання, повинні були діяти дуже швидко та робили все, що могли, не зважаючи на наявність чи відсутність згаданого формалізму. І це абсолютно нормально та прийнятно. Але зараз, після трьох років, настала потреба у формальній системі, якщо Україна дійсно має намір покращити свої досягнення та прискорити розвиток потрібних спроможностей.

Чому формалізація процесу дуже важлива? Це дозволяє визначити розподіл обов'язків і оцінити, наскільки процес забезпечив досягнення проміжних і кінцевих результатів.

Ми почули багато про те, що вже зроблено. Дійсно, зроблено чимало, але я наразі не почув нічого на зразок: "Ось які були наші потреби і ми досягли поставлених цілей". Якщо запитати, чи мають Збройні Сили те, що їм потрібно, то знайдеться небагато людей, які скажуть "так".

Формалізація процесу є завданням на перспективу, і це є нашим пріоритетним завданням. Завдяки належному оборонному плануванню Міністерство оборони стане більш передбаченим покупцем для підприємств оборонної промисловості. Воно зможе визначати власні потреби на сьогодні і на майбутнє, створити політичну базу для оборонної промисловості, яка дозволить прогнозувати оборонне замовлення на наступні кілька років. На цій підставі промисловість може скласти власні плани.

Знову ж таки, це дуже відомі та прості речі, але цього немає. Ми чули про щорічне оборонне замовлення, яке теоретично мало б забезпечити організовані та узгоджені закупівлі для сил оборони. Водночас, якщо подивитися на фактичні закупівлі, то схоже, що в тих замовленнях не надто багато узгодженості. Те, що закуповує Національна гвардія, наприклад, види транспортних засобів, відрізняється від того, що закуповують Збройні Сили. Неузгодженість результатів процесу є очевидною, що викликає питання стосовно якості попереднього планування.

Зрозуміло, що процесам планування у структурах сектору безпеки, наприклад, у МО та Нацгвардії, бракує координації. Загалом, я вважаю, що відповідь на багато питань стосовно забезпечення передбачуваного та надійного оборонного замовлення для української оборонної промисловості, основи рішень для цих проблем може дати чітка система планування. Ця система має бути формалізована, якщо ви очікуєте, щоб вона працювала, оскільки ви маєте справу з надскладною структурою та великою кількістю гравців. Єдиний шлях забезпечення координації, цілісності дій – створення процесу.

Хотів би також звернути увагу на необхідність державного агентства, яке б визначало державну військово-промислову політику. Як зазначив представник “Укроборонпрому”, існуючий орган частково виконує ці функції, його співробітники ініціювали близько 30 законопроектів. Але потрібен справжній державний орган, що визначатиме державну політику, керуватиме діяльністю промисловості.

Очевидно, що Україна перебуває у перехідному періоді, ролі та сфери відповідальності гравців чітко не визначені. Не менш очевидним є величезний об’єм виконаної роботи протягом останніх 2-3 років у відповідь на надзвичайно складні виклики. Думаю, що настав час зробити крок назад і оцінити ефективність процесу в цілому, зосередитися на чіткому визначенні ролей і правил для різних учасників. Слова заступника Міністра оборони про те, що 2017р. – це рік структурних реформ, дають додаткову надію. Україні дійсно необхідно зробити прорив, досягти суттєвого посилення оборонних спроможностей з метою забезпечення потреб оборони. Потрібне також забезпечення рівня прозорості, правил і процедур, необхідного для співробітництва з міжнародними партнерами.



РОЛЬ, ПОВНОВАЖЕННЯ І КРАЦІ ПРАКТИКИ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО НАГЛЯДУ ЗА ВИРОБНИЦТВОМ, ПРОДАЖЕМ І ЗАКУПІВЛЕЮ ОЗБРОЄНЬ

Тодор ТАГАРЕВ, директор Болгарського інституту оборони, старший науковий співробітник DCAF з питань оборонного менеджменту



Розмовляти про нагляд за процесом придбання озброєнь і військової техніки можна тоді, коли є чітке розуміння цього процесу – структурованого і прозорого, починаючи від задуму, формування вимог до спроможностей, закінчуючи отриманням кінцевого продукту. Складовими спроможностей є не лише системи ОВТ, але й людські ресурси, підготовка кадрів тощо. І все це коштує грошей, тож має бути зафіксовано в бюджетному плані. Наскільки я розумію українську систему, за придбання ОВТ відповідає Міністерство оборони, але певну частину матеріальної складової забезпечує і Міністерство економіки. Наразі дуже складно синхронізувати цей процес, особливо враховуючи 5%-й бюджет на безпеку і оборону. Збройні Сили можуть, у принципі, стикнутися з проблемою, коли маючи озброєння, вони не матимуть достатньої чисельності відповідним чином підготовленого особового складу. Поєднувати ці процеси складно, але необхідно, і робити це треба прозоро.

Другий момент – парламент є відповідальним не за все, що відбувається, так само як і міністр оборони. Тут є важливими такі поняття, як делегування права прийняття рішення та відповідальності, а також розподіл і розмежування обов'язків і повноважень. Зазвичай, має бути одна особа, яка визначає оборонні спроможності, друга – військові потреби, третя – вирішує питання про розміщення ресурсів. На практиці в невеликих і перехідних країнах немає

як такого процесу придбання ОВТ, відтак немає й ефективного проектного менеджменту. Тому я дуже задоволений інформацією про те, що МО України впроваджує принципи проектного менеджменту.

Повертаючись до процесу придбання ОВТ, у кожній країні є певна його ступінчастість. У рамках структур як НАТО, так і держав-членів, зокрема у Великій Британії, можна побачити стандартну двоступеневу систему придбання. У Норвегії, наприклад, вона є тріступеневою: якщо проект коштує €8 млн., то це рівень Департаменту фінансів і менеджменту МО; якщо €8-60 млн., то він належить до компетенції Міністра оборони, якщо понад €60-70 млн. – Парламенту. Якщо проект коштував €50 млн., а потім його вартість збільшилася до €60 млн., він переходить від компетенції МО до Парламенту. Цим принципом користуються багато країн. У Болгарії, наприклад, у доповненні до відповідного закону чітко визначено: якщо проект коштує понад €25 млн., то він перебуває у компетенції не МО, а Ради безпеки, а якщо понад €50 млн. – Парламенту. Вдалий приклад дають також Нідерланди: МО інформує Парламент, який за необхідності надає дозвіл на продовження проектної процедури.

Норвезька тріступенева система відповідальності за проекти

Вартість, млн. норвезьких крон	Уповноважений орган	Пояснення
вартість < 75	МО, директор Департаменту фінансів і менеджменту	
75 ≤ вартість < 500	Міністр оборони	
вартість ≥ 500	Парламент	Пропозиції до Парламенту подаються двічі на рік

Тривалість проектів може бути різною – від 5-10 до 15-20 років. І тут часто потрібен реалістичний підхід: чи варто “тягнути” певний проект, чи можна витратити кошти на інший? Виникає питання пріоритетності, яке може бути вирішене за умов, коли є чітка структура проектів і їх можна порівняти. На думку спадає лише приклад США, де є певна структура програм придбання озброєнь: проекти досить докладно розписані по роках і складаються, своєю чергою, з кількох 2-4-річних проектних блоків (модулів).

У Північній Америці, в Європі, зокрема в Болгарії, оборонні компанії у більшості випадків є приватними. Для приватних компаній існування учасників ринку регулює сам ринок: якщо компанія неефективна, то вона рано чи пізно припинить існування. Регуляторна функція тут має бути однаковою для всіх. Проте, іноді державні компанії можуть виявитися недостатньо ефективними, але відповідати негайним потребам, і тоді держава може компенсувати регуляторну функцію ринку через критичні безпекові та оборонні вимоги, контроль над розповсюдженням продукції, наприклад, операцій з експорту зброї. Можуть використовуватися й інші інструменти.

У Норвегії, наприклад, обов'язковим є проведення повного аудиту проєктів з бюджетом близько €80 млн. Це, зокрема, стосується нафтових і газових проєктів. За це відповідає Міністерство фінансів, яке обирає аудиторські компанії. Аудитор перевіряє всі документи, аналізує всі наявні там питання, особливу увагу приділяючи оцінкам вартості, аналізу ризиків, управлінню, та надає поради стосовно “буферної” вартості (наприклад, закладена вартість €1 млн., буферна – €1 млн. 100 тис., де 100 тис. – “буферна”, тобто припустима надбавка).

Є велика кількість режимів експортного контролю, нерозповсюдження, норм, кодексів поведінки стосовно експорту ОВТ. Контроль над експортом здійснюється переважно органами виконавчої влади та охоплює ліцензування підприємств-продавців ОВТ, товарів і технологій подвійного використання, а також надання дозволів на кожну експортну угоду.

На прикладі Болгарії система працює наступним чином. Ліцензування підприємств відбувається через відповідну Комісію (такий варіант був обраний після дискусії, хто саме має цим займатися – Міністерство економіки чи Міністерство оборони). Комісія належить до складу центрального апарату Кабінету Міністрів. До складу Комісії належать заступники міністрів економіки та оборони.

До завдань парламенту належать: законодавче регулювання забезпечення міжнародних норм; визначення відповідальності і процедур ліцензування виробництва, зберігання, транспортування, транзиту, експорту та імпорту зброї; формування запитів на звітування. Гарним прикладом може вважатися щорічне звітування виконавчого органу перед Парламентом про всі проєкти, результати ліцензування компаній, про експорт/імпорт ОВТ тощо. Парламент також здійснює інформування громадськості з відповідних питань.

Для виконання наглядових функцій парламент використовує наступні інструменти:

- “право гаманця” (ухвалення бюджету);
- нагляд за реалізацією політики (включно з обговореннями звітів виконавчої влади);
- використання відповідальності виконавчої влади за дотримання норм, ефективність і дієвість політики;
- депутатські запити, парламентські слухання, відвідування відповідних об'єктів;
- спеціальні парламентські розслідування.

Попри те, що сфера виробництва, продажу та закупівлі ОВТ є дуже політично чутливою і тому значною мірою закритою, для неї характерна наявність багатьох ризиків з дуже серйозними наслідками, що зумовлює необхідність парламентського нагляду за нею.

БОРотьБА З КОРУПЦІЄЮ – ШЛЯХ ПРИСКОРЕННЯ РЕФОРМ

**Сва АНДЕРСОН, старший дослідник з
правових питань у Програмі оборони і безпеки
Transparency International, Велика Британія**



Сфера моєї діяльності – кримінальна адвокатура. Я прожила багато років у Грузії, де працювала у *Transparency International* та співпрацювала з персоналом НАТО з підтримки реформ. Цікавим є те, що реформа сектору оборони була однією з останніх у переліку реформ, здійснених у Грузії. Новопризначений Міністр оборони пообіцяв очистити відомство від корупції. Його команда була командою професіоналів оборонної сфери, які звикли робити те, що робили завжди, але вони не були фахівцями в боротьбі з корупцією. Перед ними постало питання – з чого почати. Розроблений у Грузії спеціальний антикорупційний план чітко визначив персональну відповідальність і терміни, які не залишали можливостей для невиконання. Досвід оборонної реформи в Грузії показав, як з маленькою і не дуже досвідченою командою, обмеженими ресурсами можна за короткий проміжок часу досягти значних результатів. У мене є копія цього плану, якою я готова поділитися із зацікавленими особами.

Я також відповідала за державний антикорупційний індекс у секторі оборони. Розроблена нами методика оцінки зараз використовується НАТО як частина процесу експертної самооцінки. Наразі 136 країн беруть участь у цьому процесі, який охоплює різні сфери ризику: закупівлі, оперативну діяльність, фінансування, парламентський нагляд. Індекс дає можливість виявити сильні та слабкі сторони контролю на підставі інтерв'ю співробітників МО та іншої інформації. Цей звіт обсягом 156 сторінок знаходиться в Інтернеті, якщо хтось бажає з ним ознайомитися.

Загальний індекс складається з оцінок ризиків у п'яти сферах: політичній, фінансовій, кадрового забезпечення, операційній, закупівель. Кожна з них містить критерії (29) та індикатори (76) (врізка “*Ризики в секторі безпеки і оборони*”).

На основі отриманих результатів формується мапа сприйняття корупції, на якій можна побачити індекси країн, у т.ч. членів і партнерів НАТО. Зеленим кольором

Ризики в секторі безпеки і оборони		
ПОЛІТИЧНІ	КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ	ЗАКУПІВЕЛЬНІ
<ul style="list-style-type: none"> ☞ політика безпеки і оборони ☞ оборонний бюджет ☞ зв'язок між обороною і державними ресурсами ☞ організована злочинність ☞ контроль над розвідувальними службами ☞ експортний контроль 	<ul style="list-style-type: none"> ☞ поведінка керівництва ☞ мотиви і стимули кар'єрного росту ☞ призов на службу ☞ тарифна сітка ☞ цінності і стандарти ☞ дрібні хабарі 	<ul style="list-style-type: none"> ☞ технічні вимоги ☞ постачання з одного джерела ☞ посередники/брокери ☞ картельні змови ☞ схеми фінансування ☞ офсетні угоди ☞ отримання контрактів, поставок ☞ підрядники ☞ вплив постачальника
ФІНАНСОВІ	ОПЕРАЦІЙ (МІСІЙ)	
<ul style="list-style-type: none"> ☞ реалізація майна ☞ таємність бюджету ☞ економічна діяльність ЗС ☞ незаконні приватні підприємства 	<ul style="list-style-type: none"> ☞ ігнорування місцевої корупції ☞ корупція у лавах Місії ☞ контракти ☞ приватні охоронні компанії 	

відмічені країни з низькими ризиками корупції. Україна знаходиться у категорії “D” – високого ризику корупції. Закупівлі мають особливо високі ризики, що є свідченням слабого контролю. Кращі показники мають політичний і фінансовий контроль, а найнижчі – оперативна діяльність і закупівлі.

Ми маємо бути свідомі того, де ми є. Потрібен буде не один рік для досягнення рівня прозорості, контролю, якості інститутів еквівалентного тому, що ми бачимо в більшості країн-членів НАТО. Між тим, ми спостерігаємо незаконні та неконкурентні бізнесові практики, які консервують сьогодишню ситуацію. Як за цих умов сконцентруватися на найбільш важливих справах?

Я вважаю, що це – проста ринкова правда. Корупція процвітає, оскільки вона є вигідною. Вона дає можливість компаніям виграти контракти. Протидіяти цьому явищу можна, зробивши корупцію неприбутковою шляхом заборони, або ризиком заборони доступу недобросовісним постачальникам до ринку оборонного сектору. Саме такий підхід застосовує Міністерство оборони США впродовж 20 років як головний інструмент протидії корупції та очищення від корупції ланцюжків постачання. Саме такий підхід ЄС почав більш активно застосовувати близько 10 років тому: блокування, позбавлення права участі, або, як кажуть, внесення їх до “чорного списку”. По суті, закриття доступу корумпованим підрядникам до державних контрактів.

Ілюстрацією ефективності цих механізмів є нещодавній приклад їх застосування проти одного з найбільших британських постачальників оборонної продукції, однієї з найкрупніших світових оборонних компаній *Rolls-Royce*. Минулого тижня компанія врегулювала судові позови з правоохоронними органами США, Великої Британії і Бразилії. Угода передбачає уникнення судового розгляду та судового покарання за корупцію. Обвинувачення компанії були масштабними в системній і регулярній дачі хабарів упродовж понад 20 років з метою отримання контрактів у багатьох країнах. Компанія визнала провину та, з метою уникнення судового переслідування, сплатила неймовірний штраф – більше £700 млн., а також погодилася на масштабні зміни в управлінні. Загалом урегулювання цього скандалу коштувало компанії більше £1 млрд.

Отже, навіщо такій великій, багатій, потужній компанії як *Rolls-Royce* робити “явку з провинною”, ініціативно визнавати кримінальне порушення? Вона витратила річний прибуток на врегулювання справи, впали ціни акцій, “здали” окремих співробітників, у т.ч. вищої ланки, до рук правосуддя для індивідуальних розслідувань. Єдина причина – вирок суду давав підстави для заборони доступу до контрактів.

США, Велика Британія, країни ЄС, Україна мають правові можливості усунути скомпрометованих постачальників. Наслідки заборони для компаній-постачальників, яка залежить від державних контрактів, будуть катастрофічними. Якщо вона не збанкрутує, то буде дуже близька до цього. Минулого тижня під час зустрічі з головою британського Бюро з боротьби з шахрайством в особливо великих розмірах (*Serious Fraud Office*), я запитала його чому *Rolls-Royce* вчинили саме так. Компанія могла витратити £1 млрд. на адвокатів. Їх команда юристів удесятеро більша, ніж у правоохоронців. Як судовий адвокат, я бачила чимало випадків коли держава програвала справи в судах. Вони ж могли боротися, використовуючи юридичні інструменти. Чому вони цього не зробили? На його думку, єдиною причиною було усвідомлення неприпустимості ризику заборони для компанії у разі програшу.

Чому заборона настільки дієва? Оскільки – це єдиний інструмент, щоб зробити хабарі неприбутковими. Заборона або ризик заборони доступу до контрактів є достатнім стимулом для зміни поведінки компаній та приводом для очищення ланцюжків поставок. Саме тому МО США активно використовує заборону (*debarment*) як найбільш ефективний антикорупційний інструмент. Саме тому подібні правила запроваджує й ЄС.

Що в цьому плані відбувається в Україні? Вона вже випередила середньоєвропейські показники застосування заборон. Є відповідне законодавство, воно вже почало застосовуватися, є “чорний список”, до якого додаються ненадійні компанії. Потрібно лише не зупинятися і активніше працювати з оборонною промисловістю.

У травні 2016р. під час Глобального антикорупційного саміту у Великій Британії, представники української держави зобов’язалися більш активно застосовувати механізми заборони доступу постачальників, з’ясувати деталі бенефіціарних власників, поширювати цю інформацію серед усіх державних органів з питань закупівель, у т.ч. оборонних закупівель. Моя рекомендація у контексті сьогоднішньої Конференції – просто треба це робити. Крім того, починайте боротися з економічними факторами заохочення корупції, оскільки інструмент заборони доступу компаній дозволить значно швидше досягти бажаного результату, навіть якщо ви проведете всі реформи.

ОРГАНІЗАЦІЙНІ ПРОБЛЕМИ УПРАВЛІННЯ ВИКОНАННЯМ ДЕРЖАВНОГО ОБОРОННОГО ЗАМОВЛЕННЯ

**Віктор ПЛАХУТА, проектний менеджер
Transparency International, Україна,
колишній директор Департаменту оборони
та безпеки Міністерства економічного
розвитку і торгівлі України**



Мій виступ присвячений організаційним проблемам управління виконанням державного оборонного замовлення і питанням секретності в оборонній промисловості, у сфері закупівель озброєнь і військової техніки.

Стосовно органу управління, який має бути відповідальним за розробку та реалізацію оборонно-промислової політики. У березні 2016р. Президент України підписав документ “Концепція розвитку сектору безпеки і оборони”¹, яким передбачене створення центрального органу виконавчої влади з такою функцією. Скоро мине рік, а такий орган ще не створений. На сьогодні розробкою політики у сфері оборонної промисловості займається Міністерство економічного розвитку і торгівлі. Але Міністерство є відповідальним за різні галузі промисловості. У т.ч. за оборонну промисловість, яка, на мою думку, є настільки специфічною сферою, що для неї обов’язково має бути створений окремий орган.

Я вважаю, що спосіб, у який МЕРТ формує політику, розробляє нормативно-правові акти в оборонно-промисловій сфері виглядає дещо кострубато, оскільки під ним немає підприємств, якими воно керує. Відповідно, немає достатньо інформації, що відбувається на цих підприємствах, які є проблеми, потреби та що вони можуть виготовляти. Отже, якщо немає достатньо інформації, то яким чином Міністерство може формувати політику і правильно, коректно формувати правила гри в цій сфері?

¹ Указ Президента України “Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016р. “Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України”” №92 від 14 березня 2016р.

Те, що робить “Укроборонпром”, на мою думку, є логічним і правильним. Повхально, що Концерн взяв на себе цю роль. Саме у нього є вся інформація, є бачення, куди треба рухатися. Відповідно, на сьогодні формування політики лежить на плечах, насамперед, “Укроборонпром”.

З іншого боку, дуже добре, що приватний сектор проявляє ініціативу та намагається виступати із законодавчими ініціативами у формуванні політики. Державний і приватний сектори та їх участь у виробництві та постачанні зброї мають бути ефективно збалансовані.

Кілька зауважень стосовно ліцензування. У середині 2015р. був схвалений великий дерегуляційний пакет законів і було скасовано ліцензування на розробку, виготовлення, ремонт, утилізацію озброєнь, військової техніки і боєприпасів. З одного боку, це дуже добре. З іншого – я особисто є прихильником того, щоб регулювання у цій сфері було. Коридорами МЕРТ, який раніше видавав ліцензії у цій сфері, досі поширюються історії про те, кому, скільки, за які кошти видавалися ліцензії. Це дійсно мало місце, і є великий ризик відновлення таких історій, якщо ліцензування відновиться у попередній формі.

Що робило МЕРТ: воно збирало від суб’єктів необхідні документи, перевіряло їх справжність і видавало фінальний документ. Цього не достатньо і тому такий підхід є не дуже правильним. Специфіка цієї сфери полягає в тому, що суб’єкт діяльності має дотримуватися певних норм, оскільки виготовлення, застосування чи утилізація ОВТ несуть ризик для суспільства. Також треба здійснювати контроль за кінцевим використанням військової продукції, оскільки порушення принципу кінцевого користувача несе ризик неконтрольованого поширення та обігу зброї – тим більше, коли у країні не врегульовані права власності на стрільцьку зброю і боєприпаси. Тому, я “за” державне регулювання у цій сфері – але з людським обличчям.

Що стосується доступу до виготовлення та постачання ОВТ. МЕРТ є відповідальним за супровід, ведення реєстру виробників і постачальників товарів і послуг військового призначення, інформація про які становить державну таємницю. До них належать компанії, які мають право брати участь у державному оборонному замовленні. Як потрапити до цього реєстру? Компанії просто подають документи, які МЕРТ перевіряє на справжність і вносить до реєстру. При цьому, Міністерство не має ні можливостей, ні відповідного людського ресурсу для перевірки, наскільки ці компанії здатні виконувати те чи інше замовлення. Ведення такого реєстру носить декларативний характер, і є великий корупційний ризик, що люди, відповідальні за ведення реєстру, можуть впливати на його зміст. Тому такі реєстри мають бути ліквідовані. Можна залишити певний таємний реєстр компанії, які мають можливість брати участь у дуже чутливих видах діяльності, що стосуються ядерних технологій, у секретних розробках, розробках новітніх типів озброєння. А стосовно виготовлення, постачання, ремонту звичайних ОВТ має бути, на мою думку, максимально спрощений доступ до участі в роботах і наданні послуг.

Секретність окремих питань ДОЗ є, з одного боку, виправданою, особливо, коли в країні точиться війна, відбуваються бойові дії з нашим сусідом. Але є певна

межа, є здоровий глузд, принципи, за якими живуть країни, з яких треба брати приклад. Наразі вся інформація про закупівлі ОВТ становить таємницю, у т.ч. ціна закупівлі, номенклатура, компанії-учасниці тощо. Частина цієї інформації дійсно має бути таємною, але більшу частину можна відкрити для громадськості. Це дасть можливість для оборонних підприємств – як державних, так і приватних, – для зовнішніх учасників брати участь у процесах придбання ОВТ і планувати наперед завантаження своїх виробничих потужностей і можливості розвитку.

Тож, наслідком наявного режиму секретності є ризик того, що оборонна промисловість не розвивається, новітні розробки не виконуються. Навіщо компаніям вкладати кошти в розробки чи розвиток потужностей, якщо вони не розуміють, який реальний попит буде на їх продукцію – а ДОЗ, з точок зору рентабельності та національної безпеки, має складати його суттєву частину.

Таким чином, порядок визначення та рівні секретності мають бути переглянуті та внесені відповідні корективи. Видатки на оборону та безпеку в державному бюджеті мають бути більш деталізованими – до рівня цільових, а не секторальних програм і планів. Це буде сприяти ефективному розвитку оборонної промисловості та контролю над використанням коштів платників податків.



ДОПОВІДІ, НАДАНІ УЧАСНИКАМИ КОНФЕРЕНЦІЇ

Проблеми реформування оборонної промисловості України

Микола СУНГУРОВСЬКИЙ, директор військових програм Центру Разумкова



Революція, війна, реформи

Україна сьогодні перебуває в унікальному становищі. З одного боку, нова якість громадянського суспільства, що сформувалася під час Революції гідності, вимагає і нової якості влади, глибокої і масштабної перебудови всього устрою суспільства та держави, швидких і результативних реформ за багатьма напрямками. Результативністю реформ буде вимірюватись ефективність влади, від цих результатів залежатимуть ступінь довіри суспільства до влади та, відповідно, її майбутнє.

З іншого боку, потреба перемоги у протиборстві з войовничим сепаратизмом і російською агресією вимагає мобілізації і зосередження саме на цьому напрямі головних ресурсів, швидких та адекватних ситуації заходів зі зміцнення сектору безпеки. Від цього залежить виживання України як незалежної держави.

У цьому сенсі та з точки зору оборонної промисловості, важливо домогтися балансу між окремими, іноді суперечливими вимогами:

- оперативність забезпечення силових структур озброєннями, військовою технікою, майном вимагає скорочення термінів виконання замовлень, що можливо за умов використання вже наявних виробничих, ремонтних потужностей, а не створення нових;
- створення чогось нового (побудова нових потужностей, розробка, запуск у серію нових зразків тощо) не зможуть вплинути на сьогоднішню ситуацію, але, враховуючи збереження Кремлем стратегічних цілей і можливість затяжної агресії, окремі з таких рішень (особливо, стосовно високоточної зброї, боєприпасів тощо) можуть розглядатись як безальтернативні;
- те ж саме стосується реформ оборонної промисловості – зараз вони можуть здійснюватись за умов, якщо сприяють негайному зміцненню обороноздатності держави або хоча б не заважають цьому;

- якщо необхідність відповідних змін сьогодні реально існує, то крім поточних результатів бажано мати на увазі, що на їх підґрунті розгортатимуться наступні реформи, ефективність і швидкість яких, особливо за умов жорстких ресурсних і часових обмежень, залежатиме від того, доведеться перебудовувати це підґрунтя чи ні; для зменшення таких перебудов уже сьогодні потрібне бачення перспективної моделі вітчизняної оборонної промисловості.

Урядування

Сферою, де реформи прямо зараз і на перспективу не викликають сумнівів, є управління. Проте, при цьому важливо усвідомити – управління чим? Часто можна почути формулу “управління оборонними підприємствами” (тобто об’єктами). Але чи не вірніше ставити питання про управління процесами досягнення потрібних результатів? Уявіть ситуацію: є два літаки, один з яких перебуває в польоті, а другий стоїть – в ангарі. На бортах обох літаків екіпажі однаково тиснуть на штурвали, переключають тумблери, використовують інші механізми управління. Але в першому випадку літак летить, а у другому – стоїть. То чим саме відбувається управління – об’єктом (літаком) чи процесом (польотом)?

Останнім часом стала модною ще одна вимога – “створити вертикаль управління оборонними підприємствами”, – причому йдеться переважно про створення певних керівних установ. Коли про це говорять чиновники – зрозуміло. Але ж спеціалісти повинні уявляти, що будь-яка сукупність керівних органів є “проекцією” процесів, зокрема, формування та реалізації військово-технічної політики (ВТП), життєвого циклу озброєнь і військової техніки, управління ним тощо на інституційне середовище, організаційно-виконавчу систему, яка втілює ці процеси в життя (схема “*Структура процесів*”, с.64–65).

Зневага до цього (чи радше відверте нехтування) призводить до створення органів, установ, для яких “по ходу справи” вигадуються функції і повноваження – саме вигадуються, оскільки замість бачення процесів, технологій (процедур) їх реалізації, чіткої схеми управління ними втілюються емоційні уявлення про них. Зокрема, якщо, наприклад, йдеться про запровадження посади віце-прем’єра з питань ОПК, то на нього покладатиметься переважно функція коригування діяльності різних суб’єктів у цій сфері. Багаторічним досвідом багатьох країн доведено – а стандартами НАТО передбачено, – що найкращим механізмом такого коригування є цільові програми. Програма – це докладний алгоритм чіткого розподілу між виконавцями ресурсів і завдань з досягненням певних результатів і їх переміщення у напрямі реалізації кінцевого результату – мети програми.

На жаль, в Україні бракує дієвого механізму розробки та виконання державних програм. Якщо такого алгоритму немає, то можна запровадити скільки завгодно посад, але результат буде далеким від бажаного. З іншого боку, якщо такий алгоритм розробити, втілити та зробити його обов’язковим, то більш раціональним буде запровадження посади не “генерала” (віце-прем’єра), а “сержанта” (адміністратора програми), скоротивши одночасно до мінімуму кількість

Повний життєвий цикл формування та реалізація військово-технічної політики (ВТП)

Сфери (напрями)

- ✓ Створення, утримання, розвиток військово-технічного потенціалу (наукового, виробничого, технологічного, кадрового, ресурсного).
- ✓ Оптимізація парку ОВТ і технічного забезпечення процесів функціонування, застосування, розвитку ЗС та ІВФ (стандартизація, уніфікація, обсяги, якість, живучість, стійкість, ефективність).
- ✓ Розвиток ВТС з іноземними країнами.

Складові процесу

- Аудит стану справ (фінансовий, техніко-економічний, кадровий); аналіз проблем; звітування.
- Концептуалізація (формування візії): прогноз, формування перспективної моделі у вигляді головних вимог до її параметрів, визначення загальних принципів, правил її функціонування.
- Стратегування: визначення шляхів реалізації перспективної моделі, етапів, проміжних результатів, політичних пріоритетів, головних обмежень.
- Програмування: розробка алгоритму реалізації проміжних і кінцевих цілей, визначення організаційно-виконавчої системи, зв'язків між виконавцями, оцінка ресурсних потреб, технологічних пріоритетів, ризиків виконання програми.
- Бюджетування: зведення до загального кошторису всіх бюджетних потреб, оптимізація розподілу, обсягів і строків виділення коштів.
- Поточне керівництво: координація і моніторинг виконання планів і програм, поточних завдань, їх коригування, контроль проміжних і кінцевих результатів, забезпечення відповідальності.
- Унормування: формування системи правил і норм взаємовідносин суб'єктів управління, виконання, контролю, споживання.

Організаційно-функціональна площина

- перелік органів, установ, підприємств, потрібних для просування процесів у напрямі визначених цілей, їх функції і завдання, прямі і зворотні зв'язки...

Кадрова площина

- кількісні та якісні вимоги до кадрів, вимоги до їх професійного рівня, умови залучення та використання...

* Наведені процеси у рамках життєвого циклу не є вичерпним переліком у структурі процесів у сфері, що розглядається, і наведені лише для ілюстрації запропонованого підходу.

ПРОЦЕСІВ*

Повний життєвий цикл ОВТ

- Маркетинг: вивчення потреб у технічній системі (ТС), попиту та перспектив реалізації на ринках, формування загальних вимог (технічних, ергономічних, експлуатаційних, економічних, фінансових тощо).
- Проектування ТС: створення технічної концепції (включно з інфраструктурою експлуатації), ДКР, розробка технічного завдання.
- Підготовка виробничого процесу: розробка технології виробництва, виробництво дослідних зразків, випробування.
- Серійне виробництво: забезпечення всіма потрібними ресурсами, розгортання, удосконалення та реалізація технології виробництва, складування готової продукції.
- Доставка: завантаження-розвантаження, транспортування, прийом (перевірка відповідності строкам, вимогам комплектації, якості, кінцевому призначенню).
- Експлуатація: використання за призначенням, фірмовий супровід, обслуговування, поточний ремонт, поточне та тривале зберігання (консервація).
- Середній і капітальний ремонт, модернізація: категорювання, вивід з експлуатації, проведення потрібних робіт, повернення в експлуатацію.
- Утилізація: категорювання, вивід з експлуатації, зміна цільового призначення, демонтаж, знищення.

ПРОЕКЦІЇ

Нормативно-правова площина

- перелік законів, підзаконних актів, нормативних і допоміжних документів, потрібних для якісного супроводу процесів...

Ресурсна площина

- потреби в матеріальних, фінансових, технологічних ресурсах, пріоритети та терміни їх виділення...

державних програм шляхом їх об'єднання за принципом “дерева цілей”. Зрозуміло, що у цьому “дереві” мають бути цілі і ефективного застосування структур сектору безпеки (зокрема, складові перемоги над ворогом), і розвитку (бажані параметри сектору безпеки, його складових, у т.ч. оборонної промисловості).

Таким чином, якщо до реформування оборонної промисловості підійти системно, то, в принципі, можна уникнути суперечностей у вимогах довгострокового планування, швидких реформ і негайного зміцнення обороноздатності держави, або хоча б нівелювати їх. Принаймні час, потрібний для припинення російської агресії і стабілізації ситуації, – коли повномасштабні реформи є неможливими, – треба максимально використати для підготовки раціональних стратегії і програми реформ, щоб з проголошенням їх початку не виникало питань: з чого починати, що робити, де брати ресурси. Водночас, прихильникам “швидких результатів” можна поради провести заходів, інваріантних до будь-якої моделі оборонної промисловості: боротьба з корупцією, налагодження дієвих механізмів кредитування, оподаткування, ліцензування, ціноутворення тощо, які не вимагають термінового вкладення значних коштів.

Аналіз Концепції Державної цільової програми реформування та розвитку оборонно-промислового комплексу України на період до 2020р.¹

Концепція схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України №19-р від 20 січня 2016р. Вона має бути основою для розробки відповідної програми як документа, що визначає чіткий алгоритм діяльності і взаємодії виконавців з реалізації запланованих результатів і досягнення кінцевих цілей.

Якщо не передбачена розробка відповідної стратегії, то Концепція має визначити чіткі параметри перспективної моделі оборонно-промислової галузі, головні вимоги до шляхів і способи її реалізації, політичні, соціально-економічні, технологічні, ресурсні обмеження, у рамках яких відбуватиметься реалізація визначених цілей.

Схвалена Концепція визначає в загальних рисах напрями реформ, але, на жаль, не відповідає повною мірою зазначеним вимогам і тому потребує суттєвого доопрацювання у напрямі систематизації, конкретизації, більш чіткого визначення способів досягнення цілей, їх економічного обґрунтування.

Концепція розроблялася за відсутності результатів досконального аудиту галузі, що стало однією з причин не достатньо повної її картини. Зокрема, недостатньо мірою висвітлені проблеми в організації замовлення, контрахтування, ліцензування та торгівлі оборонною продукцією, внаслідок чого способи реформування цієї сфери діяльності виглядають не достатньо повними та системними.

Частковим виправданням для розробників Концепції є те, що робота над нею здійснювалася у рамках старих законодавчих засад розробки державних програм, де перевага надається не стратегічним системним підходам, а бюджетуванню – звичайно, важливого, але останньому етапу стратегічного планування. До речі, автори Концепції слушно зазначають необхідність впровадження у систему управління діяльністю галузі і підприємств механізмів стратегічного менеджменту.

¹ Концепція Державної цільової програми реформування та розвитку оборонно-промислового комплексу України на період до 2020р., <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/19-2016-%D1%80>.

В українському експертному середовищі, не говорячи вже про представників виконавчої і законодавчої влади, існує багато непорозумінь і помилкових уявлень стосовно сутності, сфер і видів стратегічного планування, ролі програм, механізмів та інструментів їх розробки та виконання. На жаль, багато з цих помилок вже знайшли відбиття у наявній нормативно-правовій базі², а їх неадекватність більш складним, ніж вони самі, реаліям унеможливило їх ефективне втілення у практику діяльності органів управління, штучно ускладнює цю діяльність, зумовлює невідповідність отримуваних результатів визначеним цілям.

Головним, традиційним (ще з радянських часів) недоліком процесу стратегічного планування є невміння (чи небажання) чітко структурувати стратегічні цілі та, відповідно, завдання з їх реалізації. Наслідком є відсутність зв'язків між програмними заходами, тобто між діями виконавців, що вимагає додаткових зусиль з координації цих дій і начебто зумовлює потребу в запровадженні відповідних органів. Як результат – замість широко задекларованого програмно-цільового управління відроджується старе (пострадянське) координаційно-галузеве, яке з огляду на потребу усунення характерних йому недоліків невідворотно призводить до переходу на “ручний режим” управління.

Ще одним суттєвим недоліком української практики стратегічного планування є зневага до відмінностей політичних і технологічних пріоритетів (про ресурси може йтися не на початку планування, а лише після оцінки технологічної завантаженості процесів реалізації цілей), що, своєю чергою, призводить до абсолютизації бюджетного планування – дуже важливого, але останнього етапу розробки цільових програм. (Звичайно, так простіше “ділити” бюджет – але при чому тут національні інтереси?) Крім того, що такий підхід суперечить ідеології, покладеній в основу Бюджетного кодексу (ціль – спосіб реалізації – ресурси), він апіорі переводить всю систему з режиму розвитку до режиму стагнації, унеможливило будь-які інноваційні імпульси.

Саме ці недоліки є причиною зайвих кроків, які не виправляють, а лише погіршують ситуацію, ускладнюючи процеси планування та управління. Яскравим прикладом є запровадження трирічного бюджетного планування та формування державного оборонного замовлення, що начебто дає можливість підприємствам побачити перспективу. Але цю функцію виконує середньострокове планування – звичайно, виконане не формально, а конструктивно, творчо, за правилами. Крім того, існує такий вид планування, як поточне, сутність якого полягає в коригуванні коротко- та середньострокових програм на решту планового періоду, зберігаючи при цьому їх цільовий характер. Якщо ж постає завдання перспективного фінансування виконавців, то для цього існує кредитування на певний період під державні гарантії на основі тих самих цільових програм.

Крім того, коли йдеться про ДОЗ, то слід пам'ятати, що це не що інше, як “витяг” з наявних планів функціонування і програм розвитку силових структур, який стосується придбання ОВТ, майна, матеріалів, послуг для задоволення потреб оборони. Тому робити з нього щось окреме, специфічне означає додатково ускладнювати процеси планування та управління розвитком ОВТ і оснащення ЗС.

² Зокрема, закони України “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України”, “Про державні цільові програми”, “Про організацію оборонного планування”. На думку автора, ці закони треба замінити одним – “Про засади стратегічного планування” з Типовим положенням про порядок планування у сфері національної безпеки, та положеннями про середньо- та короткострокове планування у кожному з відповідних міністерств (відомств), які б враховували їх специфіку.

Під час ознайомлення з текстом Концепції, звертають на себе увагу наступні (не враховуючи стилістичні) недоліки:

Загальні

- *Методологічно невдала назва.* Цей недолік є притаманним усталеному в Україні підходу до планування, викладеному в Законі “Про державні цільові програми”³, де першими етапами визначаються “ініціювання розробки програми” і “схвалення концепції програми” (як її частини) – замість розробки “концепції розвитку” (як бачення перспективного вигляду, моделі певного об’єкта, системи), стратегії (як шляху побудови концептуальної моделі, тобто визначення стратегічних цілей і напрямів їх досягнення), програми (як чіткого алгоритму заходів досягнення стратегічних цілей). На відміну від зазначеного, “концепція програми” має сенс структури документа під назвою “програма”, що неодноразово використовувалося несумлінними виконавцями для обмеження власної відповідальності за розробку релевантних документів.
- *Брак конкретики.* Крім розділу “Очікувані результати...” жоден з інших розділів не містить конкретних даних про цілі (параметри обраної моделі), заходи, способи розв’язання проблем. З цієї точки зору документ навряд чи може вважатися достатнім для розробки на його основі креативної і реалістичної програми розвитку оборонної промисловості, а сам підхід не може вважатися цільовим.
- *Відсутність будь-якого обґрунтування пропозицій.* Окремі положення документа є сумнівними та такими, що не враховують ні останні загальні закономірності та тенденції в оборонно-промисловій сфері, ні специфіку стану українських оборонних підприємств, галузі, економіки і країни в цілому.

Наприклад, корпоратизація проголошена як єдиний принцип реструктуризації українських оборонних підприємств – без урахування можливості появи в результаті їх об’єднання за умов відсутності чи несвоечасності докорінних економічних і політичних реформ феномену т.зв. “синергії проблем” замість позитивного кумулятивного ефекту та очікуваних результатів.

Головні недоліки за розділами

“Аналіз причин...”

У структурному і змістовному плані причини виникнення проблем визначені не досить конструктивно та повно, що ускладнює їх сприйняття та формулювання шляхів подолання. Так, першою причиною визначене “збільшення обсягу потреб Збройних Сил України та інших військових формувань...”, тоді як реальною причиною є неспроможність оборонної промисловості відреагувати на таке збільшення. Більшість причин поглинаються “неефективністю діючої системи управління...” або є її наслідками. Проте, подолання цієї головної проблеми визначено не повно та дуже фрагментарно.

³ Закон України “Про державні цільові програми”, ст.5 розділу II.

Однією з причин називається “відсутність замкнутих технологічних циклів...”, що мало б передбачати їх створення як одного з напрямів реформ. Проте, світовий досвід свідчить про те, що цей напрям є дуже ресурсоемним, унаслідок чого від нього відмовились абсолютна більшість країн, за винятком, мабуть, Росії і Китаю – до того ж з префіксом “умовно”. До речі, Росія могла розраховувати на наявність у неї замкнутих циклів до того часу, поки вважала українську оборонну промисловість невід’ємним додатком російської.

Окремі номенклатури оборонної продукції, дійсно, вимагають замикання виробничих циклів з точки зору їх стратегічної важливості для оборони – проте в Концепції не визначено, які саме. До речі, цього немає і у Стратегічному оборонному бюлетені, що є певним виправданням для розробників Концепції та докором оборонному відомству.

“Комплекс програмно-цільових заходів...” з розв’язання проблем хоч і охоплює майже всю сферу формування оборонно-промислової політики, але визначений дуже невдало та не є дороговказом для розробників майбутньої програми реформування та її виконавців. Не зрозуміло, наприклад, у якому напрямі вдосконалювати законодавство, в чому полягає “реалізація інвестиційно-інноваційної політики”, які перепони слід подолати для забезпечення трансферу передових іноземних технологій, за якими номенклатурами ОВТ запроваджуватимуться замкнуті цикли виробництва, чи обмежується “комплексна державна система організації виробництва” охопленням “виготовлення, модернізації, ремонту та утилізації продукції військового, цивільного призначення і подвійного використання” тощо.

“Мета програми”

Мета визначена як “рівняння”, де функція (створення умов) та аргументи (рівень функціонування, потреби, цілісна система ОПК) є невідомими складовими. Але таке рівняння з усіма невідомими не має рішення або навпаки – будь-яке рішення є прийнятним і не передбачає відповідальності.

Незрозумілим є принцип формування трьох варіантів розв’язання проблем – кожен з них не є достатнім (тобто таким, що однозначно призводить до реалізації визначеної мети) і тому припускає (вимагає) внесення додаткових елементів, які можна віднести й до інших варіантів. Скоріш за все, відбулася штучна “підгонка” вигаданих переваг і недоліків (також не повних) під потрібний “оптимальний” (не зрозуміло, за якими критеріями) варіант.

“Шляхи і способи розв’язання проблеми, строк виконання програми”

Перелік шляхів, у принципі, повторює другу частину розділу “Аналіз причин...” (“Комплекс програмно-цільових заходів...”) з усіма її недоліками. Способи подолання – як сукупність методів, технологій і ресурсів – зовсім не визначені.

Терміни етапів виконання програми (якої досі немає) та їх зміст є нереалістичними, оскільки не враховують наявних можливостей і технологічної завантаженості завдань. Самі визначення завдань страждають на брак конкретики, зокрема:

- який відсоток ЗС та ІВФ планується забезпечити відновленими, відремонтованими та модернізованими ОВТ?

- підготовку до серійного виробництва скількох новостворених і прийнятих на озброєння зразків ОВТ планується здійснити?
- чим забезпечується ефективність системи управління ОПК – лише створенням центрального органу виконавчої влади?
- забезпечення гарантованої державної фінансової підтримки скількох проєктів передбачається?
- на скільки планується збільшити обсяги власного виробництва ОВТ?
- і так далі практично за кожним пунктом розділу програми.

Визначення можливості створення замкнених циклів, заходів і механізму імпортозаміщення мали б бути завданнями розробників самої концепції (а не програми). Своєю чергою, застосування сучасних методів організації праці на виробництві і вдосконалення системи стандартизації, уніфікації та управління якістю є повсякденними завданнями підприємств.

“Очікувані результати...” та “Оцінка... ресурсів для виконання програми”

Наведені результати та фінансові потреби виглядають нереалістичними з огляду на прогнози розвитку воєнно-політичної та економічної ситуації. За умов відсутності результатів всеохоплюючого аудиту галузі, неможливо оцінити, скільки коштуватимуть:

- забезпечення зростання індексу промислової продукції на 12-15%;
- зниження трудомісткості продукції на 10%;
- зростання заробітної плати на 10% щорічно і створення 20 тис. нових робочих місць;
- зниження енергоємності продукції на 20%;
- доведення частки інноваційної продукції до 40%;
- технічне переозброєння 90 підприємств (у проєкті Середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020р.⁴ – 67);
- збільшення середньорічного обсягу експорту на 10%.

Якщо до цього додати перевантаження економіки в умовах кризи і необхідності проведення реформ, зростання потреб ЗС та ІВФ в умовах агресії або в умовах їх реформування (коли їх оснащення має здійснюватися не старими, а новітніми ОВТ, вартість яких буде в рази більшою), то бюджету України навіть за найкращими прогнозами не вистачить. Ситуацію суттєво не виправить навіть припущення, що половина потрібних ресурсів надходитиме з позабюджетних джерел.

⁴ Середньостроковий план пріоритетних дій Уряду на період до 2020р., http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=249629697&cat_id=246711250.

Пропозиції

Головними вимогами до реформування оборонної промисловості є: адаптація до потреб ЗС у прискореній технічній модернізації парку ОВТ; зміцнення вітчизняної оборонно-промислової бази; усунення негативних соціальних наслідків; долучення до процесів міжнародного співробітництва, кооперації і транснаціоналізації оборонної промисловості; піднесення позицій України на міжнародних ринках озброєнь.

Реформування оборонної промисловості потребує, насамперед, узагальнення результатів оцінки фінансового та технічного стану підприємств, реального потенціалу галузі, визначення напрямів її розвитку.

Головними пріоритетними напрямками реформ в оборонній промисловості мають бути:

1. Поступовий та виважений перехід до моделі державного управління функціонуванням оборонної промисловості та військово-технічним співробітництвом (у т.ч. експортом та імпортом озброєнь), за якої за державою залишаться функції формування, реалізації та координації військово-технічної політики, розробки, узгодження та загального адміністрування програм розвитку ОВТ та оборонного замовлення, загальне керівництво інвестиційною і кредитною політикою, ліцензування та експортного контролю. Важливим напрямом є також сприяння створенню та функціонуванню формальних професійних об'єднань виробників озброєнь (асоціацій), у рамках яких мали б розроблятися і впроваджуватися кодекси поведінки на ринку озброєнь, які мірою їх поширення (розширення рамок асоціацій) набували б статусу нормативно-правових актів.

Запровадження альтернативної моделі, згідно з якою всі підприємства оборонної промисловості (дуже різноманітні за своєю специфікою) підпорядковуються певному державному органу, продовжує курс на централізацію управління галуззю, не вирішує проблем оборонної промисловості та характеризується наявністю корупційної складової.

З урахуванням складності і тривалості процесу реструктуризації оборонної промисловості, важливо визначити прийнятну перспективну модель управління (регулювання) процесами виробництва та забезпечення ОВТ, етапи поступового переходу до неї з відповідним балансом управлінських механізмів на кожному з етапів.

2. Реструктуризація оборонної промисловості відповідно до пріоритетів технічної модернізації ЗС (розвитку ОВТ), тенденцій на внутрішньому та зовнішніх ринках і змін в українській економіці. Реструктуризація має бути комплексною, багаторівневою (охоплювати державний, галузевий, виробничий рівні) і стосуватися не лише форм власності, але й фінансових і товарних ринків, менеджменту, кадрового потенціалу на всіх згаданих рівнях. Утворення інтегрованих структур (вертикально-інтегрованих, проектно-орієнтованих) є для окремих сегментів найбільш прийнятною формою, але не повинно бути принципом реструктуризації всієї оборонної промисловості.

Зокрема, досить ефективною і гнучкою вважається форма оборонних компаній у вигляді монофункціональних (інтеграція систем, ремонт і модернізація, управління ресурсами тощо), але багатопрофільних (за типами ОВТ, видами послуг) підприємств, які є фундаментом їх наступної інтеграції у рамках певних проектів.

Проектно-орієнтовані структури складаються з “ядра кооперації” (КБ, підприємств - головних виробників) та орієнтованої на конкретні проекти виробництва ОВТ “проектної інфраструктури” (підприємств-підрядників, наукових інститутів, підприємств з ремонту та фірмового обслуговування, маркетингових, консалтингових агентств).

Рішення про застосування тих чи інших організаційних форм має прийматися винятково за умов обґрунтування такої необхідності з урахуванням специфіки конкретних сегментів і підприємств оборонної промисловості (стратегічних намірів; кон'юнктури і тенденцій на певних сегментах ринку; вимог до рентабельності; реальних технологічних, кадрових, фінансових можливостей самостійного розвитку; стану та перспектив внутрішньої і зовнішньої кооперацій; інвестиційних перспектив).

3. Запровадження державою стабільних правил, ефективних стимулів оборонно-промислової діяльності. Вже сьогодні є нагальною потреба розгляду, опрацювання та ухвалення підготовлених законопроектів (змін до чинних законів) стосовно механізмів:

- реалізації прав суб'єктів господарювання усіх форм власності на володіння, користування та розпорядження ОВТ у процесі їх створення та виготовлення;
- застосування офсетних схем для імпорту/експорту товарів військового призначення та подвійного використання;
- залучення до вітчизняної оборонної промисловості кредитів та іноземних інвестицій, надання гарантій їх захисту;
- застосування лізингових поставок ОВТ тощо.

4. Безпосередня державна підтримка, спрямована на збереження (відновлення) традиційних і створення нових науково-технологічних шкіл, стимулювання раціональної структури кадрового забезпечення підприємств оборонної промисловості, зменшення диспропорцій на ринку кваліфікованої робочої сили – відповідно до перспектив і результатів здійснення реформ, реального розвитку оборонної промисловості. Світова практика свідчить, що ефективним способом виконання цих завдань є державно-приватне партнерство, що сприяє не лише заощадженню та цілеспрямованому використанню ресурсів, але й поширенню спектра рушійних сил реформ, отже – підвищенню їх підтримки та консолідації зусиль на пріоритетних напрямках.

5. Запровадження ефективних схем військово-технічного співробітництва (офсетних, ліцензійних, лізингових, коопераційних тощо), що надають можливість здійснювати як технічну модернізацію ЗС, так і зміцнення оборонно-промислової бази.

Рівень наявних проблем в оборонній промисловості, кризовий стан економіки України, багатоваріантність тенденцій у світовій економіці, міжнародних відносинах, безпековому середовищі ускладнюють постановку завдань реформування з чітко визначеними результатами. За цих умов, на першому етапі реформування доцільним є запровадження заходів за визначеними напрямками на рівні експериментів – з аналізом і наступним поширенням найкращих практик, вжиттям компенсаційних заходів, пов'язаних зі скороченням робочих місць (розвиток інфраструктури, перекваліфікація кадрів, соціальний захист тощо).

Під час пілотної реструктуризації підприємств і на наступних етапах мають бути враховані:

- реальні потреби в оновленні оборонно-промислової бази (основні фонди, технології, кадри), а також джерела ресурсів для такого оновлення;
- перспективи участі підприємств у задоволенні потреб забезпечення національної безпеки в межах реальних обсягів оборонного замовлення;
- потреби в системах підготовки кадрів і соціального захисту вивільнених робітників;
- економічна ефективність (поточна та перспективна) та конкурентоспроможність підприємств з урахуванням кон'юнктури на ринках озброєнь та інтересів потенційних інвесторів.

Оборонна промисловість України потребує глибокого реформування, успіх якого залежатиме від політичної волі, правильної оцінки ситуації, визначення реалістичних стратегічних і проміжних цілей, ефективної військово-технічної політики, консолідації зусиль, дотримання головних принципів і, звичайно, від результатів перетворень в економіці країни в цілому.

Проблеми і шляхи удосконалення врядування у сфері закупівель, експорту/імпорту озброєнь і військової техніки в Україні

**Валентин БАДРАК, директор Центру
досліджень армії, конверсії та роззброєння**



Головні проблеми

Україна, попри значний потенціал оборонної промисловості та міцні традиції у цій сфері, тривалий час рухається шляхом втрати цього надбання. Ключовими проблемами залишаються питання управління оборонно-промисловим комплексом, недостатнє використання ініціатив приватного сектору, обмеження у залученні іноземних і вітчизняних приватних інвестицій, недоліки у приватизації частини комплексу. На цей час склався вражаючий дисбаланс у розвитку ОПК, пов'язаний з тим, що всередині нього діють непрозорі, занадто таємні та орієнтовані переважно на державні підприємства, умови.

Найбільш негативними наслідками цього є неконкурентоспроможні умови для приватних підприємств і непривабливість українського ринку для іноземних компаній. За даними Міністерства економічного розвитку і торгівлі, 95% номенклатури ОВТ закуповуються у межах державного оборонного замовлення без конкурентних процедур.

Слід відзначити парадоксальність ситуації з українською оборонною промисловістю: за всіма канонами в українську оборонну промисловість за умов війни за два роки мали б надійти мільярдні інвестиції, але, всупереч логіці, владою не було зроблено реальних кроків для формування нової системи військово-технічної політики держави. Українська філософія переозброєння та, відповідно, система закупівель озброєнь і військової техніки має певні обмеження: брак ресурсів, стриманість іноземних (зокрема західних компаній) стосовно передачі технологій і продажу ОВТ Україні, лише часткова готовність української влади

до широкого військово-технічного співробітництва з іноземними державами та імпорту ОВТ. Унаслідок цього Збройні Сили України та інші військові формування отримують переважно лише те, що здатні виробити вітчизняні підприємства ОПК.

При цьому, значна частина державного оборонного замовлення спрямовується до Державного концерну “Укроборонпром”. Однак, варто зазначити, що останнім часом (особливо, з початком війни Росії проти України) кількість приватних підприємств, яких до цього часу налічувалося не більше 40, зросла втричі та вже перевищує кількість державних підприємств ОПК. За офіційними даними, якщо у 2015р. на “Укроборонпром” припадало понад 60% ДОЗ, то у 2016р. – лише 38%. За даними “Укроборонпрому”, у 2016р. він освоїв 4,4 млрд. грн. з 13,5 млрд. грн., виділених на закупівлю ОВТ.

Варто зауважити, що в країні існує система прихованого лобізму, зокрема стосовно певної кількості приватних підприємств, які або належать представникам влади, або певним чином нею контролюються. Водночас, існують ще не менше десятка приватних структур, які довели здатність виробляти конкурентоспроможні та рідкісні номенклатури ОВТ. Досить часто вартість таких саме робіт на державному підприємстві коштує значно дорожче, ніж на приватному. Зокрема, за неофіційною інформацією, у 2016р. вартість однакової модернізації танку на державному підприємстві оцінювалась у 17 млн. грн., тоді як на приватному – лише 7 млн. грн.

Водночас, ще однією особливістю українського ОПК є те, що він не здатен забезпечити лівову частку потреб ЗСУ, причому, за найважливішими номенклатурами ОВТ і послуг (у грошовому еквіваленті – не менше 60-70%). Так, Україна ніколи не виробляла та не виробляє бойових літаків, комплексів протиповітряної оборони, корабельного озброєння, ударних і оперативно-стратегічних та оперативно-тактичних безпілотних авіаційних комплексів (БАК), бойових вертольотів, значної частини авіаційного керованого озброєння, переважної більшості боєприпасів, стрілецької зброї і ще багато чого.

Це означає, що вибір способу забезпечення сил оборони цими ОВТ повинен вирішувати міжвідомчий орган, з урахуванням чітко визначених Генеральним штабом ЗСУ пріоритетів, аргументованих висновків інституту генеральних конструкторів і науково-технічної ради (остання може формуватися з директорів оборонних підприємств, економістів, провідних профільних учених).

До зазначеної проблеми слід додати вже згадуваний брак ресурсів і практику фінансування потреб оборони зі спеціального фонду державного бюджету, який наповнюється, як правило, не більше, ніж на 30% наприкінці фінансового року. Наприклад, у середині 2016р. Міністр оборони України С.Полторак заявляв про можливе недофінансування потреб оборони в обсязі 6,5 млрд. грн., унаслідок чого з ДОЗ на утримання особового складу ЗСУ було перекинуто близько 500 млн. грн.

Отже, система закупівель і спосіб формування та виконання ДОЗ залежать від системного недоліку в побудові українською владою трикутника “ЗСУ

(розвиток) – ОПК (ефективне використання можливостей) – експорт/імпорт ОВТ (результативна діяльність держави на світовому ринку озброєнь)”. Україна досі не позбулася старого принципу, коли на вершині трикутника були саме прибутки від експорту ОВТ, а не розвиток ЗСУ. Зокрема, в де-факто воєнний час в Україні залишається ситуація, коли деякі сучасні ОВТ спрямовуються, передусім, на експорт і лише потім – до ЗСУ. Наприклад, така ситуація склалася з поставками нових танків “Оплот”. Лише в січні 2017р. Кабінет Міністрів України прийняв рішення про фінансування у рамках ДОЗ під державні гарантії (уперше в історії України) виготовлення нових літаків, керованих ракет і танків “Оплот” в інтересах ЗСУ¹.

Інша зона напруженості – ознаки конфлікту інтересів військового відомства та ДК “Укроборонпром”. Одним з елементів наявної структури системи закупівель є замовлення ОВТ військовим відомством через ДК “Укроборонпром” (вірніше, через спеціальних експортерів, що належать до його складу).

Дається взнаки також уже згаданий штучний лобізм, що сам по собі став наслідком “ручного управління” сектором безпеки. Зокрема, багато фахівців переконані, що розвиток Національної гвардії України та спецпідрозділу КОРД (Корпусу оперативної раптової дії) Національної поліції організовано набагато краще (і з більшими витратами), ніж ЗСУ. Але, при цьому, брак транспарентності тендерів на закупівлі та належного нагляду (парламентського і громадського контролю) за сферою закупівель створили умови для зловживань.

Типовим є випадок, коли 10 броньовиків “Варта-2”, придбані у травні 2016р. для КОРД, були забраковані та повернуті виробникові на доопрацювання. При цьому, ця військова техніка була куплена за державні кошти у фірми “Українська бронетехніка”, яка не має власних виробничих потужностей. Більш того, НГУ підписала договір на поставку ще 40 машин “Варта-2” – на безпрецедентних і невивідних для країни умовах зі 100% передплатою. За поставку цієї техніки з державної скарбниці було сплачено 286 млн. грн. Досить дивно, але за неофіційною інформацією, попри вражаючі технічні проблеми машини “Варта” та невиконання підприємством “Українська бронетехніка” своїх зобов’язань, наприкінці 2016р. НГУ уклала з ним новий контракт під державні гарантії на додаткові поставки ще 39 машин до кінця березня 2018р. Вартість однієї машини (орієнтовно 7 млн. 150 тис. грн.) фахівці вважають дещо завищеною.

Подібна ситуація неодноразово виникала з підприємствами, пов’язаними з впливовими політиками або чиновниками. Зокрема, у ЗМІ з’являлася інформація про безпосередній зв’язок фірми “Українська бронетехніка” з народним депутатом, головою Комітету Верховної Ради з питань національної безпеки і оборони С.Пашинським².

¹ Уряд України надав державну гарантію під кредит ДП “Завод ім.Малишева” (Харків) на суму понад 1 млрд. грн. для виготовлення танків “Оплот”. Згідно з Постановою Кабінету Міністрів №1083 від 25 грудня, плата за надання гарантії складає 0,001% річної суми гарантійних зобов’язань.

² Орищук Ф. Два часа с Сергеем Пашинским. Неопубликованное интервью. – Главком, 1 лютого 2016р., <http://glavcom.ua/articles/37644.html>.

Решта підприємств приватного сектору ОПК змушені дедалі більше спрямовувати зусилля на експорт зброї, оскільки їх можливості з поставок для ЗСУ/НГУ залишаються ефемерними. До 2017р. перевага у цьому питанні без особливих пояснень та урахування якості ОВТ надавалася державним підприємствам. Наприклад, Міністерство оборони України свого часу обрало бойову броньовану машину (ББМ) “Дозор-Б” переважно через те, що його розробником і виробником є державні підприємства. Хоча “Укроборонпром” запевняв, що державний “Львівський бронетанковий завод” (головний виробник ББМ “Дозор-Б”) готовий виробляти щороку понад 100 машин цього типу, але до ЗСУ потрапили лише 10 одиниць. Водночас, приватне підприємство “Практика” продемонструвало оновлений бронеавтомобіль “Козак-2”, який пройшов випробування (у т.ч. на стійкість до вибухів відповідно до стандартів НАТО). Підсумки випробувань продемонстрували високий рівень захисту бійців. Цікаво, що Міністерство внутрішніх справ закупило 70 ББМ “Козак”, тоді як МО так і не прийняло такого рішення. Отже, в умовах непрозорих рішень це виглядає результатом штучного лобізму, без урахування якості ББМ. За таких умов ініціативи у сфері розробок нових і модернізації наявних ОВТ стають для приватних підприємств сумнівними.

Усередині ОПК України досі домінують непрозорі, неконкурентні умови. За даними МЕРТ, 95% номенклатури ОВТ закуповується у рамках ДОЗ без конкурентних процедур. Тому менеджери західних оборонних компаній, що вивчають можливості роботи на українському ринку, поки що стримано ставляться до перспектив інвестування. Досить болісно сприймаються ними пропозиції стосовно проектів, у яких 51%-й пакет акцій має належати українській державі. У західних партнерів викликає здивування й те, що в Україні не заведено платити роялті розробникові ОВТ. Захист інвестицій також є непередбачуваним процесом. Ці проблеми пояснюють, чому спільні проекти з виробництва зброї на взаємовигідних умовах поки що залишаються неоднозначною перспективою ВТС – умови для цього просто не створені.

Держава замість того, щоб використовувати гнучкі можливості приватних компаній, притискає їх непосильним пресом вимог. Так, згідно з Постановою КМУ “Про затвердження Порядку формування ціни на продукцію, роботи, послуги оборонного призначення у разі, коли відбір виконавців з постачання (закупівлі) такої продукції, робіт, послуг здійснюється без застосування конкурентних процедур” №517 від 8 серпня 2016р. зазначено: “Під час розрахунку ціни, прибуток визначається суб’єктом господарювання на основі розрахованої величини прибутку, що забезпечує умови ефективної діяльності суб’єкта господарювання з урахуванням витрат на сплату податків та зборів, а також відсотків за кредитами. При цьому, прибуток у складі ціни не може перевищувати 5% витрат суб’єкта господарювання на придбання комплектувальних виробів (напівфабрикатів), робіт (послуг) у інших суб’єктів господарювання, а також 30% решти витрат у складі виробничої собівартості продукції (робіт, послуг), крім випадку, передбаченого абзацом третім цього пункту”.

Водночас, не суб'єкт господарювання, як того вимагає Постанова Кабінету Міністрів №464 від 27 квітня 2011р., а МО самостійно, без будь-якого погодження встановило рівень прибутку 1% у документі, затвердженому Міністром оборони – “Методичні рекомендації щодо єдиних підходів під час застосування окремих положень, визначених Постановою Кабінету Міністрів України №517 від 8 серпня 2016р. “Про затвердження Порядку формування ціни на продукцію, роботи, послуги оборонного призначення у разі, коли відбір виконавців з постачання (закупівлі) такої продукції, робіт, послуг здійснюється без застосування конкурентних процедур”. Зокрема, в п.1 передбачено, що під час укладання та виконання договорів (державних контрактів) рівень прибутку встановлювати:

- “...на виконання науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт, на закупівлю нового озброєння та військової техніки, на ремонт озброєння та військової техніки, на їх модернізацію – 1% вартості витрат на закупівлю комплектувальних виробів (напівфабрикатів), робіт (послуг) у інших суб'єктів господарювання та до 20% решти витрат у складі виробничої собівартості продукції (робіт, послуг);
- на закупівлю озброєння, військової техніки та запасних частин до неї за імпортом через уповноважені організації – до 5% ціни виробника продукції (як постачальницька винагорода)”.

Наприклад, директор приватного підприємства “Атлон Авіа” (розробник і виробник БАК “Фурія”) каже, що при поставках партії БАК МО у 2015р. прибуток становив 2,8%, а податки – 5%. Таким чином, держава робить економічно не вигідним співробітництво з нею у сфері поставок ОБТ.

За даними МЕРТ, в Україні в середині 2016р. налічувалося 166 державних і 92 приватні підприємства, однак найбільшою результативністю у виробництві ОБТ і наданні послуг відзначається саме приватний сектор.

Довідково: У підпорядкуванні ДК “Укроборонпром” перебувають 133 оборонні підприємства. З них шість спецекспортерів, тобто посередників у збройовій торгівлі. Майже півтора десятка заводів і конструкторських бюро де-факто перебувають на окупованій Росією території. Значна частина оборонних підприємств підпорядковуються: Державному космічному агентству України (ДКАУ) – 12 підприємств; МОУ – вісім профільних заводів переважно з відновлення ОБТ; МЕРТ – чотири підприємства; МВС – два.

Кількість нових гравців ОПК стрімко зростає саме за рахунок приватного сектору. У МЕРТ пропонуються ініціативи забезпечити рівні права приватних і державних підприємств: у вересні 2016р. на розгляд експертам подавався проект Стратегії розвитку оборонно-промислового сектору до 2020р., в якому передбачалися лібералізація експорту/імпорту ОБТ, приватизація ряду заводів, державна підтримка прикладних досліджень і державно-приватного партнерства. Але експерти не побачили можливості реалізувати ці пропозиції.

Наразі готується підгрунття під “тотальну імпортизацію” – і це за умов непрозорого прийняття рішень. Наприклад: МОУ в 2015р. закупило п’ять іноземних БАК вартістю €270 тис. кожен. Фахівці стверджують, що за технічними характеристиками вітчизняна “Фурія” у кілька разів перевищує закуплені БАК, а її вартість удвічі менша. При цьому, “Фурія”, яка чудово зарекомендувала себе на фронті, у 2016р. не закуповувалася. У затверджених ГШ змінах до ДОЗ на 2017р. БАК “Фурія” внесений до закупок за кошти спецфонду. Тобто шанс цих безпілотників потрапити до військ, попри вкрай високу потребу в них, є мінімальним. Водночас, керівники приватних підприємств свідчать: коли йдеться про закупівлю вітчизняних ОВТ, негайно починається низка нескінченних затримок, перевірок, уточнень тощо.

Кілька слів варто сказати про формування пріоритетів переозброєння. Головною метою для ЗСУ має стати здатність до ведення безконтактної війни, для чого потрібно мати як засоби виявлення і цілевизначення, так і засоби ураження. Загалом, у сфері переозброєння ЗСУ, доцільно зосередитися на наступних завданнях: глибока модернізація засобів протиповітряної оборони, авіатехніки та ракетних систем залпового вогню, забезпечення армії і гвардії сучасними системами зв’язку та управління військами, створення багатоцільових, уніфікованих мобільних ракетних комплексів з дальністю ураження понад 500 км, сучасне оснащення та озброєння Сил спеціальних операцій і структур спецпризначення, а також створення умов для масштабного виробництва різнофункціональних БЛА, включно з ударними. Провідна роль у формуванні пріоритетів має належати ГШ, який має міцно відстоювати інтереси ЗСУ, які не завжди збігаються з інтересами промисловості. Чітких, обґрунтованих, збалансованих позицій має дотримуватися і військово-політичне керівництво держави, наполегливо вимагаючи виконання ухвалених програм, планів, ДОЗ і забезпечуючи умови для цього. Саме у цьому проявляється політична воля, на брак якої постійно скаржаться як виконавці програм озброєння, так і отримувачі їх результатів.

У спосіб, у який наразі здійснюється переозброєння, Україна здатна забезпечити ЗСУ озброєннями приблизно на третину їх потреб. На практиці це означає, що українська армія отримуватиме бронетехніку, деякі високоточні системи ураження, артилерійські системи, але немає жодних шансів, що українська оборонна промисловість забезпечить ЗСУ новими бойовими літаками, новими або глибоко модернізованими системи протиповітряної оборони. Причина об’єктивна – Україна ніколи не виробляла такі озброєння. Оснащення подібними ОВТ є завданням ВТС як із західними, так і іншими високотехнологічними країнами – Ізраїлем, Китаєм, ПАР, – включно з розгортанням в Україні спочатку відповідних сервісних, а потім і виробничих потужностей, залучаючи до цього як державні, так і приватні підприємства. Той же Китай, який раніше купував в Україні технології, сьогодні перевершує її на порядок.

Вагомим елементом модернізації системи закупівель мала б стати повна передача прав замовнику стосовно здійснення повного циклу закупівлі, без залучення спеціальних експортерів. За оцінками фахівців, у разі закупівлі озброєнь безпосередньо військовим відомством, ОВТ подешевшають приблизно на 40%.

Окремим елементом закупівель ОВТ для потреб ЗСУ та інших військових формувань має стати реалізація угод стосовно імпорту. Серед іншого, варто мати на увазі, що деякі країни досить ефективно використовують їх для реалізації суміжних завдань. Наприклад, Саудівська Аравія масштабними закупівлями американських і французьких ОВТ вирішує не лише питання воєнної безпеки, але й політичної підтримки. Подібним чином діє Польща, хоча її закупівлі американських ОВТ (партий бойових літаків і крилатих ракет) розтягнуті на тривалий час. Стійка орієнтація на потужного союзника створила умови, коли сторони домовилися стосовно використання польської території для розміщення об'єктів ПРО США, що розглядається як своєрідна гарантія безпеки Польщі. Зразком для України може бути військово-технічна політика Туреччини, яка не просто здійснює імпорتنі операції, але й розвиває за їх рахунок власний ОПК. Подібний шлях після 2008р. обрала й Росія, яка намагалася за рахунок імпорту розв'язати питання технологічного відставання. Наприклад, за рахунок закупівель за кордоном Росії вдалося налагодити виробництво БАК і тепловізорів.

Прогрес у технічному оновленні війська напряму залежить, передусім, від обсягів фінансування цієї статті видатків. У 2017р. видатки на ЗСУ збільшено практично за всіма головними напрямками (в доларовому еквіваленті вони майже дорівнюють видаткам 2016р.). Водночас, дещо збільшилося фінансування потреб у розвитку озброєнь. На проведення НДДКР, розробку і створення новітніх зразків ОВТ виділяється 18% оборонного бюджету – 11,7 млрд. грн. (майже на 3,6 млрд. грн. більше, ніж торік). За попередніми підрахунками фахівців Департаменту військово-технічної політики, розвитку озброєнь і військової техніки МО, такий обсяг фінансування дасть змогу поставити військам понад 10 тис. одиниць ОВТ і 3,5 млн. одиниць боєприпасів, зокрема: легкі переносні ракетні комплекси, автоматизовані комплекси звукової розвідки, модернізовані літаки, броньовані ремонтно-евакуаційні та санітарно-евакуаційні машини, тактичні бойові колісні машини. У т.ч. на приватних підприємствах передбачено виготовити 91 одиницю ОВТ, зокрема: безпілотні авіаційні комплекси, модернізовані вертольоти, броньовані автомобілі, десантні катери, комплекси радіоелектронної боротьби з безпілотними літальними апаратами, постановники радіоперешкод, радіорелейні станції.

Шляхи удосконалення

Враховуючи ключові особливості України, для розв'язання наявних проблем і забезпечення розвитку сектору оборони потрібна низка змін та удосконалень. Війна Росії проти України відкрила шляхи до таких змін, а також різко похвалила вітчизняних творців і виробників ОВТ.

Першим завданням має стати створення дієвої вертикалі управління і координації ОПК з органом на вершині піраміди, який має забезпечити розробку та реалізацію реалістичної військово-технічної політики держави. На жаль, це питання залишається невирішеним з початку 2014р. Хоча ще в коаліційній угоді 2014р. серед пріоритетних завдань містився пункт про створення при Кабінеті Міністрів міжвідомчого органу з розвитку ОПК, який повинен замикатися на першого віце-прем'єр-міністра.

То ж влада мала б реалізувати низку заходів. Зокрема, або ліквідувати Державний концерн “Укроборонпром”³, або перенести функції розробки військово-технічної політики, а також координації та управління підприємствами в Кабінет Міністрів – утворивши центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом. При цьому органі доцільно утворити наглядову і громадську ради. Питання стосовно будь-якого імпорту мають проходити через рішення замовника без жодних посередників у вигляді спецекаспортерів.

Необхідно прийняти до десятка законів, яких бракує: від закону про виробництво ОВТ і закону про державно-приватне партнерство до багатостраждального закону про ВТС. Чутлива система виробництва та торгівлі зброєю має регулюватися винятково законами. На законодавчому рівні необхідно вирішити проблему фінансового забезпечення виробництва: у 2016р. на ці цілі бюджетом було передбачено 1% ВВП – виділено нуль, на 2017р. передбачено вже 0,2% – очікується теж нуль.

Необхідно максимально використовувати ВТС для створення спільних виробництв з використанням нових технологій на території України, а також для залучення інвестицій провідних світових компаній, зокрема для виходу на ринки третіх країн.

Нарешті, потрібно створити рівні умови для участі приватних і державних підприємств у ДОЗ і зовнішньоекономічній діяльності. Для цього необхідні лібералізація всієї системи ВТС, перехід від заборонної до повідомної системи експортного контролю. Крім того, треба забезпечити державні гарантії під приватні ініціативи – шляхом внесення їх до ДОЗ за умов відповідності заявлених характеристик визначеним вимогам. До потрібних заходів можна додати активну та повністю прозору приватизацію оборонних підприємств за участі провідних світових компаній.

Імовірно, окремо слід вирішити питання прийняття ОВТ на озброєння та супроводження випробувань. Заслуговує на увагу думка начальника Центрального науково-дослідного інституту озброєння та військової техніки ЗС України, професора І.Чепкова: “Оскільки відразу ж знайдеться численний загін охочих вразити військових своїми творчими досягненнями, всі витрати на проведення випробувань повинно взяти на себе підприємство. Але, якщо зразок витримав випробування і прийнятий на озброєння, МО відшкодує ці витрати; якщо ж випробування закінчилися невдачею, їх вартість залишається у витратній частині економіки підприємства. Пильну увагу слід також приділити процедурі узгодження процесу серійного виготовлення зразка, поставленого на озброєння: або підприємство залишить за собою його виробництво, взявши на себе на певний період відповідні зобов’язання, включно з технічним супроводом протягом повного життєвого циклу, в т.ч. в особливий період; або МО викупить документацію на виріб за узгодженою ціною і розмістить його

³ “Укроборонпром” (попередньо вивівши з нього спецекаспортерів) можна було б підпорядкувати головному замовникові – МО України, як це зробили в Польщі (робота подібного концерну *PGZ* відразу кардинально змінилася на краще).

серійне виробництво на свій розсуд, залишивши підприємству перспективу отримання роялті з кожної виготовленої одиниці”⁴.

Серед іншого, на законодавчому рівні необхідно розв’язати проблему рівних прав державних і приватних підприємств – як на внутрішньому, так і на зовнішніх ринках. Ліквідувати необхідність погодження з ДК “Укроборонпром” та Державною службою експортного контролю (ДСЕК) усіх питань переговорів і самого експорту. Така ситуація не тільки залишає за “Укроборонпром” монопольне право на продаж зброї, але й вбиває здорову конкуренцію на ринку. З цією тезою фактично погоджуються й представники МОУ: “Без наявності підприємств недержавних форм власності неможливо створити повноцінне конкурентне середовище, у відсутності якого ринкові економічні механізми є малоефективними, в т.ч. й в оборонно-промисловій сфері, де проблема недостатньої конкуренції стоїть набагато гостріше, ніж в якійсь іншій галузі промисловості. Фактично, в господарській практиці безпідставна, з точки зору економічної логіки, перевага віддається державній власності. Причому, як це не парадоксально, дуже часто ця прерогатива також закріплена законодавчо”⁵.

Отже, якщо говорити про дорожню карту реформування системи врядування ОПК, то вона, за висновками ЦДАКР, може виглядати таким чином.

Удосконалення системи управління (на рівні виконавчої влади)

1. Оперативне прийняття реалістичної Державної цільової програми розвитку оборонної промисловості. Важливо, щоб ідеологія переозброєння української армії ґрунтувалася на досягненні ЗС до 2020-2022рр. спроможності ведення ефективної безконтактної всепогодної війни вдень і вночі. Її акценти: створення нових ОВТ, особливо на базі новітніх, у т.ч. спільних з іноземними компаніями, виробництв з максимальним залученням приватних оборонних підприємств України; а також глибока модернізація ОВТ радянського виробництва. Така Програма має, серед іншого, враховувати питання побудови: (1) дієвої вертикалі управління та координації ОПК; (2) створення умов для реструктуризації, акціонування та приватизації частини оборонних об’єктів; (3) формування умов для масштабного ВТС.

2. Уряд створює центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом (ймовірно, Державного агентства з питань ОПК та ВТС), який бере на себе наступні функції формування та реалізації військово-технічної політики держави, управління і координації оборонною промисловістю:

- 1) поступову ліквідацію (зміну функцій) недієздатної надбудови у вигляді “Укроборонпрому” і створення умов для “замикання” вертикалі управління на першого віце-прем’єр-міністра України;
- 2) збереження та розвиток системи відповідальності через удосконалення роботи інститутів генеральних конструкторів та науково-технічної ради;

⁴ Чепков І. Можливості удосконалення державно-приватного партнерства в оборонно-промисловій сфері. – Виклики і ризики, бюлетень ЦДАКР, №1, 2017р., <http://cacds.org.ua/ru/comments/990>.

⁵ Там само.

- 3) створення умов для максимального залучення приватного сектору до розбудови ОПК та розвитку ОВТ шляхом: ініціювання прийняття низки законів і прийняття відповідних постанов Уряду (див. нижче). Вони визначатимуть права власності, порядок сплати роялті, умови прозорого залучення до формування та виконання ДОЗ, а також спрощення роботи приватних підприємств на зовнішніх ринках. Крім того, постанови мають передбачати створення спеціального реєстру розробок і проведення відкритих тендерів;
- 4) сприяння посиленню парламентського і громадського (через профільні неурядові організації і ЗМІ) нагляду за сектором безпеки в частині переозброєння та реформування оборонної промисловості.

3. Уряд створює належну систему нагляду за формуванням та виконанням ДОЗ, зокрема, за дотриманням якості робіт і дотриманням строків. Така структура інтегрується у центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом (згадане вище Агентство); водночас, успіх її роботи залежить у т.ч. від тісної взаємодії із замовниками (МО, МВС та ін.). Як окрема пропозиція Уряду, пропонується розглянути можливість виведення за рамки ДОЗ деяких стратегічних проектів, що мають критичне значення для обороноздатності держави, зокрема: реалізацію ракетних програм, створення та виробництво розвідувальних та ударних безпілотних комплексів тощо.

4. Уряд має змінити корумповану та застарілу систему замовлень, коли імпорт здійснюється через спецекекспортерів (ДК “Укрспекекспорт” та дочірні фірми). Замовники (Міністерство оборони, Міністерство внутрішніх справ, Служба безпеки, Державна прикордонна служба, Служба зовнішньої розвідки тощо) мають закуповувати ОВТ напряму, без урахування комісійних для спецекекспортерів.

5. Уряд має забезпечити дерегуляцію експорту ОВТ у бік зміни наявної системи та забезпечення можливості оборонних підприємств здійснювати зовнішньоекономічну діяльність за умов отримання ліцензії і інформування ДСЕК. МО за рішенням Уряду має оптимізувати методику ціноутворення на продукцію і послуги оборонного та подвійного призначення та, серед іншого, здійснювати військову прийомку лише на кінцевому етапі (по готовності продукції), без контролю витрат підприємства. Крім того, в методиці ціноутворення передбачити обов’язкове врахування оплати роялті для розробників ОВТ.

6. З метою забезпечення належної підготовки умов для залучення іноземних інвестицій і технологій, Уряд має підготувати програму реструктуризації, акціонування та приватизації об’єктів ОПК України.

7. Під час утворення згаданого вище центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом Уряд має передбачити створення наглядової і громадської рад.

Удосконалення законодавчої бази

Після аналізу потреб оборонних підприємств ЦДАКР дійшов висновку стосовно необхідності прийняття наступних законів України:

1. **“Про виробництво озброєнь і військової техніки”**. Цей закон має визначити “правила гри” на внутрішньому ринку, створити рівні та прозорі умови

для державних і приватних підприємств, забезпечити право роялті для підприємств-розробників, диференційовано розв'язати питання такої перешкоди ініціативним розробкам як ліцензування та низку інших;

2. **“Про гарантування прав інвестицій і інвестиції в ОПК України”** (раніше законопроект мав назву “Про державно-приватне партнерство”). Прийняття такого закону забезпечить створення позитивного інвестиційного клімату, умови та правила повернення інвестицій, у т.ч. для іноземних компаній;

3. **“Про військово-технічне співробітництво”**. Закон, який має не лише регламентувати правила спільного з іноземними компаніями створення ОВТ, але й визначати питання експорту та імпорту такої продукції. Також закон має визначати права приватних підприємств стосовно вільного ведення зовнішньоекономічної діяльності. Крім того, цей закон має зафіксувати право замовників (МО, МВС та інших) на здійснення прямого, без участі посередників, імпорту оборонної продукції, а також ліквідувати заборонну систему оборонного експорту, замінивши її повідомною, а поряд з правом “Укрспецекспорту” здійснювати маркетинг і укладати угоди – визнати право самих підприємств вести зовнішньоекономічну діяльність;

4. **“Про офсетні угоди”**. Закон дозволить отримувати компенсаційні інвестиції у рамках контрактів на здійснення імпорту ОВТ, а також налагоджувати за рахунок експортера високотехнологічні виробничі або сервісні лінії;

5. **“Про особливості здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для гарантованого забезпечення потреб оборони”**. Сутність цього закону полягає у наданні замовникам (МО, МВС та іншим) права в особливий період швидко і прозоро здійснювати відповідні закупівлі в обхід довготривалих процедур.

Деякі експерти вважають за потрібне вирішити проблему шляхом розробки та ухвалення **одного “кодифікованого” закону**. Технічне завдання на розробку проекту Закону про засади створення, виробництва та продажу озброєнь, військової і спеціальної техніки (ОВСТ) має охоплювати наступні аспекти.

Законопроект має бути системоутворюючим, тобто визначати повну та цілісну систему регулювання у сфері ОПК. Він розробляється на базі існуючого законопроект “Про створення та виробництво озброєнь, військової і спеціальної техніки”.

Законопроект визначатиме засади діяльності та розвитку вітчизняного ОПК. Реалізація ухваленого закону сприятиме зміцненню обороноздатності держави – завдяки налагодженню системи розробки, виробництва, придбання та продажу сучасних озброєнь, військової і спеціальної техніки, – а також економічному зміцненню держави – завдяки зростанню кадрового та технологічного потенціалу оборонних підприємств, зростанню їх конкурентоспроможності на внутрішньому та зовнішньому ринках, збільшення надходжень від експорту ОВСТ.

Вимоги до нового законопроект:

1. Діяльність ОПК повинна бути, з одного боку, максимально дерегульована, за винятком створення та виробництва особливих типів зброї у рамках проектів національної безпеки. З іншого боку, зазначена діяльність повинна бути врегульована таким чином, щоб гарантувати захист від несанкціонованих (незаконних) витоків інформації або передачі ОВСТ, а також технологій, у т.ч. сервісних, державам або суб'єктам, які не є партнерами України або партнерами її союзників.

2. Функції з визначення потреб в ОВСТ, їх закупівлі та замовлення розробок повинні безпосередньо належати замовникам – центральним органам виконавчої влади, які мають у своєму підпорядкуванні військові формування, зокрема МО, МВС, а також спеціальним службам. Зазначені органи та відомства повинні бути наділені повноваженнями щодо прямого імпорту ОВСТ. У зв'язку з цим, законопроектом необхідно визначити типи тендерів, засади їх проведення і процедури імпорту. Зокрема, цінова політика має формуватися винятково на конкурентних засадах, за критерієм “ціна-якість”, за умов дотримання виконання оперативнотактичних вимог (ОТВ) або тактико-технічних завдань (ТТЗ, залежно від статусу робіт). Використання Розрахунково-калькуляційних матеріалів (РКМ) має бути припинено; самі РКМ можуть залишитися на перехідний час винятково для унікальних розробок українських державних підприємств.

Функції замовників мають відповідати прийнятим напрямам реформування МО та ГШ, інших силових міністерств і відомств з метою усунення дублювання функцій у визначенні потреб в ОВСТ, їх закупівлі, прийомці та замовленні розробок, а саме, зокрема: розпорядником бюджету є МО як орган, який обслуговує і забезпечує потреби військових; ГШ є отримувачем і користувачем результатів, який формує потреби і визначає їх за допомогою ОТВ (ТТЗ) до окремих видів ОВСТ, розробки, модернізації; закупівлю ОВСТ здійснює і фінансує МО.

3. Функції, які держава виконує в оборонно-промисловій сфері, покладатимуться на уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань оборонно-промислового комплексу. До таких функцій належать, зокрема, формування та реалізація держаної політики у сфері ОПК і ВТС, координація рівноправної діяльності підприємств оборонно-промислового комплексу всіх форм власності та налагодження ефективного державно-приватного партнерства в зазначеній сфері.

Одночасно, законопроектом має бути врегульоване питання діяльності “Укроборонпрому”, який на сьогодні має повноваження, не властиві суб'єкту господарювання. Передбачаються або повна ліквідація “Укроборонпрому”, або створення на базі його підприємств кластерних об'єднань, або зменшення функцій “Укроборонпрому” до рівня державного холдингу, що управляє державними пакетами акцій підприємств ОПК.

4. Інститут генеральних конструкторів, який створювався для виконання завдань колишньої радянської системи, повинен бути реформований з огляду на сучасні та господарсько-правові відносини. Зокрема, доцільно розглянути поступову трансформацію інституту генеральних конструкторів у керівний орган з розробки у відповідних державних кластерах чи в уповноважених у рамках контрактів (за аналогією зі США) під час виконання великих замовлень, пов'язаних з розробкою ОВСТ.

5. Державна монополія на імпорт/експорт ОВСТ, а також практика наділення одного підприємства ОПК правами з контролю, погодження дії або надання дозволів на імпортно-експортні операції іншим підприємствам зазначеного комплексу, повинні бути ліквідовані. Водночас, законопроектом необхідно посилити систему експортного контролю у питаннях захисту технологій і виконання міжнародних зобов'язань України. Також необхідно передбачити функціонування одного державного спецекспортера (певної системи) для надання підприємствам ОПК сервісів стосовно експорту і просування їх продукції на зовнішні ринки.

6. Ухвалений закон має впровадити засади державно-приватного партнерства в ОПК, які містяться в існуючому законопроекті “Про гарантування прав інвесторів та залучення приватних інвестицій” шляхом застосування механізму

державно-приватного партнерства в оборонно-промисловому комплексі України: (1) повноваження, передбачені законопроектом депутата Я.Маркевича⁶ для МО, повинні бути поширені на інші органи, які, відповідно до законодавства, є суб'єктами управління об'єктами державної власності, зокрема на "Укроборон-пром", Державне космічне агентство, Держприкордонслужбу, МВС, Фонд державного майна (ФДМ); отже, зазначені органи самостійно матимуть право проводити конкурси, утворювати комісії, готувати документацію, здійснювати техніко-економічну оцінку тощо; (2) оцінку майна проводитиме ФДМ; (3) перелік об'єктів, охоплених державно-приватним партнерством, подаватимуться до Кабінету Міністрів кожним органом самостійно; (4) проект договору з Кабінетом Міністрів погоджуватиме державний партнер, а не МО.

7. Ухвалений закон повинен передбачати визнання такими, що втратили чинність, деяких законів, а також внесення змін до інших законів, зокрема до законів "Про державне оборонне замовлення", "Про особливості управління об'єктами державної власності в оборонно-промисловому комплексі", "Про державний контроль за міжнародними передачами товарів військового призначення та подвійного використання". За необхідності внесення змін до Податкового та Митного кодексів (зокрема, запровадження пільгового оподаткування певних робіт в ОПК, таких, як "Дослідно-конструкторські роботи за обігові кошти підприємства", "Створення дослідницького зразка за обігові кошти" та розширення пільгового розмитнення обладнання, необхідного для виробництва ОВСТ тощо) та інших нормативно-правових актів, зміни до яких вносяться окремими законопроектами, такі окремі законопроекти повинні бути надані до нового законопроекту для внесення їх до Верховної Ради пакетом.

Крім того, необхідним є **законодавче забезпечення системи парламентського контролю** та його розширення шляхом залучення не лише Комітету Верховної Ради з питань національної безпеки і оборони, але й народних депутатів з Комітету з питань промислової політики та підприємництва, бюджетного та інших комітетів – з утворенням відповідної "міжкомітетської" структури.

Означені вище закони дозволять змінити ставлення в Україні до потенціалу приватних оборонних підприємств, ставлення західних оборонних компаній до інвестицій в Україну в рамках ВТС, ліквідувати неконкурентне та абсолютно непрозоре для підприємств оборонного сектору середовище. Але головне, що така законодавча база створить умови для розробки та реалізації воєнно-технічної політики держави.

⁶ Йдеться про проект закону України "Про державно-приватне партнерство у сфері національної безпеки та оборони України", реєстр. №2371а від 15 липня 2015р.

СЕСІЯ III. МІЖНАРОДНЕ ВІЙСЬКОВО-ТЕХНІЧНЕ (ОБОРОННО-ПРОМИСЛОВЕ) СПІВРОБІТНИЦТВО



Під час третьої сесії розглянуті питання співвідношення обсягу потреб України для забезпечення необхідного рівня обороноздатності із загальним та експортним потенціалом вітчизняної оборонної промисловості, потребами в імпорті озброєнь і військової техніки, можливостями з імпортозаміщення, а також переваги та стримуючі чинники міжнародного військово-технічного, науково-технологічного співробітництва та виробничої кооперації, пріоритетні напрями міжнародного співробітництва та перспективні ринки українського ОПК.

Модератор: Леонід ПОЛЯКОВ, Центр досліджень армії, конверсії і роззброєння

Доповідачі:

- Денис ГУРАК, заступник генерального директора Державного концерну “Укроборонпром” із зовнішньоекономічної діяльності
- генерал-лейтенант Ігор ПАВЛОВСЬКИЙ, заступник Міністра оборони України
- Валентин БАДРАК, директор Центру досліджень армії, конверсії та роззброєння
- Едвард ХАНТЕР КРИСТІ, військовий економіст, відділ економіко-безпекового аналізу управління нових викликів безпеці, НАТО, Брюссель
- Адріан КЕНДРІ, виконавчий директор, *Independent Global Economic and Strategic Risk Consulting and Public Speaking*, Велика Британія
- Джеймс ГРІН, позаштатний науковий консультант Центру Разумкова

ВІЙСЬКОВО-ТЕХНІЧНЕ СПІВРОБІТНИЦТВО УКРАЇНИ З НАТО ТА ЄС

**генерал-лейтенант Ігор ПАВЛОВСЬКИЙ,
заступник Міністра оборони України**



У контексті військово-технічного співробітництва з НАТО, Україною здійснюються значні зусилля у розвитку співпраці з Альянсом. Одним з ключових напрямів забезпечення оборони – військово-технічний діалог з партнерами, який останнім часом набув позитивної динаміки і продовжує активно набирати обертів.

Метою ВТС є прагматичне використання можливостей міжнародної кооперації в інтересах розвитку озброєння і військової техніки Збройних Сил України та національного оборонно-промислового комплексу. Участь України в заходах ВТС дозволяє:

- використовувати кращі технічні стандарти/методики провідних країн світу впродовж життєвого циклу ОВТ;
- розвивати виробничий та науково-технічний потенціал, а також конкурентоспроможність підприємств національного ОПК.

Головними формами ВТС є участь України у:

- засіданнях Конференції національних директорів НАТО з озброєння та її робочих груп/підгруп;
- діяльності Комітету НАТО зі стандартизації;
- розробці технічних стандартів, інших документів НАТО з питань озброєнь;
- діяльності підгруп Ради НАТО з питань консультацій, командування та управління;

- багатонаціональних проектах у рамках Концепції “Розумна оборона”;
- дослідженнях Промислово-дорадчої групи (MIAG) та Організації НАТО з науки та технологій (STO);
- випробуваннях, дослідницьких багатонаціональних навчаннях НАТО.

Крім того, Україна бере участь у реалізації проектів відповідних Трастових фондів НАТО, у проектах Агентства НАТО з підтримки та постачання (NSPA), у системі кодифікації НАТО; виконанні Програми з обміну даними про повітряну обстановку.

Досягнуто певних результатів у сферах логістики, стандартизації у ЗСУ, зокрема проведено аудит наявної системи внутрішнього контролю в Міністерстві оборони. Визначені завдання на найближчу перспективу. Сьогодні перший заступник Міністра оборони та керівник Управління стандартизації і кодифікації МО, яке було створено у 2016р., відвідують Брюссель у справах стандартизації. Отримано апаратно-програмний комплекс обліку предметів матеріально-технічного забезпечення.

Завершується перехід на другий рівень – участь України в системі кодифікації НАТО. Практично, ця робота завершена. Всі предмети, що надходять: озброєння, військова техніка, матеріальні ресурси, – на сьогодні кодифікуються відповідно до міжнародних стандартів.

Активізована реалізація Трастового фонду з модернізації системи зв'язку та автоматизації управління військами. На кошти Трастового фонду проведено тактико-економічне дослідження системи зв'язку та управління, очікується отримання станції захищеного зв'язку *Iridium*.

З метою посилення ВТС України з НАТО, з урахуванням положень комплексного пакета допомоги НАТО Україні, розроблена та у грудні 2015р. підписана Дорожня карта. Цей документ визначає головні заходи, спрямовані на забезпечення пріоритетів, визначених у Декларації про наміри від вересня 2015р. Ці пріоритети передбачають: удосконалення сил і засобів ЗСУ, співпрацю у сфері стандартизації і кодифікації; реформування української оборонної промисловості; участь України в ініціативі НАТО “Розумна оборона”; поглиблення співпраці між НАТО і Україною з питань військових науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт; підвищення кваліфікації українського персоналу, залученого до ВТС з Альянсом.

Більшість заходів, передбачених Дорожньою картою, зосереджені на участі України в робочих групах Наради національних керівників з питань озброєння (CNAD) – Комітету НАТО високого рівня, що відповідає за розвиток співробітництва з питань озброєння. Спільна робоча група Україна-НАТО з питань ВТС розроблятиме власну робочу програму на основі Дорожньої карти.

Наразі існує затверджене керівним складом МО технічне завдання на розробку автоматизованої системи управління. Визначені структура та засоби, на яких вона буде реалізована. Розвиваються спроможності із забезпечення безпеки повітряного простору.

Що стосується утилізації застарілих і надлишкових боєприпасів протипіхотних мін, у ЗСУ вона практично припинена, два роки ми нічого не утилізуємо. Проте, здійснюються ремонт боєприпасів, модернізація, відновлення озброєнь і військової техніки тощо. Підготовлений наказ Міністра оборони, який передбачає утилізацію тих елементів, які дійсно несуть небезпеку, а також створення оборотного фонду комплектуючих боєприпасів для їх ремонту або виробництва.

Ми маємо спільні проекти з нашими партнерами з реформування оборонної промисловості країни, створення у системі державного управління якістю продукту оборонного призначення. Встановлені зв'язки між оборонно-промисловими комплексами України і країн-членів НАТО.

Аби визначитися з усіма питаннями, необхідно зрозуміти, на якому етапі ми перебуваємо – і в рамках імпортозаміщення, і в рамках виробництва нашої зброї. Підтримую “Укроборонпром” у тому, що найбільш важливим питанням є конкуренція. Чим більше у нас замкнутих циклів виробництва ОВТ, чим більше ми зможемо виробити самі, тим більш конкурентоспроможними ми є на зовнішніх ринках. Питання, що стосуються науково-дослідних інститутів, конструкторських бюро, заводів, які працюють у космічній сфері – це є тими високотехнологічними питаннями, над якими ми повинні працювати. Це стосується угод, що укладаються з іншими державами, та передбачають довгострокові спільні програми. Якщо такі програми хоча б на 45-50% виправдають себе, то це внесок у майбутній захист не лише нашої держави, але й тих, хто брав участь у програмах і є нашими партнерами.

Все, що роблять спецекаспорти – це забезпечення нагальної потреби для виконання сьогоднішніх завдань ЗСУ. А те, що стосується перспективи – це ті програми, над якими ми повинні працювати: розвиток співпраці України з НАТО у сфері науки та технологій, вдосконалення технічних спроможностей України у сфері протимінної діяльності, протидія вибуховим пристроям.

Під час проведення у грудні 2016р. у Брюсселі засідання Спільної робочої групи Україна-НАТО з питань ВТС, сторони позитивно оцінили динаміку розвитку співпраці та виконання домовленостей. У 2016р. започатковано проведення семінарів з реформування оборонної промисловості.

Ми часто порівнюємо ОПК України, США, країн НАТО чи партнерів з ЄС. Головна відмінність між ними полягає у стандартах організації діяльності з розробки техніки, постановки її на виробництво тощо, які безпосередньо позначаються на ефективності застосування технологій і на ефективності комплектацій техніки. Перелік цих стандартів можна продовжити – аж до контролю якості. Питання лише в тому, що треба порівняти ці стандарти, звести їх до єдиного розуміння, адаптувати їх до умов України та започаткувати їх впровадження.

Велика увага приділяється гарантуванню якості продукції оборонного призначення, управлінню життєвим циклом ОВТ. Ми вже набули великого досвіду з відновлення ОВТ, створення оборотних фондів вузлів, агрегатів тощо.

Проблемними залишаються питання удосконалення національного законодавства стосовно розмитнення та оподаткування товарів, що закуповуються через Агентство НАТО. У Раді національної безпеки і оборони обговорюються єдині правила надання брокерських послуг, питання законодавчих і структурних змін у сфері експорту/імпорту ОВТ.

Підсумовуючи сказане, пріоритетними завданнями на 2017р. є:

- продовження активної участі у структурах Конференції національних директорів НАТО з питань озброєння;
- розвиток системи гарантування якості продукції військового призначення;
- активізація співробітництва в проектах у рамках Концепцій НАТО “Розумна оборона” та в дослідженнях промислової групи Альянсу;
- сприяння реформуванню оборонної промисловості країни;
- проведення семінару зі згаданої теми;
- налагодження взаємодії з Агентством НАТО *NSPA*;
- реалізація трастових фондів НАТО.

Що стосується ЄС, то у 2016р. Міністром оборони і віце-президентом Європейської комісії підписана відповідна угода. Укладена Адміністративна угода між МОУ та Європейським оборонним агентством (ЄОА), що дає Україні можливість брати участь у багатонаціональних проектах Агентства. 1 грудня 2016р. відбулися зустріч з ЄОА та обмін листами з питань проектів технічної стандартизації. Питання стандартизації і сумісності й надалі залишаються дуже важливими.

Велика робота сьогодні проводиться з партнерами в Європі. Зокрема, проведені три наради з питань відновлення програми “Корвет”, участь у якій беруть 129 підприємств України. Переговори продовжуються та на сьогоднішній день про готовність до участі у проекті заявили чотири іноземні компанії. У 2017р. державне фінансування програми має становити понад 1 млрд. грн.

Чи зацікавлені наші партнери? Так, зацікавлені. Подібний проект завершений у наших сусідів у Польщі, але він завершився побудовою не корвета, а сторожового корабля. Безумовно, держави Балтії, Чорноморського басейну, у яких подібна до нас ситуація, зацікавлені у спільному кораблебудуванні. Про це свідчать ті проекти, що сьогодні розглядаються, та міжнародні угоди про співробітництво, що укладаються.

РЕГУЛЮВАННЯ ЕКСПОРТУ/ІМПОРТУ ОЗБРОЄНЬ І ВІЙСЬКОВОЇ ТЕХНІКИ В УКРАЇНІ

Валентин БАДРАК, директор Центру досліджень армії, конверсії та роззброєння



Україна, яка успадкувала близько 30% радянського оборонно-промислового комплексу, із самого початку своєї новітньої історії була “приречена” на присутність та активність на світовому ринку озброєнь і військової техніки. І цим завдала неабиякого клопоту всім ключовим гравцям. Вашингтону – через потенційну небезпеку потрапляння ОВТ до зон напруженості, Москві – через помітну конкуренцію. Ось чому в жовтні 1996р. був створений “Укрспецекспорт”. Тодішній Секретар Ради національної безпеки і оборони України В.Горбулін, який курирував цю чутливу сферу діяльності, зазначав, що монополізація необхідна для “впорядкування збройової торгівлі”. На той час у цьому була логіка: Тимчасова слідча комісія Верховної Ради України в доповіді (оприлюдненій у 1998р.) зазначила, що у країні критичними товарами та послугами торгували 113 компаній (до створення “Укрспецекспорту”), і мали місце певні порушення.

Фахівці відзначають, що до кінця 2003р. в Україні сформувалось ядро оборонної промисловості. Підприємства, що пережили неоднозначні періоди існування (несподіване зникнення державного оборонного замовлення, обвальна конверсія, майже незворотна стагнація і поспішний пошук нових партнерів на ринку, що стрімко змінюється), розпочали реалізацію стратегії власного розвитку. Вистояли переважно заводи, що робили ставки винятково на власні сили.

При цьому, експорт ОВТ у цифрах не був вражаючим. Згідно з даними тодішнього генерального директора Держкомпанії “Укрспецекспорт” В.Шмарова, порівняно з 2002р., головний український спецекспортер збільшив зовнішньоторговельний обіг приблизно на 8-10%. Загальні обсяги реалізованої продукції військового та подвійного використання не оприлюднювалися, хоча відомо, що найуспішніше дочірнє підприємство “Укрспецекспорту” – “Укроборонсервіс” – продав у 2003р. зброї та послуг на суму 756 млн. грн., або понад \$140 млн.

На той час, окрім “Укрспецекспорту” та його дочірніх фірм, в Україні працювали ще кілька гравців, які мали право на самостійну торгівлю зброєю і супутньою продукцією. Так, виробник авіаційних озброєнь Державна холдингова компанія “Артем” виконувала контракти на поставку Індії авіаційних ракет Р-27 для винищувачів Су-30МКІ. Інше державне підприємство “Зоря-Машпроект”, що отримало статус самостійного гравця на ринку, постачало газові турбіни для військових кораблів Китаю, Індії, Сінгапуру, США, а також у рамках російських контрактів – В’єтнаму і Греції. До успішних гравців належали АНТК ім.Антонова, Харківське державне авіаційне виробниче підприємство (ХДАВП), “Мотор-Січ”, Київський державний авіаційний завод “Авіант”, Машинобудівний завод “ФЕД”, Завод ім.Малишева, Центральне конструкторське бюро “Промінь”, Завод “Арсенал” та деякі інші. Як бачимо, на світовому ринку озброєнь прогресували, насамперед, державні підприємства. За оцінками Центру досліджень армії, конверсії та роззброєння, частка “Укрспецекспорту” в обсязі збройового бізнесу перевищувала 80% усіх українських поставок.

Водночас, приблизно з 2005р. спецекспортери розпочали більш активну співпрацю з рядом недержавних науково-промислових установ, які почали залучатися до виконання ДОЗ (чого раніше майже не траплялося), а перспективні виробниці почали надходити на озброєння силових структур країни. Найбільш плідною у 2005р. виявилася взаємодія таких структур як Холдингова компанія “Укрспецтехніка” і науково-виробнича фірма “Адрон”. Наприклад, до кінця 2005р. на озброєння української армії була прийнята станція оптико-електронного придушення “Адрос” КТ-01АВ, яка здійснює зрив захоплення цілі та відводить від цілі всі типи ракет з інфрачервоними головками наведення, включно з переносними зенітними ракетними комплексами.

Ще однією особливістю вітчизняного експорту зброї є те, що Україна була та залишається значним постачальником комплектуючих до ОВТ. Зокрема, “Мотор-Січ” завжди мала значні замовлення на авіаційні двигуни для гелікоптерів та учбово-тренувальних літаків.

Завжди працювали підприємства ОПК і у сфері передачі технологій. Серед найкрупніших постачальників слід згадати “Мотор-Січ” і “Зоря-Машпроект”, які постачали технології Росії і Китаю, а також АНТК ім.Антонова, який передав технологію виробництва Ан-140 Ірану. Загалом, передача технологій майже завжди відбувалася без обмежень або перешкод. Так, Китаю було передано технології виробництва іонно-плазмених двигунів для ракет-носіїв, газових турбін для військових кораблів, В’єтнаму – технологію виробництва пороху тощо. Хоча слід відзначити, що Державна служба експортного контролю інколи забороняла поставки з політичних причин. Наприклад, Венесуелі було відмовлено в постачанні літаків (через вимогу США), Пакистану – двигунів для крилатих ракет (вірогідно, через позицію Росії).

Україна завжди була також серйозним гравцем на ринку сервісних послуг з ремонту та модернізації – інколи обсяги продажу сервісних послуг сягали 10-15% загального річного експорту озброєнь. Так, Україна брала участь у подовженні термінів експлуатації російських стратегічних ракетних комплексів Р-20 “Воєвода”

(за класифікацією НАТО – “Сатана”), а для Казахстану ремонтувала зенітні ракетні системи (ЗРС) С-300. Останній приклад є показовим, оскільки виробником С-300 є Росія.

Україна міцно закріпилася на світовому ринку зброї, а до 2009-2010рр. вийшла на найкращі показники. Насамперед, ідеться про контракти на модернізацію військово-транспортних літаків Ан-32 для Індії (понад \$400 млн.), поставку Китаю партії малих десантних кораблів на повітряній подушці типу “Зубр” (\$315 млн.), поставки Іраку шести Ан-32 (\$100 млн.) і 420 нових бронетранспортерів БТР-4 (\$460 млн.), а також поставки великої партії бронетранспортерів Таїланду. Плюс замовлення Таїландом партії танків “Оплот” і вагомі поставки “Зоря-Машпроект” газових турбін для індійських ВМС і поставку ВПС Індії 100 двигунів АІ-20 для Ан-32 (вартістю близько \$110 млн.).

Однак, враховуючи значні зміни геополітичної ситуації, з 2015р. активно обговорюється нова ідеологія військово-технічного співробітництва України з іноземними державами. Спробуємо надати аргументи стосовно необхідності та передумов таких змін.

Перший. Традиційні ринки і здобуті можливості. Тим, хто вважає, що в країні війна і всі сили необхідно кинути на оснащення ЗС, зауважу: робота на світовому ринку – це жива валюта, яка дає в умовах обмеженого ресурсу реальні оборотні кошти, які підприємство може використати для розширення поставок для структур сектору безпеки. Ось живий приклад – приватна компанія “Практика”, присутня на ринку 20 років, демонструє бронемашину “Козак-2М”, яка істотно переважає “Дозор”, що його просуває “Укроборонпром”. Проте, Міністерство оборони України ще не придбало жодної машини “Козак-2М” – переважно через брак ресурсів. Інший приклад: також приватне підприємство “Проксімум” вказує, що для ЗС у рамках ДОЗ вистачить 10 одиниць засобів боротьби з безпілотниками противника розробки “Проксімум”, але з огляду на деформовану систему експорту підприємство змушене виносити виробництво в іншу країну. Відтак, витікає інтелектуальний капітал, скорочуються робочі місця, а податки віддаємо іноземним державам.

Ще один, уже згадуваний вище, приклад. “Укроборонпром” постачає нові танки “Оплот” не українській армії, а Таїланду. Звичайно, якби в державі були вертикаль управління ОПК і система відповідальності, декого треба було б засудити за фактичний зрив термінів розгортання серійного виробництва “Оплотів” – за цих умов танки могли б постачатися і власній армії, і на експорт. Але можлива втрата традиційного партнера на зовнішньому ринку є таким самим недбальством, як і зволікання з виробництвом. З багатьох причин традиційні ринки слід берегти.

Україні вдалось утримати інтерес Пакистану, і ось результат: в Ісламабаді 2016р. підписано меморандум про обслуговування танкового парку цієї країни – це і поставки машино-трансмійних відділень та інших комплектуючих, і просування на ринок лінійки двигунів серії 6ТД. Ідеться про замовлення на суму понад \$600 млн. Тривала та загалом ефективна робота на ринку Азербайджану стала передумовою для реалізації великого проекту з передачі цій країні

технології виробництва Ан-178. Те саме можна сказати і про Алжир, який підписав цього року контракт на закупівлю українських переносних протитанкових ракетних комплексів (ПТРК) “Скіф” – саме з Алжиром пов’язані перші (ще в 1999р.) успіхи українського конструкторського бюро “Луч” зі створення високоточної зброї. Не випадково з’явилися перспективи й на ринку Індонезії, з якою ще 1997р. “Укрспецекспорт” підписав перший контракт на ремонт партії бронетехніки. Тепер “Укроборонпром” розраховує розвинути ідею ліцензійного виробництва там плаваючих колісних бронетранспортерів БТР-4М. А от іракський ринок Київ втратив – як через якість продукції, так і внаслідок активності російських спецслужб. З обіцянних Багдадом \$2,4 млрд. освоєно лише \$640 млн.

Другий. Слушна нагода відтіснити Росію. Справді, ворожа для України держава, яка розв’язала проти неї війну і вступила у протистояння з Заходом, відчуває певний дефіцит технологій. Україні слід активно просуватися на ринках, де традиційно працювала Росія. Насамперед, це Індія і Китай, а також ринки третіх країн, де є попит на колишню радянську зброю.

Деякі кроки, до речі, зроблено. Так, МО Індії та низка компаній цієї країни підписали з Україною 15 меморандумів про виробництво 500 військово-транспортних літаків і про довгострокове постачання газотурбінних установок для індійських військових кораблів. Причому, на фоні замороженого спільного індо-російського проекту ВТС. Зрозуміло, багато чого залежить від команди переговорників – і в Індії, і в Саудівській Аравії, про яку йтиметься далі, переговори вів генеральний конструктор Д.Ківа, якого керівництво “Укроборонпрому” поспішило позбутися. Індія належить до такої категорії партнерів, яких необхідно довго та аргументовано переконувати.

Ще одним явним мінусом є те, що бренд “Антонов” штучно переданий “Укроборонпрому”. Це згубне рішення створює безліч нових ризиків. Саудівська Аравія зробила ставку на українські військово-транспортні технології, і цей напрям може стати в майбутньому проривним, аж до участі в масштабних проектах, навіть таких, як Ан-70.

Те саме можна сказати й про Казахстан, який цього року придбав у “Мотор Січ” технологію модернізації двигунів. Ставлення Казахстану до України формувалося не один день – успіху передував вибір не лише українських літаків і БТР, а й капітального ремонту ЗРС С-300 (попри те, що вироблявся С-300 у РФ). Треба сказати, в Казахстані з побоюванням ставляться до Москви, адже відсоткове співвідношення етнічних росіян на півночі країни таке, що без особливих зусиль дозволяє розгорнути там уже добре відому нам гібридну війну.

Третій. ВТС є способом сформуванню союзників із західних партнерів. Навіть якщо починати з малого. Наприклад, 2016р. “Укроборонпром” і словацька компанія *Grand Powers r.o.* підписали угоду про співробітництво у виробництві вогнепальної зброї. А з польською *WB Electronics* – про виробництво високоточних ракет. Продовження успішної співпраці може сприяти запровадженню спільних проектів із західними компаніями.

Дуже бажаним результатом було б налагодження масштабного ВТС зі США. “Вже понад 25 американських компаній співпрацюють з державним підприємством

“Антонов” – як постачальники, спільні виробники та розробники. Я неодноразово казав, що сповнений глибокого оптимізму стосовно перспектив подальшого розвитку американо-українського співробітництва і спільного виробництва військової техніки”. Це слова посла США в Україні Дж.Пайетта у квітні 2016р. Але зрозуміло: без змін правил гри всередині України “глибокий оптимізм” не трансформується у ВТС.

Проте, у цьому напрямі ми не зробили ще й половини справи. Щоб західні компанії зайшли на український ринок, потрібно відмовитися від “ручного” управління оборонною промисловістю, ухвалити низку необхідних для захисту інвестицій законів, здійснити лібералізацію зовнішньоекономічної діяльності. Це під силу владі, потрібні лише політична воля та готовність відмовитися від частини особистих інтересів на користь розвитку держави.

Четвертий. Дослідно-конструкторські роботи в рамках контрактів посилюють можливості переозброєння ЗС. Ряд держав готові включати та оплачувати ДКР у рамках експортних контрактів. Свого часу (у 2005-2010рр.) “Укрспецекспорту” вдалося поставити це на потік і вирішити за рахунок іноземних ресурсів чимало питань. Класичним прикладом була модернізація МіГ-29 у рамках продажу партії винищувачів Азербайджану.

Нині, коли у 2016р. на ДКР виділялося лише 60 млн. грн., співпраця з Китаєм може відіграти насправді величезну роль у переозброєнні України. Під час салону *Airshow China 2016* були досягнуті домовленості про спільне виробництво зброї. За рахунок ВТС з Китаєм є реальні можливості помітно просунути у створенні та виробництві авіаційного керованого озброєння, яке так необхідне ЗС України. Крім того, великі надії пов'язані із Саудівською Аравією. І це не лише контракт на літаки Ан-132, але й можливість створення власного ракетного щита за рахунок просування на ринок цієї країни оперативно-тактичного ракетного комплексу (ОТРК) “Грім-2”. Такі ОТРК, разом із суто вітчизняним проектом “Нептун”, можуть сформувати неядерний ракетний щит стримування.

П'ятий. ВТС – це бізнес, вигідний державі і підприємствам. Загалом, експорт ОВТ України у воєнний час скоротився. За оцінками ЦДАКР, у 2015р. його обсяг не перевищував \$600 млн., у 2016р. – вже \$756 млн. У переліку основних експортерів українських ОВТ називають Китай, Індію, Саудівську Аравію, Казахстан, Азербайджан, Пакистан, а також ряд африканських країн, зокрема Алжир, Анголу, Єгипет, Ефіопію, Нігерію. До нових рекордів ще далеко, причому через перекося у військово-технічній політиці держави. Але, на думку експертів ЦДАКР, з урахуванням певних позитивних тенденцій в ОПК, Україна спроможна значно перевищити рекордні показники 2009р. – до \$3-3,5 млрд.

ВІЙСЬКОВО-ПРОМИСЛОВЕ СПІВРОБІТНИЦТВО З КРАЇНАМИ НАТО

**Едвард ХАНТЕР КРИСТІ, військовий економіст,
відділ економіко-безпекового аналізу управління
нових викликів безпеці, НАТО, Брюссель**



Я не намагатимуся робити широкий огляд співробітництва НАТО-Україна, і в жодному разі не зможу зробити цього краще, ніж це зробив представник Міністерства оборони України у своїй доповіді. Присутній у цій залі заступник директора Офісу зв'язку НАТО М.Опгенорз також дав чудовий огляд цих заходів.

Однак, хотів би дуже коротко згадати про важливість спільних робочих груп, де працюють разом працівники штаб-квартири НАТО і відповідних міністерств. Деякі речі, про які згадував представник Міністерства оборони України, фактично перебувають у сфері компетенції Спільної робочої групи з військово-технічного співробітництва, про Дорожню карту, про яку тут ішлося. Є також Спільна робоча група з військової реформи. Є Програма розбудови доброчесності, що стосується не лише України.

Але я хотів би дещо детальніше, хоч і коротко, поговорити про “стару-нову” Спільну робочу групу з економічної безпеки НАТО-Україна, оскільки я з нею працюю. Зосереджусь на тому, за що я відповідаю. Партнером Спільної робочої групи з українського боку є Міністерство економічного розвитку і торгівлі. Теми, які розглядає ця група – економічні аспекти політики безпеки і оборони.

У цьому контексті, включаючи, зокрема, деякі аспекти сьогоденної Конференції, ми все ще обговорюємо з Міністерством економіки, над якими саме питаннями ми збираємося працювати, але, зрозуміло, військові закупівлі є важливою темою, які ми, звичайно, розглядаємо переважно під економічним кутом, з позицій Міністерства економіки, але у тісному зв'язку з Міністерством оборони України.

Завдання цих робочих груп – насамперед, сприяти прямим переговорам і обміну думками та досвідом між українськими посадовцями, з одного боку, та посадовцями штаб-квартири, окремих підрозділів, а також представників країн-членів – з іншого. Крім того, незалежні експерти, які представляють громадянське суспільство та промисловість, часто мають можливість відіграти важливу роль, пропонуючи цікаві ідеї. Я особисто планую створити нову команду експертів, представників недержавного сектору промисловості, які мають інтерес до військового управління та військової реформи.

Наша Робоча група з економічної безпеки, на жаль, перебувала кілька років у “сплячому режимі”. Зараз ми повертаємо її до життя, хоча ще навіть не провели першої зустрічі. Отже, все це лише на початковій стадії. Я не можу запропонувати вам ні підсумків, ні висновків, бо їх ще немає.

Натомість, я проілюструю кілька прикладів, що стосуються нашого обговорення, щоб показати як економічний аналіз може допомогти вирішити питання, що порушувалися попередніми доповідачами.

У загальному підході до військової реформи у цьому регіоні, і не лише, є дві основні теми. Одна – це демократичний контроль, а інша – прозорість і боротьба з корупцією. Крім того, у цьому контексті люди часто говорять про важливість запровадження ринкової конкуренції, де це можливо, як засобу забезпечення більшої прозорості та зменшення корупції.

Я хотів би зазначити, що мій підхід, як економіста – підкреслити важливість економічної ефективності та досягнення того, що урядові економісти, зазвичай, називають “якість за гроші”, або “добра якість за гроші платників податків”, і це головна мета, якої треба прагнути. Звичайно, ринкова конкуренція – дуже потужний механізм, але він є лише там, де він є, так би мовити. Слід визнати, що в деяких галузях, у деяких секторах економіки, особливо в оборонному, є особливі обмеження – вони були вже згадані і дуже добре відомі. Одним з них є державна таємниця, а іншим – ринкові структури, існуючі у військово-промисловій базі різних країн, і військово-промисловий комплекс України добре це ілюструє. У деяких випадках, для деяких видів техніки ви, можливо, хотіли б мати більше конкуренції, але її може не бути чи вона є просто неможливою, залежно від виду зброї, яку ви бажаєте закупити за державним оборонним замовленням. Нам слід визнати, що є цілий ряд випадків, коли ми маємо т.зв. ринок одного постачальника. У цих випадках нам треба знайти інші шляхи забезпечити належну якість за наші гроші.

Як ми можемо це зробити? Економісти за багато років і навіть десятиліть виробили велику кількість аналітичних інструментів для вирішення цих питань і, зокрема, ряд методів і методик моделювання вартості. Різні урядові відомства у світі використовують їх, щоб міністерства могли судити наскільки обґрунтованою є ціна, що її пропонує монопольний постачальник.

Одним з добре відомих підходів є підхід “витрати+”. У випадку Великої Британії, наприклад, навіть в урядових інструкціях є цілий підхід, що називається моделлю “оптимальної вартості”. Це оцінка того, скільки техніка мала б коштувати, якби структура ринку була більш сприятливою і більш конкурентною. Є аналітики, які намагаються, використовуючи галузевий досвід, зробити такі

розрахунки, і тоді, коли є такий розрахунок чи така оцінка, додається обґрунтована норма прибутку і виходить ціна, яку треба заплатити.

Зауважу, що сьогодні ми почули дуже цікавий приклад приватного постачальника, який зіткнувся з державним регулюванням, що застосовує модель “витрати+”. Я просто нагадаю, не вдаючись у деталі, що є багато способів забезпечення належної гнучкості усіх таких систем, коректності розрахунків – зробити так, щоб вони не були надто жорсткими і застосовувались у належних випадках. Необхідно пам'ятати, що, зазвичай, застосування подібної моделі, зокрема, через відсутність конкуренції – це той підхід, який використовується для регулювання природних монополій, або державних монополій. Це лише один приклад і перспективна тема для розгляду в рамках Спільної робочої групи з економічної безпеки.

І ще одне зауваження стосовно можливого державного регуляторного органу. Я не хочу повертатися до дискусії, яка була на попередньому засіданні, стосовно того, чи має державний регулятор бути ззовні, чи всередині існуючого міністерства, чи використовувати те, що вже є, тощо. Це не моя компетенція. Єдине, що я хотів би зауважити з приводу регуляторних органів, це те, що їх задача – компетентно здійснювати економічне регулювання специфічних галузей. Ідеться про оборонну промисловість та інші галузі, що мають подібну структуру. Якщо у вас є, наприклад, велика державна компанія, яка була державною монополією, і є кілька невеликих приватних гравців; якщо у вас неоднорідний склад; якщо ви не можете використовувати винятково механізми конкуренції, вам треба якось регулювати ціну, щоб не було зловживань. На цей випадок у багатьох країнах є приклади регуляторних органів, у штаті яких працюють фахівці з права, фахівці з економіки, фахівці з промисловості, які працюють разом, у змішаних групах, щоб перевіряти ефективність стимулів, правильність цінових сигналів, правильність цінової регуляції. Подібні речі існують, і в них можна повчитися.

Звичайно, враховуючи сказане попередніми доповідачами, подібні спроби регулювання ціни вже є і їх уже намагалися застосовувати. Єдине питання – наскільки можна їх відкоригувати, удосконалити? Я хотів лише поділитися кількома моментами, які, сподіваюсь, зможу запропонувати вирішити у Спільній робочій групі з економічної безпеки, яку ми маємо відродити цього року.

ВИРОБНИЦТВО, ПРОДАЖ І ЗАКУПІВЛЯ ОЗБРОЄНЬ: КРАЦІ МІЖНАРОДНІ ПРАКТИКИ

**Адріан КЕНДРІ, виконавчий директор,
*Independent Global Economic and Strategic Risk
Consulting and Public Speaking, Велика Британія***



Перед тим, як стати майже вільним громадянином світу, я кілька років пропрацював у НАТО і, відповідно, мені довелося дуже багато думати про важливі питання, які ми обговорюємо сьогодні: технічні вимоги до військово-промислового співробітництва і прозорості, доброчесності та підзвітності. Я дуже вдячний Центру демократичного контролю над збройними силами (*DCAF*) і Центру Разумкова за те, що вони запросили мене, щоб поділитися думками про те, як розвивався цей досвід і про важливі проблеми, з якими ми стикаємося, зокрема, в Україні.

Заступник міністра¹ сьогодні надав нам цікаву інформацію про стандарти, забезпечення якості, надійність та інші важливі аспекти. Коли ми дивимося на контракт чи систему озброєнь, складнощі контракту чи системи, її відповідність найвищим стандартам, іншими словами, на те, чи не є система неякісною, або коли ми думаємо, як врахувати в організації відомства здатність протидіяти цим проблемам, нам треба бути по-справжньому впевненими, що ми маємо належні механізми підзвітності.

Власне, я вам зараз розповідаю про те, що визначається чотирма “і”: інновації, інститути, інтерес та імідж чесного підприємця. Всі ці “і” важливо зібрати до купи для вирішення складних задач, що стоять перед нами. Які найбільші виклики стоять перед нами сьогодні, коли ми говоримо про головні питання цієї Конференції? Очевидно, це швидкість змін у технології, революційні технології

¹ Йдеться про виступ генерал-лейтенанта І.Павловського, текст якого вміщено у цьому виданні.

і деструктивні стратегічні умови, у яких ми знаходимось, умови, які погіршились останніми роками. З усіма стратегічними потрясіннями, що відбуваються у світі в цей час, з новим американським Президентом, ми можемо чекати нових проблем і маємо думати, як найкраще зорганізуватися.

Ми зараз набагато сильніші, а наші збройні сили і системи доставки набагато смертоносніші. Але вони, фактично, не такі міцні, не такі стійкі, як раніше. Причина полягає у величезних змінах у технології і складності речей. Це означає, що з'явилися нові взаємозалежності в управлінні та використанні систем зброї. Ми маємо компактніші, не такі великі бюрократичні системи й організаційні структури. Ми маємо підвищення темпу дії збройних сил і маємо значні фінансові обмеження, фінансові умови наших економік, що стикаються з різноманітними викликами. Нескладно побачити, чому перебудова нашої діяльності та управління нашими силами й засобами вкрай ускладнюється.

Фактично, головний момент полягає в тому, що коли ми міркуємо про інституційне врядування і про те, як і які міністерства та відомства цим мають займатися, то дедалі більше стикаємось із проблемами визначення організаційних пріоритетів і неузгодженості структур. Вони просто не пристосовані одна до одної.

Дозвольте мені завершити мою ремарку розповіддю про одне дослідження, яке, гадаю, дуже актуальне для колег тут, в Україні. Це знаменита доповідь Дж.Чілкота, що вийшла у Великій Британії у червні 2016р. Ця довгоочікувана доповідь – розслідування суддею Чілкотом участі Британії в Іракській кампанії 2003р. Ви, мабуть, знаєте, що вона була дуже суперечливою. За Прем'єр-міністра Т.Блера британський Уряд зобов'язався надіслати війська на південь Іраку, до Басри, разом з американськими військами. Можна багато розповідати про цю історію, але нам цікаві проблеми у сфері закупівель і забезпечення британських сил у Басрі, що дуже добре описані в доповіді Чілкота.

Чілкот звертав увагу на прогалини в можливостях чи недоліки британських Збройних сил, які переживали дуже складні, жажливі часи, враховуючи умови, в яких вони діяли, враховуючи правила застосування сил і засобів і, враховуючи характер недоліків техніки, яку вони мали. Наприклад, явно бракувало броньованих патрульних машин, і це іноді призводило до дуже поганих ситуацій, у яких опинялися британські Збройні сили. Іноді британські Збройні сили зовсім не могли патрулювати належним чином через умови, в які вони були поставлені.

Розповідаючи вам про це, я цілком свідомий викликів, що виникали й виникають на вашому шляху у конфлікті, що триває на Сході України. Інтенсивність використання української техніки в цих боях, виклики, що випливають із цього під час прийняття рішень про те, що треба робити – задовольняти нагальні оперативні вимоги чи думати про збалансований розподіл ресурсів на середньострокові й довгострокові цілі.

Як я сказав, це свідчить про наявність конфлікту між першочерговими оперативними вимогами, як ми їх уявляємо, та можливими середньостроковими й довгостроковими стратегічними потребами. Можна сказати, за словами колишнього Міністра оборони США Р.Гейтса, що ми завжди уявляємо, що нам ніколи не доведеться знову вести таку війну, як ця, або що ми завжди готуємося до минулого конфлікту. Ми насправді не думаємо наперед про умови майбутнього

конфлікту. Пояснення попередніх промовців про те, як здійснюються закупівлі у Франції і Норвегії, Нідерландах і Великій Британії слід сприймати дуже уважно та серйозно. Слід віддати належне Україні в тому, що вона намагається зробити з організацією величезної багатопрофільної структури, щоб забезпечити найкращі можливі конкурентні умови в ланцюжках поставок субпідрядників.

На завершення хочу сказати, що серйозна проблема виникає завжди, коли маємо таку велику бюрократію в уряді, коли розпорядники бюджету намагаються опиратись цифровій технологічній революції, виконуючи традиційні програми. Я сподіваюсь, що Україна зможе вирішити свої потреби у силах і засобах, розбудувати відносини з ЄС і НАТО, враховуючи складнощі перехідного періоду, і знайти ринки, на яких вона хоче продавати свою продукцію у рамках загальних принципів підзвітності, доброчесності та прозорості, щоб якнайкраще і найефективніше використовувати бюджет і своєчасно отримувати найефективніші сили та засоби.



ВИРОБНИЦТВО, ПРОДАЖ І ЗАКУПІВЛЯ ОЗБРОЄНЬ: АМЕРИКАНСЬКИЙ РИНОК

**Джеймс ГРІН, позаштатний експерт
Центру Разумкова, колишній керівник
Офісу зв'язку НАТО в Україні**



Дуже приємно повернутись, у пам'яті постають спогади про успішну роботу. В.Бадрак доречно згадав Форум оборонної промисловості, який Офіс зв'язку НАТО, *Defense Express* і Центр дослідження армії, конверсії та роззброєння організували у 2008-2009рр. Я також пам'ятаю роботу, проведену у 2005-2006рр. на рівні уряду, який збирав фахівців з оборонних закупівель, щоб обговорити, як в Україні можна використати західний досвід. Тоді мене дуже вразила відсутність спільної мови між західними та українськими експертами. Це одна з причин, чому ми почали організовувати зустрічі представників промисловості. Сьогодні я вражений виробленою спільною мовою. Україна розуміє, як відбуваються закупівлі в інших країнах, розуміє недоліки, які, як влучно зауважив А.Кендрі, все ще потребують реформування, і розуміє, що це основа для співробітництва.

Після НАТО я більше працював у промисловості, ніж у політиці, та переважно на мікрорівні. Сьогодні я хочу більше торкнутися питання військово-промислового співробітництва з позицій підприємства і того, що має значення з цієї точки зору.

Під час заходів 2008-2009рр. ми з'ясували, що у військовій промисловості знаходять спільну мову, і це мало дуже практичний сенс – знаходити рішення, які відповідають потребам покупців, отримувати контракти та заробляти гроші – це було дуже просто, промисловці України і країн НАТО могли знаходити спільний ґрунт і розпочинати цілком практичні проекти.

У той же час були й деякі дуже помітні бар'єри. Головних бар'єрів було два: *перший* – де взяти гроші, і *другий* – додаткові тертя, додатковий ризик співпраці через культурні бар'єри, не лише мовні чи культурні загалом, але й культурні бар'єри в бізнесі. Мене дуже вразило в українських колегах на цих заходах, як вони зосереджувалися на проблемі та намагались отримати освіту, підготовку, більше знань про те, що кажуть і як працюють їх бажані партнери. Про неабиякий прогрес, досягнутий у цьому на сьогоднішній день, свідчить приклад пана Гурака, випускника Університету оборонних закупівель, а також, я певен, багатьох ваших колег. Я чув, що “Укроборонпром” має власні програми для продовження у себе цього процесу, і це добрий знак.

У 2010р. і 2012р. я брав участь у спробах Американсько-української ділової ради активізувати діяльність Комітету з аерокосмічної та оборонної промисловості, і було дуже цікаво почути, що зараз є подібний проект в Американсько-українській торговій палаті. Ми зустріли загальний інтерес. Ми подивились на експортний потенціал України – близько \$1 млрд. на рік – на ринках, де США не мали сильних позицій. Це був потенціал для субконтрактів чи співпраці, цікавий для американських партнерів. Проблема полягала в тому, що він не був достатньо чітким. Це були можливості загального характеру, не конкретні. Коли ж американська компанія розглядала конкретні можливості, вони дивились, які гроші вони можуть отримати – це було фінансування з боку Уряду США. На той час це було \$17 млн. на рік.

Просто, щоб навести вам приклад, як на це дивляться великі компанії. Я брав участь у процесі організації тендера на \$5 млн., де партнер, велика американська компанія, припинив роботу, бо адміністративні зусилля їх групи розвитку бізнесу були потрібні для проекту на \$500 млн. Такі реалії, з якими стикаються партнери. Намагаючись розвивати такі відносини, важливо розуміти це і звертати увагу на психологію та інтереси партнера.

Сьогодні існує нова платформа, нове поле дій. Є великий український внутрішній ринок. На жаль, іде війна. Ця війна створює попит і відповідальність. Вона створює відповідальність у тому сенсі, що військові традиційно відповідають на полі бою, в аспекті реальних оперативних потреб. Ці оперативні потреби фактично знаходяться на передньому краї сучасних оперативних викликів, які стоять і перед західними арміями, таких, як “гібридна” війна і використання артилерії та малорозмірних БПЛА, якщо навести два приклади; інформаційна війна в поєднанні з кібернетичною – ще один приклад. Ми бачимо їх не лише тут, в Україні, але іноді і в більших країнах. Це створює позитивні умови для співробітництва. Додатковим рушієм є той факт, що американське фінансування допомоги у забезпеченні безпеки України складає не \$17 млн., а \$350 млн. А це вже гроші для підрядника за американськими стандартами.

Який каталізатор потрібен, щоб об'єднати все це і робити реальні проекти? Це час, це культура, це бажання, це інвестиції у відносини. Т.Тагарев сьогодні згадав два ключові моменти – конкурентоспроможність і довіру. Американська й загалом західна військова промисловість дуже консервативна і дуже конкурентна. Якщо компанія, українська компанія, може принести вигоду, з точки зору

американського підрядника, американському споживачу – запропонувати щось не таке дороге, більш ефективне, чи знання місцевих умов, якщо це географічно орієнтований проект – це реальна вигода. Використання цієї вигоди може дати американській компанії перевагу, яка дозволить їй вигравати контракти.

У той же час вони дуже консервативні. Покупці й уряди консервативні. Їм потрібне рішення, яке вже довело свою ефективність. Нещодавно я допомагав у тендері на американський урядовий контракт у галузі рекультивзації навколишнього середовища закордонному головному підряднику, який прекрасно міг це зробити, був одним з найдешевших, і все ж його не обрали, бо він уперше змагався за американський урядовий контракт. Ризик отримати негарантовану якість був надто великим для головного підрядника. Я думаю, для України це буде критичним моментом – щоб наважитись на роль головного підрядника, потрібно витратити багато зусиль з малою віддачею. Знайти нішу, де ваші можливості можна легко об'єднати з тим, що вже роблять головні підрядники зі США чи інших країн, було б набагато ефективніше. Але для цього потрібно бути там, інформувати про те, що у вас є, розвивати відносини і розуміти їх потреби. Це інвестиції, про які ми говоримо.

Важливі відносини – це не лише, власне, контракт і поставка за контрактом, а весь процес розвитку бізнесу: щоб від підрядників надходила інформація, надходила вчасно, в належному форматі, щоб контактні особи розуміли, як працює бізнес; щоб в ідеалі місцевий підрядник, українська фірма, надавав головному підряднику додаткову інформацію, яка допоможе йому розвивати бізнес, розвивати справжнє ділове партнерство. Важливо, щоб корисний внесок українського партнера відповідав бізнес-моделі та робочому рішенню американського партнера.

У тендерах є ще одне питання, про яке часто забувають – обмін інформацією. Багато американських контрактів зараз підпадають під категорію *IDIQ* – *Indefinite Delivery in Indefinite Quantity*, контракт с невизначеним терміном поставки/невизначеною кількістю. Кілька підрядників надають пропозиції і обираються до групи, яка потім подає пропозиції на конкретні замовлення. Якщо вас не обрали одним з трьох-чотирьох підрядників цієї групи, ви більше не отримаєте інформації. Бути в такій групі життєво важливо – коли ви там, ви можете змагатись знову і знову. Але кожному партнеру потрібна окрема контактна особа субпідрядника, і цим контактним особам не дозволяється спілкуватися між собою, їм не дозволяється спілкуватися із керівництвом. Є дуже суворі правила передачі інформації, дуже суворі правила навіть обговорення експортного контролю і контролю інформації. Це дуже специфічні деталі роботи системи, які український партнер має розуміти, щоб діяти ефективно.

Останнє питання, яке має важливе значення – закон США про корупцію за кордоном. Порушення антикорупційного законодавства – це, фактично, смертний вирок для американських компаній. Вони не ризикуватимуть цим ради закордонного партнера, вимоги будуть дуже жорсткими, включно з наданням повних даних про власників-бенефіціарів і розробкою внутрішніх програм забезпечення доброчесності закордонного партнера.

Це здається серйозною перешкодою, але насправді це не так, бо головне, *по-перше*, рухатися вперед: інтегруватись у систему, тоді переваги принесуть плоди. *По-друге*, потрібні зусилля: починати з малого, з конкретики, знаходити реальні проекти, реалізовувати їх, будувати довіру; давати головному підряднику і клієнту відчуття вигоди; оновлювати, за потреби, внутрішні процедури, процеси розвитку бізнесу, процеси управління, фінансовий контроль, бо все це потрібно головному підряднику. Нарешті, я сказав би, що необхідно змінити ментальність – з виживання на розвиток. Не кожна компанія виживе. Де зараз *Grumman*? Де *Martin Marietta*? Вони зникли, їх купили, вони збанкрутували, їх придбали інші компанії. Водночас, у нас є компанія *Pollentier* вартістю \$20 млрд., якої не було 15 років тому. Така ментальність – росту, динаміки, ринку – важлива для українських компаній і для української військово-промислової політики, якщо вони збираються успішно співпрацювати з компаніями, які зараз живуть у цьому середовищі, живуть і вмирають у ньому.



РОБОЧА ГРУПА І. ВІЙСЬКОВО-ТЕХНІЧНА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ: ВНУТРІШНІЙ ТА ЗОВНІШНІЙ ВИМІРИ



Модератор: Валентин БАДРАК, директор Центру досліджень армії, конверсії та роззброєння

Питання до обговорення:

- державне замовлення, відносини в ланцюзі “замовник – виробник – постачальник”;
- виробничо-технологічний потенціал: стан і головні потреби;
- внутрішня кооперація та кластеризація;
- державно-приватне партнерство;
- роль парламентського контролю, громадських організацій, ЗМІ;
- потенціал міжнародного ВТС та виробничої кооперації: експортний потенціал, потреби в імпорті;
- роль держави та приватного сектору, кращі іноземні практики.

Головні тези учасників дискусії

Білі плями, недоліки законодавства негативно впливають на військово-технічну політику. Це відсутність низки законів таких як закон про виробництво озброєння та військової техніки, який мав би регламентувати права і можливості підприємств. Законодавчо не узгоджене отримання роялті підприємствами, науковими структурами за серйозні розробки. Те саме стосується питання офсетів.

Необхідно встановити рівні права для підприємств різних форм власності. Наприклад, виділення коштів для підготовки виробництв, надання державних гарантій. Невелике приватне підприємство, яке за декілька років зробило прорив у створенні безпілотних комплексів, маючи гарантії, могло б отримати інвестиції та перейти до створення більш серйозних можливостей.

“Укроборонпром” сьогодні – і реалізатор політики, і виробник цієї політики. “Укроборонпром” підготував 31 законопроект. Не маючи права законодавчої ініціативи, він буде чинити тиск на структури, які її мають.

До переліку законів, які впливають на військово-технічну політику, передусім, повинні бути внесені: закон про виробництво озброєнь та військової техніки, закон про офсетні операції, закон про захист іноземних інвестицій, закон про державне приватне партнерство в частині озброєнь та військової техніки і закон про військово-технічне співробітництво.

Немає органу управління і органу, який би насправді виробляв військово-технічну політику. Якщо йдеться про військово-технічне співробітництво, то певні речі може вирішувати і координувати РНБО, виробляти орієнтири стосовно вітчизняного виробництва та імпорту. Але орган, який виконує ці завдання, має належати до системи виконавчої влади. Рівень має бути міжвідомчий, тому що у нас 12 замовників.

Невизначеність орієнтирів – одна із ключових проблем. Замовник у нас той, хто розподіляє держоборозамовлення. Міноборони і ще 11 відомств формують замовлення, але не розподіляють.

Необхідно впроваджувати механізм стратегічного менеджменту і почати з якісного проведення комплексного огляду сектору безпеки. Він мав би завершитися описом процесів, що відбуваються у сфері оборони і безпеки. Наразі проєкції цього процесу дають органи, які їх забезпечують. Вони ж визначають нормативно-правову сферу – перелік, структуру та зміст документів; у кадровій сфері – кваліфікаційні вимоги, в ресурсній – вимоги до озброєння і матеріально-технічного забезпечення. Маючи лише проєкції, ми будемо проєкту реальність, яка до самої реальності не має ніякого стосунку. Вона стосується тих важливих корпоративних і особистих інтересів, які переслідують лобісти.

Обсяг реформаторських заходів – це різниця між тим, що ми хочемо і тим, що маємо. Тому, перш ніж створювати якийсь новий орган, потрібно мати цілеспрямований процес. Тоді стане зрозуміло, що для цього потрібно.

Сьогодні саме життя нас змушує робити вибір, чи ми запроваджуємо ефективні процедури, чи ми ще 25 років будемо говорити про одне й те саме. Питання є більш масштабним, ніж удосконалення законів. За нинішньої системи, скільки б не приймалося програм реформування, вони ніколи не будуть виконуватися. Тому що їх затверджує Президент, який очолює президентську гілку влади – нашу специфічну гілку влади. Слід запровадити принцип легітимізації (наприклад через Комітет ВР), щоб всі оборонні програми були стимулом для Парламенту, який приймає бюджет.

Запровадження західних підходів оборонного менеджменту, який застосовується загалом у бізнесі, передбачає повноваження менеджера середнього рівня, що не пов'язують його з великою бюрократичною машиною. Що стосується стратегічного рівня на прикладі військово-технічного співробітництва з НАТО, то підписані угоди не можуть бути реалізовані через застарілий державний механізм, який не дозволяє працювати на основі електронних інвойсів. Кожна закупівля потребує окремого договору. Агентство НАТО, натомість, не може укласти договір на кожну закупівлю, маючи мільйони таких договорів.

В Україні 14 державних установ займаються стандартами. Міністерство економічного розвитку і торгівлі є провідною установою. Міноборони має бути “законодавцем” у впровадженні оборонних стандартів, і потрібно йому надати повноваження.

Відсутність повноважень Міноборони на здійснення зовнішньоекономічної діяльності ускладнює виконання угод з НАТО. Дві угоди вже було підписано, а механізм їх реалізації лише розробляється. МО повинно мати повноваження закуповувати і звичайні предмети, і озброєння, і військову техніку без посередництва спецекаспортера. Якщо Міноборони буде безпосередньо здійснювати таку діяльність, то іноземні виробники озброєння підуть на наш ринок. На сьогоднішній день, можливість “Укроборонпрому” отримувати від МО комісійні за свої послуги створює конфлікт інтересів.

Потрібно вдосконалювати законодавчу нормативну базу. Але на сьогодні найбільша біда в тому, що в нас є величезна кількість законів, які не виконуються. Ніколи ще в Україні не було такого безвідповідального ставлення до виконання законів і урядових рішень.

Чому корупційні ризики в оборонній сфері найвищі? Тому що є три сегменти, які добре маскують корупцію. Перший сегмент – це таємничість, другий – екстреність (“ми ведемо війну і зброя потрібна зараз”), третій – підтримка вітчизняного виробника.

Було багато дискусій на тему структури, яка б управляла оборонно-промисловим комплексом. Перш, ніж вирішувати питання про утворення якогось органу, треба визначити чим він повинен займатись. У руках держави мають залишатися наступні важелі регулювання: формування військово-технічної політики, формування державного замовлення та антимонопольна політика. Це не суперечить переходу на ринкові відносини.

Озброєння має замовляти Генштаб без посилання на виробника. На другому етапі мають працювати експерти, які визначають найкращі варіанти з урахуванням тактико-технічних даних і критерію “ціна-якість”. Це повинні бути експерти, які не можуть лобювати і які не замовляють цього обладнання. Потім має бути орган, який відповідає за відповідні контракти. Сьогодні ж рішення приймає один і той же орган, він виділяє гроші та знає під кого. Все сьогодні в одних руках.

Щоб розвивався будь-який об’єкт, у нього повинна бути стратегія. На жаль, її немає у сфері оборонно-промислового комплексу. Ми можемо вдосконалювати документи, можемо розробити та затвердити Державну програму розвитку оборонно-промислового комплексу, але без стратегії, все не є цінним, і є безрезультатним.

Спроможності Міноборони з надання експертизи не викликають сумнівів. Центральний науково-дослідний інститут ЗС, Центр воєнно-стратегічних досліджень Національного університету оборони надають потрібну фахову експертизу для підготовки рішень стосовно придбання зразків озброєння. На жаль, сам ланцюг прийняття рішення у нас дуже довгий і доходить аж до Президента, отримуючи на своєму шляху масу лобістських і бюрократичних впливів. Чим коротшим буде цей ланцюг, тим краще.

Хочу продовжити тезу про міжнародну співпрацю і стратегічні інтереси України в розширеному Чорноморському регіоні, розвитку саме стратегічних відносин у воєнно-технічній та оборонній сфері. Актуальним є розширення чорноморського регіону. Ми вбачаємо актуальним залучення Литви, Польщі та інших країн-членів НАТО.

РОБОЧА ГРУПА II. МІЖНАРОДНІ ІНСТРУМЕНТИ, НУО ТА ЗМІ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ НЕЗАЛЕЖНОГО НАГЛЯДУ ЗА ВИРОБНИЦТВОМ, ПРОДАЖЕМ І ЗАКУПІВЛЕЮ ОЗБРОЄНЬ



Модератор: Сергій ЗГУРЕЦЬ, директор інформаційно-консалтингової компанії “Defense Express”

Питання до обговорення:

- міжнародна та вітчизняна нормативно-правова база (керівні принципи та контрольні списки режимів експортного контролю, закони, нормативна база ДСЕК, внутрішні системи ЕК);
- парламентський контроль, підзвітність силових структур;
- участь громадських організацій, ЗМІ; потреби і доцільність обмежень у доступі до інформації у координатах “секретність – прозорість – ефективність управління – рівень безпеки”;
- кращі іноземні практики.

Головні тези учасників дискусії

У 2017р. оборонний бюджет збільшився до 64 млрд. грн. Якщо перерахувати в долари, то він зменшився проти минулого року. На ремонт і закупівлі озброєння передбачено 20% (близько 13 млрд. грн.), з яких державне оборонне замовлення – 4-5 млрд. грн. а решта йде на ремонт. Українська державна оборонна промисловість пропонує для армії танк “Оплот” вартістю 130 млн. грн., тобто один батальйон танків “з’їдає” річне держзамовлення. Тому МО робить ставку на ремонт техніки і на приватні підприємствами, які набагато більш гнучкі і їх ціни набагато менші, ніж ціни “Укроборонпром”.

Генштаб вимушений діяти саме так, оскільки відповідає за ведення бойових дій тут і зараз. Тому, виникає така певна колізія між розвитком промисловості, розповідями про гучні проекти та реальною потребою бути готовим до війни зараз.

Потрібно максимальну увагу приділяти формуванню оптимальної схеми взаємин між замовниками та виробниками, використовуючи знання і досвід експертного середовища.

Надмірна засекреченість держоборонзамовлення створює ризики. Наприклад, якщо у ньому немає таких речей як запасні частини, документація на ремонт або на тренажери, то придбана техніка буде використовуватися вкрай неефективно.

Стосовно вертикалі управління оборонно-промислового комплексу. Ця система інституційно недосконала, і я погоджуюсь, що Міністерство економічного розвитку і торгівлі не спроможне управляти оборонно-промисловим комплексом. Для цього треба створити окремий орган, але цей орган не повинен займатися реалізацією озброєння.

Створення громадського об’єднання, асоціації – це дуже перспективний напрямок, щоб сконцентрувати зусилля розробників, виробників і торговців продукції оборонно-промислового комплексу. Потрібно розуміти, що ми абсолютно в іншій системі: ми маємо самі думати про себе і виживати у цьому непростому світі конкуренції.

Повинен бути контроль за цією діяльністю держави з боку громадянського суспільства. Що стосується сфери безпеки та виробництва озброєння – парламентський вплив недостатній. Це викликано як непрофесіоналізмом у роботі Парламенту, так і численними перешкодами для громадського контролю. Але громадянське суспільство за ці три роки у нас подорослішало.

Право громадян на участь в управлінні державою закріплено конституційно. Для громадянського суспільства не важливі конкретні цифри, кількість зразків озброєння. Важливо, щоб інститути виконавчої влади виконували покладені на них функції забезпечення безпеки громадян у законний спосіб, без надмірного навантаження на громадянське суспільство, як у мирний час, так і під час війни. У 2014р. суспільство компенсувало недоробки органів виконавчої влади, компенсувало непрофесіоналізм керівників, які відповідали за ці напрямки. Тому є запит громадянського суспільства на професійне управління державою і тих галузей, за які відповідає держава.

В Україні розповсюджені зловживання політичними призначеннями, а таке поняття як “політична відповідальність” не визначене. *Перше*, на що треба звернути увагу, на професіоналізм людей, на яких покладені завдання. *Друге* – їх відповідальність.

Необхідно дотримуватися балансу, щоб відкритість суспільства не шкодила безпеці країни та реалізації її економічних інтересів. В українському медійному просторі склалася ситуація, коли все ділиться на “зраду” або “перемогу”. Рівень журналістських публікацій з оборонної тематики знизився і надмірно політизований. Це заважає глибокій та об’єктивній оцінці.

Експертам слід тісно працювати з мас-медіа і громадськими активістами (волонтерами). Підвищення рівня компетентності волонтерів дозволяє краще впливати на центри підготовки рішень.

Через створення інформаційних приводів ми намагаємося впливати на виправлення ситуацій в українській армії. З іншого боку, негативні сюжети відразу ж підхоплюються російськими мас-медіа. Тому хотілося б виробити якісь оптимальні підходи до відносин між мас-медіа і владою в умовах, коли країна воює.

Якщо в моєму розпорядженні є журнал, то це мій медійний ресурс і мої знання. Це те, чим я можу вплинути на ситуацію і змінити її на краще. Я хочу, щоб ми планували наші дії і пропонували рекомендації, виходячи з можливостей. На професіоналізм чиновників ми повинні впливати посиленням експертного середовища, здатного формувати продукт, що підвищує рівень знань чиновників і рівень інформованості суспільства.

Головне завдання ЗМІ, основний критерій їх оцінки є подача достовірної інформації. Достовірна інформація може спиратися тільки на компетентне джерело. На сьогоднішній день, компетентне джерело і робота з ним є ключовою проблемою ЗМІ.

Громадські діячі постійно критикують владу. За інших часів це було б доречно та доцільно, але зараз складний час. Люди хочуть чути та бачити кращі новини, які забезпечують консолідацію суспільства і влади. Вся волонтерська практика мала також і сильний негатив, бо всі зрозуміли: влада погана, вона нічого не знає і не може. Справді консолідоване суспільство досягне успіхів тільки тоді, коли будемо разом. Хай ми трохи будемо замовчувати, але ці найкращі практики мають висвітлюватися на шпальтах ЗМІ. Я в цьому бачу найважливіше завдання суспільної журналістики.

Можна робити журналістику надзвичайно прозорою, на кожному каналі щодня подавати журналістське розслідування – суспільство все це сприймає і абсорбує. На жаль, реакції з боку влади немає.

Декларована відкритість не означає реальної відкритості. Ми прагнемо достовірної інформації, від нас намагаються приховати очевидні факти, прикриваючись інтересами держави або підприємства.