

Володимир Горбулін,  
Володимир Шеховцов

---

## Створення ДК «Укроборонпром» як початок формування дієвого ядра ОПК

---

*У статті зазначено певні результати діяльності Державного концерну «Укроборонпром» у напрямі створення дієвого ядра оборонно-промислового комплексу. Наведено пропозиції концерну щодо реструктуризації та корпоратизації більшості оборонних організацій та підприємств. Підкреслено актуальність вирішення питань приватизації оборонних підприємств і залучення в оборонно-промисловий комплекс приватного капіталу. Показано, що подальша перебудова комплексу та збільшення обсягів виробництва військової продукції потребуватимуть створення державної інтегральної ланки управління оборонно-промислового комплексу.*

**Т**ехнічний стан озброєння та військової техніки (ОВТ) Збройних Сил України (ЗСУ) сьогодні оцінюється як критичний передусім через невинне вичерпання наявних технічних ресурсів, а також невідповідність сучасним вимогам до ОВТ. Це обумовлює необхідність розв'язання проблеми підвищення можливостей оборонно-промислового комплексу (ОПК) з модернізації ОВТ та їх виробництва, що потребує впровадження раціональних шляхів перебудови ОПК та вдосконалення його системи управління. Можливість розв'язання проблеми значною мірою залежить від сучасного стану ОПК, оперативних і стратегічних завдань, покладених на нього, ресурсного забезпечення процесів його трансформації та умов функціонування.

Нині стан ОПК є вкрай незадовільним. Наявні можливості ОПК з модернізації ОВТ і їх виробництва не відповідають потребам ЗСУ та інших силових структур. Відсутні замкнені цикли виробництва більшості видів ОВТ. Основні фонди оборонних підприємств мають украй застарілу технологічну базу. Як наслідок – стрімко зростає розрив між рівнем технологій виробництва ОВТ підприємств вітчизняного ОПК та їхніх іноземних партнерів і конкурентів. З року в рік для реформування й забезпечення діяльності ОПК бюджетне фінансування виділяється в недостатніх обсягах. Це призводить до значного скорочення (або взагалі припинення) розробки і виробництва важливих для обороноздатності держави зразків ОВТ, неприпустимого розриву між фундаментальними і прикладними науковими дослідженнями та експериментально-промисловим і серійним виробництвом. До цього слід додати проблеми функціонування державних підприємств ОПК в умовах ринкового середовища та значну його залежність від імпорту комплектуючих, напівфабрикатів та сировини.

Обґрунтувати й реалізувати ефективний шлях перебудови ОПК неодноразово намагалися центральні органи влади. Так, у 2008 р. попередній уряд затвердив Стратегію розвитку оборонно-промислового комплексу України, яка передбачала формування оборонної промисловості на базі спеціалізованих інтегрованих структур, спроможних функціонувати в ринковому середовищі.

Для її реалізації планувалося розробити Закон України «Корпоратизація, акціонування та приватизація підприємств у сфері ОПК» і ставилося завдання унормувати підходи до управління процесами реформування ОПК та зміни форми власності оборонних підприємств з відповідним державним контролем. Але далі справа не пішла через неможливість проведення радикальних реформ в умовах поглиблення кризи в економіці країни.

**Створення ДК «Укроборонпром».** Основною перешкодою на шляху реформування ОПК та забезпечення його діяльності є брак державних ресурсів. Тож подолання цієї перешкоди потребує додаткових джерел фінансування. Рішучим кроком у цьому напрямі стало створення Державного концерну «Укроборонпром» (Укази Президента України № 1085/2010 від 6 грудня 2012 р.

і № 1245/2010 від 28 грудня 2010 р.). Основна ідея організації ДК «Укроборонпром» полягала у створенні дієвого ядра оборонної промисловості за рахунок об'єднання функціонуючих компаній, фірм і підприємств, котрі здійснювали експорт ОВТ і мали певні оборотні кошти, та підприємств ОПК, яким удалося певною мірою зберегти свій технологічний та оборонний потенціал і спроможність виробляти сучасні зразки військової техніки. У подальшому до складу ДК «Укроборонпром» було передано більшу частину підприємств ОПК з метою створення профільних вертикально інтегрованих об'єднань за галузевим принципом та надання фінансової підтримки цим процесам з метою підвищення фінансово-економічних позицій підприємств.

До основних функцій ДК «Укроборонпром», зокрема, віднесені:

- здійснення централізованого регулювання та координації діяльності оборонних організацій і підприємств;
- перебудова й розвиток науково-технічного, виробничого та експортного потенціалу підприємств ОПК;
- сприяння організаціям та підприємствам у проведенні прикладних досліджень за перспективними напрямками науки і техніки та впровадженні у виробництво новітніх технологій;
- залучення інвестицій в оборонну промисловість для створення конкурентних зразків ОВТ.

Сьогодні ДК «Укроборонпром» налічує близько 134 організацій і підприємств.

Попри те що решта підприємств ОПК залишилася підпорядкованою іншим структурам влади, створення й діяльність ДК «Укроборонпром» дали певні позитивні результати, серед них такі:

- підготовка й подання до Верховної Ради України проектів законів з питань внесення змін до Податкового кодексу України в інтересах спрощення оподаткування підприємств ОПК та списання їхньої заборгованості;
- списання заборгованості оборонних організацій і підприємств – учасників Концерну обсягом близько 820 млн грн (Закон України № 5213-VI «Про деякі питання заборгованості підприємств оборонно-промислового комплексу – учасників Державного концерну “Укроборонпром” та забезпечення їх стабільного розвитку» від 6 вересня 2012 р.);
- проведення комплексного аналізу з питань визначення напрямів завантаження організацій та підприємств Концерну завданнями з розробки військової та цивільної продукції, у результаті чого прийняте попереднє рішення про перебудову близько 80% організацій і підприємств Концерну, з яких 60% мають бути реструктуризовані, близько 15% – корпоративізовані, 5% – підлягають передачі до інших галузей економіки;
- підвищення обсягу експорту ОВТ (за даними СІПРІ, у 2012 р. Україна вийшла на четверте місце у світі серед експортерів озброєння, здійснивши експорт продукції на 1,33 млрд дол. США).

Під час проведення комплексного аналізу переданих до складу «Укроборонпрому» підприємств основна увага концентрувалася на:

- збереженні й розвитку технологічної та виробничої бази виробництва зразків ОВТ, які відповідають світовому рівню й мають попит на ринку ОВТ;
- модернізації виробничої бази підприємств ОПК з метою збільшення обсягів випуску ОВТ на замовлення Міністерства оборони України (МОУ) та зовнішніх контрактів;
- подоланні відставання в тих галузях виробництва ОВТ, які мають важливе значення для забезпечення обороноздатності України.

Окремо слід зазначити, що в інтересах поліпшення умов господарської та виробничої діяльності підприємств ОПК (Закон України № 5414-VI від 2 жовтня 2012 р.) встановлено, що:

- кошти, одержані від продажу нерухомого майна ОПК, не зараховані до загального фонду Державного бюджету України, спрямовуватимуться на розвиток і модернізацію виробництв оборонних підприємств, фінансування науково-технічних розробок та інноваційної діяльності цих підприємств на підставі узгоджених з ДК «Укроборонпром» планів;
- передача в оренду нерухомого майна, загальна площа якого перевищує 200 квадратних метрів на одне підприємство, може здійснюватися безпосередньо підприємствами ОПК за погодженням з ДК «Укроборонпром» (за винятком випадків передачі в оренду цілісних майнових комплексів підприємств ОПК, орендаром яких є Фонд державного майна України або його регіональні відділення та представництва);
- підприємства ОПК за рішенням ДК «Укроборонпром» мають право безоплатно передавати майно, якщо така передача здійснюється з метою підтримання науково-дослідної та дослідно-конструкторської діяльності державних підприємств, установ та організацій, проведення спільних або самостійних випробувань виробів військового призначення тощо з подальшим поверненням цього майна або без такого.

**Кроки влади до реальної перебудови ОПК.** Наприкінці грудня 2012 р. під час засідання Ради регіонів Президент України В. Янукович озвучив основні завдання з проведення глибокої модернізації ОПК. У своєму зверненні до Верховної Ради України VII скликання [1] він сформулював основні завдання щодо формування державної політики з реалізації потенціалу оборонної промисловості. Серед них слід зазначити такі:

- розробити (скоригувати) стратегії розвитку провідних галузей оборонної промисловості до 2025 р., зокрема ракетно-космічної, авіаційної, радіоелектронної тощо;
- удосконалити нормативно-правову базу з питань підтримання експорту товарів військового та цивільного призначення й залучення приватного капіталу в ОПК;
- при реструктуризації та реформуванні підприємств ОПК урахувати можливості диверсифікації їхньої

діяльності в напрямі виробництва високотехнологічних товарів цивільного призначення;

- сприяти розвитку міжнародного військово-економічного співробітництва для реалізації спільних проєктів з виробництва озброєнь, військової та спеціальної техніки.

На засіданні Ради національної безпеки і оборони України (РНБОУ) 29 березня 2013 р. розглядалося питання вдосконалення системи державного управління ОПК, поліпшення його фінансово-економічного стану, а також невідкладної розробки заходів стабілізації діяльності й розвитку ОПК. Президент України зазначив, що «...кардинальних змін ситуації на краще неможливо досягти без структурної перебудови, реструктуризації та приватизації підприємств ОПК відповідно до цілей та завдань військово-технічної та оборонно-промислової політики...», необхідно активізувати діяльність урядової Міжвідомчої комісії з реструктуризації підприємств ОПК та вдосконалити нормативно-правову базу формування державного оборонного замовлення, підвищити відповідальність уряду за виконання завдань щодо визначення та реалізації оборонно-промислової політики та виконання державних цільових оборонних програм...».

З огляду на прогнозовані дані щодо обсягів оборонного бюджету України в найближчій та середньостроковій перспективі слід звернути увагу на актуальність питання приватизації оборонних організацій і підприємств та залучення приватного капіталу до ОПК. Під час зміни форми власності підприємств винятково важливою функцією держави має стати створення необхідних умов для проведення передприватизаційної підготовки підприємств, обґрунтування оптимального співвідношення державної та приватної форм власності, участь в аналізі показників бізнес-проєктів потенційних інвесторів, аналіз можливих схем поєднання ринкових механізмів з державним регулюванням [2].

Для залучення приватного капіталу до ОПК мають бути впроваджені механізми співпраці державних і приватних компаній у формі державно-приватного партнерства (ДПП). Для успішного створення державно-приватних компаній доцільно доопрацювати Закон України «Про державно-приватне партнерство», зокрема доповнити першу статтю Закону положенням, відповідно до якого право ДПП з приватними партнерами надаватиметься державним підприємствам. Передбачити Законом також право створення юридичних осіб за участю державних підприємств і приватних партнерів та положення, згідно з яким державна власність у державно-приватних структурах може використовуватися для реалізації будь-яких бізнес-ідей, метою яких є сприяння зростанню обсягів виробництва конкурентоспроможної військової продукції [3].

Уряд України в підготовленій Програмі активізації розвитку економіки України на 2013–2014 рр. оприлюднив плани щодо залучення 600 млн дол. США під гарантії держави протягом двох років на формування

раціональної структури ОПК та виконання державних цільових оборонних програм.

Особлива увага приділена необхідності забезпечення збалансованого фінансування заходів з перебудови ОПК<sup>1</sup> та вдосконаленню системи державного регулювання діяльності ОПК шляхом прийняття цільових законів, положення яких визначатимуть робочі механізми регулювання й управління в ланцюзі «найвищі органи влади у сфері оборони – виконавча гілка влади – ОПК». Відсутність законодавчих механізмів спричиняє появу урядових (або відомчих) підзаконних актів, створених на власний розсуд. У більшості випадків це призводить до непрозорості регулювання діяльності ОПК, ускладнює його перебудову, гальмує перебіг процесу реформування оборонних підприємств, який здійснюється з метою забезпечення спроможності виробляти сучасні ОВТ в умовах функціонування в ринковому середовищі.

Президентом України було поставлене завдання щодо завершення розробки «Державної програми реформування і розвитку оборонно-промислового комплексу до 2017 року» у травні поточного року.

Необхідність удосконалення системи управління ОПК зумовлена необхідністю вирішення щонайменше таких завдань:

- забезпечення виконання конституційних повноважень Президентом України у сфері оборони;
- організації, координації та контролю органів виконавчої влади з реалізації військово-технічної та оборонно-промислової політики, а також технічного забезпечення армії та інших військових формувань.

Попри наявність визначених Конституцією України засад правової позиції Президента України у сфері оборони, його повноваження щодо РНБОУ, визначені на законодавчому рівні, їх реальне втілення у відповідні закони, практичну діяльність РНБОУ та інші політичні аспекти цієї сфери обмежені через бюрократичні перешкоди.

На сьогодні не визначені основні напрями військово-технічної та оборонно-промислової політики ОПК, форми й методи державного управління та регулювання його перебудови, особливості реорганізації підприємств різних форм власності; форми забезпечення контролю держави за їхньою діяльністю; основні засади державного регулювання господарської діяльності суб'єктів ОПК і компетенції та повноваження органів державної влади різних рівнів.

Управління організаціями та підприємствами ОПК кількома структурами виконавчої влади раз у раз призводить до системних прорахунків, оскільки виконавчі структури галузевого рівня керуються здебільшого відомчими інтересами. Намагання розв'язати проблеми управління ОПК за допомогою державних комісій, які

<sup>1</sup> Так, Закон України «Про оборону України» передбачав витрати на оборону обсягом не менше 3% від запланованого ВВП. Проте наприкінці 2007 р. ця норма була вилучена і, попри визнання Конституційним Судом такої зміни неконституційною, так і не була поновлена.

працюють на громадських засадах, не дають бажаних результатів через епізодичність їхньої роботи, зумовлену зайнятістю вищого керівництва. Слід також додати, що багато проблем перебудови й розвитку ОПК потребують розгляду на рівні РНБОУ або Кабінету Міністрів України, оскільки повноважень галузевих структур для їх вирішення недостатньо.

Спірні питання, які виникають між структурами, котрі займаються перебудовою ОПК та виробництвом ОВТ, вирішуються в межах повноважень кожної сторони здебільшого на користь тієї, повноваження якої вищі. Наприклад, планування та реалізація завдань забезпечення ЗСУ ОВТ на 95% залежить від двох міністерств: Міністерства економічного розвитку і торгівлі України (Мінекономрозвитку) та Міністерства фінансів України (Мінфін). МОУ фактично не в змозі впливати на процес планування технічного оснащення ЗСУ, оскільки державні програми з розвитку ОВТ формуються ними не стільки відповідно до хоча б мінімальних потреб технічного переоснащення, скільки з огляду на прогнозовані видатки на потреби оборони, які розробляються згаданими міністерствами.

Мінекономрозвитку формує проект державного оборонного замовлення (ДОЗ), координує роботи з його розміщення та здійснює контроль виконання. Мінфін фінансує роботи з виконання ДОЗ. Проте відповідальність цих структур виконавчої влади за реалізацію державних програм і ДОЗ не встановлена.

Слід також додати, що чинна система формування показників ДОЗ базується на механізмі вторинного перерозподілу бюджетних асигнувань. З огляду на наявну практику, такий перерозподіл коштів триває ще кілька місяців після початку бюджетного року, що практично блокує виконання ДОЗ у першому півріччі та є однією з основних причин невикористання значної частки виділених коштів на кінець року.

Виправити цей недолік могла б саме інтегруюча ланка з відповідними повноваженнями в системі «найвищі органи влади у сфері безпеки та оборони країни – виконавча гілка влади – ОПК» шляхом забезпечення надання кредитів під державні гарантії організаціям і підприємствам ОПК, які створюють наукоємну високотехнологічну продукцію за ДОЗ. Крім того, доцільним є також установлення квот обов'язкових поставок (державне бронювання) найважливіших видів матеріально-технічних ресурсів для виконання ДОЗ державному замовнику, головному та іншим виконавцям, постачальникам і виробникам.

Інший приклад. Сьогодні ціни на військову продукцію затверджує замовник в особі МОУ, керуючись відомчими інтересами, тоді як ціни на сировину, напівфабрикати і комплектуючі для створення такої продукції визначаються постачальниками. Це призводить до неприйнятно тривалих дискусій між МОУ та підприємствами ОПК щодо визначення цін контрактів при формуванні ДОЗ, а отже, до зриву затверджених строків виконання робіт, а в деяких випадках – до їх припи-

нення. Запобігти цьому може повноважна структура, яка б, з одного боку, мала право втручатися в такі дискусії («цінові війни»), беручи до уваги як інтереси МОУ, так і інтереси ОПК, а з другого – нести відповідальність за своєчасне виконання ДОЗ.

Перелік прикладів, з яких випливає необхідність створення досконалішої системи управління ОПК, можна продовжувати, але навіть із наведених видно, що створення такої системи є невідкладним державним завданням.

**Щодо вибору варіанта вдосконалення системи управління ОПК** в експертному середовищі та коридорах виконавчої влади вже багато років тривають дискусії. Серед варіантів, на які звертають найбільше уваги, слід зазначити:

- створення Державного агентства з питань ОПК у складі новоствореного Міністерства промислової політики України;
- створення Державного агентства з питань ОПК у складі Мінекономрозвитку;
- створення Державної оборонно-промислової комісії при Президенті України [2, 4].

Провідні фахівці підприємств і представники зацікавлених міністерств неодноразово висловлювали свої «за» і «проти» для кожного варіанта. Наступний крок – прийняття рішення про створення Агентства (чи Державної оборонно-промислової комісії) – за відповідальними структурами державної влади.

Агентство (Комісія) має стати ефективним органом при Уряді України, який формуватиме пропозиції з військово-технічної та оборонно-промислової політики держави і здійснюватиме організацію та координацію діяльності органів виконавчої влади і структур ОПК з їх реалізації.

Серед основних функцій, які мають бути покладені на Агентство (Державну оборонно-промислову комісію), слід назвати:

- координацію діяльності органів виконавчої влади та структур ОПК з формування державних цільових програм з оснащення ЗСУ сучасними ОВТ, Державної цільової програми реформування й розвитку ОПК, формування державних оборонних замовлень, а також з питань забезпечення експортно-імпорتنних поставок продукції військового та подвійного призначення;
- прийняття рішень з розробки та виробництва озброєнь, військової та спеціальної техніки;
- розгляд пропозицій з виробництва ОВТ із тривалим циклом створення;
- розгляд та узгодження пропозицій щодо фінансування видатків на дослідження, розробку, виготовлення, закупівлю та ремонт ОВТ;
- розгляд пропозицій з реалізації науково-технічної та інноваційної політики у сфері створення ОВТ, збереження й розвитку виробничих потужностей та експериментально-промислової бази;
- розгляд розбіжностей між виконавчими органами влади та структурами ОПК з питань, віднесених до його (її) компетенції, зокрема з питань цін на закупівлю ОВТ.

Виконання наведених функцій потребуватиме як відповідних повноважень Агентства (Державної оборонно-промислової комісії), так і формування якісного кадрового складу цієї структури, спеціалісти якої повинні мати високу професійну підготовку у сфері оборони та безпеки та в питаннях оборонної промисловості.

#### Перелік літератури

1. Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2013 році». – С. 75–77.

2. Формування оборонно-промислової політики України в умовах позаблоковості : зб. матеріалів «круглого столу» / В. С. Шеховцов, О. В. Шевченко, А. П. Герасимов [та ін.];

за заг. ред. проф. А. І. Шевцова. – Дніпропетровськ : НІСД, 2011. – С. 106.

3. Горбулін В. П. Проблемні питання розширення міжнародної діяльності ракетно-космічної галузі України в сучасних умовах / В. П. Горбулін, А. І. Шевцов, В. С. Шеховцов [та ін.]; за заг. ред. В. П. Горбуліна. – Дніпропетровськ : НІСД, 2012. – С. 15–17.

4. Шевцов А. І. Воєнна складова сектора безпеки України в умовах глобалізації та позаблокової політики держави / А. І. Шевцов, В. С. Шеховцов, О. В. Шевченко [та ін.]; НДР, підсумковий НТЗ. – К. : НІСД, 2012. – С. 303–305.

*Надійшла до редакції 12 серпня 2013 р.*