

ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО В ОБОРОННО-ПРОМИСЛОВІЙ СФЕРІ УКРАЇНИ

Шимов Юрій Юрійович,
старший науковий співробітник

Визначено нові виклики та проблеми оборонно-промислового комплексу України. Проаналізовано основні чинники, що перешкоджають широкому запровадженню державно-приватного партнерства в оборонно-промислову галузь. Запропоновано способи активізації та розвитку державно-приватного партнерства у сфері ОПК України.

Ключові слова: озброєння та військова техніка (ОВТ), оборонно-промисловий комплекс (ОПК), державно-приватне партнерство (ДПП).

Оборонно-промисловий комплекс України – провідна високотехнологічна галузь промисловості нашої держави. Його стрижень становлять підприємства ракетно-, авіа- й кораблебудування, авіаційного та морського двигунобудування, бронетанкової й радіоелектронної техніки, боеприпасів та спецхімії, ремонту. І сьогодні головна вимога до національного ОПК, який протягом багатьох років загалом був орієнтований на експорт своєї продукції, полягає в оперативному та якісному задоволенні потреб Збройних Сил України та інших законних військових формувань в озброєнні та військовій техніці. Але на заваді виконанню основного призначення ОПК постають як хронічні проблеми оборонно-промислової галузі (незначна кількість замкнених науково-виробничих циклів із розроблення та виготовлення ОВТ, зношеність промислового обладнання та застарівання технологій, брак кадрових, фінансових, матеріальних ресурсів, велика кількість контрагентів), так і нові виклики.

З-поміж нових проблем українського ОПК варто виокремити такі:

- втрата контролю над низкою підприємств оборонної спрямованості через анексію Криму та м. Севастополя, що зменшило можливості ОПК України не тільки у військово-морському сегменті (кораблебудування й судноремонт), а й у авіаційному (розроблення та виготовлення парашутних систем, випробування авіаційної техніки, ремонт літаків і вертольотів, наземних засобів забезпечення польотів, зв'язку та навігації), оптикоелектроніці (виробництво прицільних комплексів, далекомірів, датчиків лазерного опромінення) [1–5];

- захоплення та руйнування виробничого устаткування й інфраструктури підприємств оборонної галузі в зоні Антитерористичної операції в Луганській і Донецькій областях, вплив і втрати кадрів та персоналу цих підприємств [6–9];

- припинення постачань російської продукції військового та подвійного призначення в межах

українсько-російського міждержавного співробітництва, спільних програм і міжзаводської кооперації [10–11];

- різке зниження валютного курсу гривні, зростання цін на сировину й матеріали, енергоносії, паливно-мастильні матеріали, комунальні послуги тощо;

- виявлення на підприємствах ДК «Укроборонпром» численних фактів розкрадання майна, розтрат і нецільового використання фінансів, а також інших зловживань, що призвели до погіршення роботи підприємств [12–15].

Збереження спроможностей і подальший розвиток національного ОПК вимагає впровадження низки організаційних, технологічних, інвестиційних та інших заходів. У найближчій перспективі не йдеться про створення національної оборонної промисловості, яка самостійно зможе задовольнити вимоги ЗС України щодо забезпечення всіма видами й типами сучасного ОВТ. Поточне завдання – організація замкнених циклів із ремонту, модернізації, розроблення, серійного виробництва окремих зразків ОВТ. Зусилля мають бути зосереджені на визначенні основних напрямів і розвитку відповідних локальних кластерів і центрів компетенцій зі створення ОВТ для ЗСУ та інших легітимних військових формувань. У сфері ВТС для українського ОПК важливим є імпорт товарів військового призначення, сировини й матеріалів на заміну російським, широке залучення українських оборонних підприємств до міжнародної науково-виробничої кооперації, трансфер та опанування сучасних технологій виробництва ОВТ, досягнення максимально можливої локалізації збирання, виготовлення окремих складових частин, ремонту й сервісного обслуговування зарубіжного ОВТ, що буде придбане, запровадження технічних стандартів НАТО та ЄС.

Помітну допомогу ОПК України у вирішенні поточних завдань і супутніх проблем може надати приватний бізнес через активну реалізацію різноманітних проектів в оборонно-промисло-

вій сфері в межах державно-приватного партнерства.

Існує велика кількість трактувань і визначень ДПП, що відображають його багатогранну суть. У широкому розумінні ДПП – це інституційний та організаційний альянс між державою й бізнесом з метою реалізації національних та міжнародних, масштабних і локальних, але завжди суспільно значущих проєктів у широкому спектрі сфер діяльності: від розвитку стратегічно важливих галузей промисловості й науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт до забезпечення громадських послуг. У Законі України «Про державно-приватне партнерство» ДПП визначене як співробітництво між державними та приватними партнерами, що здійснюється на основі договору.

Галузь розроблення, виробництва та продажу озброєння і військової техніки в будь-якій державі протягом тривалого часу традиційно була досить закритою, обмежувалася лише визначеними задіяними учасниками з чіткою регламентацією їх обов'язків, з нормованими процедурами взаємодії. Проте в останні десятиліття в цій специфічній сфері дедалі більш поширення стає державно-приватне партнерство. Залучення приватних інвестицій, продаж або передача держвласності в концесію, підприємницька ініціатива у сфері виробництва озброєнь і військової техніки широко використовуються багатьма країнами світу. Аналіз ролі ДПП в ОПК провідних країн свідчить, що зазвичай ініціатором співробітництва з приватним партнером є держава. Завдяки гарантованому чималому фінансуванню військово-технічних програм сфера оборонно-промислового виробництва є привабливою для приватного бізнесу, причому не тільки для малого та середнього.

Тут доречно зауважити, що, незважаючи на величезні суми, які витрачаються на розроблення й закупівлю ОВТ, частка ОПК є доволі незначною на тлі показників цивільних галузей, насамперед торгівлі, нафтогазовидобування, банківської та страхової справи, автомобілебудування, телекомунікацій та інформаційних технологій. Військовий бізнес сьогодні не є надприбутковим і надто значущим у масштабах світової економіки. Світова торгівля зброєю за всієї її політичної чутливості є досить вузьким і мало значним в економічних відносинах сегментом світової торгівлі.

Не останню роль у поширенні ДПП в ОПК, зокрема у країнах НАТО та ЄС, відіграє інформованість про потреби оборонного відомства в реалізації військово-технічних проєктів, а також перехід на контракти життєвого циклу ОВТ, що дозволяє приватному бізнесу бачити перспективи й організувати планування на довготривалій термін. Розвинена законодавча база та ефективна судова система надають приватному бізнесу впевненість, що його права та інтереси будуть захищені.

Для України є актуальним широке залучення приватного сектору як рівноправного партнера держави для вирішення військово-технічних та оборонно-промислових завдань. При цьому формування відносин за принципами державно-приватного партнерства в оборонній сфері не обмежується прагненням держави залучити лише фінансові ресурси приватного сектору до виконання програм розвитку ОВТ й ОПК, необхідним є також упровадження ефективних організаційних, управлінських і виробничих технологій.

На думку експертів, на сьогодні перспективи динамічного розвитку широкомасштабного ДПП в ОПК України не надто оптимістичні. ДПП передбачає співпрацю держави й бізнесу впродовж досить тривалого періоду, а з погляду приватного підприємця, ризику інвестування в капіталомісткі оборонно-промислові програми через економічну нестабільність у країні дуже значні. За попередні роки у бізнесменів сформувалася недовіра до влади: всі пам'ятають про випадки невиконання державних програм, відміни новим урядом рішень попереднього, безсилля перед рейдерськими захопленнями, складність залучення банківських кредитів, непрості умови провадження підприємницької діяльності, бюрократизованість і довготривалість переговорних та узгоджувальних процедур, ліцензування й дозвільної системи, корупцію тощо. Відсутність швидких фінансових вигід є одним із головних стримувальних чинників для приватного бізнесу.

Крім того, з погляду приватного підприємства, на заваді ДПП в ОПК України стоїть низка традиційних проблем у взаємодії та взаєморозумінні Замовника й Виконавця, зокрема:

- нерентабельність прямих приватних інвестицій у підприємства ОПК (надмірні потужності, зношені основні виробничі фонди, висока капітало- і матеріаломісткість виробництва);
- слабка диверсифікація господарської діяльності оборонних підприємств, залежність від кон'юнктури на світових ринках продукції військового призначення;
- обмежене фінансування військово-технічних програм, неприйнятне для Виконавця ціноутворення та умови оплати НДДКР, «ручне» управління розвитком науки для оборонних потреб, нерівноправний розподіл ризиків і вигід;
- несприятливий інвестиційний клімат, наявність проблем щодо захисту прав власності інвесторів, вирішення господарських спорів, відсутність ефективного механізму надання державної підтримки у сфері державно-приватного партнерства;
- відсутність доступної інформаційної бази щодо програм переозброєння армії й технологічного переобладнання оборонної галузі; відсутність у замовника обґрунтованих загальних тактико-технічних вимог до перспективного озброєння, проблеми секретності;

• недосконала законодавча й нормативно-правова база військово-технічної та оборонно-промислової сфер, військово-технічного співробітництва, офсетної діяльності, захисту авторських прав.

Для приватного бізнесу в оборонному секторі промисловості проблемою є і висока технологічність галузі. Фундаментальна особливість сучасного рівня розвитку технологічного прогресу полягає в пришвидшеному моральному застаріванні створюваної техніки. Стрімко скорочується активний період використання ОВТ і технологій, на основі яких вони розробляються. При цьому кожне подальше покоління ОВТ і технологій виявляється значно складнішим і, відповідно, дорожчим за попереднє. Тому необхідною є наявність «випереджальних» знань і фахівців, що мають такі знання.

З погляду національного бізнесу, викликом стане і приєднання України до колективних систем військової безпеки. У межах цих організацій застосовується прозора, відкрита для всіх зацікавлених суб'єктів система закупівлі озброєнь, що має перешкоджати лобіюванню національних ОПК. Водночас науковий і виробничий потенціал українського ОПК, накопичений ще за часів Радянського Союзу, практично вичерпаний, а істотних заходів і вкладень у модернізацію оборонної промисловості останніми роками зроблено не було. Як наслідок – строки створення нового зразка ОВТ в Україні в 3-5 разів більші, а продуктивність праці в 6-8 разів нижча, ніж у зарубіжних конкурентів.

Своєю чергою і державні партнери стримано ставляться до приватного бізнесу. Численними є приклади доведення до занепаду орендованих та до ліквідації приватизованих оборонних підприємств (обладнання – на металобрухт, території – під забудову торговельно-офісними й житловими центрами, працівників – на вулицю). Приватний бізнес зазвичай асоціюється з ланцюгом посередників, непомірно завищеною ціною на товари та послуги, контрафактними постачаннями й невиконанням зобов'язань тощо.

Існує також проблема неготовності державного партнера до співпраці з приватним бізнесом в оборонно-промисловій сфері. Не створено досконалої системи державного управління формуванням і реалізацією оборонно-промислової політики, зокрема щодо дієвих заходів у межах державно-приватного партнерства, відсутні чіткі розмежування повноважень між органами державної влади та координація їх діяльності, не узгоджено нормативно-правову базу з питань державно-приватного партнерства.

Однією з головних проблем, що стоять на заваді розвитку ДПП в Україні, є кадрова. У країні мало досвідчених фахівців у сфері державного управління, спроможних професійно оцінити перспективи інноваційного проекту, організувати практичне впровадження сучасних техноло-

гій, створити конкурентний наукоємний продукт, налагодити серійне виробництво та сервісне обслуговування тощо.

Альтернативи розвитку ДПП в ОПК України немає. Це найбільш раціональний і вже добре перевірений міжнародною практикою спосіб. Оборонна промисловість України гостро потребує модернізації. Головним напрямом ДПП в ОПК України на найближчу перспективу має стати збереження та розвиток спроможностей оборонно-промислової галузі щодо виробництва широкого спектра сучасних озброєнь і військової техніки завдяки технологічному переобладнанню національного ОПК та інноваційним розробкам. Держава має докласти зусиль для вирішення зазначених проблем; не допустити, щоб розвиток ДПП в ОПК України був підмінений лише тотальною приватизацією підприємств; створити атмосферу довіри і привабливості для приватного бізнесу з метою його залучення до військово-технічної та оборонно-промислової сфер України в межах ДПП.

Події останнього часу свідчать, що державні органи та приватний бізнес роблять кроки назустріч один одному. Так, згідно з новим Законом України «Про ліцензування видів господарської діяльності» (від 02 березня 2015 р. № 222-VIII, набув чинності 28 червня поточного року) виготовлення, реалізацію, ремонт, модернізацію та утилізацію озброєння, військової техніки, військової зброї та боєприпасів до неї не включено до переліку видів діяльності, які підлягають ліцензуванню.

Прийнято за основу Проект закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо зняття регуляторних бар'єрів для розвитку державно-приватного партнерства в Україні та стимулювання інвестицій)» (*Постанова Верховної Ради України № 195-VIII від 12 лютого 2015 р.*), яким передбачено внесення низки змін до Закону України «Про державно-приватне партнерство» та інших законів, що регулюють відносини у сфері ДПП в Україні, зокрема надано такі послаблення:

1) усувається необхідність приватному партнеру двічі проходити процедури оцінювання – «процедуру відбору приватного партнера» та «процедуру державної закупівлі товарів і послуг» (зазначено, що закупівля товарів та послуг публічним партнером у приватного партнера для цілей реалізації проекту ДПП здійснюється на основі договору, укладеного в межах ДПП, без проходження окремої процедури державних закупівель);

2) передбачено більш гнучкий механізм компенсації інвестицій приватному партнеру (надано можливість встановлювати в договорі ДПП альтернативний порядок компенсації інвестицій);

3) з метою надання інвесторам, які мають намір брати участь у довгострокових проектах ДПП, більшого комфорту і впевненості у збереженні їх інвестицій, передбачено гарантування

незмінності для інвестора законодавства, за винятком випадків, коли законодавчі зміни передбачають більш сприятливі умови для інвестора;

4) встановлено непоширення будь-яких валютних обмежень на учасників ДПП.

Заслугує на увагу нещодавня підприємницька ініціатива зі створення мережевого кластера високих технологій. Проект представлено як об'єднання високотехнологічних компаній та венчурних інвесторів, що спеціалізуються на виробництві продукції подвійного призначення для підтримки безпеки та обороноздатності України. Управління кластером здійснюватиметься через Українське агентство з перспективних науково-технічних розробок «UA.RPA» (за аналогом американському *DARPA*). За словами засновників, метою кластера є створення нової вітчизняної індустрії високих технологій, орієнтованої на державно-приватне партнерство. Побудова кластера за мережевим принципом передбачає його відкритість для нових учасників як з України, так і з-за кордону. Орієнтація на продукцію подвійного призначення має дозволити залучити інвесторів і зробити проект рентабельним. Пріоритетними напрямками діяльності кластера є безпілотні системи, системи захищеного радіозв'язку, системи підвищення точності озброєнь, біометричні та медичні датчики, елементи обмундирування, системи автоматизованого управління військами й системи управління логістикою. Одна з місій кластера – допомогти високотехнологічним компаніям налагодити ефективну комунікацію з ДК «Укроборонпром» (зважаючи на секретність, формалізованість та іншу специфіку цієї організації).

У ДК «Укроборонпром» проанонсовано створення експертної ради, до якої увійдуть громадські активісти, волонтери й фахівці у сфері ОПК. Цей дорадчий орган покликаний стати локомотивом концептуальних змін у забюрократизованих відносинах між міністерствами та відомствами, стати джерелом інноваційних ідей (зокрема, має сприяти оперативним і зваженим рішенням щодо рекомендацій та побажань з поліпшення конструкції озброєння та військової техніки, пропозицій з імпортозаміщення, локалізації виробництва тощо).

Для активізації державно-приватного партнерства в оборонно-промисловій сфері формування ефективних систем організації взаємодії, особливо інформаційної, є обов'язковою умовою. Держава має отримати насамперед необхідне для повного та якісного виконання державного оборонного замовлення, цільових програм переозброєння військових підрозділів сектору безпеки, технологічної модернізації наявних оборонних підприємств, імпортозаміщення російських ТВП, планів із поповнення втрачених і створення нових технологій та виробництв тощо. З цією метою потенційні приватні партнери мають бути обізнані про потреби країни у вій-

ськово-технічній та оборонно-промисловій сферах. При цьому на початковому етапі не йдеться про розтаємнення згаданих програм і планів, достатньо дозваної публічної інформації щодо питань та проблем, які можна ефективно вирішити саме в межах державно-приватного партнерства. У такій сфері перспективним вбачається підхід Міноборони стосовно розроблення і публікації технічних умов на продукцію для армії. Як анонсовано, у другому півріччі 2015 р. у вільному доступі вже з'являться розроблені Міністерством оборони України для державних закупівель технічні умови предметів речового майна. Виробник, який готовий виконати встановлені вимоги і запропонує прийнятну ціну і строки постачання, може стати постачальником.

Поміж найближчих чергових заходів, що мають сприяти розвитку ДПП в ОПК України, доцільними є такі:

- запровадження механізмів, що передбачають страхування ризиків приватних інвесторів;
- оптимізація процедур реалізації проектів ДПП, спрямованих на створення нових виробництв продукції військового призначення;
- спрощення порядку прийняття на озброєння державними замовниками ініціативних розробок ОВТ;
- удосконалення механізму фінансування проектів державно-приватного партнерства;
- запровадження більш спрощеного доступу приватних партнерів до зовнішньоекономічної діяльності з товарами подвійного використання;
- пришвидшення переходу від дозвільної системи державного контролю до повідомної;
- удосконалення системи захисту прав на результати інтелектуальної діяльності;
- застосування виплат роялті при серійному виробництві ОВТ, розробленої приватним партнером;
- пільгове кредитування виконавців військово-технічних проектів і державні гарантії під банківські кредити;
- послаблення податкового навантаження.

Доцільним є створення для відкритого доступу (на сайті Мінекономіки або Укроборонпрому) інформаційної бази, необхідної українському ОПК продукції, зокрема в межах імпортозаміщення. База дозволить представити проблемні питання, які можна вирішувати за участю малого й середнього приватного бізнесу.

Результативним місцем зустрічі державного і приватного партнерів може стати постійно діючий універсальний виставковий майданчик. Це створить необхідні умови для демонстрації розробок та інноваційних технологій в оборонній сфері, налагодження взаємодії між підприємствами і науковими організаціями, підприємствами оборонно-промислового комплексу, провідними розробниками технологій військового та подвійного призначення зі споживачами цієї продукції в Україні та за кордоном.

З метою реалізації принципів відкритості та прозорості, відсічі недобросовісним виконавцям і посередникам доцільно до процедури відбору приватного партнера впровадити підтвердження потенційним постачальником наявності необхідних фінансових ресурсів, виробничих потужностей, досвіду роботи в цьому напрямі, а також кваліфікованих кадрів і позитивної ділової репутації. Необхідно створити реєстр підприємств малого й середнього бізнесу, що залучаються в ОПК.

Висновки

1. Стратегічною метою формування і застосування механізмів державно-приватного партнерства в ОПК України має бути залучення до цієї сфери компетенцій, кадрів, інновацій, технологій, капіталу й досвіду управління приватних підприємств та організацій для спільного вирішення завдань забезпечення національної безпеки, підвищення ефективності використання коштів державного бюджету й активів підприємств, організацій та установ ОПК, спільного розроблення й реалізації інвестиційних та інноваційних проектів, удосконалення управління й інформаційно-аналітичного забезпечення у сфері ОПК, налагодження трансферу технологій і комплексного розвитку військового й цивільного секторів української промисловості.

2. Основними напрямками застосування механізмів ДПП у сфері ОПК мають бути:

- забезпечення пришвидшеної технологічної модернізації ОПК, зокрема створення нових виробництв продукції військового призначення;
- забезпечення розроблення та впровадження в ОПК перспективних і проривних технологій, забезпечення трансферу технологій;
- розвиток системи інформаційно-аналітичного забезпечення всієї сфери функціонування ОПК, зокрема формування системи обміну інформацією про закупівлі для потреб оборони й безпеки, проекти, що реалізуються, результати науково-технічної діяльності, проведення конкурсів на укладання угод про партнерство;
- упровадження в організаціях ОПК передових систем управління виробництвом, зокрема систем забезпечення повного життєвого циклу виробів і бережливого виробництва;
- забезпечення виявлення та оформлення прав на результати інтелектуальної діяльності, організації обороту й захисту прав інтелектуальної власності, налагодження трансферу цінних знань і технологій між цивільним та військовим сектором науково-промислового комплексу;
- забезпечення диверсифікації оборонних виробництв;
- розвиток кадрового і нарощування інтелектуального потенціалу ОПК, залучення в ОПК кваліфікованих і молодих перспективних фахівців.

Список використаних джерел

1. *Минобороны РФ*: в выполнении гособоронзаказа 2014 года участвуют 15 предприятий Крыма [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://vpk.name/news/119140_minoboronyi_rf_v_vyipolnenii_gosoboronzakaza_2014_goda_uchastvuyut_15_predpriyatii_kryima.html
2. *Рогозин*: Крымские заводы будут строить корабли для России [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://vpk.name/news/129612_rogozin_krymskie_zavodyi_budut_stroit_korabli_dlya_rossii.html
3. *Парламент* Крыма национализировал бывший завод подводного оружия [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://vpk.name/news/127448_parlament_kryima_nacionaliziroval_byivshii_zavod_podvodnogo_oruzhiya.html
4. *Глава* Минпромторга дал поручение ускорить интеграцию промышленных предприятий Крыма в структуру ОПК [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://vpk.name/news/122358_glava_minpromtorga_dal_poruchenie_uskorit_integraciyu_promyishlennyih_predpriyatii_kryima_v_strukturu_opk.html
5. «*Севастопольское* авиационное предприятие» может войти в состав холдинга «Вертолеты России» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://vpk.name/news/119139_sevastopolskoe_aviacionnoe_predpriyatие_mozhet_voiti_v_sostav_holdinga_vertoletyi_rossii.html
6. У *Донецьку* стався вибух на заводі хімовиробів, де в бойовиків були боєприпаси [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://defpol.org.ua/site/index.php/uk/arhiv/2010-01-06-09-33-10/17793-2015-02-09-07-19-44>
7. *Боевики* готовят к вывозу в РФ оборудование двух заводов Донбасса [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://interfax.com.ua/news/general/259125.html>
8. *Донецкая* республика национализировала украинские госпредприятия [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://lenta.ru/news/2014/12/26/dnr/>
9. *Заводы* «Точмаш», «Луганский тепловоз» и филиал «Мотор Сич» вывезут в Россию. Уже поступил приказ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://irtafax.com.ua/news/2014/12/2014-12-01-3.html>
10. Для *замещения* продукции РФ «Укроборонпрому» нужны поставщики около 30 тыс. комплектов [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/1668413>
11. *От разрыва* сотрудничества пострадает 79 украинских и 859 российских предприятий ОПК [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.defense-ua.com/rus/news/?id=41889>

12. «Укроборонпром»: за фактами порушень відкрито близько 50 кримінальних справ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.business.ua/articles/media_view_ukr/Ukroboronprom:_za_faktami_porushen_vidkrito_bliz

13. На «Житомирском бронетанковом заводе» выведено из строя 78 боевых машин, – ГПУ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.defense-ua.com/rus/news/?id=42237>

14. ГПУ выявила факты хищения военного имущества на 27 млн грн на предприятиях «Укроборонпрома» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rbc.ua/rus/news/politics/gpu-vyyavila-fakty-hishcheniya-voennogo-imushchestva-na-27-mln-grn-01072014110500>

15. Державні аудитори виявили на двох оборонних підприємствах розтрату більше 200 млн грн [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://tyzhden.ua/News/106737>