

DOI 10.33099/2618-1614-2018-4-3-60-63  
УДК 339.9 (477)

**В. М. Бегма,**

*доктор економічних наук, доцент, головний науковий співробітник відділу воєнної та воєнно-економічної політики Національного інституту стратегічних досліджень,*

**В. М. Шемаєв,**

*доктор військових наук, професор, головний науковий співробітник відділу воєнної та воєнно-економічної політики Національного інституту стратегічних досліджень,*

**П. О. Толок,**

*аспірант Національного інституту стратегічних досліджень,*

**С. М. Сидоренко,**

*старший викладач навчально-наукового інституту інформаційної безпеки Національної академії Служби безпеки України*

## Ризики виконання Державної цільової програми реформування та розвитку оборонно- промислового комплексу до 2021 року

*У статті проаналізовано проблеми та ризики реалізації Державної цільової програми реформування та розвитку оборонно-промислового комплексу до 2021 року, які розподілені на управлінські, що зачіпають сфери своєчасного виконання прийнятих рішень та формування відповідної нормативно-правової бази функціонування ОПК; інвестиційні, котрі можуть перешкоджати залученню іноземних інвестицій у національний ОПК; фінансові, що зачіпають сфери фінансування робіт у рамках державного оборонного замовлення (ціноутворення тощо); ризики, пов'язані з недосконалістю нормативно-правової бази функціонування приватних компаній оборонної промисловості; корупційні ризики у сфері виконання державного оборонного замовлення, функціонування підприємств оборонної промисловості. За результатами аналізу зазначених проблем підготовлені рекомендації щодо їх розв'язання.*

*Ключові слова: оборонно-промисловий комплекс, управління ризиками, корпоратизація, стратегічний менеджмент, фінансове оздоровлення, стандартизація, управління якістю.*

© В. М. Бегма, В. М. Шемаєв, П. О. Толок, С. М. Сидоренко, 2018

**Н**а основі положень Державної програми розвитку Збройних Сил України на період до 2020 року, Концепції Державної цільової програми реформування та розвитку оборонно-промислового комплексу (ОПК) України на період до 2020 року та Державної цільової оборонної програми розвитку озброєння та військової техніки (ОВТ) на період до 2020 року Кабінет Міністрів України 24 травня 2017 р. затвердив Державну цільову програму реформування та розвитку оборонно-промислового комплексу до 2021 року [1].

Таким чином, уперше вдалося синхронізувати заходи з розвитку ОВТ із заходами реформування та розвитку ОПК, визначеними переліченими програмами.

У рамках Державної цільової програми реформування та розвитку ОПК до 2021 р. передбачається реалізувати заходи, спрямовані на:

- реструктуризацію, реорганізацію та корпоратизацію підприємств ОПК і вдосконалення системи управління таким комплексом;
- упровадження механізму стратегічного менеджменту ОПК;
- забезпечення фінансового оздоровлення підприємств;
- інтеграцію науки та виробництва;
- удосконалення системи стандартизації, уніфікації та управління якістю.

Таким чином, уперше за останні роки на основі єдиного комплексного підходу була сформована програма розвитку української оборонної промисловості, яка поєднала в собі як інституційні й законодавчі перетворення, так і заходи з відновлення виробничих можливостей підприємств оборонної промисловості. Уже в найближчій перспективі мають бути реалізовані проекти з технічного переоснащення та впровадження новітніх технологій для створення сучасних зразків ОВТ, зокрема бронетанкової та авіаційної техніки, засобів зв'язку та радіоелектронної боротьби.

Відзначаючи позитивні зрушення і переважно успішне вирішення багатьох питань реформування та розвитку ОПК, слід відмітити й низку ризиків у цій сфері. Їх можна розподілити на:

- управлінські, які зачіпають сфери своєчасного виконання прийнятих рішень та формування відповідної нормативно-правової бази функціонування ОПК;
- інвестиційні, котрі можуть перешкоджати залученню іноземних інвестицій у національний ОПК;
- фінансові, які зачіпають сфери фінансування робіт у рамках державного оборонного замовлення (ДОЗ) (ціноутворення тощо);
- ризики, пов'язані з недосконалістю нормативно-правової бази функціонування приватних компаній оборонної промисловості;
- корупційні ризики у сфері виконання ДОЗ, функціонування підприємств оборонної промисловості тощо.

### Управлінські ризики функціонування, реформування та розвитку ОПК

Низка рішень, які стосуються ОПК, на рівні виконавчої та законодавчої гілок влади не виконуються. Так, Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 травня 2016 р. «Про заходи з розвитку оборонно-промислового комплексу України» зобов'язувало Уряд у місячний термін підготувати й затвердити Державну цільову програму реформування та розвитку ОПК на період до 2020 р. Однак затвердили цю Програму лише за рік – у травні 2017 р. Деякі ж пункти рішення залишаються невиконаними й до цього часу. Це стосується передусім:

- розроблення та внесення на розгляд Верховної Ради України проекту закону щодо особливостей діяльності у сфері розроблення та виробництва ОВТ;

- затвердження переліку критичних технологій у сфері виробництва ОВТ і плану заходів, які мають забезпечувати їх комплексну державну підтримку.

На жаль, це не поодинокі випадки незадовільного ставлення органів виконавчої влади до реалізації своїх повноважень у сфері національної безпеки та оборони.

Так, наприклад, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, яке відповідає за формування державних цільових програм, законопроектів та інших нормативно-правових документів, з великим запізненням виконує ці завдання. При цьому простежується відсутність єдиних підходів та скоординованої діяльності різних державних органів з питань розвитку ОПК.

### Фінансові ризики, які зачіпають сфери фінансування робіт приватних підприємств оборонної промисловості в рамках ДОЗ

Слід зазначити, що приватні підприємства проводять науково-дослідні і дослідно-конструкторські роботи (НДДКР) з розробки та підготовки виробництва нових ОВТ за власні кошти, а не фінансуються державою, як державний сектор ОПК. Ці різні підходи до фінансування НДДКР вимагають перегляду методичних рекомендацій до ціноутворення на продукцію та послуги оборонного та подвійного призначення, коли виконавцем ДОЗ є приватні підприємства оборонної промисловості.

Зокрема це стосується вдосконалення «Порядку формування ціни на продукцію, роботи, послуги оборонного призначення в разі, коли відбір виконавців з постачання (закупівлі) такої продукції, робіт, послуг здійснюється без застосування конкурентних процедур» [2], затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України № 517 від 8 серпня 2016 р., та «Порядку планування, формування, розміщення та коригування державного оборонного замовлення, а також здійснення контролю за його виконанням» [3], затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України № 464 від 27 квітня 2011 р. Орієнтовно рішення зазначеної проблеми можливе в рамках розробки та прийняття Закону України «Про створення та виробництво озброєнь і військової техніки».

Закон України «Про державне оборонне замовлення» [4], відповідно до статті 5, серед іншого, вимагає від виконавця оборонного замовлення надання «документації для виготовлення документів страхового фонду документації», що порушує права приватних підприємств оборонної промисловості на інтелектуальну власність і потребує вирішення цих питань, можливо, в рамках коригування Закону України «Про державне оборонне замовлення» або в рамках розробки та прийняття нового закону України «Про створення та виробництво озброєнь і військової техніки».

Стримуючим фактором інвестування приватним сектором ОПК є обмеження на рівні держави прибутковості господарювання підприємств – виконавців ДОЗ. Згідно з пунктом 26-3 «Порядку планування, формування, розміщення та коригування державного оборонного замовлення, а також здійснення контролю за його виконанням», прибуток у складі ціни не може перевищувати 5% витрат суб'єкта господарювання на придбання комплектувальних виробів (напівфабрикатів), робіт (послуг) в інших суб'єктів господарювання, а також 30% решти витрат у складі виробничої собівартості продукції (робіт, послуг).

У випадках, коли суб'єктом господарювання залучені кредити під державні гарантії для фінансування програм, пов'язаних з підвищенням обороноздатності та безпеки держави, прибуток становить 25% суми виробничої собівартості (кошторисної вартості), а в разі надання суб'єктом господарювання державному замовнику документів, що підтверджують необхідність використання частини прибутку, одержаного від виконання державного контракту, на розвиток виробництва для ефективного виконання в подальшому оборонного замовлення, в тому числі для зменшення трудомісткості, матеріаломісткості та енергоємності виробництва і загальнопромислових витрат, – 30%.

### Інвестиційні ризики

Однією з головних проблем, які стримують залучення інвестицій в ОПК України, є відсутність прав оборонних підприємств на здійснення зовнішньоекономічної діяльності (ЗЕД) під наглядом держави, але без спеціальних експортерів – посередників. Надання таких прав є вимогою часу та поширеною світовою практикою [5]. Їх наявність у національного виробника ОВТ створить необхідні умови для розширення присутності на українському ринку іноземних оборонних компаній і, відповідно, залучення новітніх оборонних технологій та інвестицій в оборонну галузь.

Така ситуація потребує лібералізації зовнішньоекономічної діяльності з товарами та послугами військового призначення та подвійного використання для суб'єктів ОПК усіх форм власності.

Урядом України проведена робота стосовно внесення змін до порядку надання повноважень вітчизняним

оборонним підприємствам різних форм власності на імпорту товарів військового призначення для використання у власному виробництві та експорту товарів військового призначення власного виробництва.

Так, Указом Президента України № 185/2018 від 26 червня 2018 р. уведено в дію Рішення Ради національної безпеки і оборони України «Про вдосконалення державної політики щодо забезпечення Збройних Сил України та інших військових формувань оборонною продукцією іноземного виробництва, а також сприяння розвитку співробітництва оборонних підприємств України з іноземними партнерами» від 26 червня 2018 р., яке можна вважати першим суттєвим кроком, що наближає законодавство України до європейських стандартів стосовно лібералізації зовнішньоекономічної діяльності з продукцією військового призначення та подвійного використання.

Наступною проблемою залучення іноземного капіталу в розвиток виробничих потужностей українських підприємств є нормативно-правова заборона на створення спільних підприємств та провадження спільної діяльності з іноземними державами. Ураховуючи міжнародний досвід, стратегічним напрямом розв'язання цієї проблеми є приведення у відповідності до міжнародних стандартів корпоративізації підприємств ОПК з подальшою їх приватизацією.

Отже, встановлення єдиних загальноприйнятих і зрозумілих правил гри для міжнародних інвесторів, захист їхніх інтересів дадуть змогу залучити іноземний капітал до посилення обороноздатності України, що значною мірою забезпечить спочатку уповільнення темпів падіння національної економіки, а згодом і її зростання.

#### **Ризики, пов'язані з недосконалістю нормативно-правової бази функціонування приватних компаній оборонної промисловості**

Приватні підприємства – розробники ОВТ нині не мають правових гарантій з обов'язкової виплати роялті за власні розробки, зокрема виконані не за державні кошти. Це не заохочує приватний сектор до інвестицій та інновацій в ОПК. Розв'язання цих проблем можливе в рамках коригування Закону України «Про державне оборонне замовлення» або в рамках розробки та прийняття нового закону України «Про створення та виробництво озброєнь і військової техніки».

Приватні підприємства – розробники ОВТ нині також не мають правових гарантій експорту власної продукції військового призначення. Розв'язання цієї проблеми можливе шляхом прийняття Закону України «Про військово-технічне співробітництво (ВТС) України з іноземними державами» із чітким визначенням цього положення.

Для гарантування прав інвесторів та залучення приватних інвестицій на умовах застосування механізму державно-приватного партнерства в ОПК необхідно дооп-

рацювати Закон України «Про державно-приватне партнерство» [6], щоб цей Закон також визначав організаційно-правові засади взаємодії державних партнерів з приватними партнерами та основні принципи державно-приватного партнерства на договірній основі у сфері ОПК.

Прийняття зазначених вище законів дасть змогу вдосконалити середовище та сприяти створенню в державі конкурентних умов для підприємств усіх форм власності, а також належного захисту інвестицій приватних, у тому числі іноземних інвесторів, в ОПК.

#### **Корупційні ризики у сфері виконання ДОЗ**

В Україні останніми роками вжиті значні заходи з метою боротьби з корупцією (прийняті закони України, створені три нові антикорупційні органи, запроваджена електронна система публічних закупівель «ProZorro» тощо), у тому числі у сфері оборони, Закон України «Про особливості здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для гарантованого забезпечення потреб оборони» [7]. Однак зазначені позитивні зрушення поки радикально не змінили ситуацію в ОПК. В українських ЗМІ наводяться численні приклади розкрадання майна та фінансів, різноманітних зловживань та злочинів.

В окремих випадках має місце закупівля і постачання для ремонту та модернізації ОВТ неякісного ОВТ, майна та контрафактної продукції – запасних частин і комплектуючих невідомого походження з підробленими супроводжувальними технічними документами (паспортами, етикетками, сертифікатами тощо).

На деяких підприємствах оборонної промисловості та в інших структурах ОПК відмічається проява корупційних дій. За результатами перевірок підприємств ДК «Укроборонпром» були відсторонені від виконання обов'язків 25 керівників. Завдяки роботі служби безпеки ДК «Укроборонпром» і правоохоронних органів не допущено розкрадання 631 млн грн на підприємствах оборонної промисловості [8].

За заявами приватних компаній оборонної промисловості, в Україні існує нагальна потреба в розв'язанні проблеми непрозорості проведення тендерів у рамках формування та виконання ДОЗ (велика та необґрунтована таємність НДДКР щодо програм розвитку ОВТ). Під грифами «таємно» і «цілком таємно» перебувають до 95% контрактів «Укроборонпрому» [9]. Розв'язання цієї проблеми можливе з прийняттям Закону «Про створення та виробництво озброєнь і військової техніки». Значні можливості протидії корупції в цій сфері має також застосування механізму парламентського контролю.

#### **Висновки**

1. У рамках Державної цільової програми реформування та розвитку оборонно-промислового комплексу до 2021 року вперше вдалося синхронізувати заходи з розвитку озброєння і військової техніки із заходами реформування та розвитку оборонно-промислового

комплексу. Новим трендом у формуванні майбутнього вигляду ОПК України є активне залучення до його сфери приватного сектора на основі впровадження механізму державно-приватного партнерства. Особливо це стосується розробок, випробування, відновлення та модернізації ОВТ, задіяної в зоні дії операції Об'єднаних сил.

2. Розвиток українського ОПК, оновлення його технологічної бази неможливі без значних інвестиційних ресурсів, які можуть залучатися, як показує іноземний досвід, через прямі іноземні інвестиції в різноманітні оборонні проекти, створення спільних підприємств із іноземними компаніями, фондовий ринок, на якому будуть представлені акції наукомістких оборонних підприємств і довгострокове ДОЗ на продукцію ОПК.

3. Відзначаючи позитивні зрушення та переважно успішне вирішення багатьох питань реформування та розвитку ОПК, слід відмітити й низку ризиків та проблем у цій сфері. Їх можна розподілити на управлінські, інвестиційні, фінансові, ризики, пов'язані з недосконалістю нормативно-правової бази функціонування приватних компаній оборонної промисловості, корупційні ризики у сфері виконання ДОЗ, функціонування підприємств оборонної промисловості тощо.

До проблемних питань можна віднести:

- недооцінку значення інноваційної компоненти у функціонуванні оборонної промисловості, уповільнення темпів розвитку галузевої науки, згортання фундаментальних досліджень, послаблення ролі Національної академії наук України;

- старіння і зростаючий дефіцит наукових, інженерно-технічних, робітничих кадрів, відсутність цілісної системи їх підготовки в системі оборонної промисловості.

4. Для запобігання ризиків реалізації Державної цільової програми реформування та розвитку ОПК до 2021 року необхідно:

- з метою вдосконалення національного законодавства щодо забезпечення діяльності оборонної галузі завершити роботу над Законом України «Про режим інвестування в оборонно-промислову сферу України», крім того, внести зміни до Законів України «Про інноваційну діяльність» та «Про інтелектуальну власність»;

- з метою підвищення інвестиційної привабливості оборонної галузі розробити заходи щодо зняття заборони на створення спільних підприємств і провадження спільної діяльності, впровадження моделі корпоративного управління оборонною галуззю, залучення іноземного капіталу в розвиток виробничих потужностей українських підприємств;

- з метою організаційного забезпечення інвестиційного процесу прискорити процес реформування ОПК України, ключовим напрямом якого має стати створення кластерів, що об'єднують профільні підприємства державної та недержавної форм власності з подальшим створенням на їхній базі від п'яти до семи холдингових компаній із чіткою спеціалізацією, вертикальною інтеграцією та замкненим циклом виробництва з правами спецекаспортера.

#### Перелік літератури

1. Постанова Кабінету Міністрів України № 366-6 «Про затвердження Державної цільової програми реформування та розвитку оборонно-промислового комплексу на період до 2021 року» від 24 травня 2017 р.

2. Постанова Кабінету Міністрів України № 517 «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» від 8 серпня 2016 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/517-2016-p>.

3. Постанова Кабінету Міністрів України № 464 «Питання державного оборонного замовлення» від 27 квітня 2011 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/464-2011-p>.

4. Закон України «Про державне оборонне замовлення» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/464-14>.

5. *Бадрак В.* Експертна рада виступає за надання прав підприємствам-виробникам ОПК України на здійснення самостійної зовнішньоекономічної діяльності [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://cacds.org.ua/?p=3585>.

6. Закон України «Про державно-приватне партнерство» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>.

7. Закон України «Про особливості здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для гарантованого забезпечення потреб оборони» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1356-19>.

8. За результатами перевірок відсторонено 25 керівників підприємств «Укроборонпрому» // 112-Україна. – 14 липня 2017 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://ua.112.ua/avarii-np/za-rezultatamy-perevirok-vidstoroneni-25-kerivnykiv-pidpriyemstv-ukroboronpromu-poroshenko-401187.html>.

9. Оборонний бюджет: розсекреть мене, якщо зможеш // LB.ua. – 2016. – 25 жовтня [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [https://ukr.lb.ua/blog/taras\\_pastukh/348856\\_oboronniy\\_byudzhnet\\_rozsekret\\_mene.html](https://ukr.lb.ua/blog/taras_pastukh/348856_oboronniy_byudzhnet_rozsekret_mene.html).