

**ФОРМУВАННЯ ОБОРОННО-ПРОМИСЛОВОЇ
ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ
В УМОВАХ ПОЗАБЛОКОВОСТІ**

Аналітична доповідь

КИЇВ - 2011



Анотація

В аналітичній доповіді розглянуто коло питань, пов'язаних з незадовільним станом справ в оборонно-промисловому комплексі України та з прогалинами законодавства у цій сфері.

Запропоновано рекомендації, реалізація яких, на думку авторів, має покращити ситуацію в цілому та за окремими напрямками. Наголошується на доцільності створення на рівні вищих органів влади Державної комісії з питань ОПК, на галузевому рівні – Державного агентства з питань ОПК з відповідним узгодженням їх функцій. Розглянуто один з перспективних напрямів залучення приватних капіталів до ОПК – створення державно-приватних інтегрованих структур. Наведено підходи до вирішення питань державного контролю за процесом зміни форми власності оборонних підприємств. Сформульовано пропозиції щодо вдосконалення нормативно-правової бази в оборонно-промисловій сфері.

При підготовці доповіді використані напрацювання авторів, виконані у межах завдань Комісії з питань реформування оборонно-промислового комплексу України, створеної Указом Президента України від 29.06.2010 р. №734 –19*.

Вступ

Указ Президента України від 29.06.2010 р. передбачав створення спеціальної Комісії, завданням якої визначена підготовка пропозицій щодо формування оборонно-промислової політики держави в умовах позаблоковості.

На його виконання вже до кінця 2010 р. було підготовлено досить обширний матеріал, що містив оцінку стану справ та пропозиції з реформування цієї галузі, які, по суті, узгоджувались із завданням модернізації країни як необхідної умови успішного її розвитку.

На жаль, ці пропозиції не знайшли системного впровадження. Рішення, прийняті протягом 2010-2011 рр., є вибірковыми¹, а їхня ефективність поки що не підтверджена. Про їх недостатність, зокрема, свідчать зміни, які вносилися цільовими указами Президента та рішеннями уряду² майже відразу після їх ухвалення.

Останні обставини актуалізують необхідність повернення до питань модернізації українського ОПК в частині загальної трансформації та управління, безумовно з урахуванням останніх рішень у цій сфері.

Саме ці обставини обумовили проведення 17.11.2011 року «круглого столу», підготовленого НІСД спільно з УСПП, матеріали якого наводяться в додатку.

Загальний стан і основні проблеми галузі

1. В умовах проведення Україною позаблокової політики підвищення обороноздатності країни є одним з головних напрямів оборонного

¹ Указ Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 09.12.2010 р. № 1085/2010.

² Указ Президента України «Про заходи щодо підвищення ефективності діяльності оборонно-промислового комплексу України» від 28.12.2010 р. №1245/2010.

Постанови КМУ «Про утворення Державного концерну «Укроборонпром» від 29.12.2010 р. № 1221, «Про внесення змін до постанови КМУ «Про утворення Державного концерну «Укроборонпром» від 06.04.2011 р. № 374.

Закон України «Про особливості управління об'єктами державної власності в оборонно-промисловому комплексі» від 16.06.2011 р. №3531-17, законопроект «Про заходи, спрямовані на забезпечення сталого функціонування підприємств оборонно-промислового комплексу», розглянутий ВР 01.11.2011 р., реєст р. № 9346.

будівництва. Стратегічним завданням у цій сфері є реформування Збройних сил та інших військових формувань з метою забезпечення достатнього рівня їх ефективності та здатності оперативно реагувати на загрози Україні. Невід'ємною складовою реформування є переоснащення ЗСУ та інших військових формувань модернізованими і новітніми озброєннями та військовою технікою, в першу чергу вітчизняного виробництва. Актуальність питання вкрай загострилася внаслідок відсутності нових розробок ОВТ та вичерпання ресурсів експлуатації більшості складних зразків ОВТ. Для вирішення проблеми переоснащення ЗСУ Стратегією розвитку ОПК України та Державною цільовою програмою реформування і розвитку ОПК на період до 2013 року передбачено комплекс організаційних та структурних перетворень, кінцевою метою яких є створення нового ядра оборонної промисловості на базі «ринковоорієнтованих» інтегрованих структур. Проте ці та інші програмні документи застаріли і потребують обов'язкового невідкладного перегляду та уточнення з урахуванням поточних змін та вже прийнятих рішень.

2. Оборонно-промислова політика є важливою складовою промислової політики держави і, відповідно, їх завдання є двоєдиними: оновлений оборонно-промисловий комплекс (ОПК) поряд з розробкою і виробництвом озброєння, воєнної і спеціальної техніки, адекватних сучасним вимогам, має створювати конкурентоспроможну продукцію цивільного призначення.

Тобто, ОПК не може обмежуватися лише виробництвом оборонної продукції, його підприємства мають бути осередками технологічного оновлення економіки в цілому, оскільки продукція багатьох з них має подвійне призначення. В цьому – завдання диверсифікації для окремих підприємств та забезпечення і збереження галузевого підходу за основними напрямками. В умовах України недоцільно створювати окремі дублюючі підприємства під оборонну і цивільну продукцію в таких галузях, як авіабудування, ракетно-космічна галузь, судно- (корабле) будування.

3. В умовах, що склалися, державі необхідно забезпечити управління економічним розвитком ОПК у новому соціальному і економічному середовищі, ефективно впливаючи за допомогою підсилення дієвості законодавства. Основним джерелом для фінансування програм оборонно-промислової політики мають бути кошти державного бюджету. Саме оборонне замовлення створить, умовно кажучи, «внутрішній ринок» для ОПК. Її об'єктами є системи озброєння, оборонно-промисловий комплекс, а також сфера військово-технічного співробітництва України з іноземними державами, як важливе джерело надходження коштів.

Нині ОПК України спроможний виробляти за замкнутим циклом далеко не всі зразки загальної номенклатури озброєння і військової техніки (ОВТ). Вітчизняний ОПК неспроможний виробляти такі важливі види ОВТ як винищувачі, штурмовики і бомбардувальники, більшість корабельного озброєння тощо, що потребує розширення ВТС. Наявні ОВТ ЗСУ вже на покоління відстають від відповідних систем провідних країн. За всі роки незалежності не з'явилося жодного зразка озброєнь, здатного на стратегічному рівні вплинути на обороноздатність держави. Конче необхідні кошти для технологічного оновлення підприємств в обсягах, достатніх для реалізації затвердженої програми переозброєння ЗСУ та інших військових формувань. Зазначене обумовлює необхідність розвитку ВТС з країнами, що мають сучасні оборонні технології за окремими напрямками.

4. На проведення науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт, які виконуються за державним оборонним замовленням, в Україні завжди виділялися недостатні кошти. До того ж фінансуються вони неритмічно. Більшість оборонних підприємств і організацій не мають власних коштів для розробки та виробництва перспективних проектів. Вони неспроможні брати на себе ризики, пов'язані з виробництвом та модернізацією ОВТ. Для них недоступні банківські кредити під заставу майна.

Як наслідок – значна частина підприємств і організацій опинилися на грані банкрутства, що обумовлює критичність ситуації, та необхідність оперативного прийняття дієвих заходів стосовно таких підприємств.

Прикладом таких дій є підготовлений «Укроборонпром» закон про списання боргів підпорядкованим йому підприємствам. Проте це лише перший крок, який потребує наступних узгоджених заходів.

Узагальнюючи основні проблеми, що гальмують проведення реформ у цій сфері, слід зазначити наступні:

- відсутність належної узгодженості відповідної військово-технічної та оборонно-промислової політики;
- відсутність ефективної системи державного управління ОПК (започатковані в рамках адміністративної реформи новації забуксували);
- недостатність обсягів бюджетного фінансування оборонного замовлення;
- недостатня ефективність ВТС;
- значний рівень державної форми власності підприємств ОПК;
- неповнота та недостатність нормативно-правового регулювання у сфері управління і діяльності ОПК з урахуванням нових ринкових стосунків в економіці.

I. Завдання трансформації ОПК

1. Перш за все необхідно сформувати нову військово-технічну та оборонно-промислову політику держави. Її метою має стати поступове відновлення боєздатності Збройних сил та призупинення прогресуючого їх відставання за своїм технічним оснащенням від армій сусідніх країн. Тобто, основним завданням у сфері діяльності ОПК є його орієнтація на задоволення потреб власних Збройних сил, реалізація перспективних проектів та забезпечення інноваційного розвитку підприємств.

Оскільки власними силами Україна не спроможна виробляти всю необхідну номенклатуру озброєнь, актуальним є підвищення рівня ВТС, яке має бути зорієнтоване не тільки на потреби технологічного розвитку оборонних підприємств, але й на придбання окремих систем озброєння іноземного виробництва та спеціальних технологій з їх виробництва з використанням механізмів лізингу та офсетних схем.

В організаційному плані необхідно вже у цьому році розробити та затвердити нову Державну цільову оборонну програму розвитку озброєння та військової техніки Збройних сил до 2015 року, яка б передбачала згадані вище завдання та створила відповідну платформу для реформування власне ОПК.

Формування пропозицій до програми розвитку ОВТ, здійснене в межах наукових проектів НІСД, виходячи з різних можливих концептуальних підходів³, зводяться до наступного ряду пріоритетних завдань:

- високоточний багатофункціональний ракетний комплекс (ОТРК «Сапсан») як система стратегічного стримування;
- системи протиповітряної оборони (ЗРС та літаки-винищувачі);
- транспортні літаки як засіб забезпечення мобільності оперативних сил швидкого реагування;
- системи сухопутних військ (ударні вертольоти, БПЛА, ПТРК тощо);
- техніка для Військово-морських сил (катери, корвети).

2. Першочерговим завданням має стати побудова чіткої, ефективно діючої вертикалі державного управління всім комплексом оборонних підприємств з охопленням всіх причетних відомств, а не лише підприємств «Укроборонпрому».

³ Аналітичні записки РФ НІСД в м.Дніпропетровську: «Програма розвитку озброєнь і військової техніки: оцінка пріоритетів» (2006 р.); «Проблемні питання прискорення реформування Збройних сил України з метою забезпечення їх максимальної ефективності та здатності давати адекватну відповідь загрозам держави» (2007 р.); «Пріоритети військово-технічної політики та методологія їх визначення у сучасних умовах і реаліях України» (2009 р.); «чисельність Збройних сил України як фактор обороноздатності», «Нові аспекти воєнно-технічної політики європейських країн. Можливості України» та «Реформа Сухопутних військ Росії. Досвід для України» (2010 р.); «Тенденції військово-технічної політики сусідніх країн в контексті воєнних небезпек для України» (2011 р.)

Безальтернативною умовою формування єдиної державної політики у сфері діяльності ОПК та ВТС є утворення президентської вертикалі управління цим комплексом. Лише таке рішення здатне забезпечити повноцінне виконання конституційних повноважень Президента України як Верховного головнокомандувача Збройних сил. При цьому можуть розглядатися різні альтернативи.

На нашу думку, слід повернутися до розгляду питання про утворення Державної оборонно-промислової комісії при Президентові України, яка готуватиме Главі держави пропозиції щодо визначення пріоритетів та напрямів державної політики з реформування і розвитку ОПК на політичному рівні, формування державного оборонного замовлення; напрямів ВТС та інших важливих питань забезпечення обороноздатності держави. До вирішення цього питання такі функції могла б виконувати РНБОУ.

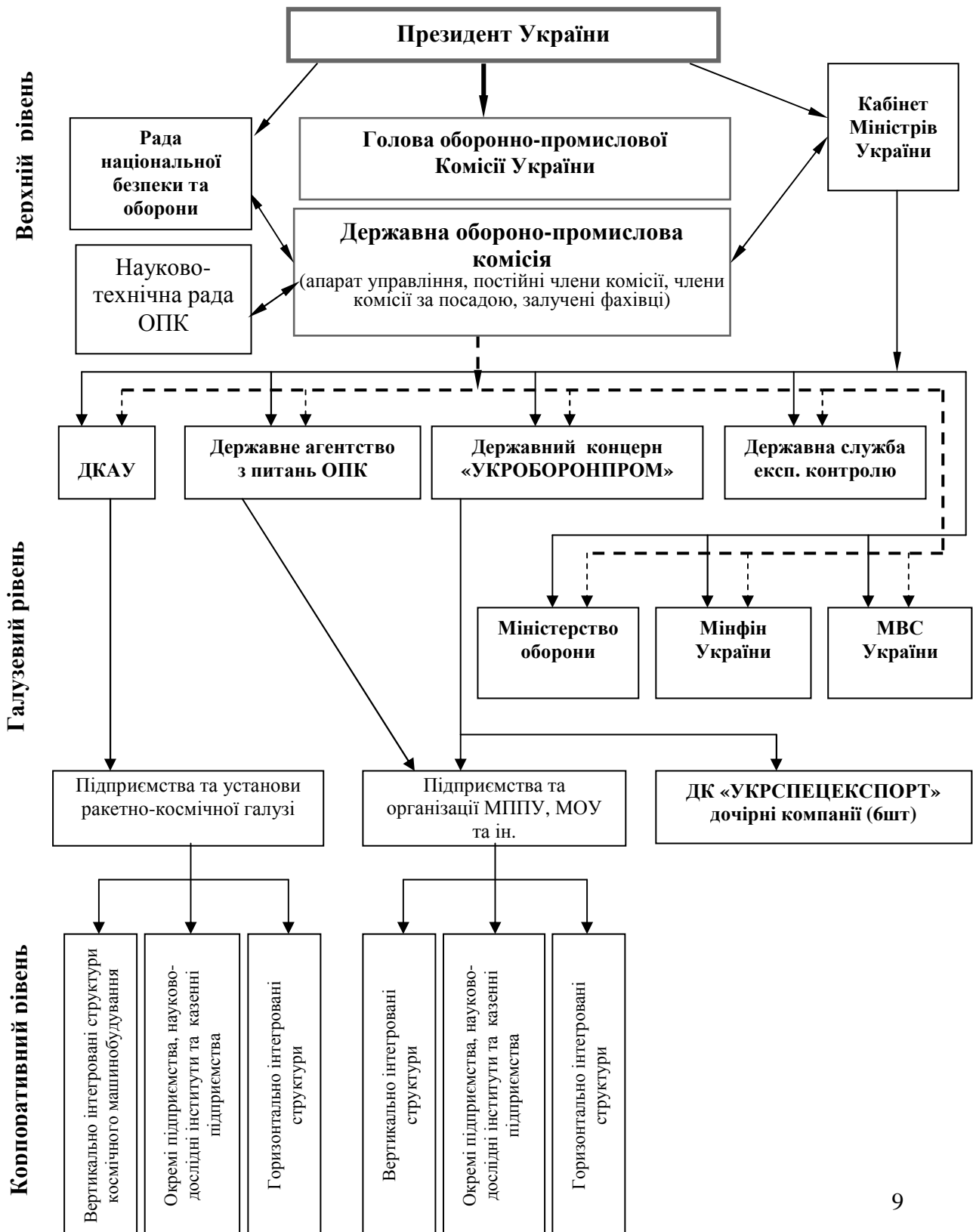
На галузевому рівні управління питання залишається повністю відкритим. Національне (Державне) агентство з питань ОПК все ще не функціонує. Існують інші пропозиції. Підприємства ракетно-космічної галузі підпорядковуються на галузевому рівні Державному Космічному агентству України (ДКАУ), що забезпечує їх задовільне функціонування. Необхідно остаточно визначитися з цією ланкою управління та провести зміцнення кадрового складу структур галузевого рівня управління. Створений державний концерн «Укроборонпром» не є структурою галузевого управління – за статусом він є одним з господарюючих суб'єктів, ефективність функціонування якого ще не підтверджена, а його склад, швидше за все, буде знову уточнюватися.

Запропонована авторами система державного управління ілюструється структурною схемою, наведеною на рис. 1, а чинна сьогодні в РФ система управління – схемою, наведеною на рис. 2.

Порівняння наведених схем управління показує, що система управління ОПК РФ є на порядок більш складною, ніж запропонована в доповіді, що

обумовлено відповідно істотно більшими масштабами комплексу ОПК в РФ (майже на порядок) та досить складним шляхом його розвитку за період 90-х років.

Структурна схема управління ОПК України (проект)



Структурна схема управління ВПК Російської Федерації

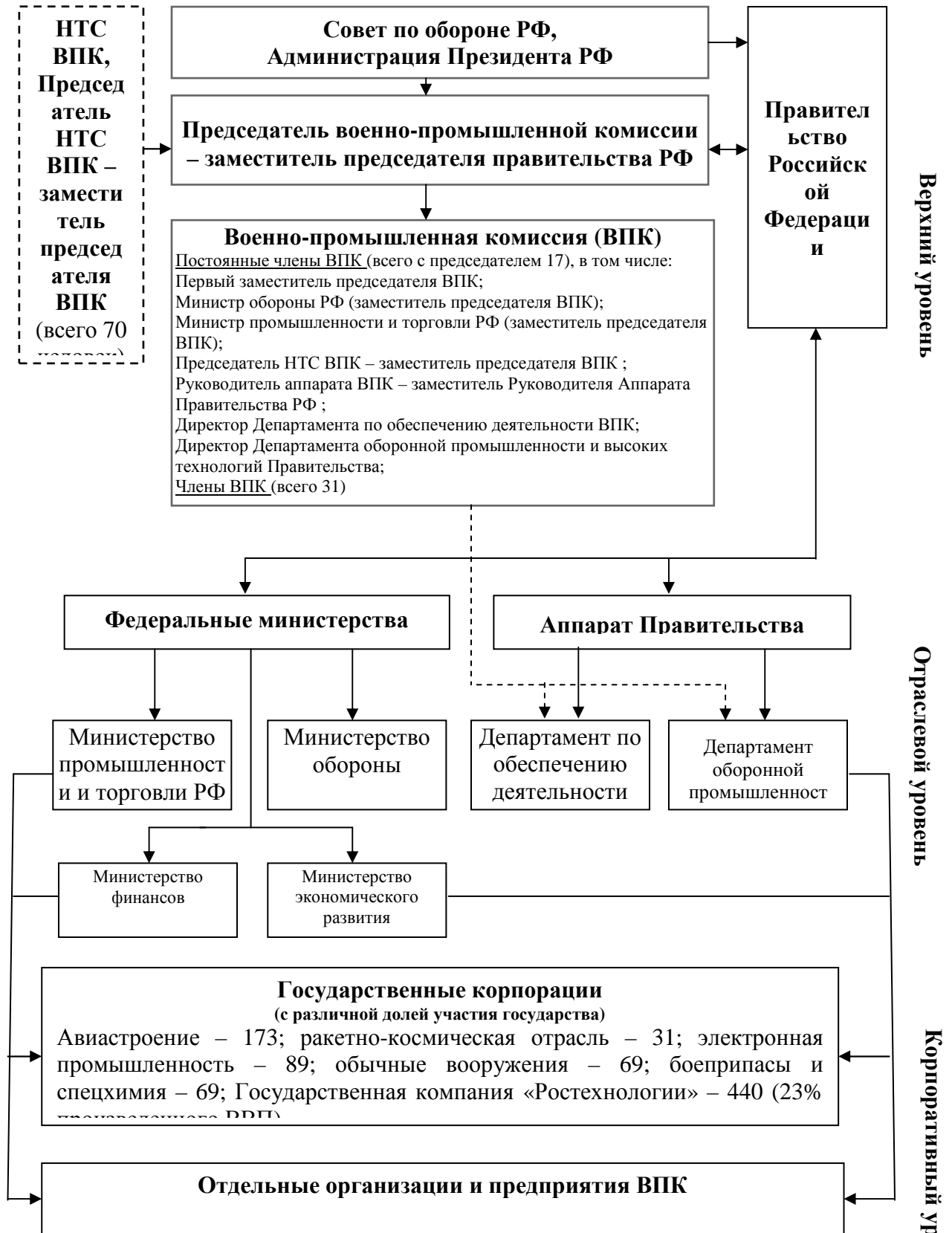


Рис. 2

Так, ще з 1999 року функціонує Комісія з військово-промислових питань (з 2006 р. – Військово-промислова комісія) та її Науково-технічна рада. В структурі уряду функціонує апарат (два департаменти з питань управління ВПК). На галузевому рівні корпорації та підприємства ВПК підпорядковані міністерствам (промислової політики, економрозвитку та торгівлі і, нарешті, Державній корпорації «Ростехнології»⁴).

Створена в 2007 р. Державна корпорація «Ростехнології», яка об'єднує близько 440 підприємств (з їх загальної кількості близько 2000 тис. од.), не відіграє вирішальної ролі по відношенню до підприємств ВПК, оскільки не охоплює такі стратегічно важливі напрями, як військова авіація, стратегічні ракетні комплекси, засоби ППО, космічні системи, кораблебудування тощо⁵. Крім того, до складу цієї корпорації входить значна частина підприємств, які безпосередньо не входять до оборонної промисловості. Наскільки успішною буде її діяльність, покажуть зміни в структурі управління оборонною промисловістю після 2012 р.

3. Потрібна нова науково обґрунтована стратегія реформування та розвитку ОПК, яка б враховувала передові науково-технічні досягнення при визначенні перспективних напрямів розвитку технологій.

Необхідно запровадити комплекс організаційно-структурних і правових заходів, спрямованих на запобігання розпаду високотехнологічних виробництв ОВТ.

Пріоритетними завданнями мають стати створення сприятливого інвестиційного клімату, активізація та розвиток інноваційних процесів, зменшення імпортозалежності в тих сферах виробництва, що є стратегічно важливими для забезпечення національної безпеки та оборони.

4. Наведені вище завдання потребують радикального перегляду чинної програми реформування та розвитку ОПК на період до 2013 р. та розробки нової середньострокової Державної цільової програми реформування і

⁴ Федеральный Закон Российской Федерации от 23 ноября 2007 года №270-ФЗ «О Государственной корпорации "Ростехнологии"».

⁵ Годовой отчет Государственной корпорации «Ростехнологии» за 2010 год. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.rostechnologii.ru/upload/content/leftdocs/ar2010.pdf

розвитку ОПК до 2015 року, яка повинна враховувати останні рішення у цій сфері.

При цьому необхідно переглянути бюджетну політику держави з метою збільшення обсягів видатків загального фонду на оборону з нинішнього рівня 0,9% ВВП щонайменше до 1,5% ВВП і на цій основі відчутно збільшити обсяги фінансування державного оборонного замовлення. Слід враховувати, що розвиток потенціалу ОПК, реструктуризація його виробництв можлива лише за стабільного державного оборонного замовлення та планомірного розвитку ВТС з урахуванням не лише поточних завдань, але й довгострокових планів розвитку ЗСУ.

Однак чинне законодавство орієнтує владу на протилежне. Так, Закон «Про оборону України» передбачав витрати на оборону у обсягах не менше 3% від запланованого ВВП. Проте наприкінці 2007 року ця норма була виключена взагалі і, незважаючи на визнання Конституційним судом такої зміни неконституційною⁶, так і не поновлена.

II. Шляхи трансформації ОПК

2.1. Послідовність необхідних кроків

Важливо раціонально розпорядитися здобутками і розробками у сфері високих технологій, які ще збереглися або досягнуті в ОПК. Потрібний прискіпливий вибір і впровадження тих науково-технічних проектів, які принесуть найбільшу користь. Це завдання потребує детального аналізу стану справ на підприємствах, що має стати першочерговим завданням для новоствореної Комісії чи то для новоствореного Департаменту (проведення повної інвентаризації, в тому числі існуючих технологій).

Доцільно сконцентрувати основні зусилля і ресурси на тих пріоритетних напрямках технологічного розвитку ОПК, де є найбільші можливості генерації знань. До таких напрямів в Україні можуть бути віднесені авіаційна, ракетно-космічна, бронетанкова галузі, авіаційне та ракетне двигунобудування,

⁶ Рішення Конституційного суду N 10-рп/2008 (v010p710-08) від 22.05.2008.

матеріалознавство тощо, що узгоджується з пріоритетним рядом озброєнь ЗСУ.

Світова економічна криза вносить свої уточнення щодо першочергових завдань оборонно-промислової політики, а саме:

- підготовка і проведення акціонування і реструктуризації підприємств та організацій ОПК, що не потребує значних витрат;

- створення необхідної для розвитку ОПК нормативно-правової бази;

- розширення міжнародного військово-технічного співробітництва у сфері розробки і виробництва новітніх технологій та високотехнологічної продукції оборонного та подвійного призначення (у першу чергу з країнами, що не потерпають від кризи – Бразилія, Індія, Китай, ОАЕ тощо); прийнятий позаблоковий статус створює для цього необхідні передумови;

- розробка Державної цільової програми розвитку ключових озброєнь та військової техніки Збройних сил України на період до 2015 року та на подальшу перспективу;

- залучення в оборонно-промисловий комплекс зовнішніх інвестицій (іноземних та приватних);

- перехід окремих оборонних підприємств з державної форми власності на приватну чи державно-приватну;

- поєднання централізованого державного управління з сучасними ринковими механізмами;

В умовах збільшення обсягів фінансування ОПК на перший план вийдуть:

- перехід на програмно-цільове планування за основними напрямками розвитку ОПК та підсилення контролю за виконанням договорів (контрактів) з боку замовника (нещадна боротьба з корупцією в сфері ВТС);

- оновлення технологічної бази та виробничих потужностей ОПК з впровадженням малотоннажного та малосерійного виробництва;

- нарощування виробництва продукції оборонного, цивільного та подвійного використання, з метою досягнення умов розширеного виробництва на ключових підприємствах.

Успіх у вирішенні зазначених завдань залежатиме від повноважень новоствореної Комісії, її дієвості, державної підтримки, скоординованості дій різних гілок влади та дієвості системи державного контролю за виконанням поставлених завдань, яка має передбачати адміністративну та іншу відповідальність представників центральної виконавчої влади за їх невиконання.

2.2. Формування та контроль виконання державного оборонного замовлення

Центральним органом виконавчої влади, на який покладено розробку основних показників державного оборонного замовлення (ДОЗ) та координацію їх виконання, сьогодні визначено Міністерство економіки України. Формування показників ДОЗ регулюється нормативно-правовими актами уряду, які, зокрема, передбачають механізм вторинного перерозподілу бюджетних коштів з метою їх централізованого контролю з боку Міністерства економіки. Як свідчить аналіз, функціонування такої системи формування ДОЗ негативно впливає на результати діяльності ОПК. В умовах перманентної економічної кризи, обмеженого бюджету та конкурентної боротьби міністерств і відомств за отримання бюджетного фінансування Міністерство економіки України не завжди виходить з першочергових потреб науково-технологічного та матеріально-технічного забезпечення діяльності оборонної промисловості України. Існуючий механізм вторинного перерозподілу бюджетних асигнувань триває, як правило, кілька місяців після початку бюджетного року, що призводить практично до блокування виконання ДОЗ у першому півріччі і невикористання значної частки коштів на кінець року. Відсутність дієвого

контролю за формуванням і виконанням ДОЗ призводить у ряді випадків до нецільового використання бюджетних коштів.

Передача функцій формування, розміщення і контролю виконання ДОЗ до Державної оборонно-промислової комісії дозволить:

- інтегрувати функції формування і контролю за виконанням ДОЗ у Комісії, відповідальній за ОПК, якій будуть підпорядковані через галузевий рівень всі підприємства оборонної промисловості;

- забезпечити формування ДОЗ на три роки з уточненням основних показників (але без перерозподілу обсягів фінансування) у кожному наступному бюджетному році, що суттєво підвищить ефективність виконання оборонних замовлень;

- запровадити дієву систему своєчасного фінансування і виконання ДОЗ, у тому числі на основі скорочення часу на формування ДОЗ за рахунок впровадження сумісних процедур розробки бюджету та основних показників оборонного замовлення;

- створити систему економічного стимулювання виконання ДОЗ, яка б гарантувала фіксований рівень рентабельності, поетапне авансування робіт на виконання ДОЗ та удосконалення законодавчого забезпечення податкової політики країни щодо надання пільг виконавцям ДОЗ у контексті цільових дотацій та субсидій, кредитів на пільгових умовах, залучення позабюджетних коштів тощо;

- створити додаткові можливості для недопущення здійснення корупційних схем на галузевому рівні в системі «замовник ДОЗ – виконавець» (так звані схеми з «відкатами»).

III. Зміни форм власності та управління корпоративними правами держави

3.1. Завдання на етапі приватизації

Наша країна за темпами ринкових перетворень у оборонно-промисловій сфері поступається Росії та державам Центрально-Східної Європи. Незважаючи на те, що в Україні із 47 тисяч промислових підприємств 80% мають недержавну форму власності, у оборонній галузі 90% з 230 організацій і підприємств – державні та казенні. Проте можна назвати кілька потужних організацій і підприємств, які після зміни форми власності успішно працюють у ринковому середовищі⁷.

Приватизація оборонних підприємств може створити загрози для держави. Проникнення іноземного капіталу в стратегічні підприємства може призвести до їх знищення як конкурентів, втрати науково-технологічного потенціалу, або до штучного банкрутства, «втечі» капіталу та інше. Тому вже на етапі розробки принципів приватизації підприємств ОПК мають бути враховані спеціальні вимоги: обмеження обсягів участі іноземних інвесторів, застосування спеціальних правил приватизації оборонних підприємств, закріплення за державною власністю пакетів акцій в достатніх обсягах, внесення спеціальних вимог щодо інвестиційних зобов'язань у приватизаційні угоди під час продажу активів підприємств.

Ефективність державного контролю залежить від своєчасного створення:

- реєстру підприємств, в якому по кожному з них наведено систематизовані дані про складові його державної власності;
- єдиної системи аналізу та контролю державного майна оборонних підприємств, а також правил та процедур його оновлення;
- системи, що забезпечує в реальному режимі часу отримання, облік, збереження, оброблення та надання даних про операції з державним майном підприємств ОПК;

⁷ Серед них, наприклад, холдинг «Хартрон», який складається із управляючої компанії (ВАТ «Хартрон») та 10 підприємств у формі товариств з обмеженою відповідальністю. Частка ВАТ «Хартрон» в уставному капіталі цих товариств складає від 25 до 99,9%. Доля держави в уставному капіталі ВАТ «Хартрон» складає 50%+1 акція. ВАТ «Мотор-Січ» об'єднало вісім заводів з виробництва, модернізації та ремонту авіадвигунів. Поставки продукції ВАТ «Мотор-Січ» здійснюються у понад 100 країн світу.

Державний контроль має здійснюватися на етапах підготовки державного майна до приватизації та безпосередньої реалізації приватизаційних процедур. На першому етапі мають контролюватися конкурсні процедури вибору фінансових консультантів та оцінювачів державного майна, їх дії при виконанні процедур приватизації; обґрунтованість вибору параметрів, які визначатимуть рішення щодо приватизації державного майна (розмір та розподіл пакетів акцій, вартість майна, що приватизується, способи та терміни приватизації), а також контроль за обов'язковим обліком попиту на майно, що приватизується. На другому етапі повинен контролюватися аналіз відомостей про потенціальних власників: їх репутації, тривалості професійної діяльності, обсягів і джерел капіталу, їх бізнес-планів.

Умовою ефективного державного контролю за діяльністю акціонерних товариств (АТ) зі змішаною власністю є володіння державою контрольним пакетом акцій. Саме такий пакет акцій повинна мати держава в АТ, які займаються створенням стратегічної військової продукції⁸. В інших випадках, наприклад, коли АТ займається створенням та експортом звичайних ОВТ, кількість акцій, які належатимуть державі, може бути дещо меншою. Обсяг виробництва ОВТ та продукції подвійного використання у більшості акціонерних товариств не перевищуватиме 15-20 %. У такому разі державний контроль доцільно концентрувати на забезпеченні виробництва військової продукції. У разі необхідності посилення державного контролю може бути забезпечене використанням так званої «золотої акції»⁹.

Необхідний також жорсткий контроль за діями представників державної влади, які відповідаючи за приватизацію державного майна, часто-густо

⁸ Воєнна доктрина Російської Федерації (Ст.46) одним із завдань держави встановлює «збереження державного контролю над стратегічно значимими організаціями оборонно-промислового комплексу. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://news.kremlin.ru/ref_notes/461

⁹ «Золота акція» – умовна акція, яка надає державі (її представникам) вирішальний голос щодо державного контролю за діяльністю приватизованого підприємства. Наприклад, у Бельгії «золота акція» застосована під час приватизації бельгійською компанією Suez компанії Gaz de France, що дозволило зменшити державну частку у капіталі з 74 % до 34 %. Уряд Британії право «золотої акції» використовує у компаніях Rolls Royce та BAE Systems. У Польщі у 2005 році прийнято закон щодо отримання «золотої акції» 15 підприємствами. У Росії право «золотої акції» передбачене статтею 38 Закону «Про приватизацію державного та муніципального майна».

діють неадекватно, з порушенням закону. Серед найбільш характерних порушень слід зазначити перевищення повноважень у сфері розпорядження державним майном, невиконання своїх безпосередніх зобов'язань, залучення «незалежних зовнішніх» експертів, які є насправді афільованими зацікавленими юридичними особами, необґрунтоване зниження ціни, проведення удаваних конкурсів, корупція. Для дієвого контролю в цій сфері доцільно для кожного стратегічного оборонного підприємства надати всебічний прогноз можливих наслідків його приватизації та залучити до контролю насамперед на етапах оцінки балансової і ринкової вартості підприємств та передпродажної підготовки державних акцій Рахункову палату ВРУ та спеціальні органи.

Виключно важливою має стати функція держави при зміні форми власності оборонних підприємств, а саме: створення необхідних умов для проведення передприватизаційної підготовки підприємств; обґрунтування оптимального співвідношення державної та приватної власності підприємств; участь у аналізі показників бізнес-проектів потенційних інвесторів; аналіз можливих схем поєднання ринкових механізмів з державним регулюванням; аналіз проектів планів щодо залучення і використання позабюджетних джерел для підтримки проектів створення воєнної продукції.

3.2. Підвищення ефективності військово-технічного співробітництва та експортного потенціалу ОПК

Основний наголос має бути зроблений на збереженні та розширенні ринків збуту продукції оборонного призначення шляхом використання всіх засобів державної підтримки, використання різних форм і механізмів співробітництва з іноземними замовниками, покращення сфери сервісних послуг і післяпродажного обслуговування продукції тощо.

Важливі також розробка і реалізація заходів використання потенціалу світових інтеграційних процесів, а також участь у діяльності транснаціональних корпорацій та іноземних фірм і компаній, що

забезпечить доступ вітчизняних розробників і виробників ОВТ до сучасних технологій західних країн.

Успіх інтеграційних процесів значною мірою залежатиме від того, як швидко і досконало буде проведено структурну перебудову ОПК, і яким буде зовнішньоекономічний курс держави в практичному ракурсі. Україна повинна працювати з будь-якою країною, якщо ця співпраця для неї вигідна і не суперечить міжнародним нормам та договірним зобов'язанням, уникаючи політизації питань ВТС та обмежень у співпраці в угоду зовнішньому тиску або політичним пріоритетам.

Військово-технічне співробітництво є найбільш чутливою сферою зовнішньоекономічної діяльності, а тому повинні бути розроблені такі механізми управління, які, з одного боку, не завдадуть шкоди економічній ефективності, а з іншого, надійно усувають небажані політичні наслідки та можливі штрафні санкції.

Проведення ВТС зменшує бюджетне навантаження при створенні нових зразків ОВТ та зміцнює позиції України на міжнародній арені. Відсутність до цього часу закону про військово-технічне співробітництво з іноземними країнами значно ускладнює ведення бізнесу України з країнами-партнерами, закриває для ОПК майже всі ринкові механізми отримання комерційних кредитів, прямих та портфельних інвестицій. Доцільно переходити від залучення іноземних фірм і компаній до проектів з розробки та модернізації ОВТ як постачальників комплектуючих виробів до перспективних інтеграційних моделей промислової кооперації (розробка, модернізація та сервісне обслуговування ОВТ).

Важливим напрямом ВТС є залучення російських інвестицій в ОПК України. У цьому плані мають бути активізовані процеси консолідації промислового та банківського капіталу шляхом створення спільних підприємств, концернів, корпорацій тощо. Російська Федерація зацікавлена у використанні деяких наявних в Україні технологій і виробництв складної наукоємної оборонної продукції суднобудівної, авіабудівної, ракетно-

космічної, радіотехнічної та електронної галузей, сировинної бази стратегічного призначення тощо.

В умовах, що склалися в даний час, держава зобов'язана взяти на себе відповідальність за підтримку ОПК, використовуючи для цього цивілізовані методи регулювання, та всіляко підтримувати розширення ВТС.

3.3. Залучення національного та іноземного капіталу в ОПК

Нині вітчизняний оборонно-промисловий комплекс відчуває гостру необхідність у залученні інвестиційних ресурсів різних видів: державних, державно-приватних, венчурних, офсетних та інш.

Державні інвестиції. Одним з основних джерел інвестицій в оборонну сферу є державний бюджет. Однак у сучасних економічних умовах в Україні кошти оборонного бюджету спрямовуються в основному на утримання особового складу Збройних сил України та інших військових формувань. Так, 8 671,093 млн грн оборонного бюджету 2010 року лише 7,112 млн грн (0,08 % від загального обсягу) спрямовано на закупівлю та модернізацію ОВТ і 80,937 млн грн (0,93 %) – на прикладні дослідження у сфері військової оборони. Слід зазначити, що витрати на утримання особового складу зростають з року у рік, у той час як прикладні дослідження, закупівля, модернізація та утилізація ОВТ практично не фінансуються. У зв'язку з цим вкрай актуальним є впровадження положень щодо радикальних змін підходів до формування державних оборонних замовлень та залучення в сферу ОПК інших джерел фінансування. Так, на думку фахівців Міністерства оборони, проект оборонного бюджету на 2012 рік дозволяє сподіватись на те, що негативні тенденції фінансування оборонної сфери будуть зламані, оскільки він передбачає спрямувати на оборону 1,2 % ВВП (при цьому лівова частка видатків – за загальним фондом Держбюджету, в тому числі 16,5 % – на розвиток озброєння і військової техніки)¹⁰.

¹⁰ Солодчук Л. Від бюджету «проїдання» до бюджету розвитку // Атлантична панорама. – №5 (36), 2011. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.atp.mil.gov.ua/>

Державно-приватні інвестиції. Багато країн використовують спеціальні програми партнерства між державним і приватним секторами економіки, які реалізуються у формі створення інтегрованих структур та спільних дослідних центрів з залученням мережі дослідників з різних наукових установ. Як свідчить досвід цих країн, використання ідей державно-приватного партнерства при певних умовах, забезпечує передачу приватному партнеру частини ризиків; отримання приватних інвестицій, створення в сфері ОПК повноцінних суб'єктів господарської діяльності, які здатні ефективно функціонувати в ринкових умовах.

Венчурні інвестиції. Джерелом фінансового забезпечення наукових розробок і продукції ОПК може стати венчурний капітал, який може виступати у формі капіталу незалежних венчурних фондів і корпорацій, спрямованих на вирішення стратегічних завдань материнської структури, а також спеціальних фондів, створених за державні кошти з метою підтримки високотехнологічних галузей економіки. Основним функціональним завданням венчурного фінансування є сприяння росту конкретного бізнесу шляхом надання певної суми коштів в обмін на долю акцій або пакет акцій в уставному капіталі. Використання венчурного капіталу пов'язано з високим ризиком, довготривалою відсутністю ліквідності, поверненням інвестицій за рахунок продажу акцій (долі акцій в акціонерному капіталі) компаній та ін. На відміну від стратегічного інвестора венчурний інвестор не намагається отримати контрольний пакет акцій, а значить засновник залишається власником компанії і самостійно формує стратегію її розвитку, що вкрай важливо для стратегічних підприємств ОПК.

Офсетні інвестиції. За досвідом країн ЦСЄ¹¹ доцільно розвивати впровадження офсетних схем залучення інвестицій. Офсетні схеми дають можливість вирішити дві ключові проблеми: придбання сучасних технологій для розробки і виробництва нових ОВТ та отримання солідних інвестицій в

¹¹ Головка В.В., Їжак О.І., Ткачук Н.О., Шевцов А.І. Оборонно-промислова політика України: можливості застосування досвіду Вишеградських країн. – Дніпропетровськ: ДФ НІСД, 2008. – 292 с.

економіку. Першим кроком для впровадження офсетних угод в ОПК стало внесення в Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про державне оборонне замовлення» норм щодо можливості укладання таких угод. Однак необхідно ще розробити низку нормативних актів, які б детально регламентували порядок їх укладання. При розробці офсетного нормативно-правового забезпечення особливий наголос має бути зроблений на технологічній участі України в реалізації офсетного проекту, зокрема в питаннях передачі їй технологій, що забезпечують виробництво конкурентоспроможної продукції, та організації ліцензійного виробництва.

Для забезпечення функціонування офсетних схем потрібно насамперед визначити структуру, відповідальну за переговори з питань офсету, яка при отриманні заяви від іноземного постачальника ОВТ надаватиме пропозиції щодо укладання офсетних контрактів (з поданням відповідних пропозицій та рекомендацій Президенту України, зацікавленим міністерствам і відомствам), а також розповсюджуватиме інформацію про пріоритети офсетних закупівель продукції оборонного призначення.

IV. Оптимізація організаційної структури та складу ОПК.

Галузеві особливості

Оновлена Державна програма реформування і розвитку ОПК має передбачати:

- визначення базових підприємств, установ і організацій ОПК та створення на їх основі (у разі необхідності) інтегрованих структур;
- створення вертикально інтегрованих структур ОПК за пріоритетними напрямками: ракетно-космічний, авіабудівний (у тому числі вертольотобудівний), суднобудівний, систем протиповітряної оборони, бронетанкової техніки та артилерії, систем зв'язку, інтелектуальних систем керування Збройними силами України;
- створення поліфункціональних структур ОПК за такими орієнтовними напрямками: радіолокаційних систем та систем розвідки,

засобів радіоелектронної боротьби, бортового обладнання рухомих об'єктів, артилерійських боєприпасів, стрілецької зброї та боєприпасів, авіаційного та ракетного двигунобудування, корабельного газотурбобудування;

- формування горизонтально-інтегрованих територіальних науково-технічних структур за певними напрямками;
- оптимізація структури ОПК та окремих підприємств, проведення конверсії та диверсифікації наукових установ і організацій, технологій та надлишкових промислових потужностей відповідно до потреб національної оборони та зовнішніх ринків.

Створення «Укроборонпрому» лише започатковує вирішення цих завдань, а не вичерпує їх.

Кожен з секторів (галузей) ОПК має свої особливості розвитку, про які йдеться в наступних підрозділах.

4.1. Для подальшого розвитку потенціалу ракетно-космічної галузі необхідно розробити якісно нову модель здійснення космічної діяльності, що відповідатиме сучасним умовам і національним інтересам, дасть можливість втілити в життя інноваційну стратегію розвитку та залучити приватний капітал інвесторів.

Необхідно переглянути бюджетну політику із фінансового забезпечення державних космічних програм. Потрібно ширше запроваджувати комерціалізацію космічних послуг та забезпечити зовнішньополітичну підтримку проектів, в яких беруть участь вітчизняні аерокосмічні підприємства.

Запровадити цільове фінансування заходів з оновлення парку виробничого та випробувального устаткування провідних підприємств галузі, передусім ДП ВО ЮМЗ і ДП КБЮ. Ключовим є вирішення завдання, передбаченого Постановою КМУ від 10.04.2009 р. № 491 щодо реструктуризації ВО «ЮМЗ» та КБ «Південне». Оперативним напрямом впровадження такого рішення може бути Указ Президента України з відповідним дорученням КМУ. Для ракетно-космічної галузі принциповим є

продовження робіт по ОТРК, що забезпечить функціонування кооперації, яка склалася (близько 40 українських підприємств першого рівня). У бюджеті 2012 року передбачене фінансування робіт за цією темою, однак важливо якомога раніше спрямувати реальні кошти на їх виконання.

Значним економічним стимулом для проведення згаданих вище заходів може стати надання на законодавчому рівні податкових та експортних пільг підприємствам галузі для реалізації пріоритетних цільових міжнародних проектів.

Системне розв'язання цих питань та реалізація запропонованих заходів дозволить Україні зберегти свої позиції як космічної держави.

4.2. У галузі авіабудування стратегічним завданням постає налагодження серійного виробництва літаків нового покоління. Для цього необхідно розробити комплекс заходів щодо стимулювання вітчизняних авіакомпаній до закупівлі авіатехніки українського виробництва, забезпечити державну підтримку вітчизняних підприємств з отримання кредитів у приватних банках під уже підписані контракти з виробництва авіаційної продукції, а також компенсацію відсотків по них з держбюджету.

Потрібно звільнити від сплати ввізного мита та ПДВ підприємства при ввезенні комплектуючих для виробництва авіаційної техніки. Необхідно також зменшити податкове навантаження на утримання власної соціальної сфери підприємств.

Актуальними залишаються питання покращення кооперації російських та українських авіабудівних підприємств, створення ефективної системи управління галуззю, забезпечення стійкого розвитку галузевої науки та відродження системи підготовки кадрів.

Важливим завданням є своєчасне затвердження нової Державної комплексної програми розвитку авіаційної промисловості України на період 2011 – 2020 роки. Програма повинна передбачати заходи з технічного і технологічного переоснащення більшості підприємств галузі з метою збільшення обсягів виробництва авіаційної техніки.

Доцільно знову повернутися до попереднього успішного досвіду державної підтримки галузі, коли державні кошти виділялися безпосередньо на закупівлю літаків, коли держава організувала реально працюючі схеми лізингу. Потрібна така державна політика, яка б дозволила переконати авіаперевізників закуповувати вітчизняну продукцію.

Реалізація цих завдань з розвитку авіабудування потребує також розробки та прийняття низки нормативно-правових актів, про що йтиметься далі.

4.3. У галузі суднобудування та кораблебудування для відновлення її соціально-економічної та оборонної значимості необхідно забезпечити як мобілізацію внутрішніх факторів зростання, так і використання державної фінансової підтримки. Для цього необхідно прийняти Закон України «Про державну підтримку суднобудування», який повинен створити необхідні правові умови для економічного стимулювання розвитку галузі. Важливим також є забезпечення реалізації проекту зі створення вітчизняного корабля типу «корвет».

4.4. Для розвитку бронетанкобудування необхідно забезпечити відповідну державну підтримку галузі шляхом укладання державного оборонного замовлення на створення перспективних зразків бронетанкової техніки в інтересах Збройних сил України, які мають значний експортний потенціал, та створити умови для просування їх на зовнішні ринки озброєнь.

Необхідно створити систему наукового супроводу розробок бронетехніки на міжгалузевому рівні.

Важливим завданням є перетворення бронетанкобудування в інвестиційно привабливу галузь. Для цього доцільно надати пільги з оподаткування (за аналогією із Законом, що діяв на період пакистанського контракту). Необхідно також розробити програму розвитку бронетанкобудування як складову Державної цільової програми розвитку озброєння та військової техніки Збройних сил на період 2011-2015 роки, а

також підпрограму з реформування галузі як складову нової Державної цільової програми реформування та розвитку ОПК на період 2011-2015 роки.

4.5. Для відновлення діяльності боєприпасної підгалузі необхідно провести її докорінну структурну реорганізацію та комплексне технічне і технологічне переоснащення. Головною метою повинна стати концентрація виробничих, наукових, фінансових та маркетингових можливостей галузі в науково-виробничому об'єднанні з організацією замкненого циклу розробки, виробництва та реалізації продукції і компактних малотоннажних виробництв, оснащених сучасним обладнанням.

4.6. Враховуючи важливість вітчизняної радіоелектроніки для економічного розвитку держави, велику залежність від неї національної безпеки, обороноздатності та економічного суверенітету держави актуальним завданням є розробка середньострокової Державної цільової програми розвитку електронної промисловості в Україні, спрямованої на відродження та розвиток її науково-технічного, промислового та інтелектуального потенціалу з залученням інститутів Академії наук. Реалізація такої Програми дозволила б у короткий термін здійснити комплекс організаційних, законодавчих та економічних заходів для активізації діяльності наукових організацій та підприємств, інтенсифікації процесу створення високоякісної продукції та нових прогресивних технологій.

Самодостатньою галузь радіоелектроніки може стати за умов збереження існуючого потенціалу і виробничих потужностей, їх оновлення, відновлення виробництва вітчизняної сировинної бази (полікремнію, монокремнію та ін.), розвитку та нарощування обсягів виробництва компонентів сонячної енергетики, розвитку суміжних галузей споживачів мікроелектронної продукції (авіаційної, космічної, оборонної тощо) та орієнтації їх на вітчизняну елементну базу.

V. Підвищення науково-технічного потенціалу ОПК

Основною проблемою на шляху створення потужних інтегрованих структур (ІС) є нестача державних коштів. На другому місці за важливістю є виключна складність організації збройового бізнесу.

Цивільні галузі економіки в основному перейшли на ринкові відносини. В оборонній же промисловості ситуація протилежна, оскільки 90 % її організацій і підприємств є казенними та державними. Держава володіє, управляє і контролює їх діяльність.

Успіх реалізації реформування ОПК залежатиме насамперед від успішного забезпечення умов, за яких збройовий бізнес для підприємств ОПК в Україні та за її межами буде досить привабливим.

Одним з можливих напрямів створення таких умов може стати запровадження принципів державно-приватного партнерства.

В Україні в останні роки впровадженню державно-приватного партнерства в цивільних галузях економіки приділяється значна увага. Тоді як закони щодо державно-приватного партнерства в оборонній промисловості – відсутні.

Доцільність впровадження принципів ДПП визнана більшістю розвинених країн світу. Зарубіжний досвід свідчить, що створенню ІС передуює етап акціонування організацій підприємств ОПК, які входять або плануються до включення в її склад.

Проекти ІС доцільно затверджувати на засіданні уряду, а в окремих випадках, що стосуватимуться масштабних проектів, – на рівні Президента (через затвердження рішень РНБОУ). Інтегровані структури мають бути повністю підзвітні Рахунковій палаті ВРУ, а їх бухгалтерська звітність повинна щорічно перевірятися незалежною аудиторською організацією, обраною за результатами конкурсу.

Закон «Про виробництво військової техніки», який сьогодні доопрацьовується за результатами першого читання у ВР¹², мав би передбачати створення сприятливих умов для залучення інвестицій в ОПК шляхом надання пільг інвесторам (можливо, варто передбачити їх встановлення за рішенням КМУ):

- звільнення від сплати в'їзного мита на устаткування, обладнання і комплектувальні вироби до них, матеріали та сировину, які ввозяться на митну територію України на суму інвестиції для реалізації проектів, але на час до трьох років;

- звільнення від оподаткування прибутку (у частині, одержаній від освоєння інвестицій) новоствореного перепрофільованого чи реструктуризованого суб'єкта інвестиційної діяльності в разі спрямування вивільнених від оподаткування коштів виключно на реінвестування проектів але на час до трьох років;

- прибуток таких суб'єктів інвестиційної діяльності, одержаний від реалізації інвестиційного проекту з четвертого по п'ятий роки включно, оподатковується за ставкою у розмірі 50% діючої ставки оподаткування;

- до валового доходу підприємства, нарахованого з метою оподаткування, не включається сума іноземних інвестицій у вигляді коштів, матеріальних цінностей та нематеріальних активів.

Закон містить положення, згідно з яким держава гарантує стабільність режиму іноземної інвестиційної діяльності, пов'язаної з виробництвом ВТ, на увесь строк виконання інвестиційного проекту. Передбачено, що суб'єктами – інвесторами та учасниками інвестиційної діяльності – можуть бути тільки держави, а також юридичні особи, зокрема, утворені і зареєстровані згідно із законами іноземної держави.

¹² Проект Закону України «Про виробництво військової техніки» від 28.12.2010 р. № 7520.

VI. Удосконалення нормативно-правової бази у сфері діяльності ОПК

Одними з основних чинників, що гальмують процеси перебудови і розвитку оборонно-промислового комплексу (ОПК), є відсутність законодавчо-правових механізмів унормування діяльності суб'єктів виробництва озброєння і військової техніки та забезпечення сприятливих умов для залучення інвестицій в ОПК.

Законодавство, що стосується оборонного виробництва, є надзвичайно розгалуженим та неузгодженим. Саме через це пропонується розділити його на окремі групи¹³:

- універсальні закони і нормативні акти, що стосуються загальних ознак оборонного виробництва як самостійної галузі¹⁴;
- законодавство, що регламентує державне замовлення на виробництво ОВТ (ця група є визначальною, однак являє собою найбільш недосконалу його частину)¹⁵;
- законодавство, яке регламентує експортно-імпортні операції (найбільш цілісний і узгоджений блок)¹⁶;
- законодавство, яке регулює корпоративні права, у тому числі держави¹⁷;
- законодавство про приватизацію і структурні реформи (до цієї групи належить законодавчо визначений «Перелік об'єктів права державної власності, що підлягають приватизації»);
- законодавство, що регламентує реалізацію окремих цільових державних програм оборонного виробництва;

¹³ Головка В.В., Їжак О.І., Ткачук Н.О., Шевцов А.І. Оборонно-промислова політика України: можливості застосування досвіду Вишеградських країн. – Дніпропетровськ: ДФ НІСД, 2008. – С.32-52.

¹⁴ «Господарський кодекс України», Закон «Про ліцензування певних видів господарської діяльності», «Про державну таємницю» тощо.

¹⁵ Насамперед Закон «Про державне оборонне замовлення» та низка постанов уряду, що його уточнюють.

¹⁶ Закони України «Про державний контроль за міжнародними передачами товарів військового призначення та подвійного використання», «Про державне регулювання діяльності в сфері трансферу технологій» тощо.

¹⁷ «Цивільний кодекс України», Закони «Про цінні папери та фондовий ринок», «Про холдингові компанії», «Про управління об'єктами державної власності», «Про інститути спільного інвестування (пайові та корпоративні інвестиційні фонди)».

- нове законодавство, яке розробляється з ініціативи господарюючих об'єктів або на підставі політичних рішень¹⁸.

На виконання Рішення РНБОУ «Про хід реалізації Державної програми реформування і розвитку ОПК» від 20.07.2007 р. Міністерством промислової політики спільно з зацікавленими міністерствами та відомствами свого часу було розроблено та практично повністю узгоджено законопроект «Про виробництво військової техніки».

У законі сформульовано основні принципи діяльності, пов'язані з виробництвом військової техніки (ВТ) та принципи формування переліку підприємств ОПК. Наведено положення щодо правового режиму ставлення ОВТ. Сформульовано повноваження державних і іноземних замовників та суб'єктів виробництва ВТ. Визначено основні завдання Генеральних конструкторів із створення ВТ. Наведено перелік засобів державного регулювання діяльності ОПК. Передбачено положення, які визначають порядок ініціювання і створення ВТ. Унормовано основні положення розробки ВТ на замовлення іноземних замовників. Передбачено створення державним замовником єдиного наскрізного плану розробки зразка ВТ та порядок його державного впровадження. Наведено заходи щодо організації виробництва ВТ, авторського надзору за нею на стадіях виробництва та зняття з виробництва. Унормовано положення щодо технічного та авторського нагляду за ВТ на стадії експлуатації, зберігання, ремонту та демілітаризації (утилізації).

Закон «Про виробництво військової техніки» є ключовим законодавчо-правовим актом щодо державного регулювання діяльності ОПК та залучення інвестицій. Відсутність закону гальмує доопрацювання і винесення КМУ на розгляд ВРУ іншого важливого законопроекту «Про особливості приватизації підприємств оборонно-промислового комплексу України». Без прийняття цих двох законів реалізація основного завдання реформування

¹⁸ Наприклад, проект Закону України «Про виробництво військової техніки» від 28.12.2010 р. № 7520.

ОПК – створення нового ядра оборонної промисловості на базі низки ринковоорієнтованих інтегральних структур – є практично неможливою.

З урахуванням наведеного доцільно КМУ прискорити доопрацювання та винесення на розгляд Верховної Ради України законопроектів «Про виробництво військової техніки»¹⁹ та «Про особливості приватизації підприємств оборонно-промислового комплексу України» та розглянути можливість внесення до законопроекту «Про виробництво військової техніки» статті щодо організації міждержавних підприємств (корпорацій) з спільного створення ВТ.

КМУ прискорити впровадження «Положення про порядок застосування компенсаційних (офсетних) програм у сфері поставок озброєння, військової та спеціальної техніки, продукції та технологій подвійного призначення для потреб оборони та національної безпеки України» в практику військово-технічної співпраці. Саме офсетні схеми залучення іноземних інвестицій та технологій відіграли ключову роль в реформуванні оборонної промисловості країн Центрально-Східної Європи.

Не менш важливим є прискорення розгляду ВРУ наступних законопроектів та прийняття підзаконних нормативно-правових актів:

- Закону «Про внесення змін до Закону України, «Про здійснення державних закупівель», яким передбачити закупівлю товарів робіт та послуг підприємствами ОПК, перелік яких визначається КМУ, без проведення тендерів;
- Закону «Про військово-технічне співробітництво України з зарубіжними країнами», який визначить права і обов'язки суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності в сфері ВТС, певною мірою лібералізує цю сферу, спростить процедуру отримання ліцензій та сприятиме розширенню експорту військової продукції з використанням нових форм і методів;

¹⁹ Пропозиції РФ НІСД щодо удосконалення цього закону викладені в аналітичній записці «Експертиза законопроекту України «Про виробництво військової техніки», (робоча версія законопроекту від 10.11.2011 р.)».

- підзаконних нормативно-правових актів, які б встановили спрощену систему конкурентного відбору та встановили б механізми використання лізингових операцій щодо модернізації наявного та впровадження нового устаткування на підприємствах ОПК в межах дії чинного Закону «Про державне оборонне замовлення»;

- корпоративного інвестиційного Фонду «Обороздатність України» (доручення Президента України (вих. № 02-02/982 від 01.04.2009 р.)), передбачивши розробку статуту, регламенту Фонду, визначення статусу його управляючої компанії.

Забезпечити також практичне виконання норм чинного законодавства України у сфері ОПК, зокрема Законів «Про державну підтримку космічної діяльності», «Про державну підтримку підприємств, науково-дослідних інститутів і організацій, які розробляють та виготовляють боєприпаси, їх елементи та вироби спецхімії».

VII. Висновки та пропозиції

1. Для вирішення поставлених державних завдань – створення нового ядра оборонної промисловості в Україні на базі ринково-орієнтованих інтегрованих структур необхідно створити повноцінну інтегруючу ланку управління ОПК на рівні вищих органів влади – Державну оборонно-промислову комісію з наданням їй статусу координаційного органу та широких повноважень щодо формування і забезпечення реалізації державної воєнно-технічної та оборонно-промислової політики, стратегічного планування, формування державного оборонного замовлення та державних цільових програм.

2. На галузевому рівні управління створити Державне агентство з питань ОПК. Передбачити функціональне підпорядкування Комісії цього Агентства та інших структур галузевого рівня, які беруть участь в управлінні функціонуванням підприємств оборонного комплексу.

3. Головними завданнями новоствореної Державної оборонно-промислової комісії мають стати: забезпечення ефективного використання існуючих в ОПК здобутків і розробок у сфері високих технологій, створення Державної цільової програми розвитку ключових ОВТ на період до 2015 року та на подальшу перспективу, оновлення технологічної бази та виробничих потужностей оборонних виробництв, розширення ВТС у сфері спільної розробки і виробництва та високотехнологічної продукції, проведення ринкової трансформації ОПК, поєднання централізованого державного управління з сучасними ринковими механізмами та удосконалення законодавчо правової бази ОПК.

4. Комісії за участю Державного агентства з питань ОПК забезпечити доопрацювання ухвалених попередньою владою «Стратегії розвитку ОПК України» і «Державної цільової програми реформування і розвитку ОПК до 2013 року», передбачивши, зокрема, уточнення переліку інтегрованих структур та вимоги, які стосуються створення умов переходу до зміни форми власності. Розглянути і затвердити доопрацьовані документи на засіданні РНБОУ.

5. Передати Державній оборонно-промисловій комісії функції формування і контролю за виконанням державного оборонного замовлення. Комісії спільно з Національним агентством з питань ОПК запровадити систему, яка б виключала блокування фінансування державного оборонного замовлення у першому півріччі бюджетного року, у тому числі на основі скорочення часу на формування оборонного замовлення за рахунок впровадження сумісних процедур розробки бюджету та основних показників оборонних замовлень.

6. Комісії забезпечити розробку Державного плану заходів щодо підвищення ефективності військово-технічного співробітництва та експортного потенціалу ОПК, сприяти участі оборонних підприємств у діяльності іноземних фірм і компаній зі спільного виробництва ОВТ.

Активізувати процеси консолідації промислового і банківського капіталу України і Росії шляхом створення спільних підприємств, корпорацій, концернів з обов'язковим збереженням контролю України за стратегічними об'єктами промисловості.

7. Прискорити реалізацію заходів Державної програми розвитку державних підприємств «КБ «Південне» імені М.К.Янгеля» і ВО ПМЗ імені О.М.Макарова, затвердженої Постановою КМУ № 491 від 10.04.2009 р. Передбачити 100 – відсоткове фінансування заходів Програми у Законі України «Про Державний бюджет України на 2012 рік».

8. Підготовлений законопроект «Про виробництво військової техніки» є одним з ключових у забезпеченні регулювання діяльності ОПК та створенні сприятливих умов для залучення іноземних інвестицій. Його прийняття ВРУ прискорить розробку і узгодження законопроекту «Про особливості приватизації підприємств оборонно-промислового комплексу України», а також практичне впровадження в дію «Положення про порядок застосування компенсаційних (офсетних) програм у сфері поставок озброєння, військової та спеціальної техніки, продукції та технологій подвійного призначення для потреб оборони та національної безпеки України».

До цього законопроекту доцільно внести додаткову статтю з питань організації і прав міждержавних підприємств (корпорацій) зі спільного створення ОВТ.

9. З огляду на прогнозні показники розвитку економіки України реальні можливості бюджетного фінансування ОПК будуть обмеженими. В таких умовах можливою альтернативою є залучення інвестицій за рахунок зміни форми власності окремих оборонних підприємств з державної на державно-приватну (чи приватну).

10. Реалізація зміни форми власності підприємств ОПК потребує своєчасної розробки та впровадження реєстру оборонних підприємств, який міститиме систематизовані дані про складові державної власності кожного з

них; створення єдиної системи аналізу і контролю державного майна та правил і процедур його оновлення, а також інформаційної системи, що забезпечуватиме в реальному режимі часу отримання, облік, збереження, оброблення й надання даних про операції з державним майном підприємств.

11. При акціонуванні, реструктуризації та приватизації оборонних підприємств мають бути сформульовані й затверджені відповідальним органом центральної виконавчої влади вимоги щодо оцінки балансової і ринкової вартості підприємств, а також професійного складу спеціальної Комісії, яка проводитиме корпоратизацію.

12. Упровадження державно-приватного партнерства створить можливості об'єднання державних ресурсів (державного майна у вигляді акцій, прав, цінних паперів, ресурсів, отриманих за рахунок реалізації державного майна) з приватною власністю інвесторів з метою створення і реалізації продукції, яка має попит на ринку.

13. В організації і забезпеченні успішної діяльності державно-приватних підприємств (корпорацій) ключовим є визначення нової форми їх власності (і державної, і приватної одночасно), відповідно до якої передана інтегрованій структурі власність має бути державною, а в юридичному плані – належати підприємству (корпорації).

14. Прискорити розгляд і прийняття ВРУ Закону «Про внесення змін до Закону України «Про здійснення державних закупівель» (від 06.10.2010 р. № 7721), пунктом 3 статті 2 якого передбачено внесення до переліку випадків щодо закупівлі товарів, робіт та послуг, на які не поширюється дія чинного Закону «Про здійснення державних закупівель» (від 1.08.2010 р. № 2289-17) «...*товари, роботи та послуги, закупівля яких здійснюється підприємствами оборонно-промислового комплексу, перелік яких визначений Кабінетом Міністрів України...*», а пунктом 4 тієї ж статті – регулювання окремими законами України закупівель товарів, робіт та послуг,

пов'язаних «...з розробкою, виготовленням та випробуванням авіаційної та ракетно-космічної техніки...».

15. Прийняти Закон «Про військово-технічне співробітництво України з зарубіжними країнами», який визначить права і обов'язки суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності в сфері ВТС, лібералізує цю сферу, спростить процедуру отримання ліцензій та сприятиме розширенню експорту військової продукції з використанням нових форм і методів.

16. Створити підзаконні нормативно-правові акти, які б встановили спрощену систему конкурентного відбору та механізми використання лізингових операцій щодо модернізації наявного та впровадження нового устаткування на підприємствах ОПК в межах дії нового чинного Закону «Про державне оборонне замовлення».

17. Забезпечити практичне виконання Законів «Про державну підтримку космічної діяльності», «Про державну підтримку підприємств, науково-дослідних інститутів і організацій, які розробляють та виготовляють боєприпаси, їх елементи та вироби спецхімії» та інших законів з питань забезпечення діяльності оборонних підприємств.

Запропонований комплекс системних заходів у сфері ОПК дозволить стабілізувати економічний стан оборонних підприємств, прискорити реформування власності та створити нові інноваційні структури, підвищити конкурентоспроможність оборонних підприємств та реально зміцнити обороноздатність держави. Без реалізації цих заходів та завдань ОПК приречений на стагнацію і остаточне руйнування.

Регіональний філіал у м. Дніпропетровську

(В. Шеховцов, Р. Боднарчук, А. Герасимов,
О. Шевченко, О. Шаталова, О. Куплевацька)

Досвід Росії щодо зміни форми власності підприємств ОПК

Уже у 1992 році в Росії було приватизовано НТК «Союз» (обсяг оборонного замовлення на той час – 95,7 %), Іркутське авіаційне об'єднання (85,1%), машинобудівне КБ «Граніт» (85,4 %), Московський гелікоптерний завод ім. Міля (44,4 %). У 1996 році європейським консорціумом «Аріан-спейс» (15 % акцій), французькою фірмою «Аероспейсьяль» (35 %), Російським космічним агентством (25 %) та Самарським конструкторським бюро «Прогрес» (25 %) було створено спільне підприємство «Старсем». Франція таким чином отримала доступ до російських носіїв, на які існував попит, а Росія – фінансову підтримку та вихід на міжнародний комерційний космічний ринок. НВО «Енергія» було перетворено у ВАТ «Ракетно-космічна корпорація «Енергія» ім. С.П. Корольова з державною часткою капіталу 32,22 % (у вигляді звичайних акцій). НВО «Енергомаш ім. Академіка Глушко» перетворено у ВАТ з однойменною назвою й державною часткою статутного капіталу 80 %.

Наприкінці 2006 року було прийнято федеральну цільову програму «Развитие ОПК на 2007-2010 годы и на период до 2015 года». Для реалізації федеральних цільових програм (ФЦП), які виконуються в інтересах розвитку ОПК, передбачалось на 2007 рік ~ \$ 2,86 млрд. Заплановано створення корпоративного базису ОПК у формі 50-60 конкурентоспроможних диверсифікованих інтегрованих структур (холдингів). Рішення Президента та уряду Росії щодо створення 24 з них прийнято. За попередніми даними ІС мають об'єднати близько половини підприємств ОПК Росії. Враховуючи виключно державну вагу зміни форми власності державних підприємств, планується створення спеціальної Програми державного регулювання структурної перебудови ОПК.

На кінець 2007 року відносна кількість акціонованих підприємств коливалась у межах 30-80 % (авіаційна, електронна – до 80 %, звичайних озброєнь – до 40 %, ракетно-космічна, боєприпасів та спецхімії – до 30 %).

Загальна кількість акціонерних товариств склала 389 одиниць. У тих із них, які створюють стратегічну продукцію, державі належить контрольний пакет, або 100 % акцій. Наприклад, в авіаційній галузі у 16 акціонерних товариств держава володіє 100 % акцій, у 18 – має контрольний пакет акцій, у 51 – блокуючий пакет акцій; менше 25 % акцій – у 15 акціонерних товариств (табл. 1.).

Прикладом ринково-орієнтованої інтегрованої структури слугує корпорація «Ростехнології», створена в 2007 році. На баланс корпорації передано

Галузі ОПК	Акціонерні товариства			Участь держави в акціонерному капіталі				
	Всього	ВАТ	ЗАТ (ТОВ)	0%	<25%	Блок пакет	Контр пакет	100 %
авіаційна	173	163	10	73	15	51	18	16
ракетно-космічна	31	30	1	9	4	7	4	7
електронна	89	84	5	59	12	3	6	9
звичайних озброєнь	69	63	6	32	7	18	8	4
боєприпасів і спецхімії	27	25	2	13	1	5	1	7

Табл. 1. Обсяги участі держави в акціонерних товариствах основних галузей ОПК Росії.

активи ФДУП «Рособоронекспорт», його дочірніх підприємств – «ВСМПО-Авиасма», «Автоваз», «Росспецсталь», «Оборонпромаш», а також активи приблизно 400 оборонних підприємств. Корпорація «Ростехнології» складається з 24-х холдингів, з яких 17 матимуть оборонний профіль. У холдингах, які вироблятимуть стратегічну продукцію, держава матиме контрольний пакет акцій. Одним з основних напрямів діяльності корпорації стане міжнародне ВТС з використанням ринкових механізмів у сфері спільного створення ОВТ. Корпорація матиме також право на постачання ОВТ збройним силам за державним оборонним замовленням.

Основна ідея створення корпорації «Ростехнології» полягає, зокрема, в забезпеченні мультиплікативного ефекту в сфері ВТС з іноземними країнами за рахунок об'єднання систем маркетингу, представництв та активів ФДУП «Рособоронекспорт» та його дочірніх підприємств з

можливостями оборонних підприємств при більш широкому їх залученні до ВТС.

Правове положення, мета діяльності, повноваження, основні функції, порядок формування майна корпорації та особливості управління визначено федеральним Законом від 23.11.2007 р. № 270-ФЗ «О государственной корпорации «Ростехнологии» з уточненнями у 2011 році.

На початок 2011 року структурна реформа ОПК в основному завершена (створено близько 50 інтегрованих структур, які виробляють майже 60% продукції ОПК).