

Регулювання закупівлі, експорту/імпорту озброєнь і військової техніки в Україні. Особливості і шляхи удосконалення

Під редакцією Валентина Бадрака

Доповідь Центру досліджень армії, конверсії та роззброєння,

Січень 2017 р.

Передмова

Війна Російської Федерації проти України, окупація українських територій та закріплення на них російських та змішаних (створених з найманців на базі російського ядра) угруповань створює стійку тенденцію воєнної загрози Україні. Враховуючи потужність ворожої Росії та використання Кремлем усього спектру впливів на Україну, саме створення належної системи воєнного стримування на базі технологічних переваг (разом з іншими механізмами протидії) надає Україні можливість подальшого розвитку в умовах всебічного тиску та агресії. Така ситуація вимагає суттєвого удосконалення як безпосередньо системи переозброєння Збройних Сил України та інших військових формувань, так і суміжних сфер, що мають відношення до озброєнь та технологій подвійного використання. До таких сфер належить передусім регулювання закупівель озброєнь і військової техніки (ОВТ) в межах державного оборонного замовлення, а також питання регулювання експорту/імпорту озброєнь і військової техніки в Україні як форми отримання оборонними підприємствами валютних надходжень та технологій оборонного і подвійного призначення.

Крім того, світова практика свідчить, що загалом виробництво зброї та військової техніки в Україні має важливе значення не тільки для сектора

безпеки держави, але також і для зростання економіки в цілому, покращення міжнародного іміджу держави. Це відбувається внаслідок передусім трьох ключових чинників:

по-перше, оборонна промисловість, або оборонно-промисловий комплекс (ОПК) є високотехнологічним сектором, і його розвиненість є візитною карткою держави (*як, наприклад, здатність виробляти літаки або ракети-носії*);

по-друге, розвиток ОПК передбачає обмін сучасними технологіями на ринку та відчутний вплив на міжнародній арені (*саме таким є сучасний досвід Туреччини, ПАР, Польщі*);

по-третє, протягом останніх двох-трьох десятиліть суттєво набрала обертів тенденція «перетікання» оборонних технологій у цивільний сектор та цивільних – у оборонний сектор (*наприклад, таке технологічне досягнення як відновлення матеріалів шляхом напилення спочатку використалося для відновлення лопаток двигуна винищувача, а потім вже було використано при модернізації бульдозерів*).

У цій доповіді досліджуються особливості регулювання закупівлі, експорту/імпорту озброєнь і військової техніки в Україні шляхом аналізу існуючої практики закупівлі та стану системи управління закупівлі.

I. ІСНУЮЧА ПРАКТИКА ЗАКУПІВЕЛЬ ТА ЕКСПОРТУ ОВТ

A. Особливості регулювання закупівлі ОВТ для потреб Збройних Сил (ЗС) та інших військових формувань України

Україна, незважаючи на значний потенціал ОПК та серйозні національні традиції, тривалий час йде шляхом втрати цього надбання.

Ключовими проблемами залишаються питання управління ОПК, використання ініціатив приватного сектора, залучення іноземних та приватних інвестицій, приватизація частини комплексу. ***На цей час склався вражаючий дисбаланс у розвитку ОПК, пов'язаний із тим, що в середині комплексу діють непрозорі, занадто утаємничені та орієнтовані переважно на державні підприємства, умови.***

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

Слід відзначити парадоксальність ситуації з українською оборонною промисловістю: за всіма канонами в українську оборонну промисловість за умов війни за два роки повинні вливатися мільярдні інвестиції, але, всупереч з логікою, владою не було зроблено реальних кроків для формування нової системи військово-технічної політики держави. Українська філософія переозброєння, та відповідно й система закупівель ОВТ має певні обмеження – внаслідок достатнього ресурсу, стриманості іноземних (зокрема, західних компаній) щодо передачі технологій і продажу ОВТ Україні, та й власне лише частковою готовністю української влади до розгорнутого військово-технічного співробітництва (ВТС) з іноземними державами та імпорту ОВТ як частини ВТС. Отже, через згадані обмеження вона базується на поставках у ЗСУ та інші збройні формування лише того, що здатні виробити національні підприємства ОПК.

При цьому значна частина державного оборонного замовлення (ДОЗ) спрямовується до ДК «Укроборонпром». Однак варто зазначити, що останнім часом (особливо, з початком війни Росії проти України) кількість приватних

підприємств, яких до кінця першої декади міленіуму налічувалося не більш як чотири десятки, збільшилася втричі та вже перевищує кількість державних підприємств ОПК. За офіційними даними, якщо в 2015 році понад 60% ДОЗ припадало на «Укроборонпром», то у 2016-му — лише 38%. У офіційно наданих цифрах — «Укроборонпром» освоїв в 2016 році 4,4 млрд. грн з 13,5 млрд. грн.¹ При цьому варто зауважити, що в країні існує система прихованого лобізму, зокрема, певної кількості приватних підприємств, які або належать представникам влади, або «специфічно» нею контролюються.² Крім того, існує ще не менше десятка приватних структур, які довели здатність виробляти конкурентоспроможну й рідкісну номенклатуру ОВТ. Крім того, досить часто вартість тих самих робіт на державному підприємстві коштує значно дорожче, ніж на приватному. Зокрема, за неофіційною інформацією, вартість однакової модернізації танку в 2016 році державне підприємство оцінювало у 17 млн грн., тоді як на приватному — тільки 7 млн грн.³

Водночас, ще однією особливістю українського ОПК є те, що він не здатен забезпечити левову частку потреб ЗСУ, причому в найважливішій номенклатурі ОВТ і послуг (у грошовому еквіваленті це не менше 60—70%). Так, Україна ніколи не виробляла й не виробляє бойових літаків, комплексів протиповітряної оборони, корабельного озброєння, ударних і оперативно-стратегічних та оперативно-тактичних безпілотних авіаційних комплексів (БАК), бойових вертольотів, значної частини авіаційного керованого озброєння, переважної більшості боєприпасів, стрілецької зброї і ще багато чого. І це означає, що вибір способу забезпечення сил оборони (ЗСУ та інших формувань) в цих потребах повинен вирішувати міжвідомчий

¹ Щоправда, внаслідок утаємниченого ДОЗ, відповідної Державної програми з розвитку ОВТ та вкрай низького рівня парламентського і громадського контролю перевірити надані дані не є можливим.

²http://gazeta.dt.ua/internal/oboronno-potomkinskiy-kompleks-abo-pro-osoblivosti-pereozbroyennya-nashoyi-armiyi-_.html.

³База даних ЦДАКР.

орган, з урахуванням виразно виведеного Генштабом ЗСУ переліку пріоритетів, аргументованих висновків інституту генеральних конструкторів і науково-технічної ради (остання може формуватися з директорів оборонних підприємств, економістів, провідних профільних учених).

До зазначеної проблеми слід додати вже згадуваний брак ресурсів та існування спецфонду, який частіше за все, не працює. Наприклад, в середині 2016 року міністр оборони України Степан Полторак заявляв про можливе недофінансування потреб оборони обсягом 6,5 млрд грн., у зв'язку, згідно з неофіційною інформацією, з чим з ДОЗ на утримання особового складу ЗСУ було перекинуто близько 500 млн грн.

Отже, система закупівлі та її спосіб формування й виконання ДОЗ знаходиться у залежності від системного недоліку у побудові українською владою трикутника «ЗСУ (розвиток)—ОПК (ефективне використання можливостей)—Експорт/імпорт ОВТ (результативна участь держави на світовому ринку озброєнь)». А саме, досі Україна не позбулася старого принципу, коли на вершині трикутника були саме прибутки від експорту ОВТ, а не розвиток ЗСУ.⁴ Зокрема, у *де-факто* воєнний час в Україні залишається ситуація, коли деякі сучасні ОВТ у першу чергу спрямовуються на експорт, і лише потім – у ЗСУ. Наприклад, така ситуація склалася із поставками нових танків «Оплот».⁵ І лише в січні 2017 року Кабінет міністрів

⁴Тут, безумовною перешкодою ще є проблема бачення розвитку ЗСУ, але цей аспект виходить за межі дослідження.

⁵ЦДАКР підтримав необхідність виконання Україною зовнішнього контракту та залишитися постачальником військової техніки у світі, не втратити ринки, які їй вдалося здобути. Однак, якщо б ДК «Укроборонпром» активніше реалізовував програму серійного виробництва танків, вони могли б опинитися і країні-імпортерів, і в ЗСУ. Підходи ЦДАКР формувалися так: якщо брати ситуацію на момент, коли це питання виникло, на початку минулого року, то потреба тоді була в тому, аби радше отримати значну кількість модернізованих танків «Булат», ніж отримати одиниці танків «Оплот», які є більш коштовними, складними в управлінні, в експлуатації. Щоб їх опанувати потрібен певний час підготовки на тренажерах. Тут ситуація приблизно така, як з корветом. Знищення одного такого танку могло бути катастрофічним для психологічного сприйняття в українській армії на той час. Але це лише один епізод. Якщо брати серйозну державницьку позицію, то, безумовно, новітні танки потрібні українській армії. Потрібно було б налагодити їх серійне виробництво у такий спосіб, щоб вистачало і для зовнішнього контракту, і для ЗСУ. Колись завод ім. Малишева виробляв до 600 танків щорічно.

України прийняв рішення щодо виготовлення за державними гарантіями (вперше в історії України) нових літаків, керованих ракет і танків «Оплот» за в інтересах Збройних Сил – в межах ДОЗ.⁶

Інша ділянка напруження - ознаки конфлікту військового відомства з ДК "Укроборонпром". Одним з елементів наявної побудови системи закупівель є замовлення ОВТ військовим відомством через ДК "Укроборонпром" (вірніше, через спеціальних експортерів, що знаходяться у його складі). А також вже згаданий штучний лобізм, що сам по собі став наслідком «ручного управління» сектором безпеки. Зокрема, багато фахівців переконані, що розвиток Національної гвардії України (НГУ) та спецпідрозділу Нацполіції КОРД, організовано набагато краще (і з більшими витратами), ніж ЗСУ (хоча лише ЗСУ нині на лінії зіткнення з противником на сході України). Але при цьому відсутність транспарентності з тендерами на закупівлі та відсутність належного нагляду (парламентського та демократичного цивільного контролю) за сферою закупівлі створили умови для зловживань. У якості типового прикладу наводиться випадок, коли 10 броньовиків «Варта-2», придбані в травні цього року для потреб спецпідрозділу Нацполіції КОРД, були відбраковані і відправлені виробникові на доопрацювання. При цьому, ця військова техніка була куплена за державні гроші у фірми «Українська бронетехніка», що не має власних виробничих потужностей. Більше того, НГУ підписала договір на поставку ще 40 автомобілів «Варта-2» – на безпрецедентних і не вигідних для країни умовах 100% передоплати. Таким чином, з державної скарбниці було сплачено 286 млн. грн за поставку цієї техніки.⁷ Досить дивно, але за

⁶Уряд України надав державну гарантію по кредиту ДП "Завод ім. Малишева" (Харків) на суму 1 млрд 83,59 тис. грн., для виготовлення танків БМ "Оплот". Згідно з постановою Кабінету міністрів №1083 від 25 грудня, оприлюдненому в п'ятницю ввечері, плата за надання гарантії складає 0,001% річних суми гарантійних зобов'язань.

⁷http://antikor.com.ua/articles/141507-broneviki_nardepa_pashinskogo_okazalisj_brakovannymi.

неофіційною інформацією, незважаючи на такі вражаючі технічні проблеми БМ «Варта» та попри невиконання підприємством «Українська бронетехніка» своїх зобов'язань, наприкінці 2016 року НГУ уклала з ним новий контракт на додаткові поставки ще 39 машин до кінця березня 2018 року. Під державні гарантії! До того ж, вартість однієї машини (орієнтовно 7 млн 150 тис. грн.) фахівці вважають дещо завищеною.

Але така ситуація, як з інжиніринговою фірмою «Українська бронетехніка», складається лише навколо підприємств, володіння якими пов'язують із впливовими політиками або чиновниками. Зокрема, чимало ЗМІ вказувало на безпосередній зв'язок з фірмою «Українська бронетехніка» народного депутата Сергія Пашинського (наприклад, Федор Орищук, у статті ІА «Главком» «Два часа с Сергеем Пашинским. Неопубликованное интервью», 01.02.2016).⁸ Решта ж підприємств приватного сектору ОПК живе сама по собі й дедалі більше налягає на експорт зброї, оскільки можливості приватників у галузі поставок для ЗСУ/НГУ залишаються ефемерними. Перевага без особливих пояснень та урахування якості ОВТ до 2017 року надавалась державним підприємствам. Наприклад, Міністерство оборони України (МОУ) свого часу обрало тактичну бойову колісну машину (ТБКМ) «Дозор-Б» переважно через те, що його розробник та виробник є державними підприємствами.⁹ Хоча в «Укроборонпромі» запевняли, що державний «Львівський бронетанковий завод» (основний виробник ББМ «Дозор-Б») готовий виробляти щороку понад 100 бронеавтомобілів даного типу, у ЗСУ потрапило лише 10... У то й же час, приватне НВО «Практика» продемонструвало оновлений бронеавтомобіль «Козак-2», який пройшов в тому числі випробування на стійкість до вибухів відповідно до норм НАТО (удар, еквівалентний 6 кілограмам тротилу). Підсумки випробувань

⁸<http://glavcom.ua/articles/37644.html>.

⁹Хоча з середини 2016 року внаслідок чисельних технічних проблем розглядає варіант призупинення процесу прийняття на озброєння, <http://defence-ua.com/index.php/statti/940-dozor-b-biy-z-tinnyu>.

продемонстрували високий рівень захисту бійців¹⁰. Цікаво, що МВС закупило 70 БМ «Козак», у той час як МОУ так і не прийняло такого рішення. Отже, в умовах непрозорих рішень це виглядає результатом штучного лобізму, без урахування якостей броньованих машин.

Сумнівними в таких умовах для приватників стають і ініціативи у сфері розробок нових і модернізації наявних ОВТ. Ось досить показовий епізод з життя ОПК, насправді типовий в умовах «ручного управління» сектором безпеки. Мова про те, що ПАТ «АвтоКрАЗ» у серпні 2016 року відкрито звинуватило радника президента Юрія Бірюкова в лобіюванні інтересів фірми бізнес-партнера Петра Порошенка — першого заступника секретаря РНБОУ Олега Гладковського. (Бірюков, зокрема, наполягав на низькій якості продукції та зриві термінів поставок автомобілів для МОУ, що «АвтоКрАЗ» пов'язав із запланованою закупівлею для армії автомобілів корпорації «Богдан».) До речі, в Україні вже більше десятка модифікацій військових автомобілів, а про уніфікацію ніхто досі й не згадав.

Схожий приклад ігнорування потенціалу приватних підприємств ОПК — реакція ДК «Укроборонпром» на створення на ПАТ «Мотор Січ» виробничої лінії редукторів. За свідченням одного з менеджерів підприємства, замість підтримки створення замкненого циклу виробництва вертольотів у державному концерні вирішили... створити дублююче виробництво цих же редукторів на одному з держпідприємств.

З іншого боку, МОУ вже фактично вийшло на самостійну ініціативну взаємодію з вітчизняними приватниками, хоча це здебільшого все ще млявий процес¹¹.

¹⁰<http://mmr.net.ua/autoworld/19190>.

¹¹Скажімо, директор НВФ «Адрон» Микола Архипов каже, що за реальної потреби ЗСУ в новому керованому авіаційному озброєнні військові не поспішають проводити випробування створеної підприємством керованої

Слід визнати, що всередині ОПК України досі домінують непрозорі, неконкурентоспроможні для «ненаближених» умови. За даними МЕРТ, 95% номенклатури ОВТ закуповується в рамках ДОЗ без конкурентних процедур. Тому менеджери західних оборонних компаній, що вивчають можливості, роботи на українському ринку, поки що стримано ставляться до перспективи інвестицій, оскільки їм пропонують неприйнятні форми співпраці. Так само, західні оборонні компанії болісно сприймають пропозиції щодо проектів, у яких 51-відсотковий пакет має належати Українській державі. Викликає у західних партнерів здивування й те, що в Україні не заведено платити роялті розробникові ОВТ. Та й захист інвестицій — процес непередбачуваний. Ось основна причина того, що спільні проекти з виробництва зброї на взаємовигідних умовах поки що залишаються перспективою ВТС. Для цього просто не створено умов.

Дивно, але й усередині ж держава замість того, щоб використовувати гнучкі можливості приватних компаній, притискає їх непосильним пресом умов. Так, згідно з постановою Кабінету міністрів України від 8 серпня 2016 року №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» визначено: «Під час розрахунку ціни прибуток визначається суб'єктом господарювання на основі розрахованої величини прибутку, що забезпечує умови ефективної діяльності суб'єкта господарювання з урахуванням витрат на сплату податків та зборів, а також відсотків за кредитами.

При цьому прибуток у складі ціни не може перевищувати 5% витрат суб'єкта господарювання на придбання комплектувальних виробів

(напівфабрикатів), робіт (послуг) у інших суб'єктів господарювання, а також 30% решти витрат у складі виробничої собівартості продукції (робіт, послуг), крім випадку, передбаченого абзацом третім цього пункту».

В той же час, не суб'єкт господарювання, як того вимагає постанова Кабінету Міністрів України від 27.04.2011 №464, а МОУ самостійно, без будь-якого погодження встановило рівень прибутку в документі, затвердженому міністром оборони – «Методичних рекомендаціях щодо єдиних підходів під час застосування окремих положень, визначених постановою Кабінету Міністрів України від 08.08.2016 №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» (надалі Методрекомендації). Зокрема, п. 1 Методрекомендацій передбачено, що під час укладання та виконання договорів (державних контрактів) рівень прибутку встановлювати:

«...на виконання науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт, на закупівлю нового озброєння та військової техніки, на ремонт озброєння та військової техніки, на їх модернізацію – 1% вартості витрат на закупівлю комплектувальних виробів (напівфабрикатів), робіт (послуг) у інших суб'єктів господарювання та до 20% решти витрат у складі виробничої собівартості продукції (робіт, послуг);

на закупівлю озброєння, військової техніки та запасних частин до неї за імпортом через уповноважені організації – до 5% ціни виробника продукції (як постачальницька винагорода»).

Приміром, директор НВП «Атлон Авіа» Артем В'юнник (розробник і виробник БАК «Фурія») каже, що при поставках партії БАК МОУ в 2015 році

прибуток становив 2,8%, а податки — 5%. То ж держава робить економічно не вигідним співробітництво з нею у сфері поставок ОВТ.

За даними МЕРТ, в Україні в середині 2016 року було на обліку 166 державних і 92 приватні підприємства, однак саме приватний сектор найбільше виробляє продукції і надає послуг. А саме: 133 оборонні підприємства перебувають у віданні ДК «Укроборонпром» (з них 6 спецекспортерів, тобто посередників збройової торгівлі, крім того, майже півтора десятка заводів і КБ де-факто перебувають на окупованій Росією території). Значною частиною оборонних підприємств володіють Державне космічне агентство України (ДКАУ) — майже 12 підприємств — і МОУ — 8 профільних заводів, в основному підприємства з відновлення озброєнь і військової техніки. Деякі підприємства належать окремим міністерствам (наприклад, чотирма управляє МЕРТ, два у віданні МВС тощо).

Варто підкреслити, що кількість нових гравців ОПК стрімко зростає саме за рахунок приватного сектору. У МЕРТ є здорові ініціативи забезпечити рівні права приватних і державних підприємств — у вересні на розгляд експертам навіть подали проект Стратегії розвитку оборонно-промислового сектору до 2020 року. Заплановано лібералізацію експорту-імпорту ОВТ, приватизацію низки заводів і навіть державну підтримку прикладних досліджень і горезвісне державно-приватне партнерство. Але за всіх плюсів намірів експерти не побачили можливості їх реалізувати.

Наразі ж постійно удобрювався ґрунт для «тотальної імпортизації», при цьому в умовах непрозорого прийняття рішень. Для прикладу: МОУ в 2015 році закупило 5 БАК мікрокласу вартістю 270 тис. євро кожен. Фахівці стверджують, що технічні характеристики тієї ж «Фурії» у кілька разів перевищують ТТХ закуплених БАК, а вартість вітчизняного виробу вдвічі

нижча. Втім, загальні закупки військовим відомством БАК такі мізерні, що й цифру небажано озвучувати. Скажемо тільки, що «Фурії», які чудово зарекомендували себе на фронті, у 2016 році не закуповуються. Ба більше, в недавно затверджених Генштабом змінах до ДОЗ БАК «Фурія» для Ракетних військ і артилерії (фактично БАК — навідник і коректувальник артилерії) прописаний у закупках за спецфондом. Тобто шанс цих безпілотників потрапити у війська, попри вкрай високу потребу, фактично мінімальний. Загалом же, керівники приватних підприємств свідчать: для закупівлі іноземних ОВТ у МОУ досить подати офіційний «інвойс», і «відомству все одно, яка вартість, коли є рішення закуповувати ОВТ». Якщо ж ідеться про закупівлю вітчизняних ОВТ, негайно починається низка нескінченних перевірок, супроводу, приймань...

Отже, наріжним каменем філософії переозброєння є факт, що війна не зробила проблему посилення обороноздатності пріоритетним напрямом для влади. Правда, чітко визнати це самі представники влади не готові. Тому часто суспільство підгодовувалося прожектами і «фейками». Варто зауважити: військово-політичне керівництво розглядало необхідність позбутися управлінської надбудови над підприємствами, створеної ще командою Януковича для витягування ресурсів з ОПК. Але в середині 2016 року воно все ж не прийняло ідею створити в уряді Державне агентство (з питань ОПК і ВТС або з питань ОПК і космосу — байдуже). Через це у сфері закупівлі ОВТ досі мають місце спорадичні неаргументовані рішення. Якщо в 2014 році помилкові рішення були фактичною проекцією воєнного часу (як, наприклад, ганебна закупівля старих британських машин Saxon), у 2017 році з'явилися необґрунтовані й тому сумнівні проекти розробок нових ОВТ. Наприклад, ідея розробити для ЗСУ бойовий літак, що експерти назвали

«найшкідливішим для держави прожектором».¹² Шкідлива ця ідея передусім тому, що підриває віру в справді важливі проекти, наприклад створення ракетної зброї. Шкідлива тричі тим, що у посадових осіб з'являється спокуса витратити солідні гроші на розробку, яка, скоріш за все, ніколи не буде реалізована, та за яку ніхто ніколи не відповість в умовах «ручного» режиму управління). Або проекти, названі «фейковими». Скажімо, вертоліт Мі-24П1, представлений в 2016 році як «новий», насправді є не дуже новою версією модернізації (після модернізації бойові можливості старого радянського Мі-24 зросли за рахунок встановлення двигунів, станції «Адрос» КТ-01АВ для захисту від ПЗРК із ракетами з ІК-головкою самонаведення, модернізованого авіаційного стрілецького прицілу та лазерної системи формування прицільної марки). Але ця версія описана в книжці Сергія Згурця «Зброя України», що була видана в 2013 році. Крім того, в цій же книжці вказано, що це «мала» модернізація українських Мі-24, а «велика» — все ще в дорозі. Бо проект Мі-24ПУ2, що його мав реалізувати й не реалізував концерн, передбачає заміну штатних застарілих радянських керованих ракет «Штурм-В» новим вітчизняним комплексом керованого озброєння «Бар'єр-В» (ДККБ «Луч»). І інтегрована цілодобова французька оглядово-прицільна система OLOSP-410LI з тепловізійним та телевізійним каналами компанії Sagem. Отже, у даному випадку йдеться про наслідки занадто низького рівня парламентського та демократичного цивільного контролю. А також низького рівню відповідальності посадових осіб.

Тому що, коли ані суспільство, ані експерти (внаслідок грифу таємності ДОЗ і Держпрограми розвитку ОВТ), ані промисловці приватного сектору не можуть доводити свої думки, в умовах непрозорого прийняття рішень можуть мати місце зловживання або принаймні помилкові рішення.

¹²Ось оцінка генконструктора літакобудування України Дмитра Ківи п'ятирічної давності: «Якщо ми хочемо витратити мільярди й 10 років роботи на створення гіршої копії російського аналога, це, в принципі, можна. Але навіщо?»

Розглянемо ще один приклад — розробку та створення вітчизняного БАК. Аеродинамічно схожа літаюча модель багатофункціонального безпілотного авіаційного комплексу «Горлиця» була представлена наприкінці серпня 2016 року як «нова зброя України». Насправді виявилося, що ДП «Антонов» здатне виробляти тільки планер, що становить не більше 20% БАК. Про якісь корисне навантаження, автопілот, канал передачі інформації тощо не може бути мови. То ж, на розвиток БАК було заплановано виділити досить солідні ресурси (у рамках засекреченої програми). Тобто, у кращому разі, 80% БАК закуплять за кордоном, причому успіх задуму більш ніж сумнівний: Україна ніколи не розробляла й не виробляла таких систем. До речі, хто відповідатиме за реалізацію проекту? Як раз у цей час (з 1 жовтня 2016 року на ДП «Антонов» ліквідували посаду генконструктора літакобудування). Багато хто з фахівців переконаний, що це невірне рішення влади, оскільки залучення приватного підприємства до такого проекту надало б більш потужний поштовх до розвитку БАК, а вітчизні приватні інвестиції в разі започаткування справжнього державно-приватного партнерства прискорили б розвиток вітчизняних БАК.

Питання управління державними підприємствами, які беруть участь у виконанні ДОЗ — окрема тема. Наприклад, немає обґрунтування, навіщо ДП «Антонов» - самодостатнє підприємство і одночасно бренд країни, - підпорядкували Держконцерну «Укроборонпром».

Без перебільшення, відкриті на початку 2016 року ракетні програми є світлою плямою переозброєння. І свідчення, що навіть в умовах, коли замість системи прийняття рішень існує специфічна форма обговорення рішень представниками влади. Звісно, розуміння необхідності ракетних розробок (йдеться про справді перспективні проекти «Вільха» і «Нептун») — результат не особливої прозорливості окремих людей, а наявність самих проектів у

столичному ДККБ «Луч». Більше того, зразок ракети (який став згодом «Нептуном») успішно випробуваний ще в березні 2013 року, але чомусь чекав свого часу до січня 2016 року — як мінімум, два роки простою в умовах війни та необхідності створити зброю стримування. Однак той факт, що Україна здатна створити таку зброю без зовнішніх партнерів, а також необхідність відносно невеликих інвестицій вирішили справу.

Декілька слів варто сказати про побудову пріоритетів переозброєння, позначивши, що головною метою для ЗСУ має стати здатність до безконтактної війни, і відповідно мати як засоби виявлення і цілевказівки, так і засоби ураження. Однак українська армія отримує переважно те, що виробляє вітчизняна оборонна промисловість, проте системного військово-технічного співробітництва із західними структурами, що дозволило б отримувати комплектуючі і технології, ми не спостерігаємо. Для ЗСУ було б сприйнятливо зосередитися на таких завданнях: глибока модернізація засобів протиповітряної оборони, авіатехніки та РСЗВ, забезпечення армії і гвардії сучасними системами зв'язку та АСУ, створення ракетного щиту з уніфікованих мобільних ракетних комплексів з можливістю ураження на відстані понад 500 км, сучасне оснащення та озброєння Сил спеціальних операцій та структур спецпризначення, а також створення умов завдяки ВТС для масштабного виробництва різнофункціональних БЛА, включно ударних. Головне, щоб Генштаб ЗСУ грав провідну роль у розставленні пріоритетів та вимагав забезпечувати військо тими ОВТ, що потрібні для організації належної оборони, а не тими ОВТ, що оборонна промисловість здатна виробити.

Наприклад, військово-політичним керівництвом країни на початку 2016 року було проголошено бажання, щоб для Повітряних сил ЗСУ розроблялися й закуповувалися модернізовані літаки, вертольоти, щоб створювався

зенітний ракетний комплекс середньої дальності, модернізувалися наявні ЗРК, засоби радіолокації, станції оптоелектронного придушення, для Військово-морських сил закуповувалися морські засоби ураження і бойові кораблі, броньовані артилерійські й ракетні катери.¹³ Експерти зауважують, щоб ці ідеї стали життєвими, потрібна ефективна вертикаль управління в уряді. Протягом багатьох років прийняття ДОЗ відбувалося із затримками, тому фахівці наполягали на необхідності внесення змін у відповідний Закон України.

2016 рік може слугувати певною ілюстрацією проходження рішень. Так, 27 січня 2016 року вітчизняний РНБО доручив Кабінету Міністрів розробити й затвердити до 5 лютого 2016 року постанову ДОЗ на 2016 рік. При цьому Верховний Головнокомандувач ЗСУ Петро Порошенко на засіданні РНБОУ вказав на необхідність розробити й закупити для Сухопутних військ ЗСУ ракетне озброєння в рамках проекту «Вільха», комплекси крилатих ракет на основі технічних рішень проекту «Нептун», нові зразки артилерійських систем, високоточні ракети й боєприпаси, протитанкові ракетні комплекси, нові засоби автоматизації артилерійських підрозділів, автоматизовані комплекси розвідки. Особливу увагу Президент звернув на безпілотні літальні апарати, зокрема ударні, бронетранспортери нового покоління, засоби зв'язку й управління, навігаційну апаратуру, технології та матеріали космічної розвідки.

У спосіб, який зараз розвивається переозброєння, Україна здатна забезпечити себе озброєннями приблизно на третину потреб армії. На практиці це означає, що українська армія отримуватиме бронетехніку, деякі високоточні системи ураження, артилерійські системи, але немає ніяких шансів, що українські ЗСУ отримають нові бойові літаки або глибоко

¹³http://gazeta.dt.ua/internal/zbrojove-viprobuвання-prezidenta-_.html.

модернізовані системи протиповітряної оборони. Причина об'єктивна — Україна ніколи не виробляла такі озброєння. Але це не означає, що цими питаннями не потрібно займатися на стратегічному рівні, причому не тільки із західними країнами, а й іншими високотехнологічними країнами — як Ізраїль, Китай чи ПАР. Той же Китай, який раніше купував у України технології, сьогодні перевершує Україну на порядок.

Сильні вітчизняні сектори — це радарні технології виявлення і спостереження. Крім того, варто згадати, що в цій сфері Україна отримує допомогу від американської сторони, що тактично правильно, але стратегічно — варто створювати усі можливості розвивати свої технології за рахунок організації нових виробництв. Високоточні засоби ураження невеликої дальності — також досить розвинута сфера. Відбулася також модернізація артилерійської системи, є підстави казати про можливість створення крилатої ракети. Створено сучасну бронетехніку — вітчизняна школа відбулася. Є також потужна колісна техніка. Є можливості до створення легкої морської техніки, тобто це катери, ракетні катери. Україна здатна виробляти й гелікоптери, зокрема військового призначення. В авіаційному сегменті Україна не може розраховувати на розвиток без серйозної допомоги ззовні. Це стосується як безпілотних комплексів, так і високотехнологічних елементів, як, скажімо, теплові зорів.

Вагомим елементом модернізації системи закупівель мала б стати повна передача прав замовнику щодо здійснення повного циклу закупівлі, без залучення спеціальних експортерів. Наприклад, фахівці порахували, що в разі закупівлі озброєння для українського безпосередньо військовим відомством зброя і обладнання подешевшає приблизно на 40%.

Окремим елементом закупівлі ОВТ для потреб ЗСУ та інших збройних формувань має стати реалізація угод щодо імпорту. Серед іншого, варто мати

на увазі, що певна кількість країн досить ефективно використовує для реалізації суміжних завдань.

Наприклад, Саудівська Аравія коштовною закупівлею американських та французьких ОВТ вирішує не тільки питання воєнної безпеки, але й політичної підтримки. Майже так само діє Польща, хоча її закупівлі американських ОВТ (передусім можна виділити закупівлю партії бойових літаків та партії крилатих ракет) більш розтягнуті у часі. Однак тривалий орієнтир на потужного союзника створив умови, коли сторони домовилися щодо використання польської території для розміщення об'єктів НПРО США. Іншою є військово-технічна політика Туреччини, яка не просто здійснює імпорتنі операції, а розвиває за їх рахунок власний ОПК – саме така стратегія є найбільш цікавою для України, яка має свій власний потужний ОПК. Такий самий шлях після 2008 року обрала Росія, яка намагалася за рахунок імпорту розв'язати питання технологічного відставання. Наприклад, за рахунок закупівлі Росії вдалося налагодити виробництво БАК та тепловізорів.

На останок слід зазначити, що прогрес у технічному оновленні війська напряму залежить передусім від розмірів фінансування цієї статті видатків. У 2017 році видатки Збройних Сил збільшено практично за всіма основними напрямками (у доларовому еквіваленті вони майже дорівнюють видикам 2016 року). Проте, трохи зросло фінансування на потреби розвитку озброєння. На створення новітніх зразків ОВТ, проведення НДДКР та розробку новітньої військової техніки спрямують 18% від оборонного бюджету, а це — 11,7 млрд. гривень (майже на 3,6 млрд грн більше, ніж торік). За попередніми підрахунками фахівців Департаменту військово-технічної політики, розвитку озброєння та військової техніки, такий обсяг фінансування дасть змогу постачати у військо більше як 10 тис. одиниць ОВТ й 3,5 млн одиниць боєприпасів. Серед них — легкі переносні

ракетні комплекси, автоматизовані комплекси звукової розвідки, модернізовані літаки, броньовані ремонтно-евакуаційні машини, броньовані санітарно-евакуаційні машини, тактичні бойові колісні машини. На підприємствах інших форм власності передбачено виготовити 91 одиницю ОВТ, зокрема, безпілотні авіаційні комплекси, модернізовані вертольоти, броньовані автомобілі, десантні катери, комплекси радіоелектронної боротьби з безпілотними літальними апаратами, постановники радіоперешкод, радіорелейні станції.

Б. Регулювання експорту/імпорту озброєнь і військової техніки в Україні

Україна, яка успадкувала близько 30% радянського ВПК, з самого початку своєї новітньої історії була «приречена» на присутність та активність на світовому ринку ОВТ. І цим завдавала неабиякого клопоту всім ключовим гравцям. Вашингтону — через потенційну небезпеку потрапляння ОВТ у зони напруження, Москві — у силу помітної конкуренції. Ось чому у жовтні 1996-го, було створено «Укрспецекспорт». Тодішній Секретар РНБОУ Володимир Горбулін, який курирував цю чутливу сферу діяльності, зазначав, що монополізація необхідна для «впорядкування збройової торгівлі». На той час у цьому була логіка: Тимчасова слідча комісія ВРУ в доповіді (оприлюдненій 1998 року) зазначила, що в країні критичними товарами та послугами (до виникнення «Укрспецекспорту») торгували 113 компаній, і мали місце певні порушення. Тобто заробляв будь-хто і на будь-чому.

То були часи становлення відносин зі США й оформлення держави на світовій координатній сітці. Компроміси здавалися логічними: ядерне роззброєння і надані гарантії безпеки (що здавалися непорушними), необхідність рятувати ракетно-космічну і літакобудівну галузі, а також зупинити стагнацію ще й танкобудування (вихід на «Морський старт»,

контракт з Іраном на передачу технології виробництва Ан-140 і доленосний танковий контракт з Пакистаном). До речі, укладена в 1996 році угода з Пакистаном на 640 млн дол. уперше вивела Україну в десятку експортерів зброї, закріпивши її право бути серед лідерів оборонних технологій.

Фахівці відзначали, що до кінця 2003 року в Україні сформувалося ядро оборонно-промислового комплексу країни. Підприємства, що пережили неоднозначні періоди існування (несподіване зникнення ДОЗ, обвальна конверсія, майже незворотна стагнація і гарячковий пошук нових партнерів на ринку, що стрімко змінюється), приступили до реалізації стратегії власного розвитку. Вистояли переважно заводи, які робили ставки виключно на власні сили. При цьому експорт ОВТ у цифрах не був вражаючим. Згідно з даними тодішнього генерального директора держкомпанії «Укрспецекспорт» Валерія Шмарова, в порівнянні з 2002 роком головний український спецекспортер збільшив зовнішньоторговельний оборот приблизно на 8-10%. Загальні обсяги реалізованої продукції військового і подвійного призначення не оприлюднювалися, хоча відомо, що найуспішніше дочірнє підприємство «Укрспецекспорту» - «Укроборонсервіс» - продав у 2003 році зброї і послуг на суму 756 млн грн, або понад 140 млн дол.¹⁴

На той час крім «Укрспецекспорту» і його дочірніх фірм, в Україні було ще кілька гравців, які мали право самостійної торгівлі зброєю та супутньою продукцією. Так, виробник авіаційного озброєння ДАХК «Артем» виконував контракти на поставку Індії авіаційних ракет Р-27 «повітря-повітря» для винищувачів Су-30МКІ, закуплених раніше в Росії. Інше держпідприємство - «НПК газотурбобудування «Зоря-Машпроект», що отримало статус самостійного гравця на ринку, постачало газові турбіни для військових кораблів Китаю, Індії, Сінгапуру, США, а також для В'єтнаму і

¹⁴Дзеркало тижня, № 4 (479) 31 січня 2004 року.

Греції – в рамках російських контрактів.¹⁵ До успішних гравців відносили АНТК ім. Антонова, Харківське державне авіаційне виробниче підприємство (ХДАВП), ВАТ «Мотор-Січ», Київський державний авіаційний завод «Авіант», ДП «Машинобудівний завод «ФЕД», ДП «Завод ім. Малишева», ЦКБ «Промінь», ДП «Завод «Арсенал» та деякі інші. Як бачимо, передусім на світовому ринку озброєнь прогресували державні підприємства. За оцінками ЦДАКР, частка «Укрспецекспорту» в обсязі збройного бізнесу перевищувала 80% від всіх українських поставок.

Водночас, приблизно з 2005 року спецекспортери розпочала більш активну співпрацю з низкою недержавних науково-промислових структур, робота яких почала потрапляти й у ДОЗ (чого раніше майже не траплялося), а перспективні вироби - на озброєння в силові структури країни. Найбільш плідною у 2005 році виявилася взаємодія з такими структурами як ХК «Укрспецтехніка» і науково-виробнича фірма «Адрон». Наприклад, до кінця 2005 року на озброєння української армії була прийнята «адронівська» станція оптико-електронного придушення «Адрос» КТ-01АВ, яка здійснює зрив захоплення цілі і відводить убік всі типи ракет з інфрачервоними головками наведення, включаючи переносні зенітно-ракетні комплекси.

Ще однією особливістю українського збройного експорту є те, що Україна була і залишається значним постачальником комплектуючих до озброєння і військової техніки. Зокрема, ВАТ «Мотор-Січ» завжди мало значні замовлення на авіаційні двигуни для гелікоптерів та учбово-тренувальні літаки.

Завжди працювали підприємства ОПК і у напрямку передачі технологій. Серед найбільших проектів слід згадати «Мотор-Січ» і «Зоря-Машпроект», які постачали технології Росії і відповідно Китаю. А

¹⁵База даних ЦДАКР.

також АНТК ім. Антонова, який передав технологію виробництва Ан-140 Ірану. Загалом, передача технологій майже завжди відбувалася без обмежень або перешкод. Так, Китаю було передано технології виробництва іонно-плазмених двигунів для ракет-носіїв, газових турбін для військових кораблів, В'єтнаму – технологію виробництва пороху і т.д. Хоча слід відзначити, що Держекспортконтроль інколи забороняв поставки з політичних причин. Наприклад, Венесуелі було відмовлено у постачанні літаків (через США), Пакистану – поставки двигунів для крилатих ракет (скоріш за усе, через позицію Росії).

Також Україна була завжди серйозним гравцем на ринку сервісних послуг з ремонту та модернізації – інколи обсяги продажу сервісних послуг сягали 10-15% у структурі загального річного експорту зброї. Наприклад, Україна брала участь у продовженні термінів експлуатації стратегічних ракетних комплексів Р-20 «Воєвода», за класифікацією НАТО «Сатана», а для Казахстану ремонтувала системи ППО С-300. Останній приклад показовий, оскільки виробником С-300 є Росія.

Так чи інакше, Україна міцно закріпилася на світовому ринку зброї, а до 2009—2010 років вийшла на граничні рекорди. Нагадаємо, що у 2009 році пакет замовлень «Укрспецекспорту» забезпечив зростання щорічних обсягів збройового експорту на 3 роки. Насамперед ідеться про контракти на модернізацію військово-транспортних Ан-32 для Індії (понад 400 млн дол.), про поставку партії малих десантних кораблів на повітряній подушці типу «Зубр» Китаю (315 млн дол.), нарешті, про поставки Іраку 6 Ан-32 (100 млн дол.) і 420 нових бронетранспортерів БТР-4 (460 млн дол.), а також поставки великої партії бронетранспортерів Таїланду. Плюс замовлення Таїландом партії танків «Оплот» і вагомі поставки газових турбін ДП «Зоря-Машпроект» для індійських ВМС і поставку ВПС Індії 100 двигунів

AI-20 сер. 5 для Ан-32 (вартістю близько 110 млн дол.). Тому коли SIPRI (Стокгольмський міжнародний інститут дослідження проблем миру) опублікував 2016 року п'ятирічний рейтинг з висновком, що Україна ввійшла до десятки найбільших країн — експортерів зброї (9-те місце в списку), йдеться саме про реалізацію перерахованих вище контрактів. Укладених, до речі, ще командою спецекспортерів під керівництвом генерального директора «Укрспецекспорту» Сергія Бондарчука (2005 – 2010 рр.). Інша річ — чи немає злого наміру в рейтингу SIPRI? Адже країні з такими серйозними збройовими потужностями (2,6% світового обсягу озброєнь) якось незручно з простягнутою рукою просити зброю у партнерів... Звичайно, SIPRI кривить душею. Не тільки тому, що у списку немає Ізраїлю, який торгує в кілька разів активніше за Україну. А й тому, що нагадування про збройовий потенціал України саме зараз дуже вигідне Москві, яка шукає нового формату відносин з Вашингтоном. Утім, мова не про це, а про перспективи Києва на збройовому ринку.

Однак, враховуючи значні зміни геополітичного середовища і самого світу, з 2015 року активно обговорюється нова ідеологія ВТС України з іноземними державами. Спробуємо надати аргументи щодо необхідності та передумов таких змін.

Перший. Традиційні ринки і здобуті можливості. Тим, хто вказує, що в країні війна і всі сили необхідно кинути для переозброєння, зауважу: робота на світовому ринку — це жива валюта, яка дає в умовах обмеженого ресурсу реальні оборотні кошти, які підприємство може використати для розширення поставок у ЗСУ/НГУ. Ось живий приклад: приватна компанія «Практика» на ринку 20 років, демонструє бронемашину «Козак-2М», яка істотно переважає «Дозор», що його просуває «Укроборонпром», а МОУ ще не придбало жодної такої машини — переважно через брак ресурсів. Інший приклад:

також приватне підприємство «Проксімум» вказує, що для ЗСУ в рамках ДОЗ досить його 10 виробів (засобів боротьби з безпілотниками противника), а з огляду на деформовану систему експорту підприємство змушене виносити виробництво в іншу країну. Відтак витікає інтелектуальний капітал, робочі місця й податки віддаємо іноземним державам.

Ще один, вже згадуваний вище, приклад. «Укроборонпром» поставляє нові танки «Оплот» не українській армії, а Таїланду. Звичайно, якби в державі була вертикаль управління ОПК і система відповідальності, декого треба було б судити за фактичний зрив термінів розгортання серійного виробництва «Оплотів» — навіть при радянській постановці питання танки могли б поставлятися і армії, і на експорт. Але втратити традиційного партнера — таке саме недбальство, як і зволікання з виробництвом. Словом, традиційні ринки слід берегти з багатьох причин. Скажімо, Україні вдалося утримати інтерес Пакистану, і ось результат: в Ісламабаді 2016 року підписано меморандум про обслуговування танкового парку цієї країни — це і поставки машино-трансмісійних відділень (МТВ) й інших комплектуючих, і просування на ринок лінійки двигунів серії 6ТД. Як кажуть, ідеться про замовлення на більш ніж 600 млн дол. Тривала й загалом ефективна робота на ринку Азербайджану стала передумовою для реалізації великого проекту з передачі технології виробництва Ан-178 цій країні. Те саме можна сказати і про Алжир, який підписав цього року контракт на закупівлю українських переносних протитанкових ракетних комплексів (ПТРК) «Скіф» — саме з Алжиром пов'язані перші успіхи українського ДККБ «Луч» зі створення високоточної зброї, і це було ще 1999 року. Не випадково з'явилися перспективи й на ринку Індонезії, з якою ще 1997 року «Укрспецекспорт» підписав перший контракт на ремонт партії бронетехніки. Тепер ДК «Укроборонпром» розраховує розвинути ідею ліцензійного виробництва плаваючих колісних бронетранспортерів БТР-4М з колісною формулою 8х8.

А ось іракський ринок Київ втратив — і через якість роботи, і внаслідок активності російських спецслужб. З обіцяних Багдадом 2,4 млрд. дол. освоєно лише 640 млн. дол.

Другий. Відтіснити Росію — саме слухна нагода. Справді, ворожа для України держава, яка розв'язала проти неї війну і вступила у протистояння з Заходом, відчуває певний дефіцит технологій. І Україні слід активно просуватися на ринках, де традиційно працювала Росія. Насамперед, це Індія і Китай. А також треті ринки, які потребують такої номенклатури ОВТ. І деякі кроки, на щастя, зроблено. Так, Міноборони Індії та низка компаній цієї країни підписали з Міноборони України 15 меморандумів про виробництво 500 військово-транспортних літаків і про довгострокове постачання газотурбінних установок для індійських військових суден. Причому — на тлі замороженого спільного індійсько-російського проекту ВТС. Зрозуміло, багато чого залежить від команди (і в Індії, і в Саудівській Аравії, про яку йтиметься далі, переговорний процес вів генконструктор Дмитро Ківа, якого керівництво «Укроборонпрому» поспішило позбутися). Індія належить до такої категорії партнерів, яких необхідно довго й аргументовано переконувати. Ще одним явним мінусом є те, що брендів «Антонов» штучно загнаний в «Укроборонпром». Це згубне рішення створює безліч нових ризиків. Саудівська Аравія зробила ставки на українські військово-транспортні технології, і цей напрям може стати в майбутньому проривним, аж до участі в серйозних виробництвах, навіть таких, як Ан-70. Те саме можна сказати й про Казахстан, який цього року придбав в АТ «Мотор Січ» технологію модернізації двигунів. Ставлення Казахстану до України формувалося не один день — передував вибір не тільки українських літаків і БТР, а й капремонту ЗРС С-300 (попри те, що вироблявся С-300 у РФ). Треба сказати, у Казахстані з побоюванням дивляться на Москву, адже відсоткове співвідношення етнічних росіян на півночі країни таке, що без

особливих зусиль дозволяє розгорнути там уже добре відому нам гібридну війну.

Третій. ВТС — це спосіб сформувати союзників з західних партнерів. Навіть якщо починати з малого. Наприклад, 2016 року «Укроборонпром» і словацька компанія Grand Powers r.o. підписали угоду про співробітництво у виробництві вогнепальної зброї. А з польською WB Electronics — про виробництво високоточних ракет. Якщо команда працюватиме, західні компанії підуть на проекти.

Ідеально — дотягтися до масштабного ВТС зі США. «Уже понад 25 американських компаній співпрацюють з ДП «Антонов» — як постачальники, спільні виробники та розроблювачі. Я неодноразово казав, що сповнений глибокого оптимізму стосовно перспектив подальшого розвитку американо-українського співробітництва та спільного виробництва військової техніки». Ці слова сказав посол США в Україні Пайєтт у квітні 2016 року. Але ми знаємо: без змін правил гри всередині України пильна увага не трансформується у ВТС. І скажемо прямо: зроблене — навіть менше, ніж пів-справи. Щоб західні компанії прийшли на український ринок, потрібно відмовитися від ручного управління сектором, ухвалити низку необхідних для захисту інвестицій законів, здійснити лібералізацію зовнішньоекономічної діяльності. Це під силу владі, потрібна тільки політична воля і бажання відмовитися від частини особистих інтересів на користь розвитку держави.

Четвертий. Дослідно-конструкторські роботи (ДКР) усередині контрактів посилюють можливості переозброєння ЗСУ. Ціла низка держав готова включати й оплачувати дослідно-конструкторські роботи в рамках експортних контрактів. Свого часу (у 2005—2010 рр.) «Укрспецекспорту» вдалося поставити це на потік і вирішити за рахунок іноземних ресурсів

чимало завдань. Класикою була модернізація МіГ-29 (включаючи роботу по наземних цілях) у рамках продажу партії винищувачів Азербайджану (контракт, виконаний згадуваною командою Сергія Бондарчука).

Нині, коли 2016 року на ДКР виділено лише 60 млн грн, Китай може відіграти воістину грандіозну роль у переозброєнні України. У рамках салону Airshow China 2016 уже було досягнуто домовленості про спільне виробництво зброї. За рахунок ВТС з Китаєм є реальні можливості помітно просунутися у створенні і виробництві авіаційного керованого озброєння, яке так необхідне ПС ЗСУ. Сьогодні найбільші надії пов'язані з Саудівською Аравією. І це не тільки фінанси від контракту щодо літаків Ан-132, а й можливість створення ракетного щита — за рахунок просування на ринок цієї країни оперативно-тактичного комплексу (ОТРК) «Грім-2». Такі ОТРК, поруч із суто вітчизняним проектом «Нептун», можуть сформувати неядерний ракетний щит стримування.

П'ятий. Це бізнес, вигідний державі і підприємствам. Загалом експорт ОВТ України у воєнний час упав. У ЦДАКР вважають, що 2015 року його рівень не перевищував 600 млн дол., попередні цифри 2016-го перевищать цю цифру, але не так істотно, як хотілося б. У списку основних експортерів українських ОВТ називають Китай, Індію, Саудівську Аравію, Казахстан, Азербайджан, Пакистан, а також низку африканських країн, зокрема Алжир, Єгипет, Ефіопію, Анголу, Нігерію. До нових рекордів поки що далеко, причому через перекоси у військово-технічній політиці держави. Але ж зважаючи на бойове застосування ОВТ і зростання номенклатури ОВТ, Україна спроможна наполовину перевищити рекордні замовлення 2009 року — тобто продавати навіть не на 2 млрд. дол., а на 3—3,5. Це — приблизні підрахунки ЦДАКР.

В. Шляхи удосконалення сфери закупівель, експорту/імпорту озброєнь і військової техніки в Україні

Отже, враховуючи ключові особливості України (необхідність посилення оборонного потенціалу у зв'язку з війною Росії проти України, національний ОПК не здатен забезпечити левову частку потреб ЗСУ, внаслідок «ручного» управління сектором безпеки немає транспарентності та рівних прав державних і приватних підприємств, Держекспортконтроль формувався в інший історичний період і т.д.), для розв'язання існуючих недоліків та забезпечення розвитку національної системи потрібна низка змін та удосконалень. Війна Росії проти України відкрила шляхи до таких змін, а також різко пожвавила вітчизняних творців і виробників ОВТ.

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

То ж влада мала б реалізувати низку заходів. Зокрема, або ліквідувати ДК «Укроборонпром»¹⁶, або перенести функції вироблення військово-технічної політики, а також координації й управління підприємствами в Кабінет Міністрів - в центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом. Там доцільно утворити наглядову і громадську

¹⁶«Укроборонпром» можна було б підпорядкувати головному замовникові — МОУ (попередньо вивішивши з нього спецекспортерів), як це зробили в Польщі (робота схожого концерну PGZ відразу кардинально змінилася).

ради. Будь-який імпорт має проходити через рішення замовника без жодних посередників у вигляді спецекспортерів.

Необхідно прийняти до десятка законів, яких бракує, — від Закону про виробництво ОВТ і Закону про державно-приватне партнерство до багатостраждального Закону про ВТС. На законодавчому рівні вирішити проблему підготовки виробництв (нинішнього року було передбачено 1% ВВП — виділено чистий нуль, на 2017-й рік передбачено вже 0,2% — очікується теж нуль...). Необхідно максимально використовувати ВТС для створення спільних виробництв із використанням нових технологій на території України, а також для залучення інвестицій провідних світових компаній, зокрема й для ринків третіх країн. Нарешті, створити рівні умови для приватних і державних підприємств у частині ДОЗ і зовнішньоекономічної діяльності. Для цього здійснити лібералізацію всієї системи військово-технічного співробітництва, перейти від заборонної до повідомної системи експортного контролю. А також, забезпечити держгарантії під приватні ініціативи — включенням у ДОЗ при відповідності заявлених характеристик. До цього можна додати активну й повністю прозору приватизацію оборонних підприємств із залученням провідних світових компаній. Чутлива система виробництва та торгівлі зброєю має регулюватися виключно законами.

Ймовірно, окремо слід вирішити питання прийняття ОВТ на озброєння та супроводження випробувань. Заслуговує на увагу думка начальника Центрального науково-дослідного інституту озброєння та військової техніки Збройних Сил України, професора Ігоря Чепкова: «Оскільки відразу ж знайдеться численний загін охочих вразити військових своїми творчими досягненнями, всі витрати з проведення випробувань повинно взяти на себе підприємство. Але, якщо зразок витримав випробування і прийнятий на

озброєння, Міністерство оборони відшкодує ці витрати, якщо випробування закінчилися невдачею - їх вартість залишається у витратній частині економіки підприємства. Пильну увагу слід також приділити процедурі узгодження процесу серійного виготовлення зразка, поставленого на озброєння:

або підприємство залишить за собою його виробництво, взявши на себе на певний період відповідні зобов'язання, включаючи технічний супровід протягом повного життєвого циклу, у тому числі і в особливий період;

або Міністерство оборони викупить документацію на виріб за узгодженою ціною і розмістить його серійне виробництво на свій розсуд, залишивши підприємству перспективу отримання роялті з кожної виготовленої одиниці».¹⁷

Серед іншого, на законодавчому рівні необхідно розв'язати проблему рівних прав державних і приватних підприємств – як на внутрішньому, так і на зовнішніх ринках. Ліквідувати необхідність погодження з Державним концерном «Укроборонпром» та з Держекспортконтролем усі питання переговорів та самого експорту. Така ситуація не тільки залишає за державним концерном монопольне право на продаж зброї, а й вбиває здорову конкуренцію на ринку. З цією тезою фактично погоджуються й представники МОУ: «Без наявності підприємств недержавних форм власності неможливо створити повноцінне конкурентне середовище, у відсутності якого ринкові економічні механізми є малоефективними, у тому числі й в оборонно-промисловій сфері, де проблема недостатньої конкуренції стоїть набагато гостріше, ніж в якійсь іншій галузі промисловості. Фактично у господарській практиці безпідставна з точки зору економічної логіки

¹⁷Гор Чепков. Можливості удосконалення державно-приватного партнерства у оборонно-промисловій сфері, «Виклики і ризики», бюлетень ЦДАКР, №1, 2017, <http://cacds.org.ua/ru/comments/990>.

перевага віддається державній власності. Причому, як це парадоксально, дуже часто ця прерогатива також закріплена законодавчо»¹⁸.

II. СИСТЕМА УПРАВЛІННЯ

Отже, якщо говорити про дорожню карту реформування системи, вона, за висновками ЦДАКР, може виглядати так.

А. Удосконалення системи управління (на рівні виконавчої влади). А.1. Оперативне прийняття реалістичної Державної цільової програми розвитку оборонної промисловості. Важливо, щоб ідеологія переозброєння української армії ґрунтувалася на досягненні ЗСУ до 2020-22 років спроможності ведення ефективної безконтактної всепогодної війни вдень та вночі. Її акценти: створення нових ОВТ, особливо на базі новітніх, в тому числі спільних із іноземними компаніями, виробництв з максимальним залученням приватних оборонних підприємств України; а також глибока модернізація ОВТ радянського виробництва. Така програма має, серед іншого, враховувати питання побудови: 1) дієвої вертикалі управління та координації ОПК; 2) створення умов для реструктуризації, акціонування та приватизації частини оборонних об'єктів; 3) формування умов для масштабного ВТС.

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

¹⁸Ігор Чепков. Можливості удосконалення державно-приватного партнерства у оборонно-промисловій сфері, «Виклики і ризики», бюлетень ЦДАКР, №1, 2017, <http://cacds.org.ua/ru/comments/990>.

1) Поступову ліквідацію (зміну функцій) недієздатної надбудови у вигляді «Укроборонпрому» і створення умов для «замикання» вертикалі управління на першого віце-прем'єр-міністра України.

2) Збереження та розвиток систему відповідальності через удосконалення роботи інститутів Генеральних конструкторів та Науково-технічної ради.

3) Створення умов для максимального залучення приватного сектору у розбудову ОПК та розвиток озброєнь шляхом: ініціювання прийняття низки законів та прийняття відповідних постанов Уряду (закони перелічені нижче). Вони визначатимуть права власності, сплату роялті, умови прозорого залучення до формування і виконання ДОЗ, а також спрощення роботи приватних підприємств на зовнішніх ринках. Крім того, постанови мають передбачити створення спеціального реєстру розробок та проведення відкритих тендерів.

4) Сприяння посиленню парламентського та громадського (через профільні неурядові організації та ЗМІ) за сектором безпеки у частині переозброєння та реформування оборонної промисловості.

А.3. Уряд створює належну систему нагляду за формуванням та виконанням ДОЗ, зокрема, за дотриманням якості робіт та виконанням термінів. Така структура інтегрується у центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом (згадане вище *Агентство*), водночас успіх її роботи залежить в тому числі від тісної взаємодії з замовниками (МОУ, МВС та ін.). У якості окремої пропозиції Уряду пропонується розглянути можливість виведення за рамки ДОЗ декількох стратегічних проектів, що мають виключне значення для обороноздатності держави. Зокрема, реалізацію

ракетних програм, ймовірно, також створення та виробництво розвідувальних та ударних безпілотних комплексів.

А.4. Уряд має змінити корумповану та застарілу систему замовлень, коли імпорт здійснюється через спекекспортерів (ДК «Укрспецекспорт» та дочірні фірми). Замовники (МОУ, МВС, СБУ, ДПСУ, СЗР) мають закуповувати напряду, без урахування комісійних для спекекспортерів.

А.5. Уряд має забезпечити дерегуляцію експорту озброєнь та військової техніки у бік зміни існуючої системи та забезпечення можливості підприємств ОПК здійснювати зовнішньоекономічну діяльність на умовах отримання ліцензії і інформування Державну службу експортного контролю про її ведення. МОУ за рішенням Уряду має оптимізувати методику ціноутворення на продукцію та послуги оборонного і подвійного призначення та, серед іншого, здійснювати військову прийомку лише на кінцевому етапі (по готовності продукції), без контролю витрат підприємства. Крім того, в методику ціноутворення передбачити обов'язкове включення роялті для розробників ОВТ.

А.6. Уряду з метою забезпечення належної підготовки умов для залучення іноземних інвестицій і технологій готує програму реструктуризації, акціонування та приватизації об'єктів ОПК України.

А.7. Уряд при створенні вище згаданого центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом має передбачити створення Наглядової та Громадської рад.

Б. Удосконалення законодавчої бази¹⁹.

¹⁹Деякі експерти вважають, що потрібно вирішити проблему розробкою та прийняттям одного Закону. Технічне завдання до проекту Закону про засади створення, виробництва та продажу озброєння, військової і спеціальної техніки. Новий законопроект має бути системоутворюючим, тобто встановлюючим повну

систему регулювання в сфері ОПК. Новий законопроект розробляється на базі існуючого законопроекту «Про створення та виробництво озброєння, військової і спеціальної техніки».

Новий законопроект визначатиме засади діяльності та розвитку вітчизняного ОПК. Передбачається, що реалізація зазначеного акту сприятиме зміцненню обороноздатності держави, оскільки Україна отримує сучасні озброєння, військову та спеціальну техніку власного виробництва, а також до економічному зміцненню держави, оскільки зростання кадрово-технічного потенціалу і конкурентоспроможності ОПК дасть змогу реалізовувати частину вироблених озброєння і техніки на експорт.

Вимоги до нового законопроекту:

1. Діяльність ВПК повинна бути з одного боку максимально дерегульована, за винятком створення та виробництва особливих типів зброї в рамках проектів національної безпеки. З іншого боку, зазначена діяльність повинна бути врегульована так, щоб гарантувати захист від несанкціонованих (незаконних) витоків інформації або передач озброєння і техніки, а також технологій, в тому числі сервісних, державам або особам, які не є партнерами України або партнерами її союзників.

2. Функції щодо визначення потреб в озброєнні, закупівлі озброєнь та замовленні розробок повинні безпосередньо належати центральним органам виконавчої влади, які мають у своєму підпорядкуванні військові формування, зокрема Міністерству оборони, МВС, а також спеціальним службам. Зазначені органи та відомства повинні бути наділені повноваженнями щодо прямого імпорту озброєнь. У зв'язку з цим, законопроектом необхідно прописати типи тендерів та засади їх проведення та процедури імпорту. Зокрема цінова політика має формуватися виключно на конкурентному співвідношенні «ціна-якість» при дотриманні виконання вимог ОТВ (оперативно-тактичні вимоги) або ТТЗ (в залежності від статусу робіт), використання Розрахунково-калькуляційних матеріалів має бути припинено (самі РКМи можуть лишитись на перехідний час виключно для унікальних розробок українських державних підприємств).

Також необхідно по можливості прописати питання реформування МОУ та Генштабу з метою усунення дублювання функцій у визначенні потреб в озброєнні та його закупівлі, а саме:

розпорядником бюджету є МОУ, як орган, який обслуговує і забезпечує потреби військових, при цьому Генштаб - користувач, який формує потреби і визначає їх за допомогою Оперативно-тактичних вимог до окремих видів озброєння, розробку, модернізацію та подальшу закупівлю яких веде і фінансує МОУ.

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

Одночасно, законопроектом повинно бути врегульовано питання діяльності «Укроборонпрому», який на сьогодні має повноваження невласиві суб'єкту господарювання. Передбачається або повна ліквідація «Укроборонпрому», або створення на базі його підприємств кластерних об'єднань або зменшення функцій «Укроборонпрому» до рівня державного холдингу, що управляє державними пакетами акцій підприємств ОПК.

4. Інститут генеральних конструкторів, який створювався для виконання завдань колишньої радянської соціалістичної системи, повинен бути реформований з огляду на сучасні правові та по-господарськи відносини. Зокрема, доцільно розглянути поступову трансформацію генеральних конструкторів в керівників розробок у відповідних державних кластерах чи в уповноважених по контракту (за аналогією з США) при виконанні великих замовлень, пов'язаних з розробкою озброєнь.

5. Державна монополія на імпорт-експорт озброєння, військової і спеціальної техніки, а також практика наділення одного підприємства ВПК правами з контролю, погодження дії або надання дозволів на імпоротно-експортні операції іншим підприємствам зазначеного комплексу, повинні бути ліквідовані. Водночас, законопроектом необхідно посилити систему експортного контролю у питаннях захисту технологій і виконання міжнародних зобов'язань України. Також необхідно передбачити функціонування одного державного спекекспортера (певної системи) для надання підприємствам ОПК сервісів щодо експорту та просування їх продукції на зовнішні ринки. Законопроект має встановити засади

6. Новий законопроект повинен впровадити засади державно-приватного партнерства в ВПК, які містяться в існуючому законопроекті «Про гарантування прав інвесторів та залучення приватних інвестицій шляхом застосування механізму державно-приватного партнерства у оборонно-промисловому комплексі»: 1) повноваження, передбачені законопроектом Маркевича для МОУ, повинні бути поширені на інші органи, які відповідно до законодавства є суб'єктами управління об'єктами державної власності, зокрема на «Укроборонпром», Державне Космічне Агентство, Держприкордонслужбу, МВС, ФДМ. Отже, зазначені органи самостійно матимуть право проводити конкурси, утворювати комісії, готувати документацію, здійснювати техніко-економічну оцінку тощо; 2) оцінку майна проводитиме Фонд державного майна; 3) перелік об'єктів, щодо яких буде здійснюватися державно-приватне партнерство подаватимуться до КМУ кожним органом самостійно; 4) державний партнер, а не МОУ, погоджуватиме проект Договору з КМУ.

Після аналізу потреб оборонних підприємств ЦДАКР дійшов висновку щодо необхідності прийняття наступних законів України.

Б.1. «Про виробництво озброєнь і військової техніки». Цей законопроект має визначити «правила гри» на внутрішньому ринку, створити рівні та прозорі умови для державних і приватних підприємств, забезпечити право роялті для підприємств-розробників, диференційовано розв'язати питання такої перешкоди ініціативним розробкам як ліцензування та низку інших.

Б.2. «Про гарантування прав інвестицій і інвестиції в ОПК України» (раніше законопроект мав назву «Про державно-приватне партнерство»). Прийняття такого закону забезпечить створення позитивного інвестиційного клімату, умови та правила повернення інвестицій, включно для іноземних компаній.

Б.3. «Про військово-технічне співробітництво». Закон, який має не тільки регламентувати правила спільного з іноземними компаніями створення озброєнь і військової техніки, але й визначатиме питання експорту і імпорту такої продукції. Також Закон має визначати права приватних підприємств щодо вільного ведення зовнішньоекономічної діяльності; крім того, варто розглянути, щоб даний закон зафіксував право замовників (МОУ, МВС та інших) щодо здійснення прямого, без спекекспортерів, імпорту оборонної продукції, а також ліквідував заборонну систему самого

7. Новий законопроект повинен передбачати визнання такими, що втратили чинність деяких законів, а також внесення змін до інших законів, зокрема до законів “Про державне оборонне замовлення”, “Про особливості управління об’єктами державної власності в оборонно-промисловому комплексі”, “Про державний контроль за міжнародними передачами товарів військового призначення та подвійного використання”. Якщо виникне необхідність внесення змін до Податкового і Митного кодексів (зокрема запровадження пільгове оподаткування певних робіт в ОПК, таких, як «Дослідно-конструкторські роботи за обігові кошти підприємства», «Створення дослідницького зразка за обігові кошти» та розширення пільгового розмитнення обладнання, необхідного для виробництва озброєння, військової і спеціальної техніки), и т.д. та інших нормативно-правових актів, зміни до яких подаються тільки окремими законопроектами, то окремі законопроекти повинні бути надані до нового законопроекту для внесення їх до Верховної Ради пакетом.

оборонного експорту, замінивши її повідомлюючою, а поряд з правом «Укрспецекспорту» здійснювати маркетинг і укладати угоди визнати право самих підприємств вести зовнішньоекономічну діяльність.

Б.4. «Про офсетні угоди». Закон дозволить отримувати компенсаційні інвестиції при здійсненні імпорту озброєнь і військової техніки, а також налагоджувати за рахунок експортера високотехнологічні виробничі або сервісні лінії.

Б.5. «Про особливості здійснення закупівлі товарів, робіт і послуг для гарантованого забезпечення потреб оборони» Сутність цього законопроекту дозволяє МОУ швидко і прозоро здійснювати відповідні закупівлі.

Крім того, необхідним стало **законодавче забезпечення системи парламентського контролю** та розширення його шляхом виведення з меж суто Комітету ВРУ з питань національної безпеки і оборони до «між комітетської» структури, до якої включити народних депутатів з Комітету ВРУ з питань промислової політики та підприємництва, бюджетного комітету ВРУ та інших.

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

ВИСНОВКИ

Існуюча в Україні система закупівлі ОВТ для потреб ЗСУ та інших збройних формувань є недосконалою, не повністю використовується потенціал приватних оборонних підприємств та можливості іноземних інвестицій, у тому числі, у створення нових ОВТ.

Наявна система ВТС, особливо організація експорту/імпорту ОВТ в Україні застаріла та стримує переозброєння ЗСУ та інших збройних формувань, гальмує розвиток ОПК та зменшує привабливість українського ринку для іноземних компаній. Система потребує лібералізації та переходу від заборонної до повідомної формули.

Необхідно переглянути умови регулювання закупівлі, експорту/імпорту озброєнь і військової техніки в Україні, напрацювати шляхи удосконалення на рівні законодавчої та виконавчої влад.