

Запровадження в ОПК державного управління: поки це є поза увагою керівництва України

На початку серпня ц.р. нами було оприлюднено деякі результати аналізу стану справ у сфері реформування національного оборонно-промислового комплексу (ОПК) та рекомендації стосовно запровадження у ній належного забезпечення формування і реалізації державної військово-промислової політики (ДВПП), а також управління діяльністю підприємств, установ і організацій промисловості та науки, що входять до складу цього комплексу (далі – суб'єкти ОПК) [1].

Однак, впродовж трьох місяців, які минули з того часу, відбулася низка важливих подій, що спонукають до продовження дискусії навколо зазначених рекомендацій.

Насамперед, тоді як ми, так і экс-секретар Національної інвестиційної ради та экс-член Наглядової ради Державного концерну (ДК) «Укроборонпром» Д.Г.Арахамія і член правління Українського інституту безпекових досліджень В.В.Бадрак вважали за доцільне рекомендувати керівництву України утворити нове профільне міністерство (промислової або військово-промислової політики) для виконання наступних основних завдань: забезпечення формування та реалізація ДВПП; визначення пріоритетних напрямів розвитку ОПК; забезпечення нормативно-правового регулювання у цій сфері; здійснення аналізу стану та тенденцій розвитку ОПК, державного управління його суб'єктами; розроблення та організація виконання державних програм розвитку ОПК тощо [1], [2].

У крайньому випадку рекомендувалося утворити агентство, для прикладу, оборонної промисловості. При цьому його діяльність мала би спрямовуватися та координуватися безпосередньо Кабінетом Міністрів України за аналогією (на той час) із Державним космічним агентством України, або Кабмін здійснював би це через конкретно визначеного міністра України.

На сьогодні, зважаючи на низку наведених далі подій, є вже **неактуальною** рекомендація стосовно утворення для управління суб'єктами ОПК нового профільного міністерства (промислової або військово-промислової політики).

Адже, Верховна Рада України **29 серпня ц.р.** затвердила новий, значно скорочений за складом Кабінет Міністрів України. У порівнянні із попереднім Урядом, у ньому лише 2 (а не 6) віце-прем'єр міністрів та 14 (а не 19) міністрів, які очолюють міністерства. Крім того, в цьому Кабміні, зокрема введено посаду Міністра розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України замість ліквідованих посад Міністра економічного розвитку і торгівлі України та Міністра аграрної політики та продовольства України.

Президент України **30 серпня ц.р.** своїм указом призначив А.Абромавичуса генеральним директором ДК «Укроборонпром» [3], який таким чином отримав від Глави держави карт-бланш для реалізації оприлюднених ним раніше у ЗМІ планів щодо реформування цього головного суб'єкта ОПК. І це дуже важливе питання доцільно обговорювати окремо та ретельно.

Кабінет Міністрів України (КМУ) **2 вересня ц.р.**, з метою оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, крім іншого, перейменував Міністерство економічного розвитку і торгівлі на Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України (Мінекономіки) [4], до якого приєднав, після реорганізації, колишнє Міністерство аграрної політики та продовольства України.

На підставі такого рішення Уряду, внесено низку відповідних змін до положення про Мінекономіки. Але при цьому його повноваження та основні завдання у сфері ОПК залишилися у попередні редакції [5].

Нагадаємо, що згідно з цим положенням Мінекономіки, зокрема:

- є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує військово-промислову політику, державну політику у сфері технічного регулювання, стандартизації, метрології та метрологічної діяльності, державної політики у сфері управління об'єктами державної власності, зокрема корпоративними правами держави, державно-приватного партнерства, інтелектуальної власності, державних та публічних закупівель, а також державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів;
- забезпечує формування та реалізацію державної політики експортного контролю;
- є уповноваженим органом з питань координації діяльності з реалізації державного оборонного замовлення.
- готує та узагальнює пропозиції щодо формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері функціонування і розвитку ОПК, розвитку науково-технічного потенціалу в галузі озброєнь та військової техніки, удосконалення механізму державного регулювання у зазначеній сфері;
- визначає разом з іншими органами сектору безпеки і оборони пріоритетні напрями розвитку ОПК, забезпечує нормативно-правове регулювання у зазначеній сфері, аналізує стан та тенденції розвитку ОПК, розробляє та організовує виконання державних програм розвитку ОПК;
- забезпечує координацію заходів, що здійснюються центральними та місцевими органами виконавчої влади у сфері функціонування і розвитку ОПК;
- проводить огляд ОПК, розробляє Стратегію розвитку ОПК України;
- формує та подає КМУ проект державного оборонного замовлення, здійснює координацію діяльності з реалізації державного оборонного замовлення;
- разом з Міноборони: організовує і координує діяльність центральних органів виконавчої влади у сфері військово-технічного співробітництва; подає КМУ погоджені в установленому порядку проекти законів, міжнародних договорів України, інших нормативно-правових актів у сфері військово-технічного співробітництва;
- забезпечує встановлення державного контролю за провадженням діяльності, пов'язаної з міжнародними передачами товарів військового призначення та подвійного використання.

За таких обставин **нереально сподіватися**, що Уряд піде на утворення додаткового вузькопрофільного міністерства з питань промислової чи військово-промислової політики.

У цьому контексті экс-секретар Ради національної безпеки і оборони України (РНБОУ) О.О.Данилюк **7 вересня ц.р.** заявив, що «акціонером» ДК «Укроборонпром» стане Міністерство оборони України [6]:

«Зараз (його) акціонером є Кабінет Міністрів, моя позиція, що Кабмін не може бути акціонером, якесь одне з міністерств має бути акціонером. Міністерство оборони — це оптимальний варіант, який ми проговорили. Цей варіант також і забезпечує відповідний зв'язок з Президентом (підкреслено нами)», — сказав Данилюк, додавши, що це рішення нібито вже затвердили.

«Найбільш правильна модель — перетворити це на холдинг, де чітко продумана система управління: є наглядова рада, чіткі процедури — як призначається керівництво, як оцінюється його робота, аудит, закупівлі. Тобто все це має бути, як у нормальному бізнесі, побудовано за чіткими правилами. Саме таку трансформацію ми зараз і хочемо робити».

Проти такої пропозиції **13 вересня ц.р.** виступив гендиректор ДК «Укроборонпром» А.Абромавичус [7]: «Зараз акціонером, можна так сказати, ДК «Укроборонпром» є Міністерство економічного розвитку, торгівлі і сільського господарства України. І думка про те, що це може бути Міністерство оборони – це не є остаточне рішення. На мою думку, в Міноборони є конфлікт інтересів, і в Міністерства оборони також є інші оборонні підприємства, які в дуже поганому стані. Тому в Міноборони, на жаль, нема якісного підходу до управління державними підприємствами. Тому я б хотів, щоб «Укроборонпром» залишився (підкреслено нами) під Міністерством економічного розвитку, торгівлі і сільського господарства України».

Слід нагадати, що й до цього, на початку липня ц.р., экс-секретар РНБО України О.О.Данилюк виступав з некоректними в правовому та недоцільними в політичному аспектах пропозиціями стосовно здійснення реформ в сфері ОПК. Зокрема, він оголосив про створення Координаційного центру з впровадження реформ ОПК, як робочого органу РНБОУ, пріоритетним завданням якого буде реформування ДК «Укроборонпром».

За його словами цей Центр мав здійснювати «... швидкий та всебічний аналіз нинішньої ситуації, обрати оптимальну модель реформування сфери ОПК, зокрема, в частині повного виключення ймовірності вчинення корупційних дій та участі політиків в цій сфері, а також ефективно координувати (підкреслено нами) процес імплементації реформ». Тоді ми піддали критиці цю пропозицію.

Оскільки, по-перше, такий Центр, відповідно до Конституції України, матиме лише статус консультативного, дорадчого або іншого допоміжного органу. І тому він не зможе здійснювати координацію процесу імплементації реформ в сфері ОПК, а лише готуватиме пропозиції для РНБОУ стосовно заходів з такої координації.

По-друге, в якості аналогічного робочого органу РНБОУ поки що існує Міжвідомча комісія з питань ОПК [8]. І створювати ще один подібний орган було б нонсенсом. Вже понад півроку вона не працює. А голова цієї Комісії экс-заступник міністра економіки Ю.П.Бровченко нещодавно звинувачений у державній зраді і перебуває під слідством.

По-третє, після низки інших відомих скандалів у сфері ОПК, зокрема пов'язаного із діями експершого заступника Секретаря РНБОУ О.В.Гладковського, ми звертали увагу **на недоцільність** продовження роботи створеної вперше за роки незалежності держави в президентській структурі (РНБОУ) у 2015 р. згаданої Міжвідомчої комісії з огляду на те, що за законодавством забезпечення діяльності у цій сфері є прерогативою виконавчої гілки влади України [1].

Відомо, що **30 вересня ц.р.** Президент України звільнив О.О. Данилюка з посади Секретаря РНБОУ. Запропонований ним Координаційний центр з впровадження реформ ОПК при РНБОУ не було створено. Сподіваємося, що найближчим часом також буде ліквідовано Міжвідомчу комісію з питань ОПК при РНБОУ.

Крім того, **варто підтримати** вище згадану пропозицію гендиректора ДК «Укроборонпром» А.Абромавичуса стосовно того, «... щоб «Укроборонпром» залишився (підкреслено нами) під

Міністерством економічного розвитку, торгівлі і сільського господарства України», з урахуванням наступних чинників.

Як в минулому, так і нині функції з управління ДК «Укроборонпром» та контроль за його діяльністю здійснює Кабінет Міністрів України [9]. Тобто, юридично цей Концерн не перебуває під Міністерством економічного розвитку, торгівлі і сільського господарства України, а відтак він не може залишатися в подальшому під цим міністерством.

Проте, для реалізації зазначеної пропозиції А.Абромавичуса можна було б передати в установленому порядку до сфери управління Мінекономіки ДК «Укроборонпром». Однак, **є певні сумніви** стосовно бажання та спроможностей Мінекономіки здійснити такий крок і, таким чином, відповідатиме за проведення конкретних реформ у сфері ОПК. Їхні причини обумовлюється наступним.

Верховна Рада України **4 жовтня ц.р.** затвердила Програму діяльності Кабінету Міністрів України 2019 [10]. У ній, на превеликій жаль, вперше за часи незалежності нашої держави, особливо в умовах війни на Донбасі, в розділах, пов'язаних із діяльністю Мінекономіки, **невизначено жодної пріоритетної цілі чи навіть завдання** щодо його діяльності у сфері оборонної промисловості, мобілізаційної підготовки держави, державного оборонного замовлення, які належать до основних завдань цього центрального органу виконавчої влади.

Невідомо, чи трапилося таке випадково або свідомо. Але це можна сприймати як **самоусунення** Мінекономіки та Уряду від відповідальності за проведення реформ у сфері ОПК і перекладання її на Президента України та керівництво ДК «Укроборонпром».

Доречи, цілком аналогічна ситуація існує у Програмі КМУ і з космічною та авіаційною сферами промисловості, в яких Уряд також не визначив жодної пріоритетної цілі чи навіть завдання.

І недарма Президент України В.О.Зеленський, за підсумками відвідування **6 листопада ц.р.** низки харківських танкобудівних, авіаційних та інших оборонних підприємств, змушений був доручити підготувати його нараду з Урядом для розв'язання гострих організаційних, управлінських, фінансових та інших проблем у сфері ОПК.

Кабінет Міністрів України, після проведеної у вересні ц.р. раніше згаданої оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, переглянув **20 жовтня ц.р.** систему центральних органів виконавчої влади, а також затвердив нову схему спрямування і координації діяльності центральних органів виконавчої влади Урядом через відповідних його членів [11].

Цікавим, у даному випадку, є те, що передбачені цією схемою зміни торкнулися також Державного космічного агентства України (ДКА). Якщо у минулому його діяльність спрямовувалася і координувалася безпосередньо Кабінетом Міністрів України, то відтепер це здійснюватиметься Кабінетом Міністрів України через Міністра розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України.

Пов'язані з цим необхідні зміни наразі не внесені до положень про Мінекономіки та ДКА. Разом з тим, можна прогнозувати, що тепер Мінекономіки, крім виконання інших основних завдань, також забезпечуватиме формування і реалізацію державної політики у сфері космічної діяльності. У свою чергу ДКА, замість забезпечення формування і реалізації державної політики у сфері космічної діяльності (як це було у минулому), здійснюватиме реалізацію цієї політики.

До того ж, слід звернути увагу і на те, що у вище згаданій новій схемі безпосередньо Кабінет Міністрів України спрямовує і координує діяльність лише 3 (з 13 існуючих в державі) специфічних національних агентств: Національного агентства з питань запобігання корупції, Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів та Національного агентства з питань державної служби України. Діяльність решта 10 державних агентств, в тому числі ДКА, спрямовується і координується через відповідних членів Уряду, які очолюють профільні міністерства.

Враховуючи це, також вже **неактуальною** уявляється рекомендація стосовно утворення для управління суб'єктами ОПК державного агентства (на кшталт колишнього ДКА), діяльність якого б спрямовувалася та координувалася безпосередньо Кабінетом Міністрів України.

Наступним варіантом може бути утворення державного агентства, для прикладу, оборонної промисловості, діяльність якого б спрямовувалася та координувалася Кабінетом Міністрів України через члена Уряду – Міністра розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України. Це можливий, однак, на нашу думку, не зовсім раціональний варіант з точки зору обмеженості сфери діяльності такого агентства і переліку його основних завдань, а також організаційних, фінансових, кадрових та інших аспектів формування цього центрального органу виконавчої влади тощо.

Доцільніше було б, на нашу погляд, по-перше, утворити на базі Державного космічного агентства України, для прикладу, Державне агентство оборонної, авіаційної та космічної промисловості України, діяльність якого б спрямовувалася та координувалася Кабінетом Міністрів України через члена Уряду – Міністра розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України.

По-друге, рекомендується також в установленому порядку:

передати до сфери управління цього агентства ДК «Укроборонпром» та інші суб'єкти ОПК, які перебувають у сфері управління МВС та інших міністерств і відомств України, а також ті суб'єкти, що перебувають у сфері управління ДКА;

викласти зміст частини другої пункту 1 Загальних положень Статуту ДК «Укроборонпром» у наступній редакції «Функції з управління Концерном та контроль за його діяльністю здійснює Державне агентство оборонної, авіаційної та космічної промисловості України (далі – уповноважений орган управління)».

При цьому Мінекономіки має, крім виконання інших основних завдань, забезпечувати формування і реалізацію державної військово-промислової політики та політики у сферах авіаційної і космічної діяльності. Воно також передасть вказаному агентству усі свої завдання з реалізації згаданих політик.

У свою чергу Державне агентство оборонної, авіаційної та космічної промисловості буде, зокрема здійснювати: реалізацію військово-промислової політики та політики у сферах авіаційної і космічної діяльності; державне управління ДК «Укроборонпром», іншими об'єктами державної власності в ОПК, авіаційній та космічній промисловостях; вирішувати питання щодо корпоратизації, приватизації, ліквідації відповідних підприємств, установ та організацій, та виконувати інші завдання і функції.

Завдяки цим крокам може бути проведено передбачену чинною Стратегією розвитку ОПК України на період до 2028 р. [10] структурну перебудову та забезпечено розвиток інституційної спроможності ОПК, зокрема, шляхом запровадження системи державного управління в цій сфері

за рахунок забезпечення невід'ємності політики управління об'єктами ОПК від державної політики розвитку цього Комплексу.

Крім того, це може певним чином сприяти змінам у ставленні Мінекономіки та нового Уряду до вирішення складних проблем в оборонній, авіаційній і космічній промисловіях, а також запобігти втрати Україною статусу авіаційної та космічної держави.

Особливої актуальності створення такого широко профільного агентства обумовлюється і тим, що в Україні спостерігаються дві тенденції; збільшення кількості приватних промислових підприємств, установ та організацій, що розробляють і виготовляють товари військового призначення та подвійного використання, в тому числі авіаційну і космічну техніку, новітні відповідні технології; скорочення кількості аналогічних суб'єктів державного сектору господарювання. А це вимагає періодичного корегування державної військово-промислової політики та політики у сферах авіаційної і космічної діяльності, заходів з реалізації цих політик та з підвищення ефективності державно-приватного партнерства у згаданих сферах, чим має опікуватися запропоноване агентство.

Необхідно також у встановленому порядку включити це агентство до складу сектора безпеки і оборони України, визначеного у статті 12 Закону України «Про національну безпеку України».

Усвідомлюємо, що запропоновані рекомендації є дискусійними. Тем не менше вважаємо, що вони можуть сприяти активізації розгляду та вирішенню відповідними державними органами проблемних питань, пов'язаних із запровадженням дієвої системи державного управління у сфері оборонно-промислового комплексу України.

Автор: Вадим Тютюнник, радник УБД, радник Експертної Ради ЦДАКР, співробітник Секретаріату/Апарату РНБОУ у 1992-2010 рр.