

Фундаментальна реформа ОПК. Мрії збуваються?

Що задумали ідеологи реформи оборонно-промислового комплексу.

Днями стали відомі подробиці масштабної реформи ОПК в Україні, в результаті якої в країні має з'явитися нове міністерство ОПК і агентство з розвитку оборонних технологій. Трансформація, ідея та деталі якої розроблені апаратом РНБО, має відбутися менш ніж за півтора року.

Героїчний і сумний background

Народжений світовою війною і загартований холодним протистоянням наддержав, український оборонно-промисловий комплекс мав чудові передумови коли не стати одним із найкращих у світі, то точно бути у світових лідерах.

Але про життя та розвиток вітчизняного ОПК традиційно ніхто не турбувався. Раніше не було потреби, бо розвивати армію владі було нецікаво, а самі ЗСУ жили тим, що залишилося у спадок від Радянського Союзу. Опинившись на межі катастрофи, цілі галузі й школи кинулися рятувати себе самі — зовнішніми контрактами. Танкова школа вижила за рахунок Пакистану та ще й зуміла дати поштовх розвитку ракетних розробок. Літакобудівна — за рахунок Ірану. Дніпровському кластеру КБ "Південне"/ВО "Південмаш" не давав померти турботливий Леонід Кучма. Решта вигрібали як могли, наспіх запозичуючи досвід. Так і жили, зробивши ОПК на 95 відсотків орієнтованим на експорт. Система була непотрібна, бо українським ОПК керував зовнішній ринок. У принципі, вижили, якщо судити з того, що 2009 року "Укрспецекспорт" підписав контрактів майже на 2 млрд дол., що стало національним рекордом.

Але потім у дім прийшла війна. На жаль, у часи президентства Петра Порошенка в Україні розвинулася тенденція так званого ручного управління обороною. Це коли ключові рішення приймала певна, дуже невелика група осіб, де лобіювання різних, зокрема й сумнівних проєктів відбувалося у першу чергу на користь конкретних осіб або оборонно-промислових груп. І тільки у другу чергу — на користь армії.

Незважаючи на критику, зокрема й іноземних експертів і навіть чиновників НАТО, Петро Порошенко продемонстрував дивовижну стійкість: створювати оборонне міністерство всередині виконавчої влади він категорично не захотів. Коли є інтереси, система завжди заважає. Апелюючи до того, що оборона — сфера компетенції президента, а ОПК забезпечує оборону, отже сферу президента.

Лише раз, перед самітом НАТО в червні 2016 року, підприємливий президент засумнівався. Та так, що перший віцепрем'єр Степан Кубів узявся за створення оборонного міністерства в Кабміні. Але в тому ж таки червні Порошенко рішуче махнув рукою на НАТО, а ініціативи Кубіва тихо обнулив.

Насправді оборонно-промисловий комплекс — це великий шмат господарства. Наприклад, тільки в ДК "Укроборонпром" 137 підприємств ОПК, хоча 21 з них перебуває на окупованих територіях. У Державному космічному агентстві — 21 підприємство. Ще кілька — в різних інших відомствах. Наприклад, виробник стрілецької зброї "Форт" перебуває в компетенції МВС, розробник і виробник систем захисту бронетехніки Базовий центр критичних технологій "Мікротек" — у сфері повноважень Міністерства освіти і науки України.

Та найбільше в Україні приватних оборонних підприємств. Сьогодні їх налічується понад 200. Тобто працювати є над чим. Хоча ОПК помітно деградує, попри щорічне зростання держоборонзамовлення (ДОЗ). Так, заступник гендиректора з трансформації ДК "Укроборонпром" Роман Бондар визнав: після ретельного аналізу всіх наявних 116 підприємств з'ясувалося, що 27 компаній виробляють 90% продукції, решта неефективні. Стосовно спадку космічного агентства злізали подекуди, що лише сім із 21 підприємства "повністю живі". Приватний сектор, навпаки, бурхливо розвивається. Але переважно без уваги держави й за власні ресурси.

Досі у виконавчій владі проблемами ОПК і ДОЗ займався невеликий департамент Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства. Керує цим департаментом заступник міністра. Але в країні, де 16 замовників і чимало їх представлені міністрами, говорити про можливість впливу керівника невеликого департаменту — заступника міністра — досить складно. Тому про можливість реалізації військово-промислової політики в Кабміні можна говорити лише умовно. Наприклад, того-таки "Укроборонпрому" уряд, фактично, не координує, — він жив і живе як окрема держава в державі. До речі, сам себе реформує, що теж є свідченням нездатності виконавчої влади, не маючи зрозумілої конструкції, реально впливати на різні сегменти ОПК. Хоча той-таки "Укроборонпром" де-юре підвідомчий Кабміну. Чинна заступниця міністра Мінекономіки Світлана Панаїотіді у травневому інтерв'ю Security Talks визнала, що повноважень заступника міністра для роботи з 16 замовниками, зокрема у формуванні держоборонзамовлення, недостатньо. "Навіть міністр одного міністерства не може мати наглядову функцію стосовно іншого міністерства", — цілком справедливо каже чиновниця.

Профільні аналітичні структури і об'єднання — Центр досліджень армії, конверсії та роззброєння, Український інститут досліджень безпеки, Ліга оборонних підприємств України, Асоціація виробників озброєння і військової техніки та ще низка структур упродовж шести останніх років виступали за зміну правил гри і настройки системи. Включно зі створенням міністерства та виведенням управлінської вертикалі на рівень віцепрем'єр-міністра. Тому перша реакція експертів на появу плану реформи ОПК доволі позитивна. Але спочатку по суті реформи ОПК, яка, у разі її реалізації, може стати наймасштабнішою в новітній історії України.

Оборонний горизонт, або Куди ведуть стежки реформаторів

Отже, що замислили ідеологи реформи.

В Україні створюється міністерство, яке займатиметься проблемами оборонної промисловості. Його нинішня назва — Міністерство розвитку стратегічних технологій та інновацій. Будуватися воно має саме на базі того департаменту Мінекономіки, в якому сьогодні працює близько 70 осіб. В остаточному варіанті, на момент завершення реформи, ця чисельність має подвоїтися. У структуру нового міністерства мають увійти ДК "Укроборонпром", Державне космічне агентство України, Державний науково-дослідний інститут інформатизації та моделювання економіки, а також окреме державне підприємство Павлоградський хімічний завод, що виробляє паливо для новітніх ракет.

Є ідея, щоб усім цим господарством керував саме віцепрем'єр-міністр — міністр згаданого міністерства. На думку розробників, це забезпечить високий рівень представництва ОПК у структурі виконавчої влади. Вперше в історії країни буде створено єдиний центр прийняття управлінських рішень щодо оборонної промисловості, тобто можна буде говорити про системну реалізацію військово-промислової політики. Крім того, ОПК стане суб'єктом на рівні уряду. Все це має прискорити його розвиток.

Правда, розвиток цей можна забезпечити тільки внесенням змін до низки законів, а також прийняттям деяких нових. Серед найкритичніших — внесення змін до Закону України "Про особливості управління об'єктами державної власності в оборонно-промисловому комплексі" (у частині зміни принципів управління підприємствами ОПК) та Закону України "Про корпоратизацію підприємств". А також, вважають розробники реформи, потрібне прийняття окремого закону — про особливості перетворення підприємств ОПК і космічної галузі. Це тільки основні. Бо для забезпечення реального розвитку є довгий список, де на черзі стоїть багатостраждальний проект Закону України "Про оборонні закупівлі". Якщо всі законодавчі акти прийматимуться в такому ж темпі, на реформу ОПК може знадобитися дві-три п'ятирічки.

Нарешті, дуже важливий, а може найважливіший елемент реформи — забезпечення розвитку технологій. Зокрема передбачено прийняти урядову постанову про створення Агентства передових оборонних дослідницьких проектів. Власне, його утворення, як і створення самого міністерства передбачено президентським Указом №59 від 27 лютого 2020 року. Але тільки тепер, коли карантин і коронакриза на фініші, за це спробували взятися серйозно.

Що стосується термінів, то передбачається, що нове міністерство запрацює через три–п'ять місяців, а потім ще 12 місяців триватиме перехідний період. Саме під час другого річного етапу реформи на базі Державного науково-дослідного інституту інформатизації та моделювання економіки має з'явитися Агентство передових оборонних дослідницьких проєктів.

Вузькі місця, або Нотатки на полях

Про проблеми синхронної роботи парламенту вже сказано вище: без низки законів не буде ні спільних з іноземними компаніями підприємств, ні реформи "Укроборонпрому", ні державно-приватного партнерства. Як доказ: навіть люте бажання створити СП з турецькою компанією для спільного виробництва ударних безпілотників наражається на таку купу проблем, що майбутнє утворення називають, як мінімум, невизначним і дивним.

Утім, політична воля може стати як головним рушієм реформи, так і її похоронною командою. Тому спостерігачі вважають першорядним питанням — кадрове: хто саме організовуватиме цю реформу. Бо від особи в нашій державі залежить дуже багато. Уже помітні елементи паркетно-кадрової війни, і відчувається, що охочих вирушити в похід за посадою дуже багато. Правда, нині виношується рішення створити кваліфікаційну комісію з відбору кандидата на посаду віцепрем'єр-міністра — міністра розвитку стратегічних технологій та інновацій. Джерела в ОПУ кажуть, що очолити комісію хочуть запропонувати академікові Володимирі Горбуліну, який є незаперечним авторитетом для всієї вітчизняної "оборонки".

Трохи про суть питань, які доведеться вирішувати новому віцепрем'єр-міністрові. А саме: що буде входити до повноважень Агентства передових оборонних дослідницьких проєктів. Працюватиме воно з наявними технологіями — чи все-таки, як американська DARPA, даватиме завдання підприємствам ОПК (НДІ й КБ) на пошук нових технологій і створення нових видів зброї. Тут уже є конфлікт інтересів, бо керівники майбутніх держкорпорацій (які мають з'явитися на базі реформованого "Укроборонпрому") зовсім не зацікавлені, щоб хтось видавав технологічні завдання їхнім конструкторським бюро. Та й сам "Укроборонпром" усе ще виношує ідею створення всередині концерну такого собі технокластера (хоча ідею цю провалив ще Роман Романов, який запросив, але не слухався порад члена наглядової ради Ентоні Тетера, що дев'ять років очолював американську DARPA).

Ще важливіше — визначити можливості розвитку ОПК, зокрема в частині створення спільних підприємств із іноземними державами, утворення різних консорціумів під різні чутливі завдання. Наприклад, створення національного зенітно-ракетного комплексу або створення ударних безпілотних авіаційних комплексів. Такі питання можна реалізувати, коли центр управління — єдиний і координує всі завдання. Можу навести приклад однієї з найтемніших плям на управлінському тілі ОПК: у 2017 році "Укроборонпром" із помпою представив ударний безпілотник "Горлиця", оголосив, що триває оснащення його ракетами ДержККБ "Луч" і відклав проєкт у довгу шухляду. А потім ми купили турецькі...

І останнє, мабуть найважливіше. Роль міністерства насправді не цементуюча, а формотворча. Сформувані систему рівних прав підприємств усіх форм власності. Оформити лібералізацію ринку, змінити закостенілий ОПК на гнучкі оборонно-промислові структури. Випустити ОПК у вільне плавання. Це може стати дуже доброю справою. Навіть якщо після виконання місії міністерство благополучно самоликвідується...

Автор: Валентин Бадрак, член Правління Українського інституту безпекових досліджень