

Українська оборонка: між реформою та ручним управлінням

Міністерство з питань стратегічних галузей промисловості України почали знищувати практично ще «до народження». Про гострі питання: від блокування виділення будівлі до підрізання повноважень змістом горезвісного закону 3822 – доводилося писати неодноразово.

Справа завершилася 3 листопада – звільненням з посади віцепрем'єра та міністра Олега Уруського.

Нині є підстави казати, що справа йде до логічного фіналу – ліквідації Мінстратегпрому. Або ж міністерство буде тихо й мовчазно спостерігати за змінами, які відбуватимуться у сфері трансформації ОПК. Саме такий висновок можна зробити з низки цитат під час останньої кадрової каруселі. «Уруський не робив узагалі нічого. Стратегічні галузі – була лише назва. Тому зробимо митника Рябікіна новим міністром, але вже без приставки «віце», як мав Уруський. Це буде просто міністерство, яке я особисто називаю просто «міністерство ніх*я», – так заявив медіа «один з керівників» президентської партії «Слуга народу».

Питання тут зовсім не у знаннях, повноваженнях і масштабі особистості нового очільника Мінстратегпрому. І навіть не в певній, хоч і симптоматичній ознаці – втраті новим міністром статусу віцепрем'єра. Бо складається враження, що просто потрібна лояльна людина перехідного періоду.

Спробуємо розібратися у хитросплетіннях навколо цього, найбільш проблемного міністерства.

Мінстратегпром. Що не так з міністерством

Почати варто з того, що президента Петра Порошенка нещадно критикували західні партнери та експерти (не кажучи вже про своїх, на яких можна не звертати уваги) за ручне управління ОПК. Володимир Зеленський, скоріше за все, не розумів цих нюансів, зокрема, й таких цікавих, як введення в «Укроборонпром» брендового підприємства «Антонов» чи бажання влади передати (нав'язати) згаданому держконцерну 25 відсотків АТ «Мотор Січ».

Але їх добре розуміли люди в команді Зеленського, які самі вийшли з ОПК. Спокуса очолити всі процеси в оборонці шляхом відмови від змін, безумовно, була. Її ознака – тривале небажання створювати саме центральний орган виконавчої влади та проводити реформування ОПК, державна частина якого залишається фактично радянською за змістом і, відповідно, за обмеженими можливостями, зокрема, у сфері міжнародного співробітництва.

Майже рік глава держави розбирався і таки наважився прийняти слушне рішення не йти шляхом попередника, а в лютому 2020 року видав указ 59/20, який передбачав цивілізований шлях реформування ОПК, ще й створення системи розвитку технологій – через Агентство оборонних технологій. Не деталізуючи обґрунтування, з яким погодився президент Зеленський, варто відзначити лише дві позиції. Перша полягала в необхідності перенести центр ухвалення рішень в уряд, тому що в такому разі міністерство має та реалізовує регуляторні функції і є виконавцем оборонно-промислової реформи – без втручання у господарську діяльність підприємств. Друга – не менш важлива – ідея полягала в «розведенні» повноважень Міноборони і Мінстратегпрому у сфері розвитку технологій, у тому числі й через мізерний бюджет на переозброєння та необхідність при цьому здійснити реанімацію важливих високотехнологічних галузей: авіабудування, ракетно-космічної, а в перспективі і кораблебудування.

Військове відомство, відповідно до цієї ідеї, мало б опікуватися зброєю, що необхідна ЗСУ сьогодні, Мінстратегпром – літаками, космічними апаратами, кораблями та ще багато чим, що не має безпосереднього стосунку до посилення оборонного потенціалу. Водночас мала б припинитися вакханалія навколо «Укроборонпрому» – держави в державі, в якій з моменту його створення та до сьогодні існують «чиновники-бізнесмени», які і господарською діяльністю

займаються, і військово-промисловою політикою керують. Отримуючи за це фантастичні заробітки, які вимушені у вигляді данини забезпечувати кілька успішних підприємств «Укроборонпрому».

Не зайве нагадати, що створило це диво оточення Януковича (хоча об'єктивність вимагає додати – замислювалися над таким утворенням ще за часів президентства Віктора Ющенка). Президент Порошенко не тільки оцінив «формулу Януковича», але й зміцнив її у травні 2015 року літакобудуванням, коли ДП «Антонов» потрапило «в рабство» керівництва держконцерну. Для президента Зеленського виникла важка дилема: або дослухатися до «просунутого» оточення та залишити усе, як є, або все ж таки наважитися на зміни. Напевно, пам'ять про те, що саме скандали навколо «Укроборонпрому» за участю бізнес-партнера президента Олега Гладковського (який керував ОПК з будівлі РНБО) стали однією з причин поразки Петра Порошенка, вимусив Зеленського приділити більше особистої уваги цьому чутливому сегменту.

Звісно, не обійтися без згадування конкурсу на вибір очільника Мінстратегпрому, на який близьке оточення Зеленського просувало щонайменше двох із чотирьох кандидатів. Пікантний момент цього дійства полягав у тому, що Зеленський тут не прислухався до наполегливих рекомендацій соратників і вибрав п'ятого кандидата – Олега Уруського, який не брав участі в офіційному конкурсі.

Уруський нібито сподобався главі державі чіткою позицією і програмою, але Зеленський не очікував, що так спровокує війну власного оточення з очільником нового міністерства. Додаткова проблема полягала в тому, що Зеленський чітко не визначив, кому саме довірив реформу, і цим запустив війну інтересів і принципів.

Уже перша «перестрілка» виявилася не на користь Уруського – його принциповий намір приборкати «Укроборонпром» наразився на неочікувану реакцію глави держави. Зокрема, «Укроборонпром» очолив не потужний і принциповий представник розвідки (кандидатура якого була попередньо узгоджена), а представник президентської партії Юрій Гусев. Утім і президент Зеленський, і ті, хто просували кандидатуру Гусева на посаду головного виконавця реформи (замість Уруського, зрозуміло), швидко переконалися в потужних здібностях колишнього заступника міністра оборони, який на час призначення очолював Херсонську ОДА.

Дійсно, на інформаційній сцені за рівнем креативності та здатності до артистичного реагування на будь-які закиди Гусев дуже легко перегравав профільного віцепрем'єра. А всередині системи – це свідчення дуже багатьох обізнаних менеджерів – за рівнем авторитарності та жорсткості управління за всю історію держконцерну він поступився б хіба що Саламатіну. Той у спілкуванні із заступниками та директорами підприємств між лайкою і ударом стільцем часто обирав другий варіант. Так чи інакше, хоча через психологічні причини команду Гусева залишили деякі потужні ідеологи реформи, справи «Укроборонпрому» (не без підтримки зацікавлених парламентаріїв) пішли вгору.

Після того, як Мінстратегпром повністю програв «Укроборонпрому» зміст Закону 3822 «Про особливості реформування підприємств оборонно-промислового комплексу державної форми власності», відставка Уруського стала неминучою. Тому що до кінця року Гусев публічно пообіцяв ліквідувати «Укроборонпром», побудувавши на його уламках холдинги у вигляді акціонерних товариств. А Уруський зі своїми принципами, який до того ж публічно висловив сумнів, що «дракон може вижити», зокрема, змінивши вивіску «Укроборонпром» на «Оборонні системи України», міг би цьому процесу заважати.

Коли набув чинності оновлений Закон України «Про особливості реформування підприємств оборонно-промислового комплексу державної форми власності» (вже 1630), «Укроборонпром» представив президенту попередній зміст реформи концерну. Кажуть, Зеленському він сподобався, бо вже у квітні 2022 року мають зникнути колишні держпідприємства, а замість них будуть створені акціонерні товариства або товариства з обмеженою відповідальністю. Наступний крок – створення холдингів, тобто науково-виробничих об'єднань. Щоправда, в «Укроборонпромі» дуже неохоче говорять про момент зникнення «центру управління», тобто самого «Укроборонпрому». Саме тому задля зменшення ймовірності виникнення та проявлення ризиків мова зайшла про термінове створення Державної цільової програми розвитку ОПК та Плану імплементації Закону 1630 – це принципове доручення президента Зеленського, який хотів би підстрахуватися від різних проявів людського фактору.

Далі варто зосередитися на кількох моментах, які свого часу стали зонами розбіжностей між «Укроборонпромом» і Мінстратегпромом.

Авіапром. Уруський наполягав на виведенні підприємств авіаційної промисловості, і передусім ДП «Антонов», з-під «Укроборонпрому» задовго до прийняття згаданого закону 3822. І це правильно, бо позбувшись ярма, авіапром міг би розправити крила. Адже саме «Укроборонпром» в різні роки поховав низку перспективних міжнародних проєктів – від Азербайджану і Німеччини до Саудівської Аравії й Індії. Індія, до речі, остаточно не втрачена, але політичної волі завершити контракт на модернізацію Ан-32 українській владі бракує.

Команда Гусєва, звісно, була проти виведення, адже «Авіалінії Антонова», що належать ДП «Антонов», є ключовим донором «центру управління», яким сьогодні є «Укроборонпром», а завтра, можливо, «Оборонні системи України».

Спецекспортери. Центр досліджень армії, конверсії та роззброєння завжди наполягав на необхідності вивести підприємства-спецекспортери з-під «Укроборонпрому» та надати їм можливість самостійно трансформуватися, наприклад, в інвесторів новітніх технологій. Адже за рахунок інвестицій такі структури поступово ставали б співвласниками (або власниками) технологій і нової продукції. І продовжували б торгувати нею з іноземними державами, але вже не з позиції посередника. Таке саме бачення ролі підприємств-спецекспортерів було в очільника Мінстратегпрому. Крім того, що спочатку Уруський був прихильником поступової ліквідації державних посередників, однак пізніше погодився, що не варто творити штучні перепони структурам, що розвивалися впродовж 25-30 років. І що справді було б доцільно удосконалити нормативно-правову базу, яка дозволила б спецекспортерам вкладати обігові кошти в розвиток нових технологій.

Принципова позиція очільника «Укроборонпрому» полягала в тому, що спецекспортери мають залишатися всередині держконцерну та фінансувати ті напрямки і проєкти, які визначатиме «центр управління». У такий спосіб і виробничі підприємства, і конструкторські бюро, і «центри збуту» будуть в одних руках, що полегшить координацію. Напевно, такий аргумент ще потребує додаткового вивчення. Але самі спецекспортери не в захваті, коли в них вилучають ресурси для, наприклад, погашення боргів підприємств-аутсайдерів концерну. Доводилося автору цієї статті чути від керівників спецекспортерів і більш радикальні слова: «Ми втомилися працювати на зливний бачок!» Це вже не натяк, а пряме відсилання до того самого простого, але вагомого питання – грошей для надбудови.

Ракетне питання. В Україні з'явилася ракетна програма (хоч поки що й без змісту). Ракетна тематика не тільки визнана пріоритетом, але й стрімко прогресує – українські ракетні комплекси та РСЗВ уже охоче купують за кордоном. Тому резонно виникло питання створення не двох холдингів («Оборонні системи України» та «Аерокосмічні системи України»), а трьох. Тобто ще відокремлені «Ракетні системи України» або виведення як окремої структури «Ракетних систем «Луч» – без

боєприпасного баласту, який нині хочуть повісити на ДержККБ «Луч» представники «центру управління». Позиція Мінстратегпрому з цього приводу не відома, про таке бажання представники підприємств ракетної галузі говорили багато років, «Укроборонпрому» такий порядок денний, напевно, не цікавий. Але чимало фахівців переконані, що будь-які надбудови заважатимуть ракетним програмам розвиватися – хоча б через необхідність фінансових відрахувань.

Подразник ліквідовано. Що далі?

Людський фактор має велике, інколи надзвичайне значення в умовах України. Тож реформування ОПК може відбуватися за різними сценаріями. Звісно, не виключено, що в умовах «завершення війни», інформаційної та підклимної, з перемогою команди «Укроборонпрому» напруження може трансформуватися у швидке реформаторство. Але й від помилок ніхто не застрахований, особливо, коли контроль виконавчої влади може бути зведений до формальності.

Зміст Закону України «Про особливості реформування підприємств оборонно-промислового комплексу державної форми власності» був повністю підготовлений в «Укроборонпромі». Тепер розпочався етап його реалізації.

Як стверджують в «Укроборонпромі», спочатку схему буде відпрацьовано на кількох маленьких підприємствах, щоб уникнути проблем, що можуть виникнути під час реформи. У самому держконцерні визнають наявність ризиків з трьома позиціями: ймовірність припинення зовнішньоекономічної діяльності; надскладність укладання договорів з Міноборони, особливо за держгарантіями; ймовірність недорахуватися деяких активів після трансформації. Кажуть, що створюють запобіжники. Наприклад, задля збереження активів створюють комісії з інвентаризації.

Звісно, усе це добре, хоча це рівень підприємств, який належить суто до господарської діяльності. А от на запитання про політичні рішення, наприклад, про виведення із-під ДП «Антонов» авіакомпанії «Авіалінії Антонова», відповіді немає. До речі, авіакомпанія «Авіалінії Антонова», передана підприємству ще за часів СРСР, у 1989 році, на 94 відсотки фінансує життєдіяльність підприємства – фахівці впевнені, що за умов виведення авіакомпанії ДП «Антонов» припинить існування через місяць, коли треба буде видавати зарплатню персоналу.

Отже, реформа може реалізовуватися за різними сценаріями – і за позитивним, і за негативним, коли окреслені ризики стануть реальністю.

Окрім ключових питань, через які відбувалися зіткнення керівників профільного міністерства та державного концерну, є ще одне, яке начебто стоїть осторонь. Йдеться про державно-приватне партнерство, якого в Україні практично не існує. Приватні підприємства досі не мають рівних прав з державними. Наприклад, одне приватне підприємство, яке бере участь у виробництві ракетних комплексів «Нептун», мало б для підготовки виробництва отримати від держави в лізинг обладнання (державним воно надається безкоштовно), але далі від розмов справа не пішла. У підсумку підприємство витратило майже 100 мільйонів власних обігових коштів, щоб ВМСУ таки отримали свою зброю вчасно. Так само відверто порушує це питання й АТ «Мотор Січ» – двигуни саме цього підприємства використовуються для ракетних комплексів «Нептун», утім коштів на підготовку виробництва не було виділено. Але питання непросте: хто в державі має опікуватися такими питаннями?

Або інший приклад зі сфери державно-приватного партнерства: під час виконання замовлення про постачання високоточних засобів ураження одній дуже важливій для нас країні Південно-Східної Азії державне підприємство – виконавець контракту самочинно переглянуло затверджену міжнародним договором схему кооперації та замінило приватного співвиконавця та іншого. Начебто нічого страшного. Але фахівці кажуть, у результаті замовник (який, до речі, ще не знає про такі ротації) просто отримає не модернізовані вироби, а наближені до радянських, хоч і добре

перевірені. Чому? Тому що так дешевше, і прибуток від такого контракту суттєво зросте. Тож людський фактор, виходить, має велике значення.

І останнє – про «сірих кардиналів». Зрозуміло, що Юрій Гусєв з перетвореннями «Укроборонпрому» впорається. Але як буде трансформовано весь ОПК держави? На запитання, хто в країні є ідеологом ключових змін у житті оборонки, усі без вагань вказують на Давида Арахамію. Що ж, людина досвідчена, обізнана у ключових трендах. Наприклад, наближена до нього приватна оборонна компанія є однією з двох у державі, що працює над створенням ударного тактичного безпілотної. На запитання, чи може Арахамія стати Гладковським Зеленського, люди, що добре знають оборонку, відмовчуються. Добре, якщо людський фактор працюватиме на розвиток, а ризики залишаться лише як перелік ймовірних сценаріїв чи епізодів.

Критерії результатів реформи всім відомі: поява в ЗСУ потужної зброї стримування; поява холдингів без надбудов, які вони мусять фінансувати; створення спільних підприємств з іноземними компаніями – чого ще немає; припинення втрати ринків (у тому числі через корупційну складову, як, наприклад, намагання за президентської каденції Петра Порошенка реалізувати ліцензії та технічну документацію на виробництво літаків за готівку), що вже стало трендом для України у 2015-2021 роках.

Автор: Валентин Бадрак, член Правління УІБД, директор ЦДАКР.