



**ЧИ ПОТРІБНЕ НОВЕ МІНІСТЕРСТВО  
ДЛЯ РЕФОРМИ ОБОРОННОЇ ПРОМИСЛОВОСТІ?  
АНАЛІТИЧНА ЗАПИСКА**



©2020 Незалежний антикорупційний комітет з питань оборони. Усі права захищено. Повне або часткове відтворення дозволяється за умови посилання на Незалежний антикорупційний комітет з питань оборони, а також за умови, що подібне повне або часткове відтворення відбувається без подальшого продажу публікації чи включення частини відтвореного тексту до публікації, яка буде продана. Якщо відтворення передбачає адаптацію чи модифікацію оригінального змісту, необхідно отримати відповідний письмовий дозвіл Незалежного антикорупційного комітету з питань оборони.

**Автор: Незалежний антикорупційний комітет з питань оборони / The Independent Defence Anti-Corruption Committee (НАКО)**

**Команда НАКО:** Ольга Асадча, Вікторія Вишнівська, Емілія Денежна, Світлана Мусяка, Олена Трегуб.

©Фото обкладинки: Ірина Рибаківа

Ми перевірили точність інформації у цьому звіті. Вважаємо, що вона є коректною станом на липень 2020 року. Водночас Незалежний антикорупційний комітет з питань оборони не несе відповідальності за наслідки її використання для інших цілей або в іншому контексті.

Видання здійснене завдяки підтримці Департаменту з міжнародного розвитку Уряду Великої Британії. Відповідальність за зміст публікації несе Незалежний антикорупційний комітет з питань оборони. Аналітична записка не може вважатися такою, що відображає позицію Уряду Великої Британії.



Department  
for International  
Development

## Зміст

Стислий зміст	4
Вступ	5
Міжнародний досвід	6
Досвід України	8
Архітектура управління ОПК в Україні	9
Впровадження корпоративних стандартів у ОПК	12
Нові концепції реформи державного управління ОПК	14
Аргументи «за» і «проти» створення нового міністерства	16
Висновки та рекомендації	17

## Стислий зміст

Протягом кількох років в Україні обговорюється доцільність створення окремого центрального органу виконавчої влади, відповідального за державну військово-промислову політику. Остання пропозиція керівництва держави про утворення нового Міністерства, що має опікуватися питаннями оборонно-промислового комплексу (далі – ОПК) України<sup>1</sup>, має бути всебічно оцінена та зважена з огляду на її вплив на реформу зі впровадження стандартів корпоративного управління на державних підприємствах ОПК, яка відбувається сьогодні, а також можливі наслідки для оборони і економіки України, євроатлантичної інтеграції та виконання міжнародних зобов'язань.

Аналіз міжнародного досвіду управління ОПК в країнах НАТО та ЄС засвідчує відсутність окремого міністерства з відповідними повноваженнями (як правило, формування політики здійснюється в рамках міністерств оборони). Натомість у західних партнерів прослідковується акцент на розвитку та впровадженні передових технологій, плідної співпраці державних та приватних суб'єктів, організованих відповідно до високих стандартів корпоративного управління.

Історія державного управління в Україні вказує на відсутність позитивних результатів діяльності окремих міністерств та агентств з питань ОПК та негативні наслідки для державних суб'єктів цієї сфери: застарілі практики управління, непрозорість та негнучкість, своєрідні організаційно-правові форми, і, як наслідок – неконкурентоздатність, неефективне використання бюджетних коштів, відсутність позитивного впливу на забезпечення обороноздатності держави, конфлікти інтересів та корупційні скандали. Також досвід усього державного сектору економіки України доводить, що модель коли органи влади управляють державними підприємствами є ефективною і призводить до корупції, зловживань, збитків державі та незаконного збагачення посадовців.

Створення нового міністерства порушить існуючу систему розподілу повноважень в оборонному секторі України, потребуватиме внесення серйозних змін в законодавство. Крім того, управлінське рішення про утворення міністерства потребуватиме значних видатків з державного бюджету, тривалого часу на розбудову спроможностей (особливо в умовах карантинних обмежень) і не гарантує досягнення запланованих цілей.

Найважливіше застереження полягає у тому, що, якщо в такому ЦОВВ буде відбуватись одночасне виконання функцій власника, регулятора та органу, що формує політику щодо суб'єктів господарювання державного сектору економіки, це призведе не тільки до неефективності і корупції, але і може негативно вплинути на прогрес євроатлантичної інтеграції нашої держави та перекреслити перспективи міжнародної співпраці і інвестицій. Координація міністерством державних підприємств ОПК одночасно із повноваженнями формувати державне оборонне замовлення може призвести до надмірної концентрації влади в одному суб'єкті та можливих корупційних зловживань. Такий дисбаланс у повноваженнях може призвести до ситуації, коли Збройним силам будуть нав'язуватись закупівлі того, що виробляється вітчизняним ОПК, а не того що їм дійсно потрібно для розбудови їхніх спроможностей.

Першочергово на суб'єктах господарювання державного ОПК, які мають стратегічне значення для України та високий рівень корупційних ризиків, повинні бути запроваджені стандарти корпоративного управління та проведена корпоратизація цих суб'єктів.

Процес корпоратизації Державного концерну «Укроборонпром» (далі – «Укроборонпром» або Концерн) на основі Керівних принципів корпоративного врядування ОЕСР за підтримки міжнародних партнерів набирає обертів і може істотно покращити ситуацію в державному ОПК. У разі ухвалення Верховною Радою України законопроєкту «Про корпоратизацію підприємств ОПК» та змін до Закону України «Про особливості управління об'єктами державної власності в ОПК»,

<sup>1</sup> У Кабміні може з'явитися віцепрем'єр з питань ОПК - Зеленський. Укрінформ, 03.06.2020 <https://bit.ly/3eEskDr>

прийняття політики власності “Укроборонпрому” управління державними суб'єктами ОПК буде оптимізовано, що дасть їм можливість ефективно конкурувати на міжнародному рівні, а також розвивати співпрацю із закордонними інвесторами.

Створення нового міністерства не повинно затримати чи перервати цей і без того запізнілий процес. Належна координація органів державної влади в сфері ОПК може бути забезпечена і в існуючій схемі державного управління за умови ухвалення програмних документів і оновлення законодавства.

## Вступ

Відповідно до визначення, наведеного в Законі України «Про національну безпеку України», оборонно-промисловий комплекс (далі – ОПК) України – це сукупність органів державного управління, підприємств, установ і організацій промисловості та науки, що розробляють, виробляють, модернізують і утилізують продукцію військового призначення, надають послуги в інтересах оборони для оснащення та матеріального забезпечення сил безпеки і сил оборони, а також здійснюють постачання товарів військового призначення та подвійного використання, надання послуг військового призначення під час виконання заходів військово-технічного співробітництва України з іншими державами. Отже, суб'єкти ОПК можуть належати до декількох галузей промисловості та надавати послуги, виконувати роботи, виробляти товари за різними видами економічної діяльності для потреб сектору безпеки та оборони.

Питання адаптації ОПК України до кращих світових практик для забезпечення ефективного функціонування в умовах збройної агресії Російської Федерації, плідного міждержавного співробітництва, європейської та євроатлантичної інтеграції України є надзвичайно важливим.

За наявною у публічному просторі інформацією, керівництво держави розглядає план здійснити реформу державного управління в ОПК шляхом створення нового міністерства (а також агентства) та посади Віце-прем'єр-міністра з питань ОПК. Найбільше питань викликає створення саме нового міністерства, враховуючи масштаби наслідків даного рішення і масштаби ризиків. Незважаючи на заклики експертного середовища прозоро формувати публічну політику, презентації концепцій розвитку ОПК для широкого загалу не відбулося, тому аналіз сильних і слабких сторін потенційного рішення створення нового міністерства здійснений на основі публічно доступних даних.

## Міжнародний досвід

Нещодавно ухвалене рішення НАТО про надання Україні статусу партнера з розширеними можливостями не тільки надає нашій державі розширений доступ до програм і навчань з оперативної сумісності, і обмін більшими обсягами інформації, зокрема щодо набутого досвіду, а й засвідчує необхідність продовження реформ в секторі безпеки і оборони, щодо цивільного контролю і демократичного нагляду, і у боротьбі проти корупції.<sup>2</sup> Очевидно, що такі стратегічні реформи України мають бути всебічно проаналізовані, в тому числі і на відповідність кращим світовим практикам.

Плани керівництва держави щодо утворення окремого міністерства, відповідального за формування та реалізацію політики в сфері оборонно-промислового комплексу, необхідно оцінити з точки зору існування аналогів у стратегічних партнерів України для належного міждержавного співробітництва та відповідності міжнародним стандартам.

Розпочати треба з того, що партнери по НАТО вважають і розуміють принципи корпоративного управління державними підприємствами ОЕСР. Міністерства виробляють політику, а не керують підприємствами. Держава не повинна допустити ситуацію, коли політика і корупція напругу впливають на господарську діяльність державних підприємств. Тому пропозиція, коли міністерство керує підприємствами, має бути виключена автоматично, адже вона сприймається вкрай негативно і буде трактуватися як повернення до практик СРСР і відкриті двері для політичної корупції.

Промислово-дорадча група НАТО (NATO Industrial Advisory Group, **NIAG**) в складі Конференції національних директорів з озброєнь діє з метою сприяння оборонному, промислового та технологічному співробітництву держав-членів та країн-партнерів НАТО щодо забезпечення взаємосумісності озброєнь, здійснення розробок та досліджень. Делегації в NIAG представлені, як правило, високопосадовцями в сфері національної оборони, топ-менеджментом оборонних та безпекових компаній чи асоціацій.<sup>3</sup>

В системі державного управління **США** не створено окремого міністерства, яке б опікувалося питаннями оборонно-промислової політики. В складі Міністерства оборони діють, зокрема:

- заступник міністра оборони з придбання озброєння та військової техніки (Under Secretary of Defense for Acquisition & Sustainment), серед задач якого – швидке реагування на потреби армії, модернізація ядерного стримування, підтримка систем критичного озброєння, співпраця з партнерами, що розвиваються, забезпечення надійності та стійкого розвитку промислової бази.<sup>4</sup>
- заступник міністра оборони з питань досліджень і техніки (Under Secretary of Defense for Research and Engineering), до основних задач якого належать організація розробки, досліджень, тестування нових технологій та модернізація існуючих.<sup>5</sup>

До сфери управління останнього належить DARPA – Defense Advanced Research Projects Agency (Агентство передових оборонних дослідницьких проєктів), задача якого – «зробити основні інвестиції у проривні технології національної безпеки».<sup>6</sup>

**Європейське оборонне агентство** як міждержавний орган Ради Європейського Союзу об'єднує міністерства оборони 26 країн-членів Європейського Союзу (з 2015 року Україна має право брати

<sup>2</sup> НАТО визнає Україну партнером з розширеними можливостями, 12.06.2020 <https://bit.ly/2B2PnZv>

<sup>3</sup> Офіційний сайт НАТО <https://bit.ly/2B6QSpG>

<sup>4</sup> Офіційний сайт Office of the Under Secretary of Defense for Acquisition & Sustainment <https://www.acq.osd.mil/>

<sup>5</sup> Офіційний сайт Office of the Under Secretary of Defense for Research and Engineering <https://www.cto.mil/>

<sup>6</sup> Офіційний сайт Defense Advanced Research Projects Agency <https://www.darpa.mil/>

участь в окремих проєктах та програмах агентства)<sup>7</sup>. Основна задача Агентства як європейського центру оборонного співробітництва – зміцнення європейської оборонної промисловості, фасилітація та взаємодія між військовими зацікавленими сторонами держав-членів та політикою ЄС, що впливають на оборону. Її досвід та мережі дозволяють охопити широкий спектр оборони, включаючи узгодження вимог до забезпечення експлуатаційних можливостей; дослідження та інновації для розвитку технологій; навчання із забезпечення підтримки спільної політики безпеки та оборони.

У **Франції** в сфері управління Міністерства оборони Франції діє Генеральна дирекція з озброєнь (Direction générale de l'armement), яка відповідає за забезпечення армії озброєнням та військовою технікою, промислову і технологічну політику відповідно до європейських стандартів, експорт озброєння<sup>8</sup>. Крім того, з 2018 року під юрисдикцією Генеральної дирекції з озброєнь створено Агентство оборонних інновацій (l'Agence de l'innovation de défense)<sup>9</sup>, яке сфокусовано на розробках оборонних технологій та дослідницьких проєктах для потреб оборони, в тому числі і спільно з цивільним сектором.

У **Великобританії** питаннями оборонної промисловості та експорту, оборонних закупівель, наукових розробок і новітніх технологій для потреб оборони опікується Міністр з оборонних закупівель в складі Міністерства оборони (Parliamentary Under Secretary of State (Minister for Defence Procurement)).<sup>10</sup>

Аналіз принципів державного управління в сфері ОПК в міжнародних організаціях та основних стратегічних партнерів України засвідчив відсутність окремого міністерства, присвяченого виключно питанням управління оборонно-промисловим комплексом. Натомість логіка розвитку цієї сфери вказує на посилення співпраці державного та приватного сектору економіки як на внутрішньонаціональному, так і на міждержавному рівні з акцентом на розвитку наукоємних технологій та новітніх розробок.

---

<sup>7</sup> Офіційний сайт European Defense Agency <https://www.eda.europa.eu/Aboutus/who-we-are/member-states>

<sup>8</sup> Офіційний сайт Direction générale de l'armement <https://www.defense.gouv.fr/english/dga>

<sup>9</sup> Офіційний сайт l'Agence de l'innovation de défense <https://www.defense.gouv.fr/english/aid>

<sup>10</sup> Офіційний сайт Parliamentary Under Secretary of State (Minister for Defence Procurement) <https://bit.ly/3h0eo29>

## Досвід України

Слід зауважити, що Україна мала досвід утворення окремих органів державної влади, які були відповідальними за розвиток ОПК. У 1997 році указом Президента України на базі Міністерства машинобудування, військово-промислового комплексу і конверсії України було створено Міністерство промислової політики України, якому доручено брати участь у формуванні та реалізації державної політики в галузі військово-промислового комплексу, конверсії, машинобудування та інших галузях промисловості.<sup>11</sup>

Постановою Кабінету Міністрів України від 27.08.2008 №793 в системі Міністерства промислової політики України утворювалось Агентство з питань оборонно-промислового комплексу (діяло до 2011 року), до повноважень якого належали питання підготовки та реалізації у межах своїх повноважень пропозицій щодо реформування оборонно-промислового комплексу, науково-технічного та технологічного розвитку оборонно-промислового комплексу в інтересах обороноздатності держави, підвищення ефективності діяльності підприємств оборонно-промислового комплексу; участь у визначенні напрямів науково-технічного розвитку оборонно-промислового комплексу та розвитку науково-технічного потенціалу оборонно-промислового сектору економіки.<sup>12</sup>

У 2011 повноваження Міністерства промислової політики в частині формування та реалізації промислової політики були передані Міністерству економічного розвитку і торгівлі України<sup>13</sup>, а саме Мінпромполітики ліквідовано.

Черговий етап відновлення Мінпромполітики мав місце у 2012 – 2014 роках і завершився реорганізацією міністерства шляхом його приєднання до Міністерства економічного розвитку і торгівлі.<sup>14</sup>

За даними Рахункової палати України діяльність Міністерства промислової політики України в частині реалізації Державної програми розвитку промисловості на 2003-2011 рр. була неефективною: визначена нею мета розвитку промисловості – створення сучасного, інтегрованого у світове виробництво промислового комплексу – не досягнута, прогнозоване якісне поліпшення економічних показників розвитку промисловості відбувалося вкрай повільно.<sup>15</sup> Здійснення Мінпромполітики функцій з управління державними підприємствами також було неефективним: Державною аудиторською службою у 2011 році встановлено фінансових порушень і недоліків в цій сфері<sup>16</sup> на загальну суму понад 1,3 млрд грн, з яких 74,9 млн грн - втрати фінансових і матеріальних ресурсів.

---

<sup>11</sup> Указ Президента України від 25.07.1997 №701/97 «Про утворення Міністерства промислової політики України».  
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/701/97>

<sup>12</sup> Постанова Кабінету Міністрів України від 27.08.2008 «Про утворення Агентства з питань оборонно-промислового комплексу».  
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/793-2008-%D0%BE>

<sup>13</sup> Указ Президента України від 31.05.2011 №634/2011 «Про утворення Міністерства економічного розвитку і торгівлі»  
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/634/2011/ed20110531>

<sup>14</sup> Постанова Кабінету Міністрів України від 23.03.2014 №94 «Про реорганізацію Міністерства промислової політики України».  
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/94-2014-%D0%BE>

<sup>15</sup> Повідомлення Колегії Рахункової палати України, 08.10.2007. <https://bit.ly/3fjalse>

<sup>16</sup> Аналітичний звіт Державної аудиторської служби України за 2011 рік про результати контролю у сфері промисловості.  
<https://bit.ly/3efGUKB>



## Архітектура управління ОПК в Україні

На сьогодні, ОПК України складається з підприємств державної форми власності (близько 160, більша частина яких входить до складу “Укроборонпрому”) та приватного сектору (за різними оцінками - 50 до 150)<sup>17</sup>, що належать до різних галузей промисловості та працюють для забезпечення потреб сил безпеки та оборони. За даними SIPRI обсяг експорту озброєнь з України у 2018 році становив 195\$ млн, а в 2019 - 91\$ млн (12 місце в світі з 1% світового експорту).<sup>18</sup>

Державне оборонне замовлення (далі - ДОЗ) є основним механізмом закупівлі товарів, робіт і послуг оборонного призначення, яке формується уповноваженим органом з координації оборонного замовлення (Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства) за пропозиціями 16 державних замовників та затверджується Кабінетом Міністрів України.<sup>19</sup> З року в рік спостерігається поступове зростання обсягів фінансування ДОЗ: так, у 2018 році ця сума становила близько 21,3 мільярдів гривень, що на 37% більше, ніж у 2017 році<sup>20</sup>. Згідно з рішенням Ради національної безпеки і оборони України від 18.02.2020 (введено в дію указом Президента України №59/2020 від 27.02.2020) у 2020 році на виконання ДОЗ передбачено фінансування у сумі 25,848 млрд грн (що на 16% більше, ніж у 2019 році). Передбачається фінансування заходів з розвитку виробничих потужностей оборонно-промислового комплексу на загальну суму 2,53 млрд грн. (9,8% від загального обсягу ДОЗ), у виконанні ДОЗ братимуть участь 14 державних замовників.<sup>21</sup> Частка державних виконавців - підприємств “Укроборонпрому” - у ДОЗі має тенденцію на зменшення і становить уже менше 50%.<sup>22</sup>

В разі ухвалення законопроекту “Про оборонні закупівлі” процедури планування та проведення закупівель товарів, робіт, послуг оборонного призначення стануть більш передбачуваними, прозорими і неупередженими, в тому числі і завдяки затвердженню трирічних планів закупівель та їх оприлюдненню.

Серед основних програмних документів, які в різній мірі визначають розвиток та функціонування ОПК, варто зазначити Стратегію воєнної безпеки України, Стратегію розвитку ОПК України на період до 2028 року та Державну цільову програму реформування та розвитку ОПК України до 2021 року, Стратегічний оборонний бюлетень, Основні напрями розвитку озброєння та військової техніки на довгостроковий період та ін. Особливої уваги заслуговує Стратегія розвитку ОПК України на період до 2028 року<sup>23</sup>, яка прямо вказує на необхідність вжиття в середньостроковій перспективі (до 2023 року) заходів щодо

- оптимізації системи державного управління за рахунок забезпечення невід’ємності політики управління підприємствами від державної політики розвитку оборонно-промислового комплексу;
- визначення центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну військово-промислову політику;
- проведення корпоратизації та запровадження моделі корпоративного управління підприємствами;
- створення на підприємствах оборонно-промислового комплексу незалежних наглядових рад відповідно до принципів Організації економічного співробітництва та розвитку; запровадження

<sup>17</sup> Точна інформація про підприємства ОПК та згенеровані ними потужності очікується за результатами проведеного огляду ОПК.

<sup>18</sup> Trends in international arms transfers, 2019. SIPRI, march 2020 <https://bit.ly/3dfmuXf> та <https://bit.ly/2Y9kTcu>

<sup>19</sup> Закон України “Про державне оборонне замовлення” <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/464-14#Text>

<sup>20</sup> Офіційний сайт РНБОУ, 17.01.2018 <https://www.rnbo.gov.ua/ua/Diialnist/2966.html>

<sup>21</sup> Офіційний сайт РНБОУ, 18.02.2020 <https://www.rnbo.gov.ua/ua/Diialnist/3928.html>

<sup>22</sup> Хто має відповідати за розвиток ОПК? Оборонно-промисловий кур’єр, 19.10.2018 <https://bit.ly/31iChSO>

<sup>23</sup> Стратегія розвитку ОПК на період до 2028 року, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 20.06.2018 №442-п <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/442-2018-%D1%80#Text>

принципів самоокупності та забезпечення доступу до оборонних проектів широкого кола українських суб'єктів господарювання всіх форм власності;

сприяння розвитку підприємництва та подальшому сталому функціонуванню приватного сектору;

практичного впровадження моделі вертикально-інтегрованих структур за кластерами;

запровадження частково конкурентних процедур під час здійснення державними замовниками відбору виконавців оборонного замовлення;

лібералізації процедур отримання суб'єктами господарювання повноважень на здійснення експортно-імпортних операцій в оборонній сфері;

створення структури з впровадження інноваційних оборонних проектів та розвитку критичних технологій відповідно до практики Агентства передових оборонних дослідницьких проектів США та інш.

Однак і зазначена вище Стратегія, і решта стратегічних документів потребують оновлення та актуалізації, особливо з урахуванням вперше проведеного огляду ОПК, що знаходиться на завершальній стадії підготовки за інформацією Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України.<sup>24</sup>

Окрім нагальної потреби в оновленні стратегічних документів, ОПК України має низку інших проблем, серед яких:

- наявність декількох центрів ухвалення рішень;
- недосконалість законодавчої бази, що визначає правила функціонування підприємств ОПК, планування і проведення оборонних закупівель, експорт озброєння та військової техніки, міжнародне співробітництво в цій сфері;
- значна кількість підприємств державної форми власності, принципи організації та діяльності яких не відповідають міжнародним стандартам, що призводить до їхньої нерентабельності та неконкурентності, низької інвестиційної привабливості;
- застаріла матеріальна база, брак молодих кваліфікованих кадрів тощо.

Стаття 24 Закону України «Про національну безпеку України» передбачає, що центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну військово-промислову політику, разом з іншими органами сектору безпеки і оборони визначає пріоритетні напрями розвитку оборонно-промислового комплексу, забезпечує нормативно-правове регулювання у цій сфері, аналізує стан та тенденції розвитку оборонно-промислового комплексу України, розробляє та організовує виконання державних програм розвитку оборонно-промислового комплексу. Стратегія розвитку оборонно-промислового комплексу на період до 2028 року підкреслює необхідність визначення центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну військово-промислову політику<sup>25</sup>. Оскільки чинне законодавство не встановлює обов'язку утворити окремий орган виконавчої влади, такі функції були покладені на Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства<sup>26</sup>.

За формування та реалізації державної військово-промислової політики, реалізацію державної економічної політики у сфері безпеки та оборони, координацію діяльності з реалізації державного оборонного замовлення в складі Міністерства відповідає заступниця Міністра розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України С. Панаїотіді та Департамент економіки безпеки і

<sup>24</sup> Уряд затвердив звіт про результати огляду ОПК. Укрінформ, 20.05.2020 <https://bit.ly/3hFuXH6>

<sup>25</sup> Стратегія розвитку оборонно-промислового комплексу України на період до 2028 року, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 20.06.2018 №442-р <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/442-2018-%D1%80>

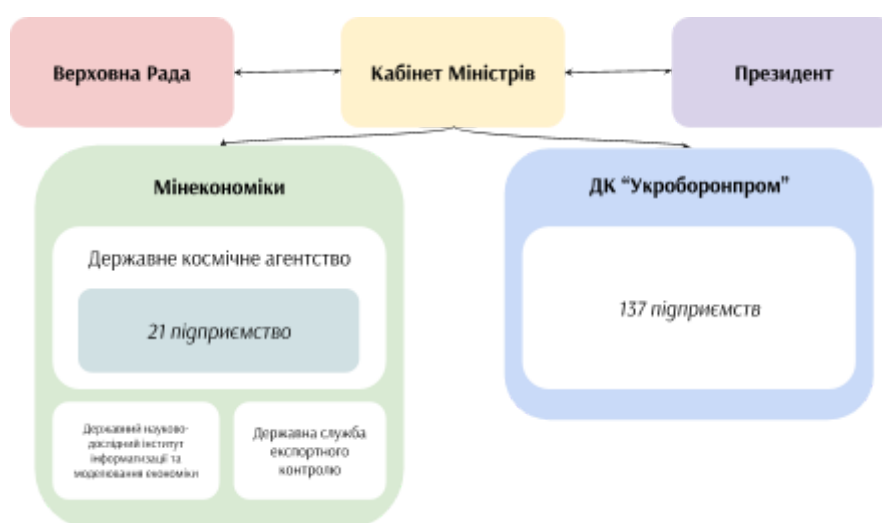
<sup>26</sup> Положення про Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 №459 в редакції постанови КМУ від 11.09.2019 №838 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/838-2019-%D0%BE>

оборони,<sup>27</sup> в якому працює близько 70 осіб. Наразі завершена робота із формування державного оборонного замовлення на 2020 рік, готується огляд ОПК, нова стратегія розвитку ОПК, законопроект про скринінг закордонних інвестицій тощо. Разом з тим С. Панаїотіді вказує на нерівність в статусі заступника міністра, що відповідає за координацію державного оборонного замовлення, та міністрів, які представляють замовників.<sup>28</sup>

Указом Президента України від 28.12.2010 №1245/2010 Кабінету Міністрів України з метою «вдосконалення державного управління оборонно-промисловим комплексом України, забезпечення структурної перебудови відповідних галузей промисловості, ефективного їх функціонування і розвитку» було доручено здійснити заходи по створенню державного господарського об'єднання «Укроборонпром»<sup>29</sup>. Вже на наступний день після видання Указу Президента України, тобто 29 грудня 2010 року, постановою КМУ № 1221 було утворено Державний концерн «Укроборонпром» та визначено перелік державних підприємств, що включені до його складу. Наступним кроком було призначення Президентом України генеральним директором Концерну Д.А.Саламатіна (Указ Президента України від 4 січня 2011 року № 2/2011), а Уряд приступив до реалізації завдань Президента України стосовно ліквідації урядових органів в системі центральних органів виконавчої влади (Указом від 9 грудня 2010 року № 1085/2010). 28 березня 2011 року Кабінет Міністрів України постановою №346 ліквідував Агентство з питань оборонно-промислового комплексу у зв'язку із створення Концерну. При цьому, профільний Закон України «Про особливості управління об'єктами державної власності в оборонно-промисловому комплексі» було прийнято лише 16 червня 2011 року. Показово, що повноваження Концерну як суб'єкта управління підприємствами ОПК визначені цим Законом тільки через півроку після його створення, а Статут Концерну Уряд затвердив аж через 9 місяців після створення Концерну.

Законом України «Про особливості управління об'єктами державної власності в ОПК» «Укроборонпрому» як суб'єкту господарювання надані невластиві повноваження з управління іншими державними підприємствами цієї сфери. Крім того, наявність у складі Укроборонпрому спецекаспортерів дозволяє Концерну опосередковано впливати і на діяльність підприємств ОПК приватної форми власності. Такий мікс функцій створює конфлікт інтересів між повноваженнями з управління та прагненням отримати позитивні фінансові результати роботи Концерну і негативно впливає на розвиток сфери ОПК в цілому.

Узагальнена існуюча схема організації управління ОПК наведена на малюнку 1 нижче.



<sup>27</sup> Офіційний сайт Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства <https://bit.ly/2YJCvzy>

<sup>28</sup> Елементи кардинальної реформи ОПК: погляд з уряду. Інтерв'ю С. Панаїотіді. <https://bit.ly/3d8aixQ>

<sup>29</sup> Указ Президента України від 28.12.2010 №245/2010 «Про заходи щодо підвищення діяльності оборонно-промислового комплексу України» <https://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1245/2010>

## Впровадження корпоративних стандартів у ОПК

Спроби виправити проблеми та привести ситуацію у відповідність до міжнародних практик (в тому числі і до стандартів корпоративного управління державними підприємствами ОЕСР) були і раніше, але вони поки не призвели до позитивних зрушень. У квітні 2015 році Кабінет Міністрів на чолі з Арсенієм Яценюком схвалив Стратегію підвищення ефективності діяльності суб'єктів господарювання державного сектору економіки та у вересні того ж року подав до парламенту законопроект №3062 “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо управління об'єктами державної власності”, яким значно збільшував прозорість у державних компаніях, у тому числі в «Укроборонпромі» шляхом впровадження корпоративного управління відповідно до стандартів ОЕСР; запровадження ефективного управління об'єктами державної власності; усунення посадових осіб державних органів від управління державними компаніями. Серед основних змін були запропоновані створення наглядової ради у державному унітарному підприємстві; включення до складу органів управління незалежних членів наглядових рад; обов'язковий аудит річної звітності суб'єктів господарювання державного сектору економіки та оприлюднення ними інформації про свою діяльність (фінансову звітність, інформацію щодо посадових осіб, вчинення правочинів тощо).

18 лютого 2016 р. ВРУ прийняла цей закон №3062 та 23.02.10 було направлено на підпис Президенту Порошенко. 31 березня 2016 року заветований законопроект повернувся з пропозиціями Президента, які виключали застосування позитивних новацій до підприємств ОПК. 02.06.2016 ВРУ приймає даний закон із пропозиціями Президента, який він підписує 22.06.2016. Таким чином, можливість для початку корпоративної реформи підприємств державного форми власності в ОПК було втрачено.

Уже за часів Президента Зеленського процеси корпоратизації та впровадження стандартів ОЕСР у оборонному секторі поновилися. На засіданні Кабінету Міністрів України Так, 18 грудня 2019 року був затверджений план заходів щодо приведення системи управління у найбільших особливо важливих для економіки суб'єктах господарювання, у тому числі у “Укроборонпромі”, у відповідність із стандартами корпоративного управління ОЕСР. А Указом Президента України від 27.02.2020 №59/2020 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 18 лютого 2020 року «Про основні показники державного оборонного замовлення на 2020 рік та 2021, 2022 роки» Кабінету Міністрів України доручено подати законопроекти щодо особливостей перетворення державних унітарних комерційних підприємств ОПК в акціонерні товариства та їх приватизації, а також щодо фінансового оздоровлення та підтримки підприємств ОПК.

На сьогодні “Укроборонпром” має більше 100 підприємств-учасників у 5 основних галузях оборонної промисловості, зокрема, у розробці та виготовленні озброєння та техніки, науковій діяльності та експортно-імпорتنих операціях, загальна кількість працівників - близько 80 000 осіб.<sup>30</sup> Крім того, продукцію оборонного призначення виробляють також підприємства сфери управління Міністерства оборони України, Міністерства внутрішніх справ, Державного космічного агентства України та ін.

“Укроборонпром” в рамках проекту підтримки корпоративної реформи Державного концерну “Укроборонпром” за технічної допомоги Уряду Франції спільно з фахівцями компанії Ernst&Young підготував нову модель корпоративного управління, що дозволить перетворити Державний концерн на прозору структуру, що діє відповідно до стандартів ОЕСР.<sup>31</sup> Пропонується впровадити трирівневу цільову модель корпоративного управління: корпоративний центр, галузеві бізнес-одиноці (мінімум 6 холдингів – ракетобудування, авіація, бронетехніка, радарні та морські системи, авіаремонтний) та підприємства, де два вищі рівні функціонуватимуть як акціонерні товариства, а підприємства – у

<sup>30</sup> Офіційний сайт “Укроборонпрому”. <https://bit.ly/2Y9K1EJ>

<sup>31</sup> Якою буде нова модель корпоративного управління ДК Укроборонпром? <https://bit.ly/2UGbQ7b>



формі товариств з обмеженою відповідальністю. Держава впливатиме на діяльність “Укроборонпрому”

- як власник – Кабінет Міністрів України призначатиме та припинятиме повноваження членів Наглядової ради, вноситиме зміни до статуту, ухвалюватиме положення про Наглядову раду та Генерального директора тощо;
- як регулятор – здійснюватиме чітко визначені та відокремлені від інших повноваження (формування державного оборонного замовлення, експортний контроль тощо);
- як розробник Політики власності – відповідно до Керівних принципів ОЕСР щодо корпоративного врядування на підприємствах державної форми власності держава має сформулювати документ, в якому, серед іншого, має бути визначено функцію держави в управлінні юридичною особою, способи реалізації політики власності, функції та обов'язки державних структур, залучених до реалізації такої політики та ін.

Крім того, був проведений триаж-аналіз підприємств “Укроборонпрому”, за результатами якого вони розподілені на три групи:

- 38 економічно активних підприємств, які стануть основою для діяльності майбутніх холдингів;
- 50 будуть проведені через процедуру оздоровлення;
- 28 – мають бути виведені зі структури “Укроборонпрому” (передані іншим структурам або ліквідовані).<sup>32</sup>

Для реалізації цих перетворень необхідно здійснити цілий ряд заходів, в тому числі і ухвалити закон «Про особливості реформування підприємств оборонно-промислового комплексу державної форми власності/ про корпоратизацію підприємств ОПК», зміни до закону «Про особливості управління об'єктами державної власності в ОПК». Підготовлені проекти цих документів базувалися на існуючій системі управління в ОПК і не містили даних про утворення нового міністерства.

---

<sup>32</sup> Заместитель директора госконцерна Р.Бондар: Укроборонпром должен быть ликвидирован. Оборонно-промисловий кур'єр, 22.04.2020 <https://bit.ly/30lBhq2>

## Нові концепції реформи державного управління ОПК

Абзацом четвертим підпункту десятого пункту другого рішення Ради національної безпеки та оборони України від 18.02.2020, введеного в дію Указом Президента України від 27.02.2020 №59/2020, Кабінету Міністрів України доручено опрацювати питання щодо створення центрального органу виконавчої влади, відповідального за формування та забезпечення реалізації державної військово-промислової політики та функцій з управління об'єктами державної власності в оборонно-промисловому комплексі.<sup>33</sup> Хоча результати такого опрацювання публічно не були представлені, навесні цього року поновилися розмови про необхідність створення нового міністерства, яке б опікувалось питаннями обороно-промислового комплексу.

У травні 2020 року секретар РНБО О. Данілов на зустрічі з керівництвом “Укроборонпрому” висловився про необхідність створення окремого центрального органу виконавчої влади на чолі з віце-прем'єр-міністром з ОПК та космічної галузі, яке буде опікуватися формуванням та реалізацією державної військово-промислової політики та функцій з управління об'єктами державної власності в оборонно-промисловому комплексі.<sup>34</sup>

Прем'єр-міністр України у червні цього року зазначив, що розглядається питання введення додаткової посади або створення окремого міністерства по розвитку промисловості, в тому числі оборонного-промислового комплексу. За словами Президента України В. Зеленського віце-прем'єр-міністр з ОПК повинен мати не лише свою вертикаль, як міністр, а й координувати кілька підприємств.<sup>35</sup>

Слід зауважити, що єдиної назви для нового міністерства у вищезазначених заявах керівництва держави не простежується: йдеться і про “центральный орган виконавчої влади, відповідальний за формування та забезпечення реалізації державної військово-промислової політики та функцій з управління об'єктами державної власності в оборонно-промисловому комплексі” (указ Президента України №59/2020), і про міністерство “з питань ОПК та космічної галузі” (О. Данілов у травні цього року), і міністерство “розвитку промисловості, в тому числі оборонно-промислового комплексу України” (Д. Шмигаль у червні 2020 року), і “міністерство розвитку стратегічних технологій і інновацій” (РНБО, червень 2020 року). Немає конкретної інформації і про повноваження такого міністерства: це суто передача функцій від Департаменту економіки безпеки та оборони Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства чи наділення нового міністерства додатковими повноваженнями з управління чи координації підприємствами ОПК, розвитку космічної галузі або новітніх технологій? Така невизначеність у наведених ключових питаннях не сприяє належному експертному обговоренню і може вказувати на недостатню підготовку концепції державного управління в сфері ОПК.

За оприлюдненою в ЗМІ інформацією<sup>36</sup> концепція «МінОПК» від РНБО передбачає створення нового міністерства на чолі з віце-прем'єр-міністром – міністром розвитку стратегічних технологій та інновацій. До сфери управління нового міністерства увійдуть Державне космічне агентство з 21 підприємствами, Державна служба експортного контролю, державне підприємство «Науково-виробниче об'єднання «Павлоградський хімічний завод», Державний науково-дослідний інститут інформатизації та моделювання економіки (з подальшою трансформацією в український аналог DARPA), а також Державний концерн “Укроборонпром” з усіма його підприємствами.

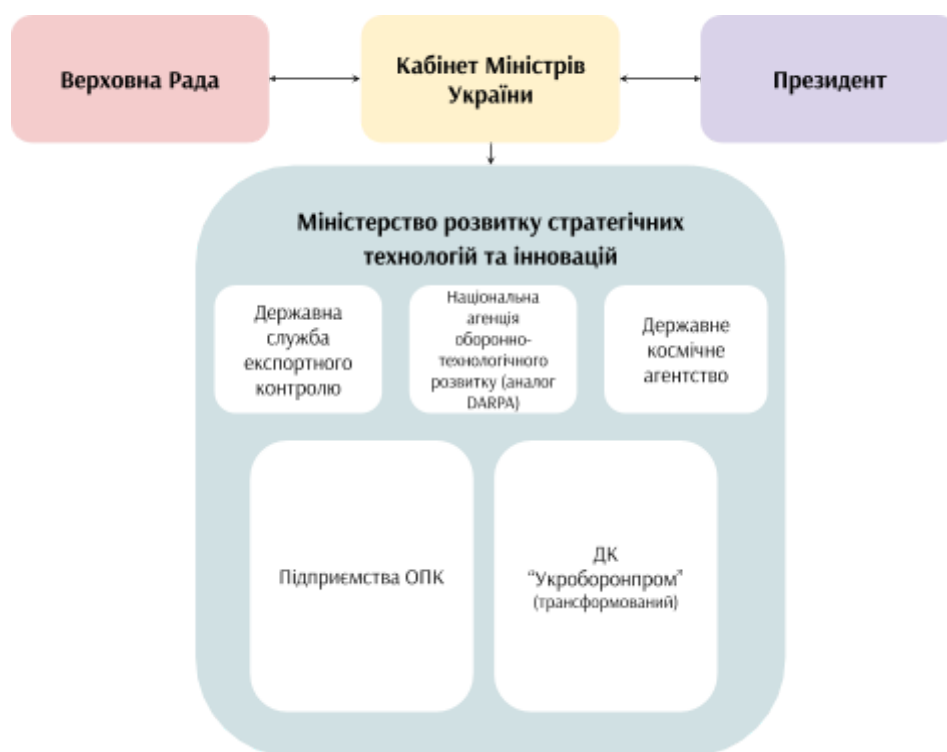
<sup>33</sup> Рішення Ради національної безпеки та оборони України від 18.02.2020 «Про основні показники державного оборонного замовлення на 2020 рік та 2021, 2022 роки», введене в дію указом Президента України від 27.02.2020 №59/2020 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001525-20>

<sup>34</sup> Секретар РНБО висловився за нову посаду в Кабміні: віцепрем'єра з питань ОПК. Українська правда, 15.05.2020 <https://www.pravda.com.ua/news/2020/05/15/7251799/>

<sup>35</sup> У Кабміні планують створити окреме міністерство, яке займатиметься розвитком ОПК. УНІАН, 11.06.2020 <https://bit.ly/2MUkUeU>

<sup>36</sup> Кабінетна війна за Укроборонпром або Як нишком перерозподіляють мільярдні потоки. Г. Канєвський, Українська правда, 15.06.2020 <https://www.pravda.com.ua/articles/2020/06/15/7255542/>

Перехідний період формування міністерства штатною чисельністю в 150 осіб планується завершити влітку 2021 року, і тільки після цього приступити до трансформації “Укроборонпрому”. При чому конкретних кроків такої трансформації не вказано, зазначено лише про підпорядкування Концерну новому міністерству, призначення нового директора Концерну та членів Наглядової ради, зміну організаційно-правової форми підприємств ОПК. На підставі оприлюднених даних можна зробити припущення, що організація управління в ОПК матиме вигляд, як на малюнку 2.



Мал.2

## Аргументи «за» і «проти» створення нового міністерства

Прихильники концепції зі створення «міністерства ОПК» вказують, що таке рішення призведе до низки позитивних наслідків:

- створення єдиного центру прийняття управлінських рішень в ОПК;
- координації між державними та приватними суб'єктами ОПК;
- формування суб'єктності ОПК на рівні уряду;
- прискорення трансформації та розвитку ОПК.

Також зазначається про необхідність збереження державного регулювання та управління в сфері ОПК для посилення можливостей побудови національної оборони за рахунок активного, системного переозброєння, насамперед армії, і забезпечення ефективного технологічного зростання оборонної промисловості.<sup>37</sup>

Голова правління Дніпровського космічного кластеру Є. Рокитський наголосив на тому, що включення Державного космічного агентства України до складу новоствореного міністерства “стратегічних технологій та інновацій” дасть позитивний ефект, якщо вирішуватиме проблеми фінансування за державними цільовими програмами (науково-технічною космічною) та забезпечення підприємств галузі державним замовленням, зокрема, оборонним<sup>38</sup>.

На думку першого віце-президента НАНУ, члена Наглядової ради “Укроборонпрому” з червня 2020 року, Володимира Горбуліна міністерство має обирати з приватних виробників ті, продукцію яких можливо довести до серійного виробництва, “що значно б скоротило строки виготовлення новітнього озброєння і дозволило б випробувати і надати можливості ЗСУ відразу відпрацювати його”.<sup>39</sup>

На думку заступника генерального директора “Укроборонпрому” з трансформацій Р. Бондара утворення нового міністерства несе ризики, серед яких

- радикальне зниження якості управління;
- втрата ролі справедливого арбітра;
- відсутність рівних правил гри;
- конфлікт соціальних цілей та ефективності управління.

Запобіжники цьому – розподіл функцій між органами, що виступатимуть в ролі власника та регулятора; обов'язкова корпоратизація державних підприємств; ухвалення політики власності; запровадження сучасних стандартів корпоративного управління.<sup>40</sup>

З критикою рішення про утворення нового міністерства виступають і урядовці. За словами заступника Міністра закордонних справ Є. Божка створення «мінОПК» свідчить про повернення застарілих принципів управління галуззю і може істотно погіршити прогрес України в сфері євроінтеграції та приведення сектору оборони у відповідність до стандартів НАТО. Крім того, утворення нового міністерства може коштувати бюджету близько 1 млрд грн та потребуватиме тривалого часу для розбудови спроможностей. Слід зауважити також передачу міністерству невласливих функцій та загрозу для корпоратизації “Укроборонпрому” та державних підприємств ОПК.<sup>41</sup>

<sup>37</sup> Розвиток оборонних технологій в Україні: від забезпечення оборони до економічного зростання. В. Бадрак, В. Горбулін, 11.06.2020 <https://bit.ly/2YBSm3i>

<sup>38</sup> Інтерв'ю: Є. Рокитський, 17.06.2020.

<sup>39</sup> Україні необхідно міністерство з питань ОПК - Горбулін. Укрінформ, 27.02.2020 <https://bit.ly/3eNtIU4>

<sup>40</sup> Реформа Укроборонпрому: чотири червоні лінії майбутнього супероргану. Р. Бондар, 11.06.2020 <https://bit.ly/3dXMfNe>

<sup>41</sup> Реформа ОПК: «нові» ідеї «нових» облич або НАТО, прощай, пора додому, в «совок». Є. Божок, 01.06.2020 <https://blog.liga.net/user/yebozhok/article/37091>



## Висновки та рекомендації

Видається, що досягнення запланованих авторами концепції «МінОПК» цілей можливе і без утворення нового міністерства.

Так, завдання з прискорення трансформації та розвитку ОПК можуть бути успішно реалізовані в ході проведення корпоратизації “Укроборонпрому” відповідно до Керівних принципів корпоративного врядування ОЕСР. В разі ухвалення Верховною Радою України законопроєкту «Про корпоратизацію підприємств ОПК» та змін до Закону України «Про особливості управління об'єктами державної власності в ОПК», прийняття політики власності “Укроборонпрому” та здійснення інших запланованих кроків дозволить істотно підвищити конкурентоздатність державних підприємств ОПК, запобігти неефективному використанню бюджетних коштів, поживавити міжнародну кооперацію. Зміна принципів діяльності Концерну відповідно до світових практик узгоджується і з іншими важливими ініціативами в сфері оборони (законопроєкт «Про оборонні закупівлі»).

Створення єдиного центру прийняття управлінських рішень в ОПК несе в собі загрозу повернення до директивного управління та «планової економіки», що є неефективним в сучасних умовах. Такий регрес не відповідає світовим тенденціям та може негативно вплинути на міжнародний імідж держави. Існуюча система розподілу відповідних повноважень між зацікавленими міністерствами за умови прийняття стратегічних документів в сфері оборони та продовження реформи державного сектору ОПК може стати ефективною без надмірної концентрації влади.

Концентрація в одному органі державної влади повноважень з управління ОПК, формування державного оборонного замовлення та визначення пріоритетних напрямів передових наукових розробок створює дисбаланс в державному управлінні та може стати підґрунтям для зловживань та корупційних порушень. В разі, якщо новоутворене міністерство поєднуватиме в своїй діяльності вказані функції, це може призвести до нечесної конкуренції в сфері ОПК, неефективного використання бюджетних коштів, надання несправедливих преференцій.

Утворення нового міністерства потребуватиме значних видатків з державного бюджету та тривалого часу для налагодження діяльності. Крім того, проведення конкурсів на зайняття посад державної служби в умовах карантину обмежене, що створює ризики дефіциту висококваліфікованих кадрів або непрозорого призначення державних службовців.

Для створення українського аналогу DARPA ключовим є не прийняття відповідного управлінського рішення, а реальна концентрація наукового потенціалу та інших необхідних ресурсів. Хронічне недофінансування науково-дослідних установ України негативно позначається як на перспективах розвитку передових технологій, так і на виконанні поточних завдань. За інформацією StateWatch, Державний науково-дослідний інститут інформатизації та моделювання економіки (на базі якого планується створення “української DARPA”) потребує додаткового фінансування в сумі 18 млн грн на фінансування науково-методичного забезпечення проведення огляду ОПК за дорученням Кабінету Міністрів України.<sup>42</sup>

---

<sup>42</sup> Мінекономіки просить виділити 18 мільйонів з COVID-фонду на огляд ОПК. Економічна правда, 15.06.2020 <https://www.epravda.com.ua/news/2020/06/15/661792/>

## За результатами проведеного аналізу НАКО висловлює наступні застереження та рекомендації:

- утворення окремого міністерства з питань оборонно-промислового комплексу не має аналогів у країнах НАТО та ЄС, що може ускладнити міжнародну співпрацю із західними партнерами;
- міністерство не повинно поєднувати одночасне виконання функцій власника, регулятора та органу, що формує політику щодо суб'єктів господарювання державного сектору ОПК, оскільки це може призвести до конфлікту інтересів, корупції і неефективності;
- координація підприємств оборонної промисловості не має поєднуватися з повноваженнями по формуванню державного оборонного замовлення у рамках одного міністерства;
- надання міністерству повноважень з управління підприємствами ОПК не має допускатись, оскільки це не відповідає Керівним принципам ОЕСР щодо корпоративного врядування на підприємствах державної форми власності і може призвести не тільки до підвищених корупційних ризиків, але і до погіршення перспектив співпраці з міжнародними партнерами та залучення інвестицій;
- державні підприємства сфери ОПК мають бути корпоратизовані та перетворені на державні акціонерні товариства та товариства з обмеженою відповідальністю, що забезпечить прозоре та ефективне управління і дасть можливість міжнародної співпраці в цій галузі та приватизації деяких із підприємств, які не несуть стратегічного значення для національної безпеки;
- у державному секторі ОПК повинні бути впроваджені стандарти корпоративного управління, які включають у себе затвердження політики власності, створення незалежних наглядових рад, призначення наглядовими радами на конкурсній основі менеджменту підприємств, регулярне проведення незалежного зовнішнього аудиту та внутрішнього аудиту, запровадження систем внутрішнього контролю, функції комплаєнсу та управління ризиками, прозоре оприлюднення інформації про діяльність підприємств, зокрема перевірених аудиторами фінансових та операційних звітів, структури корпоративного управління, кодексу етики, управлінського звіту та звіту про корпоративне управління, політики винагороди, тощо;
- створення нового міністерства, яке потребуватиме тривалих часових затрат, бюджетних видатків та законодавчих змін, не повинно затримати корпоратизацію державного ОПК та впровадження стандартів ОЕСР.