

Державне управління

УДК 355

Степаненко Сергій Васильович

доктор наук з державного управління,

доцент кафедри менеджменту

Національний аерокосмічний університет імені М. Є. Жуковського

«Харківський авіаційний інститут»

Степаненко Сергей Васильевич

доктор наук по государственному управлению,

доцент кафедры менеджмента

Национальный аэрокосмический университет им. Н. Е. Жуковского

«Харьковский авиационный институт»

Stepanenko Sergiy

PhD in Public Administration,

Associate Professor of the Department of Management

National Aerospace University "Kharkiv Aviation Institute"

**ФОРМУВАННЯ СТРАТЕГІЇ РОЗВИТКУ ОБОРОННО-
ПРОМИСЛОВОГО КОМПЛЕКСУ УКРАЇНИ
ФОРМИРОВАНИЕ СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ ОБОРОННО-
ПРОМЫШЛЕННОГО КОМПЛЕКСА УКРАИНЫ
FORMATION OF DEVELOPMENT STRATEGY DEFENSE-
INDUSTRIAL COMPLEX OF UKRAINE**

Анотація. Розглядаються питання пов'язані з розвитком стратегії оборонно-промислового комплексу України. Також, визначено подальші перспективи розвитку і потенціалу, а також структурних зрушень в оборонно-промисловому комплексі.

Крім того визначається спроможність держави надійно забезпечити економічні, соціальні, науково-технічні та інші умови

підтримки оборонного потенціалу на рівні, що гарантує воєнно-економічну безпеку держави.

Ключові слова: розвиток, стратегія, оборонний комплекс, воєнно-економічна безпека держави.

Аннотація. Рассматриваются вопросы, связанные с развитием стратегии оборонно-промышленного комплекса Украины. Также, определены дальнейшие перспективы развития и потенциала, а также структурных сдвигов в оборонно-промышленном комплексе.

Кроме того определяется способность государства надежно обеспечить экономические, социальные, научно-технические и другие условия поддержки оборонного потенциала на уровне, гарантирующем военно-экономическую безопасность государства.

Ключевые слова: развитие, стратегия, оборонный комплекс, военно-экономическая безопасность государства.

Summary. Issues related to the development of the strategy of the defense industry of Ukraine are considered. Also, further prospects for development and potential, as well as structural shifts in the defense industry complex, are identified.

In addition, the state's ability to provide reliably economic, social, scientific and technical and other conditions for supporting the defense potential at a level that guarantees the military and economic security of the state is determined.

Key words: development, strategy, defense complex, military-economic security of the state.

Постановка проблеми. Сучасні тенденції глобалізації економіки потребують перебудови як цілих галузей, так і окремих підприємств. Реструктуризація оборонної промисловості є складовою частиною цієї

проблеми. Актуальність цього питання для України зумовлена низькою ефективністю успадкованого від колишнього СРСР оборонно-промислового комплексу (ОПК), необхідністю включення його до загальної економічної системи країни. Існує чимало чинників, спроможних стати як основою для підйому вітчизняного ОПК, так і, навпаки, гальмом його становлення і розвитку.

Державний та галузевий стратегічний менеджмент у країні, до функцій якого входить, зокрема, аналіз передумов і негативних чинників розвитку, ще не повною мірою відповідає потребам сьогодення стосовно реалізації запропонованої державної стратегії перебудови ОПК України. Тому питання ефективного державного управління галуззю виходить сьогодні на перший план як запорука дієвого прагматичного та результативного підходів до вирішення проблем ОПК.

Обґрунтування резервів і потенціалу структурних зрушень у розвитку оборонно-промислового комплексу визначається спроможністю держави надійно забезпечити економічні, соціальні, науково-технічні та інші умови підтримки оборонного потенціалу на рівні, що гарантує воєнно-економічну безпеку держави, тобто здатність оборонно-промислового комплексу забезпечувати Збройні сили України на рівні раціональної оборонної достатності, бути стратегічним резервом структурних трансформацій економіки України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Досліджують проблеми оборонної промисловості в умовах суспільних трансформацій, перспективи України на ринку озброєнь, шляхи оптимізації галузі низка українських науковців, зокрема: І.Акімова, В.Бегма, Р.Боднарчук, Ю.Блащук, В.Головко, В.Горбулін, В.Гурєєв, А.Зленко, Г.Немиря, Г.Перепелиця, О.Сушко, О.Труш, В.Чалий та ін.

Мета роботи – визначити шляхи подолання сучасних проблем ОПК в контексті трансформаційних змін в українському суспільстві через аналіз проблем галузі та визначення чинників, що провокують ці проблеми.

Виклад основного матеріалу. Одним з головних завдань формування державної політики щодо діяльності оборонно-промислового комплексу (ОПК) як складової економіки самостійної держави мало стати створення на його базі максимально завершеного, цілісного формування, здатного продуктивно функціонувати в ринкових умовах, забезпечуючи потреби вітчизняних збройних сил, та ефективно реалізовувати наявний експортний потенціал.

На початковому етапі існування ОПК України як галузі економіки самостійної держави серед фахівців панувало переконання в необхідності його конверсії. Це обумовлювалося доцільністю утримання ОПК у масштабах, що залишилися в спадок від СРСР.

Крім того, подолання кризових явищ в економіці країни в умовах державотворення та переходу до ринкових відносин потребувало використання всіх наявних резервів. Конверсія як складна динамічна система, що функціонує в межах оборонної економіки, елементами якої є матеріальні, фінансові та соціальні ресурси, що вивільнюються з виробництва та використовуються для потреб країни.

Згідно Воєнної доктрини України “метою військово-промислової політики з підготовки держави до збройного захисту національних інтересів є розвиток оборонно-промислового комплексу, підтримка технічного оснащення Збройних Сил України та інших військових формувань на рівні сучасних вимог, зокрема шляхом розроблення, випробування, виробництва, модернізації військової та спеціальної техніки ” [1].

Україна одержала у спадщину від колишнього СРСР близько 700 оборонних підприємств із загальною чисельністю працівників близько 1,5 млн. чол. У новій Україні стан оборонних підприємств змінився докорінно.

Видатки вітчизняного оборонного бюджету на технічне оснащення Збройних Сил протягом багатьох років були символічними й не відповідали навіть мінімальним потребам армії.

Ще одна проблема – вихід за критичний мінімум обсягу виробництва по багатьох видах військової продукції. Оборонні замовлення зменшилися нижче мінімально припустимого рівня. Це призвело до зростання витрат у розрахунку на одиницю продукції, а також до загрози деградації і навіть втрати високотехнологічних виробництв. Вітчизняний ОПК з перших років незалежності України виявився в ситуації майже повної відсутності замовлень на внутрішньому ринку і був вимушений боротися за виживання на зовнішньому ринку.

Згодом Стокгольмський міжнародний інститут дослідження миру в звіті за 2012 рік визначив Україну як четверту країну в світі, по обсягу поставок озброєння. Основними споживачами продукції українського ОПК залишаються країни Азії, куди постачається 47% усього експорту. Ще 23% обороту припадає на держави Африки, 21% – СНД, 6% – Європи і 3% – Америки.

Загалом ДК "Укрспецекспорт" співпрацює із 78 країнами світу. Найбільшими партнерами України у сфері військово-технічного співробітництва є Індія, Ірак, Китай, Казахстан, Таїланд. Державна політика у сфері розвитку ОПК насамперед повинна ґрунтуватися на створенні сучасної нормативно-правової бази, яка б регламентувала його розвиток [4].

Сьогодні на законодавчому рівні розроблено та запроваджено систему регулювання діяльності суб'єктів господарської діяльності, включаючи сферу створення та виробництва продукції оборонного призначення. Встановлено обмеження щодо виробництва продукції оборонного призначення, її експорту, приватизації майна оборонних підприємств. Розроблено основи бюджетного планування та механізми формування

бюджету, а також затверджено пріоритетні напрями науково-технічного розвитку України.

Враховуючи аналіз стану та проблем функціонування ОПК, можна виділити певні основні тенденції його розвитку. Зокрема, зростає кількість роздержавлених оборонних підприємств. Сьогодні вже тільки близько половини від загальної кількості машинобудівних підприємств має державну форму власності.

Тільки після багатьох років занедбування держава почала брати активнішу роль в модернізації ОПК, що створює передумови для позитивних зрушень в галузі. Стратегічні напрями модернізації та реформування передусім полягають: у формуванні організаційно та функціонально збалансованої структури ОПК, яка забезпечуватиме науково-технічний прогрес, у тому числі в суміжних галузях промисловості; створенні науково-промислової бази для забезпечення оборони та безпеки держави, оснащення Збройних сил України сучасним озброєнням; створенні сучасної технологічної бази для розвитку ОПК у таких галузях, як енергетика, сільське господарство, зв'язок, охорона здоров'я; розширенні експортних можливостей держави.

Одним з основних напрямів структурної перебудови ОПК є концентрація науково-технічного і виробничого потенціалу шляхом формування великих інтегрованих структур, конкурентоспроможних на внутрішньому і зовнішньому ринках.

Зростання економіки надасть підстави для прогнозу збільшення в найближчій перспективі внутрішнього інвестиційного потенціалу і перерозподілу його на користь високотехнологічних галузей промисловості, росту місткості внутрішнього ринку продукції тривалого споживання, ринку технологічного обладнання.

Необхідною передумовою для цього є проведення суттєвої реформи системи оподаткування та стратегії амортизаційної політики в промисловості. Потрібні системні зміни.

Україна є світовим лідером у виробництві навігаційних приладів, головок самонаведення для ракет "земля-повітря", станцій радіотехнічного контролю, звукометричних систем артилерійської розвідки, складних систем управління, апаратури радіозв'язку, радіотехнічної і радіоелектронної боротьби, авіаційних і ракетних систем прицілювання. В Україні збереглась добре розвинена електронно-оптична галузь. У колишньому Союзі їй належало лідерство у виробництві універсальних радарів. Світового рівня в розробці та виробництві танків досягла бронетанкова галузь. Танки, які виробляються на заводі ім. Малишева, успішно конкурують на світовому ринку озброєнь і військової техніки. Порівняно з авіаційною і суднобудівною галузями бронетанкова галузь значно меншою мірою залежить від імпорتنих поставок матеріалів, сировини, комплектуючих. Вона спроможна налагодити виробництво багатьох видів продукції практично за замкнутим циклом.

Співвиконавцями оборонного замовлення є суб'єкти господарської діяльності України незалежно від їх форми власності, що мають ліцензії (дозволи) на провадження відповідних видів господарської діяльності, отримані згідно із законодавством, які беруть участь у виконанні оборонного замовлення на підставі відповідних договорів (контрактів), укладених з виконавцями.

До компетенції Виконавця оборонного замовлення належить:

- постачати продукцію, виконувати роботи та надавати послуги відповідно до умов державного контракту;
- забезпечувати відповідність виготовлених зразків продукції оборонного призначення вимогам державного замовника;

- забезпечувати державному замовникові належні умови для здійснення контролю за виконанням оборонного замовлення;
- звітувати про виконання оборонного замовлення перед органами державної статистики;
- забезпечувати надання документації для виготовлення документів страхового фонду документації;
- залучати, у разі необхідності, до виконання оборонного замовлення співвиконавців та забезпечувати авансування і оплату виконання замовлення.

Планування оборонного замовлення є складовою системи планування розвитку Воєнної організації держави, що здійснюється відповідно до Закону України "Про організацію оборонного планування" від 18.11.2004 р. зі змінами та доповненнями.

Відповідно до зазначеного Закону суб'єктами оборонного планування в межах повноважень, наданих Конституцією і законами України є Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Рада національної безпеки і оборони України, центральні органи виконавчої влади, які здійснюють керівництво Збройними Силами України та іншими військовими формуваннями, Генеральний штаб Збройних Сил України, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування, урядові комісії, міжгалузеві та відомчі робочі групи.

Об'єктами оборонного планування є Збройні Сили України, інші військові формування, а також органи виконавчої влади, підприємства, установи та організації, діяльність яких може впливати на обороноздатність держави [2].

В той час проведення реформи повинно було посилити інтеграційні процеси ОПК з іншими її секторами. Це пов'язано з тим, що оборонне виробництво за своїми якісними параметрами перевищувало цивільне й могло б забезпечити виробництво наукоємної продукції цивільного

призначення та сприяти прискоренню науково-технологічного розвитку держави.

Однак відсутність стратегії конверсії, а, відповідно, й науково обґрунтованого організаційно-економічного механізму реалізації її заходів, оцінки їх наслідків та орієнтація на державне фінансування в умовах обмеженості бюджетних коштів призвели до катастрофічних результатів.

Пропонувалося здійснювати паралельно з відповідними заходами вдосконалення функцій і структури органів державної влади, зокрема:

- програмно-цільовий характер управління – формування на основі державної програми реформування та розвитку ОПК як складової національної стратегії соціально-економічного розвитку оборонно-промислової політики держави, що повинна чітко узгоджуватися з програмами реформування збройних сил і розвитку озброєнь;
- обов'язковість та зрозумілість державних планів – прийняття Верховною Радою України одночасно з державним бюджетом державної програми реформування і розвитку ОПК (щороку – річного плану реалізації її заходів) з метою забезпечення прозорості та захищеності бюджетних видатків;
- обмеженість державного втручання – директивність програми лише для державних органів як виконавців стратегічних і поточних завдань, підприємств ОПК незалежно від форми власності, отримання програмних завдань на конкурсній основі та у вигляді контрактів на їх виконання;
- зосередження зусиль на пріоритетних напрямках – за умов ресурсних обмежень реалістичність програми повинна ґрунтуватись на виборі пріоритетів розвитку ОПК, викладення їх у вигляді обмеженої (достатньої) кількості досяжних цілей і концентрації на їх реалізації зусиль виконавців з відповідним забезпеченням їх ресурсами.

Крім того пропонували найефективнішою вважати структуру ОПК з орієнтацією на побудову не окремих базових озброєнь (літаків, кораблів, танків тощо), а систем забезпечення певних складових процесу бойового застосування сил і засобів: підтримки бою, їх переміщення до театрів дій, високоточного ураження противника, захисту території та об'єктів, інтеграції сил і засобів у бойовому просторі.

Базуючись на викладеному вище, реформування ОПК України було рекомендовано обмежити та орієнтуватися на:

- створення вертикально й горизонтально інтегрованих територіальних науково-технічних та поліфункціональних структур за визначеними напрямками;
- оптимізацію структури ОПК та окремих його підприємств (у тому числі щодо відносин власності), проведення конверсії та диверсифікації наукових організацій, технологій і надлишкових промислових потужностей відповідно до динаміки потреб національної оборони та попиту на зовнішніх ринках;
- здійснення поступового переходу до систем стандартизації, сертифікації та якості виробництва продукції, прийнятих у провідних промислово розвинених країнах світу;
- приведення нормативно-правової бази держави до рівня, який забезпечуватиме розвиток як окремих підприємств, так і ОПК загалом;
- створення системи підготовки управлінського персоналу для роботи в ринкових умовах;
- визначення переліку державного майна в ОПК, форму власності якого доцільно змінити.

Прийнята Концепція структурної перебудови оборонно-промислового комплексу України, до якої ввійшли зазначені положення, так і не знайшла

свого втілення відносно напрямів його функціонування в Державній програмі реформування та розвитку оборонно-промислового комплексу.

Однією з причин низької ефективності державного управління є поширена методична помилка в українській практиці розробки стратегічних документів на концептуальному рівні, замість визначення функціональних пріоритетів, які означають важливість цілей та напрямів їх реалізації для економіки та обороноздатності держави, йдеться про обсяги бюджетних асигнувань, які, в свою чергу, мають визначатися на основі технологічних пріоритетів уже на етапі розробки програм за конкретними завданнями, обсягами робіт, їх технологічною складністю і тривалістю [6].

Державна промислова політика, мета якої полягає у створенні належних умов для розвитку промисловості на ринкових засадах з одночасним посиленням державного регулювання там, де ринкові механізми діють неефективно, лише в загальному вигляді, по-перше, визначає напрями, які логічно пов'язати з розвитком ОПК; по-друге, зумовлює необхідність застосування кількох стратегій в окремих галузях промисловості, загальним для кожної з яких є досягнення нового технологічного рівня. З них стосовно розвитку ОПК можна виділити стратегію копіювання, передових технологій та проривну [5].

Незважаючи на те, що на законодавчому рівні розроблено засади регулювання діяльності суб'єктів господарської діяльності, включаючи створення та виробництво оборонної продукції, встановлено обмеження щодо її виготовлення, експорту та приватизації майна оборонних підприємств, затверджено основи оборонного планування та механізми формування оборонного замовлення, не існує системи довгострокового та середньострокового бюджетного планування розвитку ОПК, не розроблено механізми економічного стимулювання оборонних підприємств та ін.

Отже, результати досліджень вітчизняних науковців не були реалізовані, а про розробку стратегії розвитку ОПК, яка мала визначити

його напрями в цілому, орієнтувати їх на чітко визначені пріоритети, окреслити шляхи реформування оборонних підприємств та механізми його забезпечення, навіть не згадувалося.

Висновки та перспективи подальших досліджень в зазначеному напрямі. Незалежна Україна прийняла Стратегію розвитку оборонно-промислового комплексу, метою якої визначено розв'язання організаційно-правових, фінансово-економічних та інших проблем його функціонування. Перелік завдань власне стратегії, як і етапи її реалізації, визначаються дуже узагальнено.

Таким чином, існуюча система державного регулювання у сфері діяльності ОПК до цього часу, вимагає перегляду в напрямі адаптації до нових технологічних та організаційно-економічних реалій світового розвитку оборонного виробництва, вдосконалення управління шляхом концентрації його функцій у постійно діючій координаційній структурі національного рівня і, відповідно, розробки та запровадження дієвих механізмів державного регулювання для оперативного вирішення проблем функціонування та об'єктивних прогнозів подальшого розвитку.

ОПК, як сектор економіки, призначений для розроблення і виробництва продукції оборонного призначення, фактично є фундаментом воєнної безпеки та оборони країни. Підтримання високого рівня його розвитку є одним із пріоритетів військово-промислової політики.

Крім того закордонні контракти принципово важливі для країни та для ДК "Укроборонпром", адже вони завантажують виробничі потужності українських підприємств, не зважаючи на відсутність замовлень від власних ЗС, та дозволяють ОПК України розвиватись, як провідному світовому виробнику та експортеру військової техніки.

Також експорт озброєння це не лише одноразовий прибуток від його продажу – це ще й додаткова його комплектація, ремонт, модернізація обладнання, що теж приносить значні прибутки. Задля збереження

бронетанкової галузі вітчизняного ОПК необхідно щоб державне оборонне замовлення та закордонні контракти забезпечували обсяг випуску бронетехніки в кількості, що дозволяє підтримувати виробничі потужності, розвиватися та отримувати прибуток задіяним підприємствам, що має стати предметом подальших досліджень в зазначеному напрямі.

Література

1. Закон України «Про оборону України» Закон від 06.12.1991 № 1932-ХІІ / Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 21.
2. Постанова Верховної Ради України «Про додаткові заходи щодо зміцнення обороноздатності та безпеки держави» від 06.05.2014 № 1238-VII / Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 24.
3. Рішення РНБО України «Про невідкладні заходи щодо захисту України та зміцнення її обороноздатності» від 28.08.2014 / Офіційний Вісник Президента України. – 2014. – № 40.
4. Ніко Ланге. Потенціали співробітництва України з ЄС у сфері безпеки / Ланге Ніко. Центр досліджень армії конверсій та роззброєння. – 2011. – 43 с.
5. О.В. Лазарева. Євроатлантична інтеграція як гарантія реалізації національних інтересів держави / Лазарева О.В. Науково-методичний журнал. Інститут державного управління імені Петра Могили. Миколаїв: – 2009. – Випуск 80. – С. 16-21.
6. Закон України «Про державне оборонне замовлення» від 03.03.1999 № 464-XIV / Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 17.
7. Наукові праці: Науково-методичний журнал. – Т. 93. Вип. 80. Політичні науки. – Миколаїв: – Видавництво МДГУ ім. Петра Могили, 2008. – 148 с.

References

1. Law of Ukraine "On the Defense of Ukraine" Law of December 6, 1991 No. 1932-XII / Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine. - 1991. - No. 21.
2. Resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine "On Additional Measures to Strengthen Defense Capabilities and State Security" of 06.05.2014 No. 1238-VII / Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine. - 2014 - No. 24.
3. Decision of the National Security and Defense Council of Ukraine "On urgent measures to protect Ukraine and strengthen its defense capability" of 28.08.2014 / Official Bulletin of the President of Ukraine. - 2014 - No. 40.
4. Nico Lange. Potentials of cooperation between Ukraine and the EU in the field of security / Lange Niko. Research Center for the Army of Conversion and Arms. - 2011. - 43 p.
5. O.V. Lazarev Euro-Atlantic integration as a guarantee of realization of national interests of the state / Lazareva O.V. Scientific and Methodological Journal. The Institute of Public Administration named after Peter Mohyla. Nikolaev: - 2009. - Issue 80. - P. 16-21.
6. The Law of Ukraine "On State Defense Order" of March 3, 1999, No. 464-XIV / Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine. - 1999. - No. 17.
7. Scientific works: Scientific-methodical journal. - T. 93. Vip. 80. Political science. - Mykolayiv: - Publishing house of the MSUU. Petro Mohyla, 2008. - 148 p.