



DCAF

a centre for security,
development and
the rule of law

ЦЕНТР РАЗУМКОВА



RAZUMKOV CENTRE



Ministry of Foreign Affairs of the
Netherlands

МОНІТОРИНГ ВИКЛИКІВ УРЯДУВАННЮ В СЕКТОРІ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

MONITORING UKRAINE'S SECURITY GOVERNANCE CHALLENGES

ОСНОВНІ ВИСНОВКИ ТА ПОЛІТИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ

за результатами
Шостої міжнародної конференції
“Урядування у секторі безпеки:
виробництво, продаж і
закупівля озброєнь”
1-2 лютого 2017р., Київ

KEY ISSUES AND POLICY RECOMMENDATIONS

by The Sixth
International Conference
“Security Sector Governance:
Defence Production, Sales
and Acquisitions”
1-2 February 2017, Kyiv





DCAF
a centre for security,
development and
the rule of law



ЦЕНТР РАЗУМКОВА



Ministry of Foreign Affairs of the
Netherlands

СПІВОРГАНІЗАТОР



Центр досліджень армії,
конверсії та роззброєння

МОНІТОРИНГ ВИКЛИКІВ УРЯДУВАННЮ В СЕКТОРІ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

ОСНОВНІ ВИСНОВКИ ТА ПОЛІТИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ

за результатами
Шостої міжнародної конференції
“Урядування у секторі безпеки:
виробництво, продаж і закупівля озброєнь”

1-2 лютого 2017р., Київ

КИЇВ-2017

Редактори: Філіп Флурі, Олексій Мельник
Літературні редактори:
Алла Чернова, Максим Бугрій, Річард Штайн, Назлі Єлдрім
Коректор: Ганна Пашкова
Дизайн і макет: Тетяна Овсяник, Олександр Шаптала

У цьому виданні опубліковані основні висновки та політичні рекомендації за результатами Шостої міжнародної конференції “Урядування у секторі безпеки: виробництво, продаж і закупівля озброєнь”.

Конференція була присвячена оцінці викликів, що стоять перед сектором безпеки України у сфері виробництва, продажу та закупівлі озброєнь, а саме: питань державної політики в умовах ринкової економіки, управління та контролю, міжнародного співробітництва.

Оцінки, висновки і пропозиції, висловлені учасниками Конференції, не обов’язково збігаються з офіційними позиціями Женевського центру демократичного контролю над збройними силами (DCAF), Центру Разумкова та Уряду Королівства Нідерландів.

Публікація здійснена в рамках проекту “Моніторинг викликів урядуванню в секторі безпеки України”, що реалізується DCAF спільно з Центром Разумкова та за фінансової підтримки Королівства Нідерландів.

“УРЯДУВАННЯ У СЕКТОРІ БЕЗПЕКИ: ВИРОБНИЦТВО, ПРОДАЖ І ЗАКУПІВЛЯ ОЗБРОЄНЬ”

Шоста конференція, 1-2 лютого 2017р., Київ

Основні висновки та політичні рекомендації¹

I. КОНТЕКСТ

Важливим елементом реформування сектору безпеки є ефективне врядування та нагляд за оборонним сектором, включно з контролем оборонного виробництва, процесів продажу та закупівель. Ефективне врядування передбачає наявність повної та чіткої законодавчої бази, що відповідає міжнародним стандартам; стратегічного планування та менеджменту з боку виконавчої влади для забезпечення раціонального розподілу ресурсів на основі можливостей та потреб Збройних Сил; механізмів регулювання національної оборонної промисловості, зокрема, інвестицій, науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт (НДДКР) та виробництва в приватному секторі. Органи нагляду відіграють ключову роль у збереженні балансу між прозорістю та секретністю в оборонній промисловості, водночас забезпечуючи відповідальність усіх задіяних сторін.

Реформа системи національної безпеки і оборони – серед ключових пріоритетів України. Маючи кінцеве завдання забезпечити перехід на стандарти НАТО до 2020р., Уряд України визначив головні сфери оборонної реформи, що включають, зокрема, покращення оборонного планування згідно з євроатлантичними принципами та підходами; створення єдиної системи закупівель у МО та здійснення демократичного цивільного контролю за силами оборони².



¹ Основні висновки та політичні рекомендації підготовлені за результатами виступів і дискусій учасників. Деякі з них є суперечливими не лише стосовно положень офіційних документів, але й між собою. Водночас, автори публікації вважають за необхідне максимально представити їх у цьому виданні з метою об'єктивної ілюстрації характеру дискусій, наявності в експертному дискурсі іноді полярних пропозицій, які можуть не відповідати загальноприйнятним підходам сьогодні, але мають шанси, за певних умов, знайти своє відображення в офіційній політиці в майбутньому.

² Планування та управління ресурсами, МО України, Проектний офіс реформ. – <https://defense-reforms.in.ua/planning-and-resource-management>.

У рамках проекту “Моніторинг викликів урядуванню в секторі безпеки України” DCAF та Центр Разумкова провели ряд тематичних конференцій з метою обговорення головних викликів та формулювання рекомендацій стосовно керівництва та нагляду за сектором безпеки України. Основні учасники та бенефіціари програми виявили чималий інтерес до обговорення керівництва та нагляду за оборонним сектором в Україні.

У цих умовах Шоста конференція “Урядування у секторі безпеки: виробництво, продаж і закупівля озброєнь” дала можливість обговорити питання державної політики та ринкової економіки; керівництва та нагляду за процесами виробництва, продажу та закупівель, міжнародної співпраці. Конференція збрала понад 100 учасників – представників профільних міністерств, Парламенту, приватного сектору, громадянського суспільства та ЗМІ.

У цьому звіті окреслені основні обговорені питання та відповідні політичні рекомендації, запропоновані учасниками та доповідачами під час конференції.

II. ОСНОВНІ ПИТАННЯ

У цьому розділі обговорені питання розбиті за темами конференції. У кожному пункті узагальнені головні моменти, на яких наголошували доповідачі та учасники дискусій.

Законодавча база оборонного сектору

- Українське законодавство в оборонному секторі має суттєві недоліки. Законопроекти не завжди відповідають затвердженій оборонній політиці. Стратегія національної безпеки була затверджена пізніше, ніж планувалось, а ухвалені тим часом політичні рішення не повністю відповідають Стратегії національної безпеки.
- Прогалини в законодавстві про оборонний сектор ускладнюють інновації та вітчизняне виробництво. Наразі немає закону про виробництво зброї, як і концепції застосування роялті чи компенсаційних схем. Тому Україна має недостатнє внутрішнє виробництво та більше покладається на імпорт.
- Існуюча законодавча база оборонного сектору успадкована від Радянського Союзу, де панував урядоцентричний погляд на НДДКР та виробництво в цьому секторі. Через це існуючі закони недостатньо регламентують роль приватних компаній і правила їх діяльності. Це залишає приватні компанії в ситуації невизначеності, що підриває потенціал інвестицій та НДДКР.

Державна оборонна політика: планування, бюджет і закупівлі

- Є необхідність розробити державну політику стосовно оборонної промисловості, не залишаючи її на розсуд “Укроборонпрому”. Відсутність державної політики оборонних закупівель призводить до непослідовності в імпорті, про що свідчить приклад закупівлі БТР *Saxon* у Великій Британії та малих безпілотних літальних апаратів (БПЛА).

- Державне оборонне замовлення затверджують щороку, але оцінка планування оборонного замовлення показує неузгодженість процесів планування для Збройних Сил і Національної гвардії.
- Міністерство оборони має власні органи, які можуть надати та надають професійні поради, але процеси ухвалення рішень розтягнуті в часі й надто залежні від лобізму.
- Довгострокове планування оборонного бюджету неможливе. Кошти виділяють лише на рік.

Регулювання оборонної промисловості та ринок

- Немає чіткого розподілу ролей та обов'язків в оборонному секторі. У березні 2016р. Президент підписав Указ “Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України”, але ще належить створити центральний орган виконавчої влади для його реалізації.
- Регулювання оборонної промисловості зараз залишено Міністерству економічного розвитку. Однак воно не може ефективно регулювати ринок, оскільки умови оборонної промисловості унікальні й вимагають технічних знань і ресурсів. Наприклад, Міністерство відповідає за реєстрацію постачальників оборонної промисловості, але не має кадрів, щоб перевірити, чи дійсно та чи інша компанія працює, як заявлено. Тому реєстр постачальників досить декларативний і не завжди виконує поставлені задачі.
- Одна з причин, чому західні компанії вагаються мати справу з оборонною промисловістю України, полягає в тому, що вони не можуть знайти надійний орган чи відповідальну особу для встановлення перших контактів.

Роль “Укроборонпрому” в керівництві оборонною промисловістю³

- “Укроборонпром” є монополією і має можливості тиснути на конкурентів. Він прискіпливо контролює підприємства – навіть дрібна закупка потребує згоди “Укроборонпрому”, що робить процес прийняття рішень дуже централізованим. На спроможність підприємств “Укроборонпрому” виробляти високотехнологічну техніку негативно впливає відсутність конкуренції, гальмує інновації та шкодить промисловості в цілому.
- “Укроборонпром” – одночасно об’єкт і суб’єкт політики. Він підготував 31 законопроект і займається лобізмом у парламентських комісіях Верховної Ради та Міністерстві економічного розвитку. З позицій етики, це неприйнятна практика.

³ Примітка: Представники “Укроборонпрому” та інші учасники конференції мали протилежні погляди на його роль і недоліки. Представники “Укроборонпрому” заявили, що він протягом року залучив €3 млрд., тоді як у випадку приватизації залучив би не більше €400 млн. Вони також заявили, що “Укроборонпром” підтримує продуктивний діалог з Парламентом і співпрацював з парламентськими комісіями у справі внесення поправок до законодавства, а також з *Transparency International*, для збільшення його підзвітності.

- Західні компанії віддають перевагу торгівлі та інвестиціям в окремі підприємства української оборонної промисловості, зокрема, через непрозору структуру “Укроборонпрому”.

Приватні оборонні компанії: виробництво та інвестиції

- В існуючому законодавчому та регуляторному середовищі інвестиції в українські оборонні компанії ускладнені. Інвестори юридично не захищені. Немає державної політики залучення інвестицій. Але останнім часом відбулися деякі позитивні зміни: Уряд підготував ряд рішень і законопроектів, що дозволяють приватизацію оборонних компаній та сприятимуть залученню іноземних інвестицій.
- Невпевненість у майбутніх замовленнях і цінах урядових закупівель призводить до вагань приватних компаній. Приватним компаніям бракує інформації стосовно довгострокового попиту на їх продукцію та впевненості, чи закупить її уряд за певною ціною. Це є однією з вагомих причин проблем із залучення закордонних партнерів.
- У відносинах з приватним бізнесом представники Уряду втручаються у питання, що виходять за межі їх повноважень. Такий надмірний контроль приватних оборонних компаній може шкодити комерційним інтересам компанії.
- Уряд накладає певні обмеження на прибутковість приватних компаній. Нинішня модель ціноутворення – собівартість плюс фіксований прибуток – унеможливорює розробку нових виробів, оскільки прибутковість знижується, коли компанія виробляє більше високотехнологічної продукції, яка коштує дорожче.

Військово-технічне співробітництво (ВТС) з іноземними партнерами

- Сумісність озброєнь та безпроблемний перехід на стандарти НАТО є пріоритетами для України. Останніми роками Україна поглибила співпрацю з НАТО. У 2015р. було досягнуто домовленості про Комплексний пакет допомоги НАТО, що включає розробку сумісних з НАТО систем, спроможностей і системи логістики, а також підтримку процесу кодифікації. Пріоритети на 2017р. включають розвиток гарантій контролю якості, впровадження концепції “розумної оборони” та забезпечення ефективного використання трасових фондів НАТО.
- Уряд також співпрацює з європейськими країнами. Були підписані угоди про ВТС стосовно військових катерів та обладнання зв'язку з Польщею та Австрією.
- ВТС є одним із шляхів переозброєння та постачання Збройних Сил, але для цього бракує професійних знань і досвіду. У той час як ВТС – прерогатива Президента, оборонна промисловість є сферою відповідальності Уряду.

Секретність і прозорість в оборонному секторі

- Хоча зрозуміло, що певна секретність в оборонному секторі необхідна для захисту життєво важливих інтересів національної безпеки, в Україні існує проблема надмірної секретності та непотрібної конфіденційності. Державне оборонне замовлення секретне, що унеможлиблює доступ громадськості хоча б до базової інформації про оборонне планування.
- Більшість закупівель МО засекречені. Це створює ризик стагнації оборонної промисловості, оскільки приватні оборонні компанії не можуть належним чином оцінити попит на свою продукцію і тому менш схильні інвестувати в нові виробничі лінії та об'єкти. Компанії також не можуть належним чином оцінити перспективи своєї участі в тендерах.

Парламентський нагляд за оборонним сектором

- Міністерство оборони та військово-промисловий комплекс у цілому не захищені у парламентському контролі. Вони заявляють, що народні депутати не мають достатнього технічного досвіду і тому не можуть ефективно здійснювати функцію нагляду за оборонним сектором.
- Серед головних викликів для парламентського нагляду в Україні слід відзначити непрофесійність окремих депутатів, наявність бізнес-зв'язків з приватними компаніями та небажання співпрацювати з організаціями громадянського суспільства, які мають професійний досвід у цій сфері.

Нагляд ЗМІ

- Писати про оборону в умовах триваючої війни дуже складно, особливо зберігаючи баланс між поширенням інформації та збереженням державної таємниці.
- Висвітлення та громадське обговорення питань оборони в Україні дуже політизовані. Громадська думка з оборонних питань зводиться до “перемоги” або “зради”, не залишаючи в ЗМІ місця для конструктивного діалогу чи критики керівництва обороною.
- Російські ЗМІ негайно підхоплюють критичні репортажі про стан Збройних Сил чи оборонну політику Уряду та використовують їх у спотвореному вигляді. Така ситуація теж цементує традиції секретності та конфіденційності в Україні.
- Представники влади, включно з відповідальними за зв'язки з пресою, не надають достовірних даних та інформації з питань оборони. В і без того непрозорому середовищі, суперечлива інформація та статистичні розбіжності оборонної промисловості викликають обґрунтовані претензії з боку журналістів. У цьому аспекті прес-служби приватних оборонних компаній є не кращі за своїх урядових колег, більшість прес-офісів приватних компаній не працюють, а їх керівники не дозволяють надавати інформацію.
- Деякі журналісти не обізнані з технічною термінологією, яка вживається в оборонному секторі, що також не сприяє якості репортажів.

III. ПОЛІТИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ

З огляду на основні питання та виявлені виклики, доповідачі та учасники під час конференції дали ряд політичних рекомендацій. Наведені нижче рекомендації відображають тематичну структуру попереднього розділу.

Законодавча база

- У новому законі про стратегічне планування слід передбачити принципи проектного менеджменту в Міністерстві оборони та інших міністерствах.
- Існуючу законодавчу базу слід адаптувати для вирішення проблем сучасної оборонної промисловості, регулювання партнерства державного і приватного секторів, а також визначення ролі, прав та обов'язків приватних компаній.
- Законодавча база стосовно виробництва озброєнь та військово-технічного співробітництва потребує перегляду та суттєвого оновлення.

Державна оборонна політика: планування, бюджет, закупівлі

- Загалом державна оборонна політика має переорієнтуватися з реагування на випередження. В умовах раптової агресії оборонна політика реагувала на ситуацію. Але вже час розробити політику з довгостроковим плануванням.
- Оборонне планування має спиратися на чітку та формалізовану політику і процедури. Воно має починатися з оцінки загроз, з наступною оцінкою оборонних можливостей. Це дозволить визначити вимоги до сил і засобів, а також потреби закупівель техніки та озброєнь.
- Для довгострокового планування бюджету держава має надати певні гарантії довгострокових кредитів (наприклад, трирічних кредитів під державні гарантії).
- Міністерство оборони повинне мати повноваження закуповувати не лише зброю, але й інші допоміжні послуги та обладнання.

Регулювання оборонної промисловості та ринок

- Слід створити державний орган для регулювання ринку з метою оцінки правильності регулювання цін і заохочень для оборонної промисловості. Не можна чекати від приватних оборонних компаній саморегуляції. Такий регуляторний орган не треба створювати “з нуля” – можна створити спеціалізований підрозділ у Міністерстві економічного розвитку.
- Хоча новий регуляторний орган має дозволяти конкуренцію та координацію різних інтересів, слід запровадити надійні запобіжники, щоб захистити його від корупції. Цей орган має також займатися стратегічним плануванням і менеджментом та мати чіткі процедури вироблення інституційної пам'яті.

Приватні оборонні компанії: виробництво та інвестиції

- Спочатку слід виявити законодавчі, регуляторні та інші перешкоди для залучення інвестицій. Наступним кроком треба розробити спеціальні індикатори для оцінки перебігу усунення виявлених перешкод. Українській оборонній промисловості слід зосередитися на отриманні не лише інвестицій, але й технологій.
- Уряду слід створити сприятливі умови для того, щоб приватні компанії могли розміщувати свої інвестиції. Такий підхід був би корисним для розробки військової техніки.
- Оборонний сектор слід реформувати, створивши кластери та об'єднавши деякі підприємства. Гарним прикладом є кластер, сформований в українській авіаційній промисловості, де підприємства кластера створюють спільні підприємства з іноземними компаніями.
- Уряду слід скасувати обмеження на прибутковість вітчизняних виробників. Гарним прикладом є виробництво БПЛА: БПЛА, подібні до тих, що виробляються в Україні, на міжнародному ринку коштують набагато дорожче. Економічно має сенс підтримувати вітчизняних виробників.

Військово-технічне співробітництво (ВТС) з іноземними партнерами

- Слід активізувати ВТС для задоволення потреб закупівель для Збройних Сил. Треба залучати до ВТС приватний сектор, оскільки приватні компанії часто є більш досвідченими в цій політиці. Зокрема, слід лібералізувати експорт та імпорт зброї та дозволити вихід на зовнішні ринки приватним компаніям.
- Для стабільного ВТС із західними країнами важливо продемонструвати конкурентоспроможність української оборонної промисловості (тобто низькі ціни) та забезпечити довіру. Західні партнери приділяють багато уваги добрій репутації своїх партнерів. Порухення законів про корупцію має катастрофічні наслідки для західних компаній – вони не ризикуватимуть своєю діловою репутацією.

Секретність і прозорість в оборонному секторі

- Систему секретності та закриття інформації в Україні слід переглянути. Міністерству оборони слід переглянути свої правила та ще раз оцінити, яку інформацію можна поширювати.
- Тендерні процедури слід зробити більш прозорими. Кожен повинен мати можливість доступу до тендерів та, за потреби, оскаржити їх результати.

Парламентський нагляд за оборонним сектором

- Парламентський нагляд за оборонною промисловістю слід підсилити. Добрі практики демократичних країн Заходу можуть бути корисним орієнтиром для України. Корисним прикладом може служити нагляд за оборонною промисловістю у Франції, де також є державна оборонна промисловість. Американська практика формування оборонних бюджетів на основі програм дає можливість депутатам докладно аналізувати бюджетні запити та краще зрозуміти, що вони схвалюють. Норвегія використовує ступінчасту систему схвалення оборонних витрат. Якщо проект коштує менше €8 млн., то це – рішення менеджера проекту. Витрати від €8 до 60 млн. схвалює Міністерство оборони, понад €60 млн. – потрібне затвердження Парламенту.

Нагляд ЗМІ

- Прес-аташе міністерств слід проходити професійне навчання з налагодження зв'язків для кращого інформування громадськості та співпраці зі ЗМІ.
- Журналістам також потрібно надати можливість навчання оборонному нагляду; зокрема, застосуванню правильної технічної термінології у репортажах.
- ЗМІ можуть відіграти важливу роль у залученні іноземних інвестицій в оборонний сектор. ЗМІ можуть співпрацювати з приватними оборонними компаніями, створюючи базу даних іноземних інвесторів, список зброї та техніки, яку виробляють українські компанії. Цей список бажано оприлюднити у ЗМІ, у т.ч. англомовних, для залучення іноземних інвесторів.





DCAF
a centre for security,
development and
the rule of law



RAZUMKOV CENTRE



Ministry of Foreign Affairs of the
Netherlands

CO-ORGANISER



Центр досліджень армії,
конверсії та роззброєння

MONITORING UKRAINE'S SECURITY GOVERNANCE CHALLENGES

KEY ISSUES AND POLICY RECOMMENDATIONS

by The Sixth
International Conference
**“Security Sector Governance: Defence Production,
Sales and Acquisitions”**

1-2 February 2017, Kyiv

KYIV-2017

Editors: Philipp H. Fluri, Oleksiy Melnyk, Nazli Yildirim
Co-editors: Eden Cole, Claudia Micciché
Copy Editors: Richard Steyne, Valeriya Klymenko
Design and Layout: Tetyana Ovsyanyk, Oleksandr Shaptala

This publication offers the Key Issues and Policy Recommendations based on the results of the Sixth International Conference “Security Sector Governance: Defence Production, Sales and Acquisitions”.

Conference Six provided a platform to discuss state policy and the market economy; governance and oversight of the defence sector; and defence industrial cooperation with foreign countries.

General assessments, conclusions and proposals are those of the participants and contributors and do not necessarily coincide with the positions of DCAF, the Razumkov Centre or the official position of the Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands.

Publication was made possible in the framework of the joint DCAF-Razumkov Centre Project “Monitoring Ukraine’s Security Governance Challenges” sponsored by the Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands.

MONITORING UKRAINE'S SECURITY GOVERNANCE CHALLENGES

**Conference-6: "Security Sector Governance:
Defence Production, Sales and Acquisitions"**

1-2 February 2017, Kyiv, Ukraine

Key Issues and Policy Recommendations¹

I. CONTEXT

An essential part of security sector reform is effective governance and oversight of the defence sector, including scrutiny of defence production, sale and procurement processes. Effective governance entails a comprehensive and clear legislative framework in line with international standards; strategic planning and management by the executive to ensure the efficient allocation of resources based on the capabilities of the armed forces and their procurement needs; and mechanisms to regulate the national defence industry, in particular investment, Research and Development (R&D) and production by the private sector. Oversight actors play a key role in ensuring the balance between transparency and secrecy in the defence industry is maintained, while also ensuring that all parties involved are held accountable.

Reform of the national security and defence system is among the key priorities of Ukraine. With the overarching objective to achieve a transition to NATO standards by 2020, the government of Ukraine has established key areas of defence reform, which include, amongst others, enhancing defence planning in line with Euro-Atlantic principles and approaches; establishing an integrated procurement system in the MoD and exercising democratic civilian control of defence forces.²



¹ General assessments, conclusions and proposals are those of the participants and contributors. Some of the statements and recommendations are contradictory not only with the official documents, but even to each other. However the authors of the publications consider it worth to present them as a demonstration of a nature of discussions, the presence of the polarity of expert opinions and approaches, which do not correspond with the generally accepted ones today, but may find their way into policy documents in the future.

² See <https://defense-reforms.in.ua/en/planning-and-resource-management>.

In the framework of the project “Monitoring Ukraine’s Security Governance Challenges”, DCAF and the Razumkov Centre have delivered a series of thematic conferences to facilitate discussion on the key challenges to, and recommendations for, Ukraine’s security sector governance and oversight. Key stakeholders and beneficiaries of the programme expressed significant interest in discussing governance and oversight of the defence sector in Ukraine.

In this context, the sixth conference, “Security Sector Governance: Defence Production, Sales and Acquisitions”, provided a platform to discuss state policy and the market economy; governance and oversight of the defence sector; and defence industrial cooperation with foreign countries. The conference brought together more than one hundred participants from relevant ministries, parliament, the private sector, civil society and the media.

This report outlines the key issues discussed, as well as relevant policy recommendations proposed by participants and speakers during the conference.

II. KEY ISSUES

In this section, the issues discussed are categorised in line with the thematic foci of the conference. The bullet points reflect a summarised version of key points raised by participants or panellists.

Legislative Framework Concerning the Defence Sector

- Ukrainian legislation on the defence sector is not consistent. Draft laws are not based on an overarching defence policy. The National Security Strategy was adopted far later than planned, while the policies developed in the meantime are not fully in line with the National Security Strategy.
- Gaps in legislation on the defence sector hinder domestic innovation and production. Currently, the production of weapons is not regulated appropriately by law, and similarly there are no concepts addressing the use of royalties or offset policies. Therefore, Ukraine has less domestic production and thus relies more on imports.
- The existing legislative framework on the defence sector is inherited from the Soviet Union, which had a government – centric view of Research and Development (R&D) and production in this sector. Thus, existing laws do not sufficiently cover the role of private companies and the rules that should apply to them. This leaves private companies in an environment of uncertainty, which discourages the potential for investment and R&D.

State Defence Policy: Planning, Budgeting and Procurement

- There is a need to develop state policy on the defence industry, and it should not be left to Ukroboronprom. The lack of a state policy on defence procurement leads to inconsistent import practices, as seen in the case of procuring Saxon APCs from the UK and micro Unmanned Aerial Vehicles (UAVs).

- A state defence order is adopted every year, but an assessment of the planning behind the defence order reveals that there is little coherence between the planning processes of the Armed Forces and the National Guard.
- The Ministry of Defence has its own units which can and do provide expert advice, but decision making processes are drawn-out over a long period and often subject to lobbying influence.
- Long-term defence budgeting is not possible. Funding is only received for one year periods.

Regulation of the Defence Industry and the Market

- The roles and responsibilities of actors in the defence sector are not clear. In March 2016, the President signed the defence and security sector reform plan, but a central executive authority to drive it forward is yet to be created.
- Currently, regulation of the defence industry is left to the Ministry of Economic Development. However, it is not able to effectively regulate the market since conditions in the defence industry are unique and require technical expertise and resources. For example, the Ministry is responsible for registering suppliers in the defence industry, but it does not have the human resources to verify as to whether or not the company in question is indeed functioning as claimed. Thus the supplier registry is rather declarative, and as such does not serve its stated purpose.
- One reason why Western companies are hesitant to engage with Ukraine's defence industry is that they cannot find a reliable body or a PoC to establish initial contact.

The role of Ukrobonoprom in the Defence Industry Governance³

- The Ukroboronprom is a monopoly and can suppress competition against itself. It enjoys strict control over enterprises – even small-scale procurements require the approval of the Ukroboronprom, making the decision making process highly centralised. Its enterprises cannot produce high-quality equipment, while the lack of competition curbs innovation and damages the industry as a whole.
- The Ukroboronprom is both a policy maker and a policy subject. It prepared 31 draft bills, and lobbies parliamentary commissions of the Verkhovna Rada and the Ministry of Economic Development. From an ethical stance, this is not an acceptable practice.
- Western companies do favour trading with – or investing in Ukrainian private defence industry, partly because of the non-transparent structure of the Ukroboronprom.

³ Note: Representatives of the Ukroboronprom and other participants at the conference had strongly contradictory views about its role and shortcomings. Ukroboronprom representatives stated that it raised EUR 3 billion in a year, whereas if it was privatised it was claimed that it would only raise a maximum of 400 million. Further, they stated that the Ukroboronprom has a productive dialogue with the Parliament, and cooperated with parliamentary commissions on legal amendments, as well as with Transparency International, to enhance its accountability.

Private Defence Companies: Production and Investment

- In the current legislative and regulatory environment, investment in Ukrainian defence companies is complicated. Investors are not legally protected. There is no public policy on investment attraction. However, recently, some positive developments have emerged: the Government made a number of decisions, while the MoD drafted a law on privatisation, making some defence companies eligible for privatisation. When the draft law is passed, Ukraine will be able to attract more foreign investment.
- Uncertainty about the future, in terms of the government's procurement needs and prices, leads to hesitation on the part of private companies. Companies do not have a good understanding of the long-term demand for their products, and are unsure as to whether the government will buy them at a certain price. Due to this, they are unable to identify foreign partners.
- In public-private partnerships, government representatives interfere into matters that do not concern them. Such extensive control of customers (i.e. private defence companies) may interfere with commercial confidentiality.
- The government places certain restrictions on the profitability of private companies. The current pricing model – cost plus fixed profit – makes it impossible to work on and develop new products because profitability lowers as companies produce more high-tech products, which are more costly.

Military Technical Cooperation (MTC) with Foreign Partners

- The compatibility of weapons with and the swift transition to NATO standards are priority areas for Ukraine. Over the past years, Ukraine has deepened its cooperation with NATO. In 2015, an agreement was reached concerning NATO's comprehensive assistance package, which includes development of NATO-compatible systems, capabilities and logistical systems, as well as support for codification processes. The priorities for 2017 include the development of quality control guarantees, mainstreaming the smart defence concept and ensuring the effective implementation of NATO trust funds.
- The Government is also cooperating with European countries. Military Technical Cooperation (MTC) agreements have been signed with Poland and Austria on military boats and communication equipment.
- MTC is one way to re-arm and supply the Armed Forces. There is, however, a lack of professional knowledge and expertise in the sector regarding it. While MTC is the president's prerogative, the defence industry is the government's responsibility.

Secrecy vs. Transparency in the Defence Sector

- While it is understandable that a certain degree of secrecy in the defence sector is necessary to protect vital national security interests, there is a problem of

over-classification and unnecessary confidentiality in Ukraine. The State Defence Order is confidential, making it impossible for the public to access even basic information regarding defence planning.

- The majority of MoD procurement is confidential. This creates a risk of stagnation in the defence industry, since private defence companies cannot properly assess demand for their products, and thus they are less willing to invest in new production lines and facilities. Companies are also unable to properly assess their potential participation in bids.

Parliamentary Oversight of the Defence Sector

- The Ministry of Defence, and the defence industrial complex as a whole, are not keen to be subject to parliamentary control. They claim that parliamentarians do not have sufficient technical expertise and thus are unable to oversee the defence sector effectively.
- The main challenges to parliamentary oversight in Ukraine include a lack of professionalism among some MPs (who are too influenced by private companies), and a reluctance to cooperate with civil society organisations, some of whom have specialised expertise in this field.

Oversight by the Media

- Defence reporting in the context of an on-going war is extremely challenging, particularly with regards to maintaining a balance between the dissemination of information and respecting state secrecy.
- Reporting and public debates on defence issues are overly politicised in Ukraine. Public opinion on defence issues is either one of 'victory' or 'failure', which does not leave any room in the media for constructive dialogue or criticism of defence governance.
- Reports that expose the weaknesses of the armed forces, or which are critical of the government's defence policies, are immediately picked up by the Russian media and used in a distorted way. This situation further feeds into the culture of secrecy and confidentiality in Ukraine.
- Government representatives, including press officers, do not provide reliable data and information on defence related issues. In an already non-transparent environment, receiving conflicting information and different figures on the defence industry is frustrating for journalists. In this respect, the press services of private defence companies are no better than their government counterparts, with most of the press offices of private companies idle; while their supervisors do not let them share information.
- Some reporters are not familiar with the technical terminology used in the defence sector which results in low quality reporting.

III. POLICY RECOMMENDATIONS

In view of the key issues and challenges identified above, the panellists and participants proposed a number of policy recommendations during the conference. The recommendations listed below mirror the thematic categorisation of the previous section.

Legislative Framework

- A new law on strategic planning should be drafted, introducing project management principles for the Ministry of Defence and other Ministries.
- The current legislative framework should be adapted to address the complexities of the modern defence industry; and to cover public private partnerships, as well as the role, rights and obligations of private companies.
- The legislative framework on the production of armaments and military technical cooperation should be improved.

State Defence Policy: Planning, Budgeting, Procurement

- Overall, the state defence policy should shift from reactive to proactive. Faced with sudden aggression, so far the defence policy has been reactive in order to adapt to the situation. However, it is time to develop a policy with long-term planning.
- Defence planning should be based on clear and formalised policies and procedures. It should start with a threat assessment, followed by an evaluation of defence capabilities. This would allow for an identification of requirements in terms of forces and structures, as well as procurement needs for equipment and armaments.
- In order to carry out long-term budgeting, the State needs to provide certain guarantees for long-term loans (for instance, state-guaranteed three year loans).
- The Ministry of Defence should not only have the authority to procure weapons, but also other supporting services and equipment.

Regulation of the Defence Industry and the Market

- A state body should be established to regulate the market in order to assess whether or not the price regulation and incentives for the defence industry are correct. Private defence companies cannot be expected to regulate themselves. Such a regulatory body does not have to be established from scratch – a specialised unit can be created under the Ministry of Economic Development.
- While the new regulatory body should allow for competition and the coordination of various interests, strong safeguards should be introduced to ensure that it does not become vulnerable to corruption. The body should also adopt strategic planning and management, and strict procedures to ferment institutional memory.

Private Defence Companies: Production and Investment

- Legislative, regulatory and other obstacles to investment attraction should be identified. Thereafter, specific indicators should be developed to assess progress with respect to overcoming the identified obstacles. The Ukrainian defence industry should focus not only on attracting investment, but also technology.
- The government should create favourable conditions so that private companies can locate their own investors. Such an approach would be useful for the development of defence equipment.
- The defence sector should be reformed by creating clusters and merging certain enterprises. The cluster formed in the Ukrainian aviation industry represents a good example, whereby enterprises in the cluster form joint ventures with foreign companies.
- The government should remove restrictions on the profitability of domestic producers. The production of drones is a good example: drones that are similar to those produced in Ukraine cost much more on the international market. Economically, it makes more sense to support domestic producers.

Military Technical Cooperation (MTC) with Foreign Partners

- MTC should be invigorated to meet the procurement needs of the Armed Forces. The private sector should be involved in MTC, since private companies are skilled in pricing. In particular, the export and import of armaments should be liberalised, and private companies should be allowed to trade.
- In order to have sustainable MTC with western countries, it is important to demonstrate the competitiveness of the Ukrainian defence industry (i.e. low prices), and to establish trust. Western partners place heavy emphasis on their partners having a good track record. The violation of corruption laws has catastrophic consequences for Western companies – they will not risk their businesses reputation.

Secrecy vs. Transparency in the Defence Sector

- The system of secrecy and classification in Ukraine should be revised. The Ministry of Defence should review its regulations and reassess what information can be disseminated.
- Bidding processes should be made more transparent. Anyone should be able to access tenders and if necessary challenge the outcomes.