

К ВОПРОСУ О СООТНОШЕНИИ ПОНЯТИЙ «ОБОРОННО-ПРОМЫШЛЕННЫЙ КОМПЛЕКС» И «ВОЕННО- ПРОМЫШЛЕННЫЙ КОМПЛЕКС»

А.В. Кудашкин,

доктор юридических наук, профессор, заместитель генерального директора по правовым вопросам и корпоративному управлению акционерного общества «Объединенная двигателестроительная корпорация», Заслуженный юрист Российской Федерации;

А.В. Потапов,

кандидат юридических наук, начальник отдела корпоративного управления акционерного общества «Объединенная двигателестроительная корпорация», ассистент кафедры трудового права Юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова

В статье на основе анализа действующего законодательства сформулированы понятия «оборонно-промышленный комплекс» и «военно-промышленный комплекс», выявлены основания их дифференциации, а также определено их соотношение.

Вопросы о понятиях «оборонно-промышленный комплекс» и «военно-промышленный комплекс» и их соотношении, несмотря на всю, казалось бы, очевидность, являются сложными и до конца не изученными. Имеется незначительное количество публикаций по данному вопросу¹. В действующем законодательстве Российской Федерации отсутствует как раскрытие указанных понятий, так и их четкое разграничение.

Аналогично дело обстоит в иностранных юрисдикциях. Так, например, в законодательстве США также отсутствует четкое разграничение указанных терминов. Закон США об оборонном производстве 1950 г.

(The Defense Production Act of 1950) лишь в одном случае использует термин «оборонно-промышленная база», не раскрывая его содержание.

В свою очередь, в России действует Федеральный закон «О промышленной политике в Российской Федерации» от 31 декабря 2014 г. № 488-ФЗ (далее – Закон о промышленной политике), который упоминает термин «оборонно-промышленный комплекс», но при этом также не раскрывает его содержание, устанавливая обязанность Минпромторга России вести сводный реестр организаций оборонного промышленного комплекса (далее – ОПК).

Более того, в соответствии со ст. 21 Закона о промышленной политике основы государственной политики в области развития оборонно-промышленного комплекса утверждаются Президентом Российской

¹ См. подробнее: Кудашкин А.В., Свиных Е.А. Оборонно-промышленный комплекс: понятие, структура, правовые основы деятельности // Право в Вооруженных силах. 2020. № 11. С. 38; Хонькин С.Н., Хонькин Н.С., Шумилов А.Н. Термины военно-промышленный комплекс и оборонно-промышленный комплекс в отечественной историографии // Наукосфера. 2023. № 23-1. С. 1 – 5 и др.

Федерации на десятилетний период и дальнейшую перспективу.

С учетом особой важности предприятий ОПК в поддержании и развитии военного потенциала страны, необходимости оптимизации корпоративного управления в ст. 21 Закона о промышленной политике в отношении предприятий, включенных в реестр организаций ОПК, и их дочерних обществ сделано важное исключение из общих положений Гражданского кодекса Российской Федерации – снят запрет на создание «матрешек», т. е. запрет на создание обществ с единственным акционером, участником.

В дополнение к изложенному впервые Закон о промышленной политике раскрывает понятия интегрированной структуры ОПК и головной организации такой структуры.

Так, под интегрированной структурой ОПК понимается объединение ведущих совместную деятельность юридических лиц, которое не является юридическим лицом, создается в соответствии с решениями Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации и в котором одно юридическое лицо имеет возможность определять решения, принимаемые остальными юридическими лицами (ст. 3 Закона о промышленной политике).

В свою очередь, под головной организацией интегрированной структуры ОПК понимается юридическое лицо, которое входит в интегрированную структуру оборонно-промышленного комплекса и имеет возможность определять решения, принимаемые остальными юридическими лицами (ст. 3 Закона о промышленной политике).

Кроме широкого употребления понятия ОПК в нормативных правовых актах, его

широко используют в научных исследованиях, а также предпринимают попытки дать его определение.

Так, ряд исследователей предлагают определить ОПК как «совокупность юридических лиц, осуществляющих деятельность в сфере разработки, производства, ремонта и утилизации вооружения, военной и специальной техники, иного военного имущества»².

По мнению И.В. Быстровой, термин «оборонно-промышленный комплекс» в научный оборот исследователей российской «оборонки» был введен в 90-х гг. XX в. Под ним предложено понимать «составную часть военного потенциала России, предназначенную для разработки вооружений и военной техники», которая включает «промышленные предприятия общего и целевого назначения, научно-исследовательские институты, КБ, испытательные полигоны и центры, другие организации»³.

В свою очередь, анализируя использование термина «военно-промышленный комплекс» в нормативных правовых актах, необходимо отметить, что указанный термин лишь упоминается в отдельных актах Верховного Совета Российской Федерации. Например, в постановлении Верховного Совета Российской Федерации «О порядке введения в действие Закона Российской Федерации "О конверсии оборонной промышленности в Российской Федерации"» от 20 марта 1992 г. № 2552-1.

При этом анализ законодательства СССР позволяет сделать вывод, что в нормативном правовом регулировании

² Кудашкин А.В., Свиных Е.А. Указ. соч. С. 38.

³ Быстрова И.В. Некоторые дискуссионные вопросы изучения ВПК СССР // Труды Института российской истории. Вып. 4 / Рос. акад. наук, Ин-т рос. истории; отв. ред. А.Н. Сахаров. М., 2004. С. 221 – 239.

деятельности промышленности периода СССР в качестве устоявшегося использовался термин «оборонная промышленность»⁴.

Более того, в действовавшем постсоветском законодательстве, в частности в Федеральном законе «О конверсии оборонной промышленности в Российской Федерации» от 13 апреля 1998 г. № 60-ФЗ, сохранялась преемственность в терминологии и использовался термин «организация оборонной промышленности», под которой понималась организация независимо от организационно-правовой формы и формы собственности, осуществляющая научную и (или) производственную деятельность по обеспечению федеральных государственных нужд в области поддержания обороноспособности и безопасности Российской Федерации.

Широкое применение термина ОПК вместо термина «оборонная промышленность» началось с использования указанного термина в Законе о промышленной политике.

Обратимся к истории и пониманию термина «военно-промышленный комплекс» (далее также – ВПК). Автором термина «военно-промышленный комплекс» считается Дуайт Эйзенхауэр: «Американский военно-промышленный комплекс – соединение огромного военного истеблишмента с громадной военной индустрией представляет собой новое явление в истории США»⁵.

Л.В. Шабурин⁶ считает, что ВПК представляет собой один из основных элементов государственно-политической системы

страны, состоящий из трех взаимосвязанных компонентов: промышленно-экономического (оборонные отрасли), военного (Министерство обороны, генералитет, армия, военные научно-исследовательские организации), государственно-политического (представители законодательной, исполнительной власти, политических партий и движений), подчиненных высшему государственному руководству. В случае отсутствия военной составляющей следует употреблять понятие «оборонно-промышленный комплекс»⁷.

В целом такого понимания по вопросу употребления термина ВПК и его соотношения с термином ОПК придерживаются С.Н. Хонькин, Н.С. Хонькин и А.Н. Шумилов, которые считают, что на общегосударственном уровне следует применять термин «военно-промышленный комплекс», так как при этом присутствуют военная, производственно-экономическая и государственно-политическая составляющая. В свою очередь, на региональном уровне исследователи предлагают применять понятие «оборонно-промышленный комплекс», так как на указанном уровне, как правило, исключается военный аспект, но при этом остаются промышленно-экономический (оборонные отрасли) и государственно-политические компоненты (представители законодательной, исполнительной власти, политических партий и движений), т.е., по мнению перечисленных авторов, отличительным признаком является субъектный состав анализируемого термина.

Тем не менее для подробной проработки вопроса соотношения понятий ОПК

⁴ См., например, Закон СССР «О дальнейшем совершенствовании организации управления промышленностью и строительством» от 10 мая 1957 г.

⁵ См. подробнее: Хонькин С.Н., Хонькин Н.С., Шумилов А.Н. Указ. соч. С. 1 – 5.

⁶ Там же.

⁷ См. подробнее: Шабурин Л.В. Становление и развитие оборонно-промышленного комплекса на Урале в 1945 – 1956 гг.: дис. ... д-ра ист. наук. Челябинск, 2011. 340 с.

и ВПК представляется целесообразным продолжить обращение к нормативным правовым актам, для чего есть несколько причин.

Во-первых, именно в нормативных правовых актах применяется специализированная юридическая техника, позволяющая наиболее объективно отразить сущностные черты, характерные для правового явления, термина.

Во-вторых, при подготовке нормативных правовых актов проводятся соответствующие экспертизы, включая получение заключений профильных специалистов, филологическая экспертиза и т. п.

В-третьих, при принятии нормативных правовых актов учитывается мнение заинтересованных лиц, в связи с чем уже сам факт принятия нормативного правового акта является своеобразным отражением баланса интересов/воль указанных лиц, отражающим сложившееся положение дел, реальную ситуацию.

Первоочередным и основополагающим документом для такого анализа является Военная доктрина Российской Федерации, утвержденная Президентом Российской Федерации 25 декабря 2014 г. № Пр-2976, в которой широко используется именно термин «оборонно-промышленный комплекс».

Военная доктрина рассматривает ОПК как элемент военной организации государства. В юридической литературе отмечено, что искусственное расширение рамок военной организации ведет к излишней «военизации» государственного аппарата⁸, с чем можно согласиться в том смысле, что в данное понятие вряд ли целесообразно вклю-

чить организации, деятельность которых не связана с задачами военной безопасности государства. Данный вопрос требует дополнительного изучения, хотя вполне очевидно, что состав военной организации может меняться в зависимости от конкретных исторических условий и военно-политической обстановки в мире (например, во время Великой Отечественной войны организации железнодорожного транспорта были переведены «на военные рельсы» и в них была введена военная служба). Действительно, для целей детального изучения структурных элементов военной организации, использующих в своей деятельности военные методы, такое дополнение является избыточным. В то же время полагаем, что критерием отнесения производственных и научных организаций к ОПК является целевая предназначенность выпускаемой ими продукции (которая используется в военных целях, т. е. для вооруженного противоборства).

Однако если исследовать структурно механизмы обеспечения обороноспособности государства в их системной взаимосвязи, то необходимо констатировать, что ОПК является неотъемлемым и одним из ключевых элементов военной организации государства, поскольку от эффективности его работы, надежности и тактико-технических характеристик производимой продукции зависит сохранение жизни военнослужащих и результативность действий Вооруженных Сил Российской Федерации в условиях ведения боевых действий. Не случайно на совещании с руководителями предприятий ОПК 25 мая 2024 г. В.В. Путин обратил внимание на необходимость «продолжать наращивать ритмичное обеспечение Вооруженных Сил современным, высокотехнологичным оружием и техни-

⁸ Военное право: моногр.: в 3 т. / под общ. ред. А.Н. Савенкова, А.В. Кудашкина. Т. 1: История и теория военного права (с предисловием). М., 2021. С. 283.

кой. Это беспилотные авиационные и наземные комплексы, высокоточные средства поражения, средства РЭБ и системы контрбатарейной борьбы, это различные виды связи для устойчивого и непрерывного управления и другая номенклатура»⁹.

Вполне очевидно, что ОПК в своей деятельности использует исключительно невоенные методы и такие организации не включены в государственный аппарат Российской Федерации, с позиции действующего законодательства Российской Федерации, по общему правилу (за исключением государственных корпораций, которые создаются на основании специальных федеральных законов Российской Федерации¹⁰ и которым могут быть переданы отдельные публичные полномочия) являются частными организациями, действующими на общих началах гражданского законодательства Российской Федерации. Здесь важным критерием отнесения к ОПК является контроль деятельности и принятия управленческих решений государством. Речь идет о том, что форма собственности организаций, работающих в сфере ОПК, может быть различная, в том числе частная, но их деятельность жестко контролируется и регламентируется государством (например, это касается Концерна «Калашников» и холдинга во главе с АО «Технодинамика»¹¹).

При этом повышение эффективности функционирования оборонно-промышлен-

ного комплекса является одним из ключевых элементов для выполнения основных задач строительства и развития Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск и органов.

Не случайно, одно из первых совещаний после инаугурации Президента Российской Федерации было посвящено именно ОПК, на котором В.В. Путин сказал: «Как отмечал уже раньше, это важно – сегодня выстраивать эффективную экономику Вооруженных Сил. Мы все понимаем, что при таких расходах экономика Вооруженных Сил, являющаяся частью экономики всей страны, должна быть выстроена соответствующим образом, с тем чтобы каждый государственный рубль работал эффективно. И не только эффективно на нужды Вооруженных Сил, а в целом вписывался бы в экономику»¹².

Возвращаясь к Военной доктрине, необходимо отметить, что в ней в качестве основных задач указано, что на предприятия ОПК возлагается задача не только по обеспечению обороны государства, но и по обеспечению высокого экспортного потенциала, обеспечению конкурентоспособности на мировом уровне продукции предприятий ОПК.

При этом в соответствии с требованиями постановления Правительства Российской Федерации «О сводном реестре организаций оборонно-промышленного комплекса» от 20 февраля 2004 г. № 96 для включения в сводный реестр ОПК организация должна соответствовать хотя бы одному из нижеперечисленных критериев:

а) наличие у организации на праве собственности или ином законном основании обособленного имущества, включая обо-

⁹ URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/74115> (дата обращения: 30.05.2024).

¹⁰ Федеральный закон «О Государственной корпорации по атомной энергии "Росатом"» от 1 декабря 2007 г. № 317-ФЗ; Федеральный закон «О Государственной корпорации по космической деятельности "Роскосмос"» от 13 июля 2015 г. № 215-ФЗ и др.

¹¹ См. подробнее: URL: <https://kommersant-ru.turbopages.org/kommersant.ru/s/doc/5502371>; <https://www.rbc.ru/politics/14/12/2018/5c1279709a7947806bc92d2d> (дата обращения: 30.05.2024).

¹² URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/74115> (дата обращения: 30.05.2024).

рудование и производственные площади, и квалифицированных кадров для разработки, производства, ремонта и утилизации вооружения, военной и специальной техники (далее – ВВСТ), а также для производства вещевого имущества, предусмотренного классами 13, 14 и 15 Общероссийского классификатора продукции по видам экономической деятельности;

б) вхождение в состав активов организации контрольных пакетов акций организации, предусмотренной п. «а»;

в) участие организации в выполнении заданий государственного оборонного заказа (далее – ГОЗ) и (или) обеспечении их выполнения с соблюдением режима использования отдельного счета в соответствии с Федеральным законом «О государственном оборонном заказе» и (или) наличие мобилизационного задания.

Таким образом, анализ нормативных правовых актов позволяет нам сформулировать понятие оборонно-промышленного комплекса как элемента (института) военной организации государства, деятельность которого совместно с другими элементами (институтами) военной организации направлена на подготовку к вооруженной защите и обеспечение вооруженной защиты Российской Федерации, представляющей собой совокупность организаций (юридических лиц):

– осуществляющих разработку, производство, ремонт и утилизацию ВВСТ и иных материальных средств (например, отдельных видов вещевого имущества);

– владеющих контрольным пакетом акций таких организаций;

– участвующих в выполнении ГОЗ или обеспечивающих его выполнение.

Теперь обратимся к нормативно-правовому использованию термина ВПК. Сам

термин в документах используется редко. Однако в Российской Федерации действует Военно-промышленная комиссия Российской Федерации, созданная в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 10 сентября 2014 г. № 627. В соответствии с данным Указом к деятельности комиссии относятся вопросы реализации государственной политики в сфере не только оборонно-промышленного комплекса, но и военно-технического обеспечения обороны страны, безопасности государства и правоохранительной деятельности.

Таким образом, регулятор, используя термин «военно-промышленный комплекс», не разграничивает оборонную и военную промышленность, а проводит дифференциацию по сферам деятельности: ОПК – по обеспечению обороны государства, ВПК – добавляет компонент военно-технического обеспечения в деятельность правоохранительной системы и деятельности по обеспечению безопасности государства.

Более того, в Российской Федерации действует Федеральный закон «О военно-техническом сотрудничестве Российской Федерации с иностранными государствами» от 19 июля 1998 г. № 114-ФЗ, который регулирует вопросы ввоза и вывоза продукции военного назначения за пределы территории Российской Федерации.

Кроме того, создана и активно функционирует Федеральная служба по военно-техническому сотрудничеству, которая в связи с изданием Указа Президента Российской Федерации «О структуре федеральных органов исполнительной власти» от 11 мая 2024 г. № 326 передана в прямое подчинение Президента Российской Федерации, а не Минобороны России, что также под-

черкивает особую значимость отношений по военно-техническому сотрудничеству, регулируемых законодательством за пределами отношений в области ОПК.

Другими словами, для использования терминологии ВПК, в отличие от ОПК, характерно, во-первых, существенное расширение сфер правового регулирования, во-вторых, существенное расширение субъектного состава участников указанных отношений, в-третьих, функциональная предназначенность деятельности организаций ОПК и ВПК.

Так, если для правоотношений в сфере ОПК характерно наличие следующих субъектов: Минпромторг России, Минобороны России, Военно-промышленная комиссия Российской Федерации, предприятия ОПК и государственные корпорации соответствующего профиля, то для отношений ВПК субъектный состав существенно шире: Минпромторг России, Минобороны России, МВД России, Следственный комитет Российской Федерации, Служба внешней разведки Российской Федерации, предприятия ОПК, иностранные заказчики и поставщики военной продукции, Военно-промышленная комиссия Российской Федерации и др.

Подводя итог проведенному исследованию, необходимо отметить, что понятие

ВПК шире, чем понятие ОПК. Указанные понятия разграничиваются по предмету регулирования, а также субъектному составу.

ОПК необходимо рассматривать как элемент (институт) военной организации государства, деятельность которого совместно с другими ее элементами (институтами) непосредственно направлена на подготовку к вооруженной защите Российской Федерации и который представляет собой совокупность юридических лиц, осуществляющих разработку, производство, ремонт и утилизацию ВВСТ, а также производство отдельных видов материальных средств (например, вещевого имущества), головных организаций (организаций, владеющих контрольным пакетом акций предприятий), а также иных организаций, участвующих в выполнении ГОЗ или обеспечивающих его выполнение. При этом степень участия в выполнении ГОЗ последних требует уточнения.

Под ВПК следует рассматривать элемент (институт) государственного аппарата, обеспечивающего реализацию государственной промышленной политики в сфере военной безопасности государства (военно-технического обеспечения обороны страны), военно-технического сотрудничества, а также осуществления правоохранительной деятельности и ОПК.

Принят закон о дополнительных выплатах кавалерам ордена Святого Георгия и Георгиевского Креста, а также о гарантиях пенсионного обеспечения супругов погибших военнослужащих

Законом предоставлено право на дополнительное материальное обеспечение гражданам, награжденным орденом Святого Георгия I, II, III или IV степени либо знаком отличия ордена Святого Георгия - Георгиевским Крестом четырех степеней, а также определены размеры таких доплат.

Кроме того, уточнены правила назначения пенсии по потере кормильца супругам погибших военнослужащих и добровольцев: в числе прочего право на пенсию предоставлено супругам, не вступившим в повторный брак, занятым уходом за детьми погибшего (умершего) кормильца, не достигшими возраста 23 лет.

Источник: *Федеральный закон от 29.05.2024 № 118-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»*