

Правове регулювання у сфері

ОПК України та США: порівняльно-правовий аналіз



П. П. Скурський
кандидат технічних наук

У статті розглянуті особливості правового регулювання діяльності оборонної технологічної і промислової бази США. Аналізується чинне законодавство з регулювання діяльності та підтримки вітчизняного оборонно-промислового комплексу. З використанням



О. П. Єрменчук
здобувач Національної академії Служби безпеки України

американського досвіду пропонуються можливі шляхи його вдосконалення.
Ключові слова: оборонно-промисловий комплекс, законодавча підтримка, оборонно-промислова база, національні критичні технології, оборонні критичні технології, критична інфраструктура.

В статье рассмотрены особенности правового регулирования деятельности оборонной технологической и промышленной базы США. Анализируется действующее законодательство Украины по регулированию деятельности и поддержки отечественного оборонно-промышленного комплекса. С использованием американского опыта предлагаются возможные направления его усовершенствования.

Ключевые слова: оборонно-промышленный комплекс, законодательная поддержка, оборонно-промышленная база, национальные критические технологии, оборонные критические технологии, критическая инфраструктура.

In the article are considered the features of the legal regulation of the defence and technological base of the United States. The defects of legislation of Ukraine to regulate and support the development of the domestic military-industrial complex are analysed. Using American experience proposed the directions of improvement of national legislation in the sphere of military-industrial complex.

Keywords: military-industrial complex, legislative support, defense industrial base, national critical technology, defense critical technology, critical infrastructure.

Сучасна практика організації національної оборони держав-світових лідерів свідчить, що сприяння розвитку власного оборонно-промислового комплексу (далі – ОПК) є обов'язковою складовою державної політики із забезпечення національної безпеки і оборони, а основним механізмом її реалізації є законодавче закріплення відповідних правових норм [1].

В той же час, аналіз вітчизняного законодавства свідчить про необхідність подальшого вдосконалення чинної нормативно-правової бази у сфері ОПК, проведення теоретичних досліджень з її системного покращення та використання з цією метою передового світового досвіду.

Огляд літератури за темою показує, що значний вклад у визначення напрямів законодавчого регулювання діяльності вітчизняного ОПК, розробку рекомендацій з удосконалення чинного законодавства та стимулювання розвитку сфери внесли В. М. Бегма, О. Ф. Величко [2; 3; 4], В. П. Горбулін [5], О. І. Затинайко [2], В. В. Зубарев [5; 6], О. П. Ковтуненко [6], В. І. Мунтян, С. М. Химченко [5], А. І. Шевцов [7; 8], В. С. Шеховцев [7; 8] та ін. Високо оцінюючи дослідження названих науковців, все ж слід відзначити, що недостатньо розробленим залишається питання застосування передового світового нормотворчого досвіду з державної підтримки технологічної та промислової бази національної оборони, що й зумовлює актуальність нашої статті.

Проведений аналіз норм українського законодавства дає підстави стверджувати про необхідність впровадження чітко розробленого та загальнообов'язкового законодавчого механізму з детального регулювання діяльності ОПК для забезпечення оборони держави. Це, в першу чергу, засвідчують норми Закону України «Про оборону України», що є основним нормативним актом у цій сфері. У ньому акцентується увага про те, що підготовка до оборони включає лише «розвиток військово-промислового комплексу» (ст. 3 Закону). При цьому невизначеною залишається роль вітчизняного ОПК у забезпеченні оборони та форми

і механізми його державної підтримки, повноваження, функції та відповідальність центральних органів виконавчої влади та їх посадових осіб за різні аспекти його діяльності. Це ознака того, що на законодавчому рівні ще не сформована цілісна всеохоплююча система державного регулювання та підтримки такої важливої сфери, яка впливає на забезпечення оборони країни [9].

На наше переконання побудову, з метою підвищення ефективності вітчизняної системи правового регулювання діяльності ОПК, доцільно здійснювати з використанням т. зв. «американської моделі», однієї із найдосконаліших (про це свідчить рівень розвитку оборонно-промислового комплексу США). Особливістю такої моделі є детально розроблені механізми державного регулювання сфери ОПК, яка діє в інтересах забезпечення національної безпеки США [9].

Основоположним нормативно-правовим актом США в оборонній сфері є Основний військовий закон США (General military law) (далі – Закон) [10]. Важливо, що в Гл. 148 «Технологічна та промислова база національної оборони, оборонне реінвестування та оборонна конверсія» надано розгорнутий перелік законодавчих заходів державної підтримки американської «національної технологічної та промислової бази».

Законодавчий акт запроваджує широкий понятійний апарат, що сприяє державному регулюванню діяльності оборонної, технологічної та промислової сфери, її підтримки та захисту. Зокрема, ним закріплено термін «оборонно-промислова база», дається визначення поняттю «національна технологічна та промислова база», під яким розуміється сукупність фізичних осіб і організацій, що здійснюють дослі-

дження, розробку, виробництво або надання послуг на території США та Канади. Присутнє поняття «сектор технологічної та промислової бази», що в нашому розумінні можна вважати синонімом терміна «галузь промисловості».

У нормативному акті визначено низку ключових для діяльності національної технологічної та промислової бази понять. Важливим, на наш погляд, є запровадження поняття «критична технологія» (важлива, основна), а також «національна критична технологія» та «оборонна критична технологія».

Уперше поняття «критична технологія» з'явилося в Публічному законі США (PL 101-189 від 1995 р.), яким встановлено необхідність постійного подання до Конгресу США інформації про критичні технології [11]. Цим же законом визначено поняття «критичні технології» як ті, що є суттєвими для США в цілях розвитку та забезпечення національної безпеки і економічного процвітання держави.

Поняття «національна критична технологія» означає технологію, яка внесена до переліку національних критичних технологій, наведеному в останній доповіді Президента США Конгресу про національні критичні технології за дворічний період у відповідності до вимог розділу 603(d) Закону США «Про національну політику, організацію та пріоритети в галузі науки та технології» від 1976 р. (42 U.S.C. 6683(d)) [10]. Перший звіт Президенту США про національні критичні технології був підготовлений у березні 1991 р. разом з їх переліком, опублікованим міністерствами торгівлі, оборони, енергетики та НАСА [11]. Перелік таких технологій дає можливість їх виділення та організації належної охорони для подальшого використання в інтересах держави.

Основним військовим законом визначено також поняття «оборонна критична технологія» як така, що є критична (важлива) для досягнення цілей національної безпеки. Окрім того, вживається термін «критичні технології подвійного використання», тобто військового та цивільного використання. Нарешті дається визначення поняття «промислова технологія», під якою слід розуміти таку, що сприяє підвищенню якості виробництва, продуктивності праці і діяльності, в тому числі, контролю якості, управління виробництвом, управління запасами та навчання робітників, а також виробничого обладнання та програмного забезпечення.

При дослідженні особливостей нормотворчої діяльності США у зазначеному сегменті, простежується зв'язок понятійного апарату та цілей національної безпеки у сфері національної технологічної та промислової бази.

Центральну роль займає державна політика та планування, що спрямовані на розвиток та підтримку технологій подвійного використання, виробничих технологій, захисту критичної інфраструктури та стимулювання експорту військової продукції.

Обов'язок здійснювати політику, спрямовану на досягнення вищезгаданих цілей, покладений на Конгрес США.

Координація діяльності з реалізації такої політики відноситься до компетенції Ради з питань національної оборонної технологічної і промислової бази (далі – Рада), яку очолює міністр оборони. До складу такої Ради входять міністри енергетики, торгівлі та праці, а також інші посадові особи, які визначаються Президентом США з метою володіння повною інформацією щодо спроможностей національної техноло-

гічної і промислової бази забезпечити національну безпеку.

Слід відзначити, що міністру оборони надані значні повноваження та чітко визначені його обов'язки. Так, на нього покладені повноваження з проведення у кожному фінансовому році оцінок оборонних можливостей національної технологічної та промислової бази, створення та контроль реалізації національної оборонної програми, керівництво політикою у сфері діяльності оборонної технологічної і промислової бази для досягнення кожної з викладених вище цілей національної безпеки, пропозиції до бюджету щодо закупівлі озброєння та матеріально-технічного забезпечення.

У Законі окрема увага приділена програмам розвитку, використання та підтримки технологій. Важливо, що вони досить тісно пов'язані з оборонно-промисловою базою США та спрямовані на її розвиток. До таких програм віднесені: оборонна програма критичних технологій подвійного використання, програма з контролю та оцінки фінансової допомоги іноземним критичним технологіям за кордоном і федеральна програма диверсифікації оборонних лабораторій. В них розкриваються механізми передачі критичних технологій подвійного використання між лабораторіями та дослідницькими центрами міністерства оборони й іншими федеральними агенціями, державними та місцевими органами влади, коледжами, університетами і громадянами. Важлива роль також відводиться програмі виробничих технологій. Ця програма призначена для досягнення цілей національної безпеки США, викладених вище, і спрямована на розробку та використання новітніх виробничих технологій, що дозволяють скоротити витрати

на закупівлю та зменшити час на виробництво оборонних засобів, удосконалення управління підприємствами, що здійснюють виробництвом товарів та послуг для міністерства оборони. Нарешті передбачена програма технічного переозброєння обладнання та виробництва промислової і технологічної бази національної оборони, яку здійснює міністр сухопутних сил. Також на міністра оборони покладена розробка т. зв. оборонної програми розвитку критичних технологій подвійного використання у цілях національної безпеки. Вона спрямована на стимулювання досліджень, розробок та використання критичних технологій подвійного використання. До обов'язків міністра оборони входить і створення програми з контролю та оцінки фінансової допомоги іноземним критичним для США технологіям. З метою забезпечення національної безпеки, викладених вище, міністр оборони затверджує програму з надання гарантій по кредитах. Мета програми полягає в захисті кредиторів від збитків. При необхідності уряд забезпечує їх прямим або непрямим фінансуванням через міжнародні організації або угоди та здійснює захист прав інтелектуальної власності компаній, зареєстрованих в США.

Крім того, Закон регулює основи офсетної політики, забезпечення оборонного промислового резерву для можливості його негайного використання, промислової мобілізації (регулює відносини з набуття права власності на об'єкти промисловості у разі війни), встановлює обмеження в закупівлі товарів, які не є продукцією, що виробляється в США, визначає систему кредитування для підтримки національного виробника, вдосконалення технологічної та промислової бази та ін.

Вищезазначене свідчить, що в США діє ретельно налаштована комплексна система законодавчого регулювання оборонної технологічної та промислової бази, яка охоплює і різні аспекти щодо їх підтримки та зорієнтована на забезпечення оборони та національної безпеки країни.

Враховуючи та екстраполюючи іноземний досвід законодавчого регулювання ОПК, нами вважається за доцільне звернути увагу на деякі аспекти вітчизняного законодавчого регулювання сфери, що потребують удосконалення.

На наше переконання, дещо ускладнює діяльність ОПК відсутність у вітчизняному законодавстві єдиної термінології та визначень з проблематики. Так, найбільше поширення в законодавстві отримав термін «оборонно-промисловий комплекс», але його зміст не розкрито [12], також використовується термін «військово-промисловий комплекс», який не визначений і успадкований з законодавства колишнього СРСР [13]. Нами пропонується під «оборонно-промисловим комплексом» розуміти охоплену єдиним керівництвом систему органів державної влади, діяльність яких безпосередньо спрямована на воєнно-економічне забезпечення оборони держави, та суб'єктів господарювання, які мають право (ліцензію) здійснювати господарську діяльність з метою створення продукції (робіт, послуг) військового призначення і подвійного використання за контрактами з державного оборонного замовлення та зовнішньо-економічними контрактами, а також суб'єктів господарювання, які є їх співвиконавцями.

На законодавчому рівні недостатньо визначені повноваження, функції та відповідальність центральних орга-

нів виконавчої влади та їх посадових осіб за різні аспекти діяльності ОПК.

У Законі України «Про оборону України», на нашу думку, потребують вдосконалення такі важливі напрями державного регулювання, як основи державної політики, так і механізми планування діяльності ОПК. Відсутній зв'язок норм закону з нормами Закону України «Про оборонне планування». Так, заходи з підготовки держави до оборони, визначені ст. 3 Закону України «Про оборону України», фактично не включають заходи з оборонного планування, які визначені в Законі України «Про оборонне планування». Водночас в останньому відсутні заходи з планування технологічного розвитку ОПК, зокрема програми, спрямовані на розвиток технологій в ОПК, та механізми їх державного фінансування.

Законом України «Про оборону України» не визначені цілі національної безпеки у сфері діяльності ОПК та органи державного управління в цій сфері. Відсутнє регулювання військово-технічного співробітництва і експортного контролю, розвитку критичних технологій, базових технологій та технологій подвійного використання, а також основи політики у сфері закупівель товарів (продукції, послуг) ОПК.

Існують також інші питання, вирішення яких на законодавчому рівні дозволить сформувати цілісну, стабільно функціонуючу систему державного регулювання у сфері ОПК.

Усі ці прогалини, які стосуються регулювання діяльності ОПК в інтересах оборони держави, повинні бути врегульовані в чинному законодавстві. А для цього слушним може стати досвід США.

Враховуючи викладене, на основі вищезрозглянутого досвіду США

та з урахуванням стану вітчизняного законодавчого регулювання цих питань, нами вважається за доцільне внести ряд пропозицій щодо можливих шляхів його вдосконалення:

1. Чинне законодавство у сфері оборони, що стосується діяльності ОПК, повинно бути сформоване у вигляді системи законів шляхом визначення кола законів та взаємоузгодженості. На наш погляд, такими законами могли б бути Закони України «Про оборону України», «Про оборонне планування», «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію», «Про державний матеріальний резерв», «Про державні цільові програми», «Про державне оборонне замовлення» та «Про особливості управління об'єктами державної власності в оборонно-промисловому комплексі». Більшість невизначених моментів можуть бути усунені через їх регулювання Законом України «Про діяльність у сфері оборонно-промислового комплексу» (існує його проект).

2. Центральне місце з-поміж них необхідно відвести Закону України «Про оборону України», який повинен стати основним законом у сфері оборони. В ньому повинні бути не тільки посилення на вищезгадані закони, але присутня чіткість і зрозумілість норм та понятійного апарату, причому інші закони в сфері повинні мати за мету реалізацію цілей, завдань та заходів Закону України «Про оборону України».

3. Закон України «Про оборону України» повинен бути чітко спрямований на реалізацію цілей, завдань та заходів з оборони держави, визначених у Законах України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» та «Про основи національної безпеки України».

4. Система актів законодавства повинна опиратися на єдину понятійну базу, до якої необхідно ввести такі

поняття, як: оборонно-промисловий комплекс та його галузі, критична інфраструктура ОПК, критичні технології, оборонні критичні технології, критичні технології подвійного використання, а також промислова технологія, стратегічні матеріали і сировина та ін. При цьому «оборонно-промисловий комплекс» має визначатись як охоплена єдиним керівництвом система органів державної влади, діяльність яких безпосередньо спрямована на воєно-економічне забезпечення оборони держави, та суб'єктів господарювання, які мають право (ліцензію) здійснювати господарську діяльність з метою створення продукції (робіт, послуг) військового призначення та подвійного використання за контрактами з державного оборонного замовлення і зовнішньоекономічними контрактами, а також суб'єктів господарювання, які є їх співвиконавцями. Під терміном «критичні технології» пропонується розуміти обсяг знань, які можна використовувати для виробництва товарів і послуг, що становлять основу розвитку держави надзвичайно важливі для забезпечення національної безпеки і економічного процвітання України.

5. Необхідно уточнити перелік державних цільових програм, які спрямовані на розвиток ОПК, з метою проведення постійного аналізу стану та можливостей ОПК, розвитку критичних та промислових технологій, диверсифікації оборонних підприємств, технічного переозброєння їх виробництв і технологічної бази.

6. У рамках Державної програми реформування та розвитку ОПК, яка визначена ст. 4 Закону України «Про організацію оборонного планування», розробити відповідний План (програму) захисту оборонно-промислового комплексу України та його критичної

інфраструктури [1]. Він повинен включати комплекс заходів з підвищення ефективності функціонування ОПК.

7. Закон України «Про оборону України» доцільно доповнити окремим розділом «Технологічна і промислова база національної оборони», в якому повинні бути сконцентровані основні норми законодавства щодо політики держави у сфері діяльності ОПК для забезпечення цілей національної безпеки і оборони. В такому розділі також повинні бути відображені наступні норми законодавства: цілі та завдання національної безпеки у сфері ОПК, організація управління з реалізації державної політики у сфері ОПК з метою створення централізованої системи управління у цій сфері та посилення керівної ролі Міністерства оборони України, механізми воєнно-цивільної інтеграції, основні напрями реформування державної політики закупівель для цього, регулювання міжнародного військово-технічного співробітництва, зокрема у сфері трансферу оборонних технологій та основи офсетної політики, порядок передачі оборонних технологій між державними та приватними підприємствами, заводами академії наук та освіти, а також центральними органами влади, надання кредитів для підтримки оборонного експорту та захисту критичної інфраструктури ОПК.

Запропоновані шляхи вдосконалення вітчизняного законодавства у сфері оборонно-промислового комплексу на основі апробованого досвіду США у цій сфері дозволять зробити важливий крок до створення завершеної системи законодавчих норм, спрямованих на поліпшення управління, стимулювання діяльності та розвиток ОПК в інтересах забезпечення національної безпеки і оборони України.

Список використаної літератури

1. *Єрменчук О. П.* Шляхи законодавчого вдосконалення механізмів державної підтримки вітчизняного оборонно-промислового комплексу / О. П. Єрменчук, П. П. Скурський // Інформаційна безпека людини, суспільства, держави. – 2011. – № 3 (7). – С. 54-63.
2. *Затинайко О. І.* Система оборонного планування, програмування, розробки бюджету та виконання збройних сил США / О. І. Затинайко, П. П. Скурський, О. Ф. Величко // Наука і оборона. – 2010. – №3. – С.18-25.
3. *Скурський П. П.* Зарубіжний досвід оборонного планування: оборонна програма на майбутні роки США // П. П. Скурський, О. Ф. Величко // Наука і оборона. – 2011. – №2. – С. 24-30.
4. *Величко О. Ф.* Методичний підхід до формування середньострокових програм озброєння Збройних Сил України / О. Ф. Величко, П. П. Скурський // Стратегічна панорама. – 2009. – №4. – С. 142-151.
5. *Горбулін В. П.* Військово-технічна та військово-промислова політика України: проблеми формування та реалізації / В. П. Горбулін, В. В. Зубарев, П. П. Скурський, С. М. Химченко // Національна безпека: український вимір. – 2009. – №3(22). – С. 5-11.
6. *Зубарев В. В.* Проблемні питання реалізації програмно-цільового управління розвитком озброєння та військової техніки Воєнної організації України / В. В. Зубарев, О. П. Ковтуненко, П. П. Скурський, С. М. Химченко // Наука і оборона. – 2009. – №4. – С. 23-29.
7. *Шевцов А. І.* Експертиза проекту закону «Про виробництво військової техніки» / А. І. Шевцов, В. С. Шеховцов, О. В. Шевченко // Аналітична записка. – 2011. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.db.niss.gov.ua>
8. *Шевцов А.* Шляхи вдосконалення організації робіт з оборонної тематики / А. Шевцов, В. Шеховцов, О. Їжак, Т. Цветкова // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://old.niss.gov.ua>
9. *Скурський П. П.* Шляхи законодавчого вдосконалення механізмів державної підтримки вітчизняного оборонно-промислового комплексу // П. П. Скурський, О. П. Єрменчук // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2012. – №2. – С. 141-148.
10. US Code Title 10. – Armed Forces. – Subtitle A : General military law. Part IV: Service, supply, and procurement. Chapter 148: National defense technology and industrial base, defense reinvestment, and defense conversion [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://codes.lp.findlaw.com>
11. National Critical Technologist Report. March 1995. – Executive Office of the President, Office of the Science and Technology Policy. Washington, D.C., 20500. – March 17, 1995. – P. 163 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://books.google.ru>
12. Закон України «Про особливості управління об'єктами державної власності в оборонно-промисловому комплексі». – Відомості Верховної Ради України (ВВР) – 2012. – № 4. – Ст. 23.
13. Закон України «Про оборону України». – Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1992. – № 9. – Ст. 106.