

Мізіна І. В.,

*кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри європейського та міжнародного права
Дніпровського національного університету імені Олеся Гончара*

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ФІНАНСУВАННЯ ОБОРОННОЇ СФЕРИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

FEATURES OF THE LEGAL REGULATION OF THE FINANCING OF THE DEFENSE SPHERES UNDER THE CONDITIONS OF THE STATE OF MARTIAL

Стаття присвячена дослідженню особливостей правового регулювання фінансування оборонної сфери в умовах воєнного стану, визначенню їх впливу на обороноздатність та економіку держави. Констатовано, що особливої актуальності проблема правового регулювання фінансування оборонної сфери набула під час війни, яка призвела до окупації Росією частини території України. Проаналізовано основні закони та нормативно-правові акти, які регулюють фінансування оборонної сфери, визначено їх вплив на обороноздатність та економіку країни в цілому. З'ясовано, що сучасні, складні умови щодо зміцнення обороноздатності нашої країни, достатньо напружена зовнішньополітична обстановка у світі вимагають від керівництва держави швидкого систематичного прийняття складних та відповідальних рішень щодо реалізації відповідних прагматичних заходів, з метою збереження її недоторканості та накопичення такого потенціалу, який би дозволив давати достатню відсіч російським загарбникам. Визначено роль прозорості під час публічних закупівель товарів, робіт і послуг щодо протидії та запобігання корупції у оборонній сфері. Досліджено аналітичні відомості Центру аналізу публічних фінансів та публічного управління KSE (Kyiv School of Economics). Теоретично обґрунтовано, що наразі ключовим завданням керівництва держави є своєчасне та оперативне прийняття відповідних законів та нормативно-правових актів щодо забезпечення належного фінансування оборонної сфери, а також запобігання та усунення умов, що сприяють виникненню та поширенню корупції у цій сфері. Витрачені сьогодні мільйони гривень на Збройні Сили України, це збережені мільярди в майбутньому. На жаль, Україна в цьому переконалася, тільки після власних помилок та прорахунків щодо забезпечення розвитку оборонної сфери. Виокремлено основні напрями забезпечення фінансування оборонної сфери в умовах війни, а саме: дієва система контролю та прозорості закупівель; протидія корупції під час фінансування; залучення при підготовці профільних нормативно-правових актів досвідчених фахівців та науковців за напрямами діяльності; удосконалення електронної системи фінансування та закупівель; зміна системи фінансування; удосконалення антикорупційної політики у сфері обороноздатності; запровадження міжнародного досвіду. Надано пропозиції щодо необхідності внесення змін у чинне законодавство у напрямі фінансування оборонної сфери.

Ключові слова: обороноздатність, фінансування, корупція, воєнний потенціал, економічний потенціал, науково-технічний потенціал.

The article is dedicated to the following features of the legal regulation of the financing of the defense sector in the minds of the military camp, which is assigned to the contribution to the defense industry and the economy of the state. It was stated that the problem of legal regulation of the financing of the defense sector was of particular urgency during the first hour of the war, as it led to the occupation of part of the territory of Ukraine by Russia. The main laws and regulations that govern the financing of the defense sector are analyzed, and their impact on the defense industry and the economy of the country as a whole is determined. It's well-established, that it's modern, foldable, and smart about the change in the defense of our country, the situation in the world is sufficiently strained, and the state of the world has a strong influence on the architecture of the state of Sweden systematically adopting folding and far-reaching solutions the implementation of viable pragmatic approaches, with the method of saving and short-sightedness and the accumulation of such a potential, which would having allowed to give enough vidsich to russian zagarbzniks. The role of transparency and public procurement of goods, work and services to prevent and prevent corruption in the defense sector has been assigned. Reported by analytical reports to the Center for Analysis of Public Finance and Public Administration KSE (Kyiv School of Economics). Theoretically, it is grounded that, contrary to the key heads of the state's security, it is necessary to promptly adopt the relevant laws and regulations to ensure the proper financing of the defense sector, as well as the loss of minds that need to be taken blame that widespread corruption in this sphere. The material basis in the

defense sphere, including the hour of the war, is the economy, which adds to the scale and trivality of military operations. Spent this year millions of hryvnias on Zbroyna Forces of Ukraine, saving millions in the future. It's a pity that Ukraine has changed its mind, only after the pardons of the Lord and the prorakhunks for the development of the defense sphere. Viokremleно the main direct financial security of the defense sector in the minds of the war, but itself: the control system and transparency of the purchaser; against corruption during the financial period; zaluchennya in the preparation of profile normative-legal acts of dosvidchenih fahivtsiv and naukovtsiv for direct work; improvement of the electronic system of finance and purchasers; change of the financial system; improving the anti-corruption policy in the field of defense; request for international clearance. It is given propositions about the need to introduce changes in the order of legislation in the direct financing of the defense sector.

Key words: *defense capability, financing, corruption, military potential, economic potential, scientific and technical potential.*

Постановка проблеми. Забезпечення державою належного рівня фінансування оборонної сфери в умовах воєнного стану є однією з найскладніших проблем сьогодення. Складні умови щодо зміцнення обороноздатності нашої країни, достатньо напружена зовнішньополітична обстановка у світі вимагають від керівництва держави швидкого систематичного прийняття складних та відповідальних рішень щодо реалізації відповідних прагматичних заходів, з метою як збереження її недоторканості, так і накопичення такого потенціалу, який би дозволив дати відсіч російським загарбникам. Матеріальна основа в оборонній сфері наразі має суттєвий вплив на масштаби та тривалість воєнних дій. Витрачені мільйони гривень на Збройні Сили України – це збережені мільярди в майбутньому. На жаль, Україна в цьому переконалася, тільки після власних помилок та прорахунків щодо забезпечення розвитку оборонної сфери. Як бачимо, питання щодо особливостей правового забезпечення під час здійснення фінансування оборонної сфери в умовах воєнного часу наразі є досить актуальним.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти фінансування оборонної сфери, а також протидії корупції у досліджуваному напрямі розглядали О. Білик, О. Василюк, І. Демченко, Ю. Касперович, О. Легка, В. Пашков, В. Опаріна, І. Рогатюк, І. Чугонова та інші науковці, разом з тим, в умовах воєнного стану, триваючих економічних реформ, постійного удосконалення вітчизняного законодавства у даному напрямі, питання щодо особливостей правового регулювання здійснення фінансування оборонної сфери потребує додаткового опрацювання, що і актуалізувало потребу у дослідженні цієї тематики.

Формування цілей. Метою статті є висвітлення особливостей правового регулювання

фінансування оборонної сфери в умовах воєнного стану, визначення її впливу на обороноздатність та економіку держави.

Виклад основного матеріалу. На сьогоднішнє правове регулювання проведення публічних закупівель в Україні регламентовано ст. 64 Конституції України (встановлення окремих обмежень прав і свобод із зазначенням терміну дії цих обмежень в умовах воєнного стану) [1], ст. 12-1 Закону України «Про правовий режим воєнного часу» (діяльність Кабінету Міністрів України в умовах воєнного часу) [2], п. 3 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про оборонні закупівлі» (повноваження Кабінету Міністрів України у сфері оборонних закупівель) [3]. Основним законодавчим актом, яким передбачено алгоритм проведення процедур проведення публічних закупівель для оборонної сфери, є постанова Кабінету Міністрів України «Особливості здійснення оборонних закупівель на період дії правового режиму воєнного стану» від 11.11.2022 №1275 [4].

Разом з тим, незважаючи на суттєві законодавчі зміни, внесені останнім часом у напрямі фінансового забезпечення, «під час проведення закупівель, у тому числі в оборонній сфері, – зазначає І. Рогатюк, – мають місце прояви корупційних відносин, найбільша шкода від яких полягає в тому, що вони ламають усі існуючі законні порядки вирішення будь-яких ситуацій та встановлюють нові схеми поведінки, створюючи при цьому хибну, «схематозну», віртуальну реальність, яка існує поза правовим полем» [10]. Злочинна реальність розвивається паралельно з існуючою системою права і що найзгубніше для економіки країни, вона починає конкурувати з нею та перетягувати у свою площину все більше зацікавлених громадян [9]. Згадаймо лише «гучні» корупційні справи щодо публічної

закупівлі рюкзаків для спецпідрозділів Міністерства внутрішніх справ та Національної гвардії України, бронезилетів, генераторів та продуктів харчування для Збройних Сил України. У разі ж невжиття відповідних «жорстких рішень» з протидії корупційним проявам у досліджуваному контексті, це негативно вплине на міжнародну підтримку нашої країни зброєю, Євроінтеграцію тощо.

Згідно із Законом України «Про оборону України», оборона – це система політичних, економічних, соціальних, воєнних, наукових, науково-технічних, інформаційних, правових, організаційних, інших заходів держави щодо підготовки до збройного захисту та її захист у разі збройної агресії або збройного конфлікту [6]. Видатки на оборону – це грошові витрати держави на оборонні заходи, у т.ч. утримання збройних сил, розвиток оборонної промисловості, воєнні дослідження, підготовку військових фахівців як основу кризового реагування на воєнні загрози, лікування та реабілітацію військових.

Особливі правила проведення видатків, зважаючи на обмежений бюджет країни та нагальну необхідність збільшити фінансування оборонної сфери, передбачено Порядком виконання повноважень Державною казначейською службою, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 09.06.2021 № 590. Акцентуємо увагу на тому, що Урядом щомісячно (іноді щотижнево), з урахуванням нагальних потреб, які складно передбачити в умовах воєнного часу, до зазначеного нормативного акту вносяться відповідні корегування [1]. Відповідно до цього Порядку, у разі виконання планів надходжень коштів за певними бюджетами, держказначейство не дозволить здійснити видатки, які не визначені, як першочергові для фінансування в умовах воєнного стану, чим забезпечить ліквідність єдиного казначейського рахунку.

В умовах воєнного стану основні видатки в Україні здійснювались на оборону, на яку разом із безпекою та правопорядком припадає близько 60 відсотків видатків державного бюджету. У 2022 році запланований бюджет Міноборони України виріс в 7,4 рази, майже до трильйона грн. Упродовж січня-жовтня минулого року на оборону було витрачено

814 млрд. грн., на безпеку і правопорядок – 316 млрд. грн., що більше, ніж всі такі видатки держбюджету за аналогічний період 2021 року. Основний фінансовий потік із дохідної частини державного бюджету, за винятком грантів, йде, як правило, на оборону країни, так як це єдина сфера, фінансування якої не можна здійснювати за рахунок бюджетного фінансування міжнародними партнерами.

Однією з найбільших статей державного бюджету обороноздатності країни є грошове утримання військових, на яке за березень-листопад минулого року виділено близько 622 млрд. грн., що в середньому щомісячно складає майже 70 млрд. грн. У той же час, на придбання озброєння, військової техніки, боєприпасів, засобів індивідуального захисту для Збройних Сил України витрачено 245 млрд. грн.

Таким чином, фінансування обороноздатності України здійснюється насамперед за рахунок надходжень зі сплачених податків, а також коштів, що були залучені від продажу військових облигацій. Що стосується грантів, що є однією з частин доходів, та які становлять близько 80 відсотків неподаткових доходів або 32,2 відсотки усіх доходів загального фонду держбюджету, то вони в основному спрямовані для соціальних виплат та зарплат. У 2023 році заплановано здійснення видатків з державного бюджету на суму 2,6 трлн. грн., із яких 33 відсотки на оборону.

З метою більш ефективного, оперативного та прозорого фінансування оборонної сфери в умовах воєнного стану, Законом України від 24.02.2023 № 2958-IX [7] внесені відповідні зміни до Закону України «Про оборонні закупівлі», якими запроваджено здійснення публічних звітів в електронній системі про оборонні закупівлі [3]. Крім того, зазначеним Законом визначено, що особливості у частині, що стосується вимог та обмежень при оборонних закупівлях на період воєнного стану повинен визначати Уряд. Замовники зобов'язані звітувати про всі укладені договори та внесені до них зміни. Окрім цього, упродовж 90 днів з дня, наступного за днем опублікування цього Закону, замовники зобов'язані оприлюднити інформацію про всі укладені та не оприлюднені договори з 24.02.2022 і по день набрання чинності Закону [7]. Комітету Верховної Ради

з національної безпеки надано повний доступ до інформації про здійснення оборонних закупівель та відповідних контрактів.

Разом з тим, вартим уваги є те, що відповідно до Закону-2958-ІХ, у договорі не передбачено наявності додатку із цінами за одиницю продукту харчування чи іншого товару, що буде використаний під час надання відповідних послуг. У зв'язку з цим здійснювати контроль за достовірністю цієї інформації у звітах в Електронній системі закупівель (ЕСЗ) буде складно. Слід також зауважити, що у цьому Законі затверджено обов'язок держзамовників упродовж десяти робочих днів з дня складення договору на закупівлю від 200 тис. грн. для товарів і послуг, та від 1,5 млн. грн. для робіт, висвітлювати їх в ЕСЗ, проте, на нашу думку, доцільно це питання законотворцям доопрацювати, так як в ньому має місце корупційна складова. Зокрема, з метою зловживання та уникнення від оприлюднення звітів, замовники мають можливість замість одного договору на 200 тис. грн. укласти один або декілька договорів на суму 199,9 тис. грн. та 1,499 млн. грн., відповідно. Окрім цього, у Законі-2958-ІХ не передбачено висвітлення в ЕСЗ калькуляції послуг, як додатку до укладеного договору, у зв'язку з цим достовірність відомостей з відповідною інформацією також буде складно контролювати. На наш погляд, саме деталізація вимог до звітів про оборонні закупівлі сприятиме відкриттю повної інформації про них, що надасть можливість в найбільш очевидних випадках виявити ознаки порушень закону.

Отже, запроваджене Урядом правило про звітування в ЕСЗ щодо здійснення оборонних закупівель в повному обсязі після завершення воєнного стану (окрім інформації, яка становить державну таємницю) та здійснення казначейського контролю за повнотою й відповідністю звітів в ЕСЗ на час здійснення оплати за договором про оборонну закупівлю, доцільно закріпити на рівні закону, що буде сприяти виключенню як зловживанням у цьому напрямі, так і корупційним ризикам.

Наразі, в умовах воєнного стану, фінансування оборонної сфери України має поступово зростати, передбачаючи модернізацію ЗСУ шляхом здійснення закупівлі військової техніки і озброєння та переходу на професійну

армію зі стандартами НАТО, а також підвищення грошового та матеріального забезпечення й соціального захисту військовослужбовців. Слушною у даному контексті є наукова думка О. Чеберяко та З. Варналій, які вважають, що проблема полягає не лише у збільшенні обсягів фінансування, але й у необхідності визначення оптимальної структури видатків відповідно до державних пріоритетів у сфері національної безпеки [11, с. 144].

З урахуванням досвіду країн-членів НАТО щодо формування бюджету у оборонній сфері, відповідних пріоритетів з використання коштів та відмови від політики «ручного» керування, доцільно запровадити наступні заходи: збільшити фінансування оборонної та медичної сфери; покращити соціальне забезпечення військових з метою своєчасного та повного визначення та вирішення їх потреб; збільшити обсяг залучення до державного бюджету прямих іноземних інвестицій та міжнародної технічної допомоги для подальшого розвитку обороноздатності країни; створити окремий незалежний контролюючий підрозділ, який буде здійснювати фінансовий контроль видатків з державного бюджету на оборону.

Висновки. Підсумовуючи, зазначимо, що однією з важливих умов існування держави в умовах війни є забезпечення правового регулювання фінансування оборонної сфери. Упродовж останніх років в Україні зроблено значні кроки щодо вдосконалення існуючої та прийняття нової нормативно-правової бази, яка регулює дані питання. Серед основних напрямів забезпечення фінансування оборонної сфери в умовах війни варто виокремити: дієву систему контролю та прозорості закупівель; протидію корупції під час фінансування; залучення при підготовці профільних нормативно-правових актів досвідчених фахівців та науковців за напрямами діяльності; удосконалення електронної системи фінансування та закупівель; зміну системи фінансування; удосконалення антикорупційної політики у сфері обороноздатності; запровадження позитивного міжнародного досвіду.

З метою покращення ефективності діяльності у даному напрямі, пропонуємо внести відповідні зміни та доповнення до Закону України «Про оборонні закупівлі», а також закріпити

на рівні цього закону правила щодо здійснення замовниками звітування в ЕСЗ про оборонні закупівлі в повному обсязі після завершення воєнного стану (окрім інформації, яка стано-

вить державну таємницю), а також казначейського контролю за повнотою та відповідністю звітів в ЕСЗ на час здійснення оплати за договором про оборонну закупівлю.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України від 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. *Відомості Верховної Ради*, 2015, № 28, ст.250. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>
3. Про оборонні закупівлі: Закон України від 17.07.2020 № 808-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/808-20#Text>
4. Про затвердження особливостей здійснення оборонних закупівель на період дії правового режиму воєнного стану: постанова Кабінету Міністрів України від 11.11.2022 № 1275. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1275-2022-п#n17>
5. Про затвердження Порядку виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану: постанова Кабінету Міністрів України від 09.06.2021 № 590. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/590-2021-п#Text>
6. Про оборону України: Закон України від 06.12.1991 № 1932-XII. *Відомості Верховної Ради України*, 1992, № 9, ст. 106. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12#Text>
7. Про внесення змін до Закону України «Про оборонні закупівлі» щодо запровадження прозорості в оборонних закупівлях (крім відомостей про закупівлі товарів, робіт і послуг оборонного призначення, що становлять державну таємницю) із забезпеченням захищеності державних замовників від воєнних загроз на період дії правового режиму воєнного стану в Україні: Закон України від 24.02.2023 № 2958-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2958-20#n2>
8. Романченко І.С. Теорія відверненого збитку: монографія / І.С. Романченко, В.О. Шуєнкін, В.М. Можаровський. Центральний науково-дослідний інститут Збройних Сил України. Львів: Національна академія Сухопутних військ України, 2017. 244 с.
9. Легка О.В. Основні детермінанти, які зумовлюють корупційні правопорушення в Україні. *Право і суспільство*. 2020. № 3. С. 44–49.
10. Рогатюк І.В. Корупція: чи вдасться державі зрушити з мертвої точки роботу щодо її викорінення. С. 190–192. URL: <https://goo.su/3Hdteg>
11. Чеберяко О.В., Варналій З.С. Фінансові передумови та оцінка фінансування оборони в умовах російсько-української гібридної війни. *Науковий вісник Полісся*. 2017. № 4 (12). Ч. 1. С. 143–149.