

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
СУМСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ПРАВА

Правові горизонти



Legal horizons

ВИПУСК 19 (32)

Суми – 2019

DOI: <http://www.doi.org/10.21272/legalhorizons.2019.i19.p107>

ЩОДО ПРАВОВИХ ЗАСАД ПЛАНУВАННЯ ТА ФОРМУВАННЯ ОБОРОННОГО БЮДЖЕТУ УКРАЇНИ



*Самсін Роман Ігоревич,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри приватноправових дисциплін
Київський міжнародний університет*

У статті системно досліджено правові засади планування та формування оборонного бюджету України. Зазначено, що правовими засадами оборонного бюджету України є Конституція України, Бюджетний кодекс України, Закон України «Про національну безпеку України», Стратегічний оборонний бюлетень України, Стратегія національної безпеки, Воєнна доктрина України, закони України Про державний бюджет на відповідний рік. Зазначено, що на законодавчому рівні джерелами фінансування витрат на оборону закріплено: кошти державного бюджету України, благодійні пожертви, доходи від власної господарської діяльності Збройних Сил України. Охарактеризовано механізм та умови надання благодійної допомоги Збройним Силам України. Обґрунтовано доцільність перегляду затвердженої Указом Президента 19 квітня 1997 року Концепції економічної та господарської діяльності Збройних Сил України. Чинна Концепція не відповідає умовам, що склалися. Вона потребує перегляду, виходячи з курсу України на НАТО, військової агресії, переформатування структури Збройних Сил України. Визначено, що розмір оборонних витрат у відсотковій співвідношенні до валового внутрішнього продукту відповідає міжнародним стандартам. Проте слабкість національної економіки вказує на недостатність витрат на оборону у доларовому еквіваленті і у перерахунку на одного військовослужбовця. Аргументовано доцільність оптимізації структури витрат, переорієнтації зі створення нових адміністративно-господарських одиниць на проектний менеджмент у сфері оборони, створення ефективного механізму громадського контролю за розподілом витрат на оборону.

Ключові слова: оборонний бюджет, правові засади, валовий внутрішній продукт, національна безпека, оборона, бюджет, благодійна жертва, господарська діяльність.

Samsin R.I. On the legal basis of planning and forming the defense budget of Ukraine. The article systematically investigates the legal bases of planning and formation of the defense budget of Ukraine. It is stated that the legal bases of the defense budget of Ukraine are the Constitution of Ukraine, the Budget Code of Ukraine, the Law of Ukraine «On National Security of Ukraine», the Strategic Defense Bulletin of Ukraine, the National Security Strategy, the Military Doctrine of Ukraine, the laws of Ukraine on the state budget for the respective year. It is stated that at the legislative level the sources of financing of defense expenditures are fixed: funds of the state budget of Ukraine, charitable donations, income from own economic activity of the Armed Forces of Ukraine. The mechanism and conditions for providing charitable assistance to the Armed Forces of Ukraine are described. The expediency of revising the Concept of economic and economic activity of the Armed Forces of Ukraine approved on April 19, 1997, approved by the President. The current Concept does not meet current conditions. It needs revision, based on Ukraine's NATO course, of military aggression, reformatting the structure of the Armed Forces of Ukraine. It has been determined that the amount of defense expenditures as a percentage of the gross domestic product meets international standards. However, the weakness of the national economy indicates a lack of defense spending in dollar terms and in terms of one soldier. The expediency of optimizing the structure of expenditures, reorientation of creation of new administrative

and economic units for project management in the sphere of defense, creation of an effective mechanism of public control over the distribution of defense expenditures is argued.

Keywords: defense budget, legal framework, gross domestic product, national security, defense, budget, charitable donation, economic activity.

Постановка проблеми. Перманентна військова агресія на сході України, анексування Автономної Республіки Крим, складна геополітична ситуація вказують на необхідність нарощування військового потенціалу та розробки нормативно-правових актів щодо сталого планування та формування оборонного бюджету України. Обмеженість фінансового ресурсу, фактична відбудова армії України з 2014 року потребують належного правового регулювання фінансових витрат у оборонному секторі. Нормативний інструментарій повинен забезпечити розподіл фінансових ресурсів для реалізації завдань Стратегічного оборонного бюлетеню України [1], Стратегії національної безпеки [2], Воєнної доктрини України [3], підтримання необхідного рівня бойової готовності і здатності до виконання завдань оборони держави (оборонних спроможностей). Рівень видатків на оборону є індикатором намірів держави забезпечити розвиток збройних сил.

Стан наукової розробки теми. Питання фінансування витрат на оборону розглядалися як представниками економічної, військової науки, так і у сфері юриспруденції. Зокрема, І. Ващенко, Є. Марко досліджено проблеми планування та формування оборонного бюджету [4]. Ю. Медведєвим, А. Смалєм [5], Ю. Романовською, В. Урбанович [6] проведено порівняльний аналіз видатків на оборону в Україні та країнах НАТО, ЄС. Окремі питання правових засад фінансування витрат на оборону розглядалися В. Шевчуком [7]. Проте правові засади формування та планування оборонного бюджету України у більшості праць досліджено фрагментарно.

Виходячи з викладеного, метою дослідження є систематизація правових засад планування та формування оборонного бюджету України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Ст. 17 Конституції України гарантується оборона України, захисту її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканості Збройними силами України [8]. На виконання ст. 17 Конституції України формується та виконується оборонний бюджет України. Правовими засадами оборонного бюджету України є: Бюджетний кодекс України [9], Закон України «Про національну безпеку України» [10], Стратегічний оборонний бюлетень України, Стратегія національної безпеки, Воєнна доктрина України, закони України Про державний бюджет на відповідний рік.

Бюджетним кодексом України зазначено обов'язок Міністерства фінансів України серед граничних показників видатків державного бюджету включати обсяг видатків та надання кредитів на національну безпеку і оборону (ч. 4 ст. 33); Ради національної безпеки і оборони України на підставі обсягу видатків та надання кредитів на національну безпеку і оборону на середньостроковий період, доведеного Міністерством фінансів України, готувати з урахуванням програмних документів у сфері національної безпеки і оборони та не пізніше 15 квітня року, що передує плановому, надавати Міністерству фінансів України обґрунтовані пропозиції щодо розподілу зазначеного обсягу між головними розпорядниками коштів державного бюджету (ч. 4 ст. 33). До схвалення проекту закону про Державний бюджет України Кабінет Міністрів України зобов'язаний подати законопроект до Ради національної безпеки і оборони України для узгодження статей, пов'язаних із забезпеченням національної безпеки і оборони України (ч. 2 ст. 38). До проекту закону про Державний бюджет України додаються матеріали щодо врахування пропозицій Ради національної безпеки і оборони України (ст. 38). Ст. 35 Закону України «Про національну безпеку України» також передбачено обов'язковість розгляду Радою національної безпеки і оборони України проекту закону про Державний бюджет України по статтях, пов'язаних із забезпеченням національної безпеки і оборони України. Контроль за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використання здійснює Рахункова палата України.

Стратегічним оборонним бюлетенем України, Воєнною доктриною України, Стратегією національної безпеки України передбачено умови бюджетного фінансування сектору оборони і безпеки. Зокрема, на сектор оборони та безпеки в цілому бюджетне фінансування повинно складати не менше 5 відсотків від валового внутрішнього продукту та не менше трьох відсотків запланованого обсягу валового внутрішнього продукту на відповідний рік на оборону [1-3]. Основним джерелом фінансування потреб оборони є кошти Державного бюджету України на відповідний рік. Ч. 1 ст. 15 Закон України «Про Збройні Сили України» (надалі – Закон про ЗСУ) конкретизовано особливості утримання Сил спеціальних операцій Збройних Сил України.

Кошти Державного бюджету України для Сил спеціальних операцій виділяються Міністерству оборони України окремим рядком [11]. Ст. 9 Закону України «Про оборону» на Кабінет Міністрів України покладено обов'язки визначення потреб в оборонних витратах; виконання Державного бюджету України щодо фінансування заходів у сфері оборони; формування, розміщення, фінансування та виконання державного оборонного замовлення на поставку (закупівлю) продукції, виконання робіт, надання послуг для потреб Збройних Сил України, інших військових формувань [12].

Додатковим джерелом фінансування потреб оборони можуть бути благодійні внески фізичних осіб та юридичних осіб, у тому числі і для утримання Сил спеціальних операцій. Таке додаткове джерело фінансування передбачене як Стратегічним оборонним бюлетенем України, так і Законом про ЗСУ (ч. 2 ст. 15). Порядок такого фінансування постановою Кабінету Міністрів України від 27 травня 2015 року № 339 «Про затвердження Порядку фінансового забезпечення потреб національної оборони держави, мобілізаційної підготовки, заходів з мобілізації та Збройних Сил за рахунок благодійних пожертв фізичних та юридичних осіб» [13]. Правовий режим благодійних внесків на потреби оборони також визначається Законом України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» [14].

Благодійником може бути будь-яка дієздатна фізична особа або юридична особа приватного права, у тому числі благодійна організація. Бенефіціарами благодійної допомоги можуть бути Міністерство оборони України, військові частини, військові навчальні заклади, установи та організації Збройних Сил України, державні органи та органи місцевого самоврядування, які повинні використати таку допомогу на оборонні завдання.

Благодійну допомогу може бути надано або конкретній військовій організації за умови включення такої організації до Реєстру неприбуткових організацій, або через певну благодійну організацію. Для надання благодійної допомоги через благодійні організації укладаються відповідні договори про співпрацю між Міністерством оборони України та певними благодійними товариствами, установами, фондами (п. 4 Порядку фінансового забезпечення потреб національної оборони держави, мобілізаційної підготовки, заходів з мобілізації та Збройних Сил за рахунок благодійних пожертв фізичних та юридичних осіб). Від імені благодійної організації збором пожертв можуть займатися юридичні чи фізичні особи на підставі нотаріально посвідченої

довіреності керівника благодійної організації. Це можуть бути також особи, які здійснюють публічний збір благодійних пожертв від власного імені, але на користь благодійної організації. Обов'язковою умовою є наявність контракту про благодійну діяльність з певною благодійною організацією. Можливою формою благодійної допомоги є також публічний збір пожертв. Такий збір можуть організувати як благодійні організації, так і будь-які суб'єкти господарювання.

Пожертви можуть здійснюватися як в грошовій, так і натуральній формі. Для отримання благодійних пожертв Міністерство оборони України, державні органи, органи місцевого самоврядування, військові частини, військові навчальні заклади, установи та організації Збройних Сил повинні відкрити в органах Казначейства спеціальні реєстраційні рахунки для зарахування благодійних пожертв.

Інформація про реквізити таких рахунків розміщується на власних офіційних веб-сайтах (у засобах масової інформації) або письмово повідомляється фізичним та юридичним особам, які бажають здійснити благодійну жертву, згідно з їх зверненнями.

Додатковим джерелом фінансових ресурсів на потреби оборони можуть бути доходи, отримані від господарської діяльності Збройних Сил України (ст. 14 Закону про ЗСУ). Норма закону має відсильний характер. Тобто правовий режим господарської діяльності Збройних Сил України визначається на загальних підставах відповідно до положень господарського законодавства. Слід зазначити, що Концепція економічної та господарської діяльності Збройних Сил України затверджена Указом Президента України 19 квітня 1997 року [15]. Зазначена Концепція не відповідає умовам, що склалися. Вона потребує перегляду, виходячи з курсу України на НАТО, військової агресії, переформатування структури Збройних Сил України.

У разі отримання благодійних пожертв у натуральній формі бенефіціант повинні відобразити вартість отриманих активів у бухгалтерському обліку виконання державного або місцевого бюджету.

Проведений аналіз нормативно-правових актів вказує на наявність системного підходу щодо формування та виконання оборонного бюджету України. Структурно видатки на національну оборону включають витрати Міністерства оборони на виконання поставлених завдань; розвиток оборонної промисловості; проведення військових досліджень. Слід погодитись з В. Шевчуком, який поділяє витрати на оборону на прямі, побічні і

непрямі. Прямі витрати на оборону включають витрати на міністерства і відомства оборони держави, які складаються із витрат на утримання та навчання особового складу Збройних Сил України, придбання, утримання та експлуатацію озброєння, військової техніки та майна, військові науково-дослідні та дослідноконструкторські роботи, видатки на цивільну оборону, військову допомогу іноземним державам та інші витрати. Вони поділяються на поточні і капітальні. Поточні витрати на оборону пов'язані в основному з підтримкою бойової могутності Збройних Сил України на досягнутому рівні. Вони включають грошове утримання військовослужбовців та заробітну плату цивільного вільнонайманого персоналу, витрати на медичне обслуговування, транспортування та інші види забезпечення діяльності особового складу, а також витрати, пов'язані з експлуатацією та ремонтом військової техніки. Капітальні витрати пов'язані з матеріально-технічним переоснащенням Збройних Сил України та розвитком оборонної промисловості. Вони включають витрати на військові наукові дослідження і дослідно-конструкторські роботи, закупівлю озброєння та військової техніки, військове будівництво тощо. Побічні видатки на оборону зумовлені утриманням Збройних Сил України, ліквідацією наслідків війни, переозброєнням тощо. Вони включають витрати на виплати пенсій, допомогу ветеранам війни, інвалідам та сім'ям загиблих, витрати із відбудови руйнувань, спричинених війною, відшкодування збитків, завданих воєнними діями тощо. Непрямими вважаються видатки, що за своїм характером значною мірою відносяться до оборонних, але включені до кошторисів витрат цивільних міністерств і відомств [7, С. 116].

Динаміка видатків на оборону з 2013 по 2020 рік вказує на їх істотне збільшення: з 15, 315 мільярдів грн у останній довоєнний 2013 рік до запланованих 117,509 мільярдів грн. [16]. Аналіз статистичних показників витрат на оборону вказує на їх збільшення як в абсолютному, так і у відсотковому значеннях. Проте слабкість національної економіки та перерахунок національних витрат у доларовому еквіваленті вказують на недостатність фінансових

ресурсів для забезпечення належного матеріального рівня військовослужбовців.

Відповідно до щорічного звіту The Military Balance 2018, видаваного Міжнародним інститутом стратегічних досліджень, витрати РФ на оборону значно перевершують асигнування України приблизно в 15 разів, а в перерахунку на одного військовослужбовця – приблизно в 2,5 рази [17].

У порівнянні з країнами НАТО Велика Британія та Україна приблизно у рівних частках від валового внутрішнього продукту здійснюють витрати на оборону. Проте Велика Британія у грошовому еквіваленті витрачає біля 25 відсотків більше, ніж РФ, але у 11 разів менше, ніж США [17].

Греція має приблизно рівний з Україною військовий бюджет. Проте у розрахунку витрат на одного військовослужбовця рівень витрат у Греції у два рази більше [17].

Висновки. Таким чином, поведений аналіз вказує на наявність системи нормативно-правових актів, що забезпечують формування та виконання оборонного бюджету України. На законодавчому рівні джерелами фінансування витрат на оборону є: кошти державного бюджету України, благодійні пожертви, доходи від власної господарської діяльності Збройних Сил України. Затверджена Указом Президента 19 квітня 1997 року Концепція економічної та господарської діяльності Збройних Сил України не відповідає умовам, що склалися. Вона потребує перегляду, виходячи з курсу України на НАТО, військової агресії, реформатування структури Збройних Сил України. Розмір оборонних витрат у відсотковій співвідношенні до валового внутрішнього продукту відповідає міжнародним стандартам. Проте слабкість національної економіки вказує на недостатність витрат на оборону у доларовому еквіваленті і у перерахунку на одного військовослужбовця. Ситуація, що склалася, обумовлює необхідність оптимізації структури витрат, переорієнтації зі створення нових адміністративно-господарських одиниць на проектний менеджмент у сфері оборони, створення ефективного механізму громадського контролю за розподілом витрат на оборону.

Література:

1. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 травня 2016 року «Про Стратегічний оборонний бюлетень України»: Указ Президента України від 6 червня 2016 року № 240/2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/240/2016#n10>
2. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України»: Указ Президента України від 26 травня 2015 року № 287/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>

3. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 2 вересня 2015 року "Про нову редакцію Воєнної доктрини України: Указ Президента України від 2 вересня 2015 року № 555/2015. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/5552015-19443>
4. Ващенко І., Марко Є. Проблеми планування та формування оборонного бюджету в сучасних умовах. Наука і оборона 2013. № 4. С. 29-32.
5. Медведєв Ю.Б., Смаль А.П. Оборонний бюджет України та інших європейських країн. Вісник Київського національного університету ім. Т. Шевченка. Військово-спеціальні науки. 2010. № 24-25. С. 95-98.
6. Романовська Ю.А., Урбанович В.А. Видатки на оборону: порівняльний аналіз ситуації в Україні та країнах НАТО. Причорноморські економічні студії. 2018. Випуск 28-2. С. 117-120.
7. Шевчук В.А. Правові основи фінансування витрат на національну оборону і забезпечення безпеки держави. Вісник Академії праці і соціальних відносин Федерації профспілок України. Серія: Право та державна управління. 2011. № 4. С. 114-120.
8. Конституція України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
9. Бюджетний кодекс України: Закон України від 8 червня 2010 року № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/2456-17>
10. Про національну безпеку України: Закон України від 21 червня 2018 року № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#n355>
11. Про Збройні Сили України: Закон України від 6 грудня 1991 року № 1934-XII. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T193400.html
12. Про оборону України: Закон України в редакції від 5 жовтня 2000 року № 2020-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12>
13. Про затвердження Порядку фінансового забезпечення потреб національної оборони держави, мобілізаційної підготовки, заходів з мобілізації та Збройних Сил за рахунок благодійних пожертв фізичних та юридичних осіб: постанова Кабінету Міністрів України від 27 травня 2015 року № 339. URL: <https://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/339-2015-%D0%BF/paran9>
14. Про благодійну діяльність та благодійні організації: Закон України від 5 липня 2012 року № 5073-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/5073-17#n96>
15. Про Концепцію економічної та господарської діяльності Збройних Сил України в сучасних умовах: Указ Президента України від 19 квітня 1997 року № 353/97. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/353/97/sp:wide>.
16. Статистика витрат на оборону. URL: https://sensor.net.ua/ua/news/3098593/u_byudjeti2019_novyuyi_rekord_vytrat_na_oboronu_i_bezpeku_ukrayiny_butusov_tablytsya
17. The Military Balance 2018. URL: <https://www.iiss.org/publications/the-military-balance/the-military-balance-2018>