

ПРАВОВІ АСПЕКТИ ЗДІЙСНЕННЯ ВИДАТКІВ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ НА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОБОРОНОЗДАТНОСТІ УКРАЇНИ

LEGAL ASPECTS OF IMPLEMENTING STATE BUDGET EXPENDITURES TO ENSURE THE DEFENSE CAPACITY OF UKRAINE

Гарбінська-Руденко А.В., к.ю.н., доцент,
доцент кафедри публічного права
Державний податковий університет

Зайчук Л.М., студент III курсу
Навчально-науковий інститут права Державного податкового університету

Куріло Т.О., студент III курсу
Навчально-науковий інститут права Державного податкового університету

Стаття присвячена правовим аспектам фінансування видатків на забезпечення обороноздатності України як однієї із важливих сучасних проблем нашої держави. Авторами окреслюється, що одним із головних завдань держави є спрямування фінансових ресурсів на забезпечення її суверенітету, територіальної цілісності, стабільності, захисту населення та країни від будь-яких зовнішніх посягань. Обґрунтовується, що успішність виконання поставлених державою завдань значною мірою залежить від належного фінансового забезпечення, основу якого становлять видатки державного бюджету. Визначено, що дослідження динаміки та структури видатків на оборону та виявлення закономірних тенденцій у сфері фінансування оборони є актуальним, особливо в умовах безперервної військової агресії з боку Росії.

Проводиться порівняльний аналіз видатків державного бюджету на забезпечення обороноздатності України. Розглянуто сутність понять «видатки державного бюджету», «обороноздатність», «видатки на оборону», «витрати державного бюджету». Визначено, що тривалою проблемою оборонного бюджету України була його невідповідність світовим нормам. Здійснено порівняльний аналіз динаміки видатків державного бюджету на оборону України у 2019–2022 рр. Досліджуються групи видатків на оборону. Визначено підходи до фінансування видатків на оборону в Україні. Акцентовано увагу на проблематиці структури видатків на національну безпеку та оборону. Проведено аналіз підходів до фінансування видатків на оборону від обсягу національного валового внутрішнього продукту відповідно до міжнародних стандартів.

Підсумовується, що тривалий час оборонний бюджет нашої держави формувався практично за залишковим принципом та з непрозорими механізмами використання державних коштів. Актуалізовано необхідність ефективного державного фінансування видатків на оборону з метою забезпечення обороноздатності нашої країни та недоторканості державного суверенітету.

Ключові слова: державний бюджет, державні видатки, обороноздатність, військовий стан, національна оборона, фінансування оборони, бюджетна система, державна політика, суверенітет.

The article is devoted to the legal aspects of financing expenses for ensuring the defense capability of Ukraine as one of the important modern problems of our state. The authors outline that one of the main tasks of the state is to direct financial resources to ensure its sovereignty, territorial integrity, stability, protection of the population and the country from any external encroachments. It is substantiated that the successful implementation of tasks set by the state largely depends on adequate financial support, which is based on state budget expenditures. It was determined that the study of the dynamics and structure of defense expenditures and the identification of regular trends in the field of defense financing is relevant, especially in the conditions of continuous military aggression by Russia.

A comparative analysis of state budget expenditures to ensure Ukraine's defense capability is conducted. The essence of the concepts of «state budget expenditures», «defense capability», «defense expenditures», and «state budget expenditures» was considered. It was determined that the long-term problem of the defense budget of Ukraine was its non-compliance with international standards. A comparative analysis of the dynamics of the state budget expenditures on defense of Ukraine in 2019–2022 was carried out. Groups of defense expenditures are studied. Approaches to the financing of defense expenditures in Ukraine have been determined. Attention is focused on the problems of the structure of expenditures on national security and defense. An analysis of approaches to financing defense expenditures based on the volume of the national gross domestic product in accordance with international standards was carried out.

It can be concluded that for a long time the defense budget of our state was formed practically according to the residual principle and with non-transparent mechanisms for the use of state funds. The need for effective state financing of defense expenditures in order to ensure the defense capability of our country and the inviolability of state sovereignty has been updated.

Key words: state budget, state expenditures, defense capability, martial law, national defense, defense financing, budget system, state policy, sovereignty.

З огляду на повномасштабну військову агресію та окупацію частини території України гостро постала проблема зростання видатків держави на забезпечення обороноздатності нашої держави, проведення реформування Збройних сил України та інших військових формувань відповідно до вимог часу та з урахуванням можливостей державного фінансування видатків на оборону. Актуальним є також і оптимізація витрат державного бюджету на оборонно-промисловий комплекс держави, що необхідно для максимального пришвидшення допомоги Україні над російським агресором. Перед українськими науковцями, практиками та урядовцями гостро постало завдання в розробці ефективного механізму бюджетного забезпечення обороноздатності України. Дослідження сучасних проблем бюджетування оборо-

ноздатності в Україні зумовлено різкою активізацією військової агресії в останні роки та початком широкомасштабної війни у лютому 2022 року, що суттєво впливає на обсяги, форми, джерела фінансування військової сфери, а також викликає необхідність у збільшенні частки перерозподілу валового внутрішнього продукту (далі – ВВП) у структурній складовій видатків на оборону з державного бюджету України.

Дослідженням видатків державного бюджету України та аналізом видатків з державного бюджету України на оборону займалися такі науковці як Н.М. Крестовська, О.В. Чеберяко, О.Д. Василик, О.А. Коваль, В.Ю. Туз, О.А. Маслій, Т.В. Валігура, А.А., Проць на інші. Проте, на нашу думку, українськими науковцями достатньо не досліджена тема оптимізації державного фінансового

забезпечення обороноздатності України, особливо зараз, коли вказана проблема є, як ніколи, актуальною.

Метою статті є дослідження правового регулювання витраток державного бюджету України на оборону під час воєнного стану з відповідним порівняльним аналізом витраток державного бюджету на оборону за попередні роки.

Н.М. Крестовська влучно зазначає, що до зовнішніх функцій держави, як одна із ключових, належить функція забезпечення безпеки держави. Дана функція полягає у захисті країни від міжнародної військової агресії та захисті загальнонаціональних інтересів від згубних дій усередині країни [1, с. 55]. Захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу – саме так зазначено у статті 17 Конституції України [2], що, безперечно, є законодавчим підґрунтям для віднесення оборонної функції до однієї із найголовніших функцій держави.

Вважаємо, що без належного забезпечення виконання оборонної функції державою під загрозою опиняється існування суверенітету нашої держави. Тому, на нашу думку, державні витрати на оборону мають ключове значення, оскільки саме завдяки цьому реалізується захист державою суверенітету, гарантія безпеки для населення та зменшення загрози зовнішнього втручання.

О.В. Чеберяко зазначає, що «витрати на оборону – це грошові витрати на підготовку оборони держави, що полягають в утриманні Збройних сил, розвитку оборонної промисловості, воєнних дослідженнях, а також витратках на ліквідацію їх наслідків» [3, с. 187].

Відповідно до відомостей Північноатлантичного альянсу, поняття «витрати на оборону» варто розуміти як фактичні платежі або такі платежі, які повинні бути зроблені в ході фінансового року [4, с. 805].

Також варто зазначити, що витрати на оборону залежать і від прийнятої в державі воєнної доктрини. Існують три основні види такої доктрини [5, с. 544]:

- повна відмова від військових витраток;
- створення могутньої воєнної супердержави;
- фінансування витрат на оборону за принципом мінімальної достатності.

Фінансування національної оборони в нашій державі реалізувалося відповідно до третього принципу. Даний принцип характеризується наступним: переважна частка витраток видається з Державного бюджету, в той час як місцеві бюджети гарантують витрати на військові комісаріати [6, с. 267].

Фінансування оборони включає:

- утримання Збройних Сил;
- закупівлю озброєння і військової техніки;
- капітальне будівництво;
- науково-дослідні і дослідно-конструкторські роботи;
- інші витрати.

Варто зауважити, що на основі кошторису забезпечується утримання армійських частин. В основному витрати направляють на грошове утримання військовослужбовців та на заробітну плату вільнонайманим працівникам. Окреслення таких витраток здійснюють відповідно до усталеної методики, яка полягає у тому, що кількість посад множить на середній розмір грошового утримання чи ставку. Кількість посад визначається кількістю військових підрозділів (взводів, рот, батальйонів і т. д.), в той час як розмір грошового утримання залежить від таких чинників – посади та військового звання. Крім того, встановлюється надбавка за вислугу років. Важливе місце у плановому фінансовому документі займають витрати на утримання військовослужбовців, тобто на їхнє харчування, обмундирування та витрати на проведення бойової підготовки [5, с. 545].

Якщо ж детальніше розбирати класифікацію витраток на оборону, то О. Д. Василик поділяє їх на:

– прями витрати, що охоплюють витрати оборонних міністерств та інших центральних органів виконавчої влади та складають основну частку оборонних витраток. Дана група витраток на думку вченого поділяється ще на дві під групи витраток: поточні – до яких належать витрати на підтримку бойової могутності Збройних сил; капітальні – до них відносять витрати, які відображають процес матеріально-технічного переоснащення Збройних сил і розвиток оборонної промисловості та інфраструктури [6, с. 268];

– побічні витрати, що належать до витрат, що пов'язані з утриманням Збройних сил, переозброєнням та ліквідацією наслідків війни;

– приховані (непрямі) витрати – це витрати, які належать до оборонних витраток, але проходять за кошторисом цивільних міністерств та інших центральних органів виконавчої влади [6, с. 269].

Попередні роки в нашій державі витрати на оборону фінансувалися за третім підходом, тобто, були прихованими (непрямими) та були порівняно невеликими, а, в окремі роки, складали менше ніж 1 % від ВВП. До прикладу, у 2009 році був встановлений, так би мовити, антирекорд – вперше за період незалежності України бюджет Міністерства оборони України складав менше 1 % від ВВП – лише 0,71 % без спеціального фонду. Такий рівень фінансування був вкрай недостатнім, адже ефективність Збройних сил України визначається рівнем їх бойової здатності та бойової готовності. У світовій практиці доведено, що якщо витрати менше ніж 1 % від ВВП держави щороку, то це може призвести до того, що така країна просто втратить обороноздатність, простими словами, за невідповідного рівня фінансування – не буде досягнуто потрібного рівня захищеності держави [7, с. 234].

Також проблемою оборонного бюджету України було і те, що його структура не відповідає світовим нормам. Класичний військовий бюджет країни, що є членом НАТО, зазвичай, складається з трьох частин: витрати на особовий склад (до 45%), операційні витрати (25%), фінансування оборонних НДДКР (до 10%) та придбання нових зразків озброєння та техніки (до 20%). В той час в Україні на утримання особового складу витрачалося, до збройної агресії росії, до 80 % коштів оборонного бюджету [6, с. 118]. На нашу думку, такі витрати можна назвати звичайним «проданням оборонного бюджету», у зв'язку з тим, що фактично не залишається коштів на «закупівлю озброєння і військової техніки» чи «науково-дослідні й дослідно-конструкторські роботи в оборонному секторі».

За функціональною класифікацією витраток 0200 «Оборона», відповідно до Наказу Міністерства фінансів України, витрати на оборону поділяються на наступні групи [9]:

- 0210 Військова оборона;
- 0220 Цивільна оборона;
- 0230 Військова допомога зарубіжним країнам;
- 0240 Військова освіта;
- 0250 Фундаментальні та прикладні дослідження і розробки у сфері оборони;
- 0260 Інша діяльність у сфері оборони.

Зі вказаних груп витраток на оборону, найбільшу частку займають саме витрати на військову оборону, на них приходить близько 90% фінансових ресурсів. Витрати на військову оборону – це кошти призначені для утримання та забезпечення Збройних сил України [10, с. 63].

Відповідно до ухваленого Проекту Закону України «Про державний бюджет України на 2023 рік», зважаючи на те, що війна в Україні триває вже вісім місяців, уряд значно збільшив витрати на національну безпеку та оборону. Стаття витрат державного бюджету на оборону у 2023 році передбачається у розмірі майже 50% доходів державного бюджету. Як зазначив народний депутат Юрій Арістов, витрати на оборону та безпеку становитимуть безпрецедентні 17,8 % від ВВП держави у 2023 році [11].

Для розуміння змін у державному підході фінансування витрат на оборону, варто звернути увагу на рівнозначні витрати з державних бюджетів попередніх років.

Протягом 2019–2022 рр. фінансування оборони в Україні збільшувалось з 106627,7 млн. грн. до 532745,9 млн. грн, простежувалась значна динаміка зростання витрат на оборону. За останні три роки найбільше зростання вказаної статті витрат відбулося саме у 2020 р., адже витрати Міністерства оборони України тоді збільшилися на 37,7%, порівняно з 2019 р., у 2021 р. темп зростання становив 4,9%, порівняно з 2020 р., а у 2022 – 1% (табл. 1). За функціональною класифікацією бюджетних витрат, витрати на оборону в Україні у 2021 р. становили 127527,3 млн грн, у структурі яких 96% – це витрати на військову оборону, 1% – на цивільну оборону і 3% – витрати на іншу оборонну діяльність. Загальний обсяг витрат на оборону в Україні протягом 2019–2022 рр., до початку повномасштабної війни на території України, зростає, що є передбачуваним [12].

Окреме зниження темпів витрат на оборону у 2020–2021 рр. можливо пояснити наслідками впливу на економіку епідемії COVID-19, а також неефективним розподілом коштів державного бюджету України. Відповідно до міжнародних стандартів витрати на оборону мають становити не менше ніж 2% від запланованого обсягу ВВП, у разі, якщо рівень фінансування є нижчим зазначеного показника, це свідчить про низький рівень військово-економічної безпеки країни [13, с. 81].

В Україні, яка перебуває в центрі збройного конфлікту, цей показник встановлено на рівні 3% від ВВП і його дотримання з 2014 року є критично необхідним. У 2022 р. було досягнуто одне з найвищих значень – 5,95% ВВП. У 2023 р. державою планується підвищити даний показник до 17,9%, що є втричі більшим ніж було закладено у держбюджеті-2022. Привести систему фінансового забезпечення Збройних сил України до стандартів країн-членів НАТО планувалося ще до 2020 р., але, системний бюджетний

дефіцит очевидно не дозволив повною мірою реалізувати поставлені плани. Варто зазначити, що основною складовою оборонних витрат, відповідно до стандартів НАТО, є спрямування до 50% коштів на утримання особового складу, 20% – на підготовку військ, не менше 30% – на закупівлю зброї та військової техніки. Аналіз окремого зарубіжного досвіду також вказує на те, що витрати на оборону мають розподілятися таким чином як: 40% – на утримання збройних сил, 20% – на підготовку військ, 40% – на розвиток озброєння та військової техніки [14].

Висновки. Отже, дослідивши окремі аспекти витрат державного бюджету на забезпечення обороноздатності України, варто підсумувати, що з кожним роком актуальність збільшення державного фінансування витрат на оборону підвищувалась. Проте, з початком повномасштабної війни на території нашої держави, потреба у державних фінансах для гарантування захисту території нашої незалежної держави зростає в десятки разів, саме тому, у 2023 році державні витрати на оборону об'єктивно складатимуть половину від доходів всього державного бюджету. На жаль, тривалий час наш оборонний бюджет був звичайним «бюджетом виживання», що і стало одним із факторів збройної анексії частини нашої суверенної території. Саме тому, в умовах війни, держава не може допустити недофінансування оборони, адже це фактично може негативно вплинути на обороноздатність.

На нашу думку, з метою належного державного фінансування обороноздатності України необхідно спрямовувати державні витрати на підвищення рівня бойової підготовки військових, їхнього матеріально-технічного забезпечення. З метою недопущення нецільового витрачання коштів, що передбачені на забезпечення обороноздатності держави вважаємо за необхідне проведення постійних перевірок та інспекцій щодо ефективного розподілення та використання вказаних. Також актуальним є і залучення іноземних інвестицій та міжнародні допомоги на модернізації військово-оборонного комплексу України.

ЛІТЕРАТУРА

1. Крестовська Н.М., Матвеева Л.Г. Теорія держави і права: Елементарний курс. Видання друге. Х.: ТОВ «Одіссей», 2008. С. 55
2. Конституція України: від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <http://surl.li/lwrs>.
3. Чеберяко О. В. Витрати на національну оборону. ДВНЗ «Київський національний університет імені Вадима Гетьмана». 2017. С. 186–188.
4. Карп Є. В. Структурні зміни витрат державного бюджету України на оборону. *Економіка і суспільство*. 2018. № 14. С. 804–810.
5. Юрій С. І., Дем'янишин В. Г., Кириленко О. П. Бюджетна система : підруч. Тернопіль : ТНЕУ, 2013. 624 с.
6. Василик О.Д., Павлюк К.В. Бюджетна система України. К.: Центр навчальної літератури, 2004. С. 268
7. Шевчук І.Л., Черепанова В.О., Ставерська Т.О. Бюджетна система: навчальний посібник. Харків: Видавець Іванченко І. С., 2015. С. 234
8. Романовська Ю.А., Урбанович В.А. Витрати на оборону: порівняльний аналіз ситуації в Україні та країнах НАТО. *Причорноморські економічні студії*. 2018. № 28-2. С. 117–120.
9. Про бюджетну класифікацію: Наказ Міністерства фінансів України від 14.01.2011 р. № 11. URL: <http://surl.li/aciqpw>.
10. Проць Н. В., Бокій О. В. Система витрат державного бюджету України: проблеми та необхідність оптимізації. *Фінансовий про-стір*. № 2 (22). 2016. С. 61–66.
11. Арістов Юрій. У 2023 році витрати на оборону та безпеку становитимуть безпрецедентні 17,8 % від ВВП. URL: <http://surl.li/dicrk>.
12. Витрати держбюджету України (2019–2022). Мінфін. URL: <http://surl.li/dihll>
13. Проць Н., Кравчук М. Витрати державного бюджету на національну оборону: проблеми та перспективи. *Світ фінансів*. № 4(69). 2021. С. 77–87.
14. Левчук О. В. Фінансове забезпечення Збройних сил України: тенденції та основні шляхи реформування : *Збірник наукових праць Центру воєнно-стратегічних досліджень Національного університету оборони України імені Івана Черняховського*. 2020. № 2(69). С. 53.