

**ОРГАНІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВОГО КОНТРОЛЮ ЗА ВИКОРИСТАННЯМ
КОШТІВ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ УКРАЇНИ, ЩО ВИДІЛЯЮТЬСЯ НА ПОТРЕБИ
НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОБОРОНИ ДЕРЖАВИ І ПІДТРИМКИ
МАЛОГО ПІДПРИЄМНИЦТВА**

**ORGANIZATION OF THE PUBLIC AND LEGAL CONTROL FOR USE OF FUNDS
OF THE STATE BUDGET OF UKRAINE ALLOCATED FOR THE NEEDS
OF THE NATIONAL SECURITY AND DEFENSE OF THE STATE
AND SMALL BUSINESS SUPPORT**

**Новицький А.М., д.ю.н., професор,
заступник директора**

Державний науково-дослідний інститут Міністерства внутрішніх справ України

**Новицька Н.Б., д.ю.н., професор,
професор кафедри цивільного права та процесу**
Державний податковий університет

**Приймаченко Д.В., д.ю.н., професор,
проректор з наукові роботи**
Університет митної справи та фінансів

Стаття присвячена питанням організації контролю за використанням коштів Державного бюджету України, що виділяються на потреби національної безпеки та оборони держави. Наголошено, що контроль за використанням коштів Державного бюджету України, що виділяються на потреби національної безпеки та оборони держави – це форма адміністративно-управлінської діяльності у фінансово-бюджетній сфері, пов'язана з реалізацією повноважень органів публічного управління у співпраці з інституціями громадянського суспільства, спрямована на забезпечення матеріально-фінансових потреб сил оборони України та інших спеціальних органів щодо забезпечення національної безпеки. Ефективність виконання завдань у сфері оборони та перемога у війні знаходяться у прямій залежності від ефективності організації контролю за використанням коштів Державного бюджету України, що виділяються на потреби національної безпеки та оборони держави. Під організації контролю за використанням коштів Державного бюджету України, що виділяються на потреби національної безпеки та оборони держави необхідно розуміти процес цілеспрямованого впливу на об'єкти управління, з боку органів публічної влади, який передбачає систематичний моніторинг за діяльністю з витрачання фінансових ресурсів у сфері потреби національної безпеки та оборони держави з врахуванням принципів пріоритетності забезпечення потреб визначених на потребі національної безпеки та доктриною ведення війни у визначеній перспективі. Організацію контролю за використанням коштів Державного бюджету України, що виділяються на потреби національної безпеки та оборони держави здійснює Президент України, як Верховний Головнокомандувач ЗСУ та демократичні інституції представницьких органів влади та громадянського суспільства. Контроль за використанням коштів Державного бюджету України, що виділяються на потреби національної безпеки та оборони держави заснований на поєднанні, як загальних принципів та інституційних підходів до здійснення фінансового контролю через інституції Рахункової палати, аудиту і фінансового моніторингу та спеціальних режимів демократичного цивільного контролю сектору безпеки і оборони.

Ключові слова: державна підтримка бізнесу, публічна фінансова діяльність, контроль, моніторинг, національна безпека, оборона, ефективність, інституції громадянського суспільства, гарантії законності.

The paper is dedicated to issues of organization of control for use of funds of the state budget of Ukraine allocated for the needs of the national security and defense. There is stressed, a control for use of funds of the state budget of Ukraine allocated for the needs of the national security and defense of the state is a form of the administrative and managerial activities in the financial and budget field related to implementation of powers of public government bodies, in collaboration with public society institutions. These activities are directed at providing material and financial needs of the Defense Forces of Ukraine and other special bodies to ensure national security. Effectiveness of performance of tasks in the field of defense as well as victory in the war deal directly with effectiveness of organization of control for use of funds of the state budget of Ukraine allocated for the needs of the national security and defense of the state. Organization of control for use of funds of the state budget of Ukraine allocated for the needs of the national security and defense of the state has to be understood as a process of target influence at management entities by public authority bodies which provides systematic monitoring for activities on expenditure of financial resources in the field of national security and defense of the state, taking into account the principles of prioritization of meeting the needs defined by the military strategy and the doctrine of warfare in a certain perspective. Organization of control for use of funds of the state budget of Ukraine allocated for the needs of the national security and defense is provided by the President of Ukraine as a Supreme Commander of the Armed Forces, democratic institutions of representative authority bodies, and public society. Control for use of funds of the state budget of Ukraine allocated for the needs of the national security and defense is based on the combination of both general principles and institutional approaches to the implementation of the financial control through institutions of Chamber of Accounts, Audit and Financial Monitoring, and special regimes of democratic civil control of the sector of security and defense.

Key words: state business support, public financial activity, control, monitoring, national security, defense, efficiency, civil society institutions, guarantees of legality.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Підвищення результативності використання державних фінансів, що має вирішальне значення для економічного розвитку та військово-політичного успіху України, можна досягти лише шляхом системного удосконалення функціонування центральних та місцевих органів виконавчої влади

та підвищення рівня ефективності державного управління. Державний фінансовий контроль виступає важливим інструментом управління, що сприяє досягненню визначених завдань та зменшенню кількості проблем, пов'язаних з функціонуванням центральних та місцевих органів виконавчої влади. Ефективний контроль за витрачанням бюджетних ресурсів під час війни є відповіддю на запити суспільства та союзників.

Держава виконує свою функцію оборони як через систему військових органів, так і через належні їм підприємства, організації та установи, що діють на основі державної власності. Дана сукупність для раціонального та ефективного функціонування має бути впорядкованою та відлагодженою системою. На жаль, український досвід свідчить про хаотичність і нерегульованість цієї системи, що дозволяє управляти майном і бюджетними коштами в ручному режимі та одержувача бюрократичну ренту від державної власності [1].

Сучасні проблеми забезпечення контролю за використанням коштів Державного бюджету України, що виділяються на потреби національної безпеки та оборони, охоплюють ряд ключових аспектів, що потребують свого вирішення. По-перше, це відсутність або недостатній рівень прозорості в розподілі та використанні бюджетних коштів, що може стати підґрунтям для корупції та неналежного використання бюджетних ресурсів. Другий аспект стосується неефективного управління, де відсутність ефективних систем контролю призводить до неефективного використання коштів та невідповідності поставленим завданням. Третій аспект включає необхідний контроль за можливим політичним тиском, який може втручатися у процеси розподілу бюджету та впливати на обрані пріоритети.

Важливим є те, що недостатня фінансова підтримка може ускладнювати можливості армії та сил безпеки виконувати свої завдання, включаючи покращення технічного забезпечення, підготовки особового складу та військової інфраструктури і логістичного забезпечення. Вирішення цих проблем вимагатиме комплексного підходу, охоплюючи реформи у системі управління, посилення прозорості, ефективного моніторингу та аудиту, а також активне залучення громадськості до процесів контролю.

Війна поглинає надзвичайні обсяги фінансових ресурсів і буде потребувати ще більше у перспективі. Наприклад, лише 22 січня 2024 року КМУ із резервного фонду держбюджету виділив додаткові 657 мільйонів гривень на термінові потреби бойових бригад. У Міністерстві оборони України пояснили, що ці кошти спрямують на закупівлю техніки і озброєння, оптичних та тепловізійних приладів, засобів зв'язку, виробництво боеприпасів, ремонт та утримання техніки, а також запасних та комплектувальних частин до неї [2].

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання проблеми і на які опирається автор, виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується стаття. Проблематика організації контролю за використанням коштів Державного бюджету України, залишається у центрі уваги сучасних дослідників. На рівні науково-теоретичного аналізу питання контролю за використанням бюджетних коштів необхідно згадати праці: А. В. Гарбінської-Руденко [3]; Дем'янишина В. Г. [4]; В. Ф. Максимова [5]; В. В. Пацкана [6]; Ю. В. Табенської [7]; Р. О. Яцкіна [8] та інших.

Водночас, питання доктринального тлумачення змісту та організації контролю за використанням коштів Державного бюджету України, що виділяються на потреби національної безпеки та оборони держави залишаються поза увагою сучасних авторів.

Формулювання мети статті (постановка завдання). Метою статті є дослідження питання загально-теоретичних аспектів та окремих прикладних правового забезпечення контролю за використанням коштів Державного бюджету України, що виділяються на потреби національної безпеки та оборони держави.

Виклад основного матеріалу дослідження з новим обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Розвинений оборонний сектор кожної держави є запорукою дотримання цілісності, суверенітету, незалежності. Міцні держави світу мають потужні армії, на розвиток яких вкладаються величезні кошти. Державний бюджет України також передбачає видатки на оборону. Не менш важливо,

щоб ці видатки були не лише достатніми для утримання Збройних сил, а й мали доволі високий рівень відкритості та не припускали корупції чи відмивання коштів, а також гарантували ефективне їхнє використання [9].

Тобто, важливе місце у структурі видатків на оборону займає також інша діяльність у сфері оборони. До цієї діяльності не відносяться видатки на: управління, контроль та регулювання питань, пов'язаних з оборонною діяльністю та функціонуванням сухопутних, військово-морських і військово-повітряних збройних сил; управління, функціонування та підтримку сил цивільної оборони [10].

Під фінансуванням Збройних Сил варто розуміти забезпечення фінансовими ресурсами військової сфери задля розбудови і утримання Збройних Сил України, ведення бойових дій. Військові частини та установи Міністерства оборони (крім госпрозрахункових промислових підприємств та будівельних організацій) фінансуються за рахунок коштів Державного бюджету, тобто вони є бюджетними організаціями і фінансуються в кошторисно-бюджетному порядку. Фінансування Збройних Сил асигнувань шляхом призначення і переказу бюджетних асигнувань вищим за підлеглістю розпорядником коштів нижчому і надання коштів військовим установам [1].

Одним із способів реалізації ефективного державного управління у цій сфері виступає державний контроль за витрачанням коштів Державного бюджету України, що виділяються на потреби національної безпеки та оборони держави.

Контроль є невід'ємною складовою державної управлінської діяльності, спрямованої на забезпечення законності в діях учасників суспільних відносин. Водночас, у сучасних умовах така контрольна діяльність носить, перш за все, не «репресивний», а «профілактичний» характер, що втілюється у сучасній категорії «сервісної» природи діяльності органів публічного управління. При цьому ефективність контролю як засобу забезпечення законності зумовлюється не тільки виявленням правопорушень і притягненням винних до відповідальності, але також проведенням профілактичних заходів із метою запобігання можливих порушень і скорочення їх в майбутньому.

Контроль у широкому розумінні – це процес цілеспрямованого впливу на об'єкти управління, який передбачає систематичний нагляд, спостереження за їх діяльністю для виявлення відхилень від встановлених норм, правил, вимог чи завдань у процесі їх виконання [5]. Водночас, бюджетний контроль – це вид управлінської діяльності у сфері бюджетного процесу, що забезпечує законність здійснення бюджетних операцій та має на меті співставлення показників бюджетної діяльності зі встановленими нормами бюджетного права [3].

Відповідно до Лімської декларації, прийнятої на дев'ятому Конгресі Міжнародної організації вищих контрольних органів у 1997 році, контроль стає обов'язковою складовою частиною управління публічними фінансовими ресурсами та є елементом відповідальності органів управління перед суспільством. Контроль визнається невід'ємною частиною системи регулювання, спрямованої на виявлення відхилень від встановлених стандартів та порушень принципів законності, ефективності та економії матеріальних ресурсів. Основною метою контролю є виявлення таких відхилень на ранній стадії, щоб приймати відповідні заходи, в окремих випадках притягувати винних до відповідальності, отримувати компенсацію за завдані збитки та приймати заходи для запобігання чи скорочення подібних порушень [11].

На нормативно-правовому рівні основою організації публічно-правового контролю за використанням коштів Державного бюджету України, що виділяються на потреби національної безпеки та оборони держави виступає Бюджетний кодекс України. Бюджетний кодекс України передбачає, що в Україні фінансовий контроль і аудит та оцінка ефективності використання бюджетних коштів здійснюються на всіх стадіях бюджетного процесу [12].

Іншим важливим законодавчим актом у сфері державного контролю за фінансами є Закон України «Про Рахункову палату» від 2 липня 2015 року. Згідно з Законом України «Про Рахункову палату» Рахункова палата є постійно діючим органом контролю, що утворений Верховною Радою України, підпорядкований і підзвітний їй [13]. Верховна Рада України утворює Рахункову палату України, яка їй підпорядкована і підзвітна. Крім того, у складі ВРУ функціонують постійні комітети, до сфери відання яких входять питання бюджетного контролю, за який відповідає Комітет з питань бюджету. Також парламент уповноважений створювати постійні та тимчасові комісії, які можуть розслідувати факти фінансового зловживання. Рахункова палата є одним з органів, який має повноваження по контролю за дотриманням бюджетного законодавства. Бюджетний кодекс України також передбачає надання Рахунковій палаті Державним казначейством України місячної, квартальної звітності про виконання Державного бюджету України. Зазначені нормативно-правові акти доповнюють положення Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» від 19.08.2022 року [14].

Проте, в специфічній сфері оборони та безпеки на особливу увагу заслуговує нормативно-правове регламентування демократичного цивільного контролю над державними видатками у цій сфері. Демократичний цивільний контроль над сектором безпеки і оборони – це комплекс наглядово-перевірочних та моніторингових заходів, спрямованих на формування і розвиток суспільних відносин у сфері національної безпеки, які втілюють інтереси людини, суспільства та держави, забезпечують ефективне функціонування та відкритість діяльності суб'єктів сектора безпеки і оборони відповідно до вимог законодавства [15].

Демократичний цивільний контроль над сектором безпеки і оборони становить суттєву частину сучасних підвалин демократичного суспільства. Це поняття акцентує на активній участі громадян у прийнятті стратегічних рішень, пов'язаних із національною безпекою. Сутність демократії полягає в забезпеченні прозорості та відкритості в діяльності військових та правоохоронних структур навіть за умови введення воєнного стану. Важливим елементом є запобігання можливим зловживань у сфері оборони. Взаємодія між владою та громадянським суспільством та пресою сприяє підвищенню довіри до сектора безпеки, а громадяни отримують та реалізують право висловлювати свої погляди на питання безпеки через різноманітні канали.

Посилення відповідальності перед суспільством сприяє покращенню ефективності сектору безпеки, а публікація окремих документів та звітів підвищує рівень відкритості в цій сфері (зрозуміло з врахуванням необхідності збереження державної таємниці та дотримання «здорового глузду») з боку представників інституцій громадянського суспільства).

Метою демократичного цивільного контролю є: забезпечення цивільної пріоритетності при розробленні та реалізації державної політики у сфері національної безпеки; контроль дотримання вимог законодавства у діяльності суб'єктів сектора безпеки і оборони, запобігання їх використанню для протиправних цілей, порушення прав і свобод людини і громадянина; сприяння розробленню та реалізації стратегій, доктрин, концепцій і програм у сфері національної безпеки; участь у забезпеченні реформування і розвитку суб'єктів сектора безпеки і оборони з урахуванням стандартів країн-членів ЄС і НАТО; сприяння ефективному використанню фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів суб'єктами сектора безпеки і оборони [15].

У національній правовій системі питанням демократичного цивільного контролю присвячено положення Закону України «Про Національну безпеку України» від 21 червня 2018 року № 2469-VIII. Так, у п. 5 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про Національну безпеку України» від 21 червня 2018 року № 2469-VIII йдеться, що «...демократичний цивільний контроль – комплекс здійснюваних відповідно до Конституції і законів України правових, організаційних,

інформаційних, кадрових та інших заходів для забезпечення верховенства права, законності, підзвітності, прозорості органів сектору безпеки і оборони та інших органів, діяльність яких пов'язана з обмеженням у визначених законом випадках прав і свобод людини, сприяння їх ефективній діяльності й виконанню покладених на них функцій, зміцненню національної безпеки України» [16]. Система демократичного цивільного контролю складається з контролю, що здійснюється Президентом України; контролю, що здійснюється Верховною Радою України; контролю, що здійснюється Радою національної безпеки і оборони України; контролю, що здійснюється Кабінетом Міністрів України, органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; судового контролю; громадського нагляду. При цьому предметом цивільного контролю серед іншого є ефективність використання ресурсів, зокрема бюджетних коштів, органами сектору безпеки і оборони [16].

Рахункова палата від імені Верховної Ради України здійснює контроль за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням, а центральний орган виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері державного фінансового контролю, здійснює контроль за використанням коштів Державного бюджету України, що виділяються на потреби сектору безпеки і оборони, якщо інше не передбачено законом (ч. 4 ст. 35 Закону України «Про Національну безпеку України» від 21 червня 2018 року № 2469-VIII [16].

Врахування зазначених доктринальних та нормативно-правових положень дозволяє сформулювати власне бачення поняття контролю за використанням коштів Державного бюджету України, що виділяються на потреби національної безпеки та оборони держави та визначити особливості його організації на сучасному історичному етапі.

Висновки з цього дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямку. Контроль за використанням коштів Державного бюджету України, що виділяються на потреби національної безпеки та оборони держави – це форма адміністративно-управлінської діяльності у фінансово-бюджетній сфері, пов'язана з реалізацією повноважень органів публічного управління у співпраці з інституціями громадянського суспільства, спрямована на забезпечення матеріально-фінансових потреб сил оборони України та інших спеціальних органів щодо забезпечення національної безпеки.

Ефективність виконання завдань у сфері оборони та перемога у війні знаходяться у прямій залежності від ефективності організації контролю за використанням коштів Державного бюджету України, що виділяються на потреби національної безпеки та оборони держави

Під організації контролю за використанням коштів Державного бюджету України, що виділяються на потреби національної безпеки та оборони держави необхідно розуміти процес цілеспрямованого впливу на об'єкти управління, з боку органів публічної влади, який передбачає систематичний моніторинг за діяльністю з витрачання фінансових ресурсів у сфері потреби національної безпеки та оборони держави з врахуванням принципів пріоритетності забезпечення потреб визначених військовою стратегією та доктриною ведення війни у визначеній перспективі.

Організацію контролю за використанням коштів Державного бюджету України, що виділяються на потреби національної безпеки та оборони держави здійснює Президент України, як Верховний Головнокомандувач ЗСУ та демократичні інституції представницьких органів влади та громадянського суспільства.

Контроль за використанням коштів Державного бюджету України, що виділяються на потреби національної безпеки та оборони держави заснований на поєднанні, як загальних принципів та інституційних підходів до здійснення фінансового контролю через інституції Рахункової палати, аудиту і фінансового моніторингу та спеціальних режимів демократичного цивільного контролю сектору безпеки і оборони.

ЛІТЕРАТУРА

1. Ткачук Н. М. Особливості фінансування видатків України на оборону. URL.: <http://baltijapublishing.lv/omp/index.php/bp/catalog-1?inline=1>. (дата звернення 25.12.2023 р.).
2. Кабмін виділив Міноборони додаткові 657 мільйонів на потреби військових. URL.: <https://www.epravda.com.ua/news/2024/01/22/709036/>. (дата звернення 25.12.2023 р.).
3. Гарбінська-Руденко А.В., Данчук І.О., Дуброва А.В. Правове регулювання бюджетного контролю як виду управлінської діяльності у бюджетному процесі. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*. 2022. Серія ПРАВО. Випуск 74: частина 2. С. 43–47. URL.: <https://visnyk-juris-uzhnu.com/wp-content/uploads/2023/01/10-1.pdf>. (дата звернення 25.12.2023 р.).
4. Дем'янишин В. Організація та проблеми здійснення бюджетного контролю як елемента бюджетного механізму держави. *Формування ринкової економіки в Україні: збірник наукових праць*. Львів, 2017. Випуск 37. Частина 1. С. 129–140.
5. Максимова В.Ф. Організація державного фінансового контролю: Навчальний посібник. Одеса: ОНЕУ, 2012. 276 с.
6. Пацкан В. В. Засади адміністративно-правового статусу Рахункової палати як вищого органу аудиту України. *Правова позиція*. № 4 (25). 2019. С. 61–68.
7. Табенська Ю.В. Рахункова палата України як вищий орган незалежного зовнішнього контролю. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія: Міжнародні економічні відносини та світове господарство. 2018. Вип. 19 (3). С. 88–91.
8. Яцкін Р.О. Правове регулювання бюджетного контролю в Україні: підручник. К. 2014. URL.: <http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/8556/>. (дата звернення 25.12.2023 р.).
9. Ставицький, А., Харламова, Г., Шпирко, В. Фінансування оборонних витрат України: нова геополітична парадигма чи збереження сталих тенденцій? *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Економіка*. № 1 (222), 2023. С. 126–140. <https://econom.bulletin.knu.ua/article/view/989/912>. (дата звернення 25.12.2023 р.).
10. Ватаманюк-Зелінська У.З., Беднарчук В.В., Млінцова А.О. Фінансування потреб оборонної сфери в Україні. *Інноваційна економіка*, 2020. № 7–8. С. 22–27.
11. Лімська декларація керівних принципів контролю : Декларація, Міжнародний документ від 01.01.1977. *Верховна Рада України*. База «Законодавство України». URL.: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998_090#Text. (дата звернення 25.12.2023 р.).
12. Бюджетний кодекс України : Кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI. *Верховна Рада України*. База «Законодавство України». URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>. (дата звернення 25.12.2023 р.).
13. Про Рахункову палату: Закон України від 2 липня 2015 року *Верховна Рада України*. База «Законодавство України». URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-19#Text>. (дата звернення 25.12.2023 р.).
14. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні: Закон України від 19.08.2022. *Верховна Рада України*. База «Законодавство України». URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-12#Text>.
15. Демократичний цивільний контроль над сектором безпеки і оборони: теорія і практика : навчальний посібник / В. А. Яценко, В. Г. Пилипчук, П. П. Богуцький, О. Д. Довгань, І. М. Доронін, О. В. Петришин; за заг. ред. В. Г. Пилипчука; Науково-дослідний інститут інформатики і права НАПрН України. Київ; Одеса : Фенікс, 2020. 224 с.
16. Про Національну безпеку України : Закон України від 21 червня 2018 року № 2469-VIII. *Верховна Рада України*. База «Законодавство України». URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>. (дата звернення 25.12.2023 р.).