

Чайка В.В.,
доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри фінансового та податкового права
Державного податкового університету

УДК 347.73
DOI 10.32782/2663-5666.2024.2.11

ВИДАТКИ НА НАЦІОНАЛЬНУ БЕЗПЕКУ ТА ОБОРОНУ В СИСТЕМІ БЮДЖЕТНИХ ПРАВОВІДНОСИН

Вступ. Відновлення миру, територіальної цілісності та державного суверенітету України, продовження реалізації заходів з оборони та стримування збройного наступу держави-агресора на території нашої держави, а також посилення спроможностей Збройних Сил України, інших органів сектору безпеки і оборони значною мірою залежать від ефективної реалізації як внутрішньої, так і зовнішньої державної політики України на сучасному етапі. Особливої актуальності ці питання набувають у зв'язку з історичним рішенням Європейської ради про початок переговорів щодо вступу України та Молдови до Євросоюзу від 14.12.2023 р. [1].

Держава має відігравати вирішальну роль у всебічному розвитку системи національної безпеки та оборони через фінансування видатків, адже саме це дасть змогу спрямувати необхідний обсяг коштів на розвиток та підтримку зазначеної сфери, віднайти ефективні механізми управління ними.

Виконуючи свою регулятивну функцію, публічні фінанси покликані активно впливати на всі процеси в державі. Саме від стану публічних фінансів залежить сьогодні виконання завдань в галузі забезпечення сектору національної безпеки та оборони. В умовах воєнного стану фінансування окресленої сфери знаходить своє безпосереднє відображення в змісті й формах фінансової, зокрема бюджетної, політики держави, а також у бюджетних правовідносинах, які виникають у зв'язку з її реалізацією.

Очевидно, що важливим аспектом реалізації державної політики в сфері національної безпеки та оборони є правове регулювання видатків на національну безпеку і оборону України з урахуванням воєнно-політичної обстановки та вимог бюджетного законодавства. Зокрема, відповідно до Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15.09.2022 р. [2] органам сектору безпеки і оборони було поставлено завдання вжити протягом 2023 року заходів щодо посилення фінансової дисципліни у сфері

управління бюджетними асигнуваннями та забезпечення цільового, ефективного і результативного використання визначеного бюджетом обсягу коштів.

Існування видатків державного бюджету неможливе без власне держави, як і місцевих видатків – без органів місцевого самоврядування, які представляють інтереси територіальних громад відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування» [3]. Звідси випливає, що основними суб'єктами публічних видатків є держава в особі органів державної влади та місцевого самоврядування. Тому видатки безпосередньо пов'язані з реалізацією бюджетної політики держави та опосередковані бюджетними правовідносинами. Без видатків неможливе виконання функцій держави і місцевого самоврядування. Практично кожна дія з боку органів державної влади чи місцевого самоврядування відбувається через використання публічних фінансових ресурсів. Таким чином, цільове призначення публічних видатків у тій чи іншій сфері, зокрема й оборонній, полягає у фінансовому забезпеченні безпосередньої реалізації функцій і завдань держави.

Метою статті є аналіз сучасного стану правового регулювання фінансування видатків у сфері національної безпеки та оборони.

Виклад основного матеріалу. Бюджетні правовідносини як засіб, за допомогою якого здійснюється фінансування сектору національної безпеки і оборони, – це врегульовані нормами бюджетного права суспільні відносини, учасники яких виступають як носії юридичних прав і обов'язків, реалізують приписи цих норм щодо розподілу, використання та контролю за публічними фондами коштів в оборонній сфері.

Отже, бюджетні відносини у сфері публічних видатків виникають виключно на основі нормативно-правових актів держави або органів місцевого самоврядування, тобто можуть існувати лише у правовій формі на основі норм, які мають свою специфіку. При цьому матеріальною

основою публічних видатків як правової категорії, як зазначає А. А. Нечай [4], є суми витрат відповідних публічних фондів коштів.

Таким чином, дослідження ключових аспектів бюджетної політики держави в галузі здійснення видатків на національну безпеку та оборону, а також особливостей системи нормативно-правових актів, що регулюють суспільні відносини в цій сфері, має важливе теоретичне і практичне значення.

Проблема національної безпеки України має кардинально важливе значення в умовах воєнного стану та відновлення миру в державі, а також її інтеграції до євроатлантичних структур та у світове співтовариство. Система національної безпеки, як справедливо зауважує В. А. Ліпкан [5], існує сьогодні в конфліктогенному середовищі і постійно стикається з проблемою збереження власної цілісності. В умовах воєнного стану, проголошеного Указом Президента України від 24.02.2022 р. [6], оборона держави, армія, функціонування органів оборони та захисту, спирається на фінансове забезпечення, як вітчизняне, так і з залученням міжнародної допомоги.

Пошук джерел фінансування та визначення напрямів публічних видатків є основою забезпечення захисту і розвитку виробництва в державі у мирний час і, що є вкрай важливим, – у воєнний. Бюджетна політика в умовах війни спрямована, насамперед, на вирішення таких завдань як фінансування сил оборони, їх матеріально-технічне забезпечення, продовольча, медична та соціальна допомога армії і громадянам. Від фінансування цих напрямів прямо залежать відновлення миру та територіальної цілісності України.

Необхідно зазначити, що бюджетний процес в Україні за час війни зазнав суттєвих змін, наслідком чого стало переформатування доходів та видатків Державного бюджету України у 2022 році, а також цільове спрямування основної частини бюджетних коштів на фінансування оборони держави та галузей її підтримки у 2023-2024 рр.

У Бюджетному кодексі України (п. 13 ст. 2) зазначено, що «видатки бюджету – кошти, спрямовані на виконання бюджетних програм, передбачених відповідним бюджетом. До видатків бюджету не належать: погашення боргу; надання кредитів з бюджету; розміщення бюджетних коштів на депозитах; придбання цінних паперів; повернення надміру сплачених до бюджету сум податків і зборів та інших доходів

бюджету, проведення їх бюджетного відшкодування» [7].

На час воєнного стану Державна казначейська служба (далі – ДКС) здійснює обслуговування бюджету в особливому режимі. Полягає він, зокрема, у проведенні видатків у суворій послідовності. Базовим нормативним документом, який на сьогодні встановлює пріоритет для здійснення ДКС бюджетних платежів, є Постанова Кабінету Міністрів України від 9.06.2021 р. № 590 «Про затвердження Порядку виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану» [8] (далі – Порядок № 590).

Принагідно зазначимо, що перелік та пріоритетність тих чи інших видатків і платежів досить часто уточнюється. Відповідно до п. 18 (порядок відкриття асигнувань) Порядку № 590 [8] у разі виконання повноважень Казначейством в особливому режимі відкриття асигнувань із державного бюджету за видатками та наданням кредитів здійснюють у визначеній черговості. Зокрема, в порядку першої черги за видатками загального фонду платежі проводять на:

1) національну безпеку і оборону та на здійснення заходів правового режиму воєнного стану;

2) головних розпорядників бюджетних коштів, що здійснюють матеріально-технічне, транспортне, соціально-побутове та інше забезпечення діяльності Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Ради національної безпеки і оборони України, Офісу Президента України та забезпечують об'єднання робочих місць для виконання функціональних обов'язків оперативним складом пунктів управління у можливих місцях розгортання Ставки Верховного Головнокомандувача,

3) головних розпорядників бюджетних коштів, залучених до вирішення завдань, пов'язаних із запровадженням і здійсненням заходів правового режиму воєнного стану.

Відповідно до п. 19 (порядок здійснення платежів за дорученнями клієнтів) Порядку № 590 [8] органи ДКС здійснюють платежі за дорученнями клієнтів з урахуванням ресурсної забезпеченості єдиного казначейського рахунка в порядку першої черги за видатками загального та спеціального фондів платежі проводять:

1) за видатками на національну безпеку і оборону та на здійснення заходів правового режиму воєнного стану;

2) а також розпорядників (одержувачів) бюджетних коштів, залучених до вирішення за-

вдань, пов'язаних із запровадженням і здійсненням заходів правового режиму воєнного стану;

3) розпорядників (одержувачів) коштів державного бюджету, які забезпечують обладнання робочих місць для виконання функціональних обов'язків оперативним складом пунктів управління у можливих місцях розгортання Ставки Верховного Головнокомандувача та здійснюють матеріально-технічне, транспортне, соціально-побутове та інше забезпечення діяльності Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Ради національної безпеки і оборони України, Офісу Президента України.

Нещодавно, 23 квітня 2024 р., Кабінет Міністрів України ухвалив розпорядження «Про схвалення звіту про виконання Закону України «Про Державний бюджет України на 2023 рік» [9]. Відповідно до звіту Уряду, проект якого підготувало Міністерство фінансів, доходи Державного бюджету України в 2023 р. становили 2,67 трлн грн, з яких 433,9 млрд грн – гранти від міжнародних партнерів. Видатки державного бюджету порівняно з 2022 р. збільшилися на 48,4 % до понад 4 трлн грн, з яких видатки на національну безпеку та оборону становили близько 2,65 трлн гривень [10].

Таким чином, за результатами виконання Державного бюджету України на 2023 р. було досягнуто:

- фінансування видатків на оборону та безпеку в обсязі 40,5% ВВП (у 1,7 рази більше ніж у 2022 р.);
- забезпечення підвищення грошового забезпечення військовослужбовців;
- здійснення виплат соціальних допомог, компенсацій населенню в запланованих Законі про держбюджет обсягах;
- збільшення фінансування капітальних видатків державного бюджету у зв'язку з ліквідацією наслідків збройної агресії та відновленням і розвитком інфраструктури (208,9 млрд грн, що на 120,5 млрд більше ніж у 2022 р.);
- виконання дефіциту державного бюджету у межах, значно нижче встановленого Законом про держбюджет граничного показника (фактично – 20,4% ВВП при планованому – 31,6% ВВП) [10].

На нашу думку, система правового регулювання публічних видатків на національну безпеку і оборону має подвійну природу, оскільки публічні видатки у зазначеній сфері прямо регулюються актами бюджетного законодавства (бо є частиною бюджетних правовідносин), зокре-

ма Бюджетним кодексом України [7], законами України про Державний бюджет на поточний рік, Постановою Кабінету Міністрів України від 9.06.2021 р. № 590 «Про затвердження Порядку виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану» [8] тощо, і опосередковано – правом національної безпеки та військовим правом (у цьому дослідженні ми не будемо вдаватися до дискусії про наявність чи відсутність у системі національного права окремої галузі права в сфері національної безпеки), наприклад, такими актами законодавства – «Про національну безпеку України» [11], «Про оборону України» [12], «Про Раду національної безпеки і оборони України» [13], «Про військовий обов'язок і військову службу» [14], «Про Збройні Сили України» [15], «Про державний кордон України» [16] та ін.

Висновки. Отже, бюджетна політика, що опосередкована бюджетними правовідносинами, є потужним інструментом державного впливу на сектор національної безпеки та оборони. Виважене та послідовне здійснення бюджетної політики є основною умовою забезпечення фінансової та національної безпеки в умовах воєнного стану.

Враховуючи введений воєнний стан в Україні, Державна казначейська служба за погодженням з Міністром фінансів здійснює перерозподіл та фінансове забезпечення видатків на національну безпеку і оборону, заходи з регулювання публічних фінансів на період правового режиму воєнного стану, а також платежі за видатками головних розпорядників бюджетних коштів у межах, затверджених для них Законом України «Про Державний бюджет України на 2024 рік» [17] бюджетних призначень з подальшим внесенням змін до розпису Державного бюджету України на 2024 рік в установленому порядку.

Сьогодні розміри бюджетних ресурсів у цілому та тих, що виділяються на фінансування нацбезпеки і оборони, залежать, насамперед, від рівня і розмірів податкових та інших неподаткових надходжень до бюджету, а також від розмірів зовнішніх запозичень і міжнародної фінансової допомоги Україні (як двосторонньої, тобто від окремих держав, так і багатосторонньої, наприклад, від Європейського Союзу та інших міжнародних інституцій). Саме тому питання правового регулювання бюджетних видатків на сферу національної безпеки і оборони має особливе значення та заслуговує на подальше поглиблене дослідження.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. European Council conclusions on Ukraine, enlargement and reforms. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/12/14/european-council-conclusions-on-ukraine-enlargement-and-reforms/> (дата звернення: 15.12.2023 р.).

2. Рішення Ради національної безпеки і оборони України «Про пропозиції до проекту Закону України «Про Державний бюджет України на 2023 рік» по статтях, пов'язаних із забезпеченням національної безпеки і оборони України» від 15.09.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0014525-22#n2> (дата звернення: 29.04.2024).

3. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 29.04.2024).

4. Нечай А. А. Правові проблеми регулювання публічних видатків у державі: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2005. 548 с.

5. Ліпкан В. А. Адміністративно-правові основи забезпечення національної безпеки України: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2008. 34 с.

6. Про введення воєнного стану в Україні: Указ Президента України від 24.02.2022 р. № 64/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#Text> (дата звернення: 29.04.2024).

7. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010 р. № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text> (дата звернення: 30.04.2024).

8. Про затвердження Порядку виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану: Постанова Кабінету Міністрів України від 09.06.2021 р. № 590. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/590-2021-%D0%BF#n9> (дата звернення: 29.04.2024).

9. Про схвалення звіту про виконання Закону України «Про Державний бюджет України на 2023 рік: Розпорядження Кабінету Міністрів України

від 23.04.2024 р. № 341-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/341-2024-%D1%80#Text> (дата звернення: 30.04.2024).

10. Урядовий портал. Уряд України схвалив звіт про виконання Державного бюджету на 2023 рік: видатки на оборону та безпеку становили 2,65 трлн гривень. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/uriad-ukrainy-skhvalyv-zvit-pro-vykonannia-derzhavnoho-biudzhetu-na-2023-rik-vydatky-na-oboronu-ta-bezpeku-stanovyly-265-trln-hryven> (дата звернення: 30.04.2024).

11. Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 р. № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text> (дата звернення: 30.04.2024).

12. Про оборону України: Закон України від 06.12.1991 р. № 1932-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12#Text> (дата звернення: 30.04.2024).

13. Про Раду національної безпеки і оборони України: Закон України від 05.03.1998 р. № 183/98-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183/98-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 30.04.2024).

14. Про військовий обов'язок і військову службу: Закон України від 25.03.1992 р. № 2232-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2232-12#Text> (дата звернення: 30.04.2024).

15. Про Збройні Сили України: Закон України від 06.12.1991 р. № 1934-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1934-12#Text> (дата звернення: 30.04.2024).

16. Про державний кордон України: Закон України від 04.11.1991 р. № 1777-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1777-12#Text> (дата звернення: 30.04.2024).

17. Про Державний бюджет України на 2024 рік: Закон України від 09.11.2023 р. № 3460-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3460-20#Text> (дата звернення: 30.04.2024).

Чайка В.В. ВИДАТКИ НА НАЦІОНАЛЬНУ БЕЗПЕКУ ТА ОБОРОНУ В СИСТЕМІ БЮДЖЕТНИХ ПРАВОВІДНОСИН

Статтю присвячено аналізу однієї з актуальних проблем фінансового права щодо питання правового регулювання видатків Державного бюджету України на сферу національної безпеки і оборони. Відзначено, що відновлення миру, територіальної цілісності та державного суверенітету України, продовження реалізації заходів з оборони та стримування збройного наступу держави-агресора, а також посилення спроможностей сил безпеки і оборони багато в чому залежать від ефективної реалізації державної політики України, зокрема важливої її складової – бюджетної політики. Акцентовано увагу на тому, що держава має відігравати вирішальну роль у всебічному розвитку системи національної безпеки та оборони через фінансування видатків, адже саме це дасть змогу спрямувати необхідний обсяг коштів на розвиток та підтримку зазначеної сфери.

Зауважено, що бюджетні правовідносини як засіб, за допомогою якого здійснюється фінансування сектору національної безпеки і оборони, – це врегульовані нормами бюджетного права суспільні відносини, учасники яких виступають як носії юридичних прав і обов'язків, реалізують приписи цих норм щодо розподілу, використання та контролю за публічними фондами коштів в оборонній сфері.

З'ясовано, що бюджетна політика України в умовах війни спрямована на вирішення таких першочергових завдань як фінансування сил оборони, їх матеріально-технічне забезпечення, продовольча, медична та соціальна допомога армії і громадянам.

Встановлено, що Бюджетний кодекс України визначає видатки бюджету як кошти, спрямовані на виконання бюджетних програм, передбачених відповідним бюджетом. Водночас у Бюджетному кодексі вказано, що до видатків бюджету не належать: погашення боргу; надання кредитів з бюджету; розміщення бюджетних коштів на депозитах; придбання цінних паперів; повернення надміру сплачених до бюджету сум податків і зборів та інших доходів бюджету, проведення їх бюджетного відшкодування.

Обґрунтовано, що під час правового режиму воєнного стану Державна казначейська служба України здійснює обслуговування бюджету в особливому режимі, який полягає у проведенні видатків у суворій послідовності.

Зроблено висновок про те, що на сьогодні розміри бюджетних ресурсів у цілому та тих, що виділяються на фінансування нацбезпеки і оборони, залежать, насамперед, від рівня і розмірів податкових та інших неподаткових надходжень до бюджету, а також від розмірів зовнішніх запозичень і міжнародної фінансової допомоги Україні (як двосторонньої, тобто від окремих держав, так і багатосторонньої, наприклад, від Європейського Союзу та інших міжнародних інституцій). Підкреслено, що виважене та послідовне здійснення бюджетної політики є основною умовою забезпечення фінансової та національної безпеки в умовах воєнного стану.

Ключові слова: національна безпека і оборона, бюджетні правовідносини, бюджетна політика, публічні фінанси, публічні видатки, видатки бюджету, видатки на національну безпеку і оборону.

Chaika V.V. EXPENDITURES ON NATIONAL SECURITY AND DEFENSE IN THE SYSTEM OF BUDGETARY LEGAL RELATIONS

The article deals with the analysis of one of the urgent problems of Financial Law regarding the issue of legal regulation of Ukraine's State Budget expenditures in the field of national security and defense. It has been noted that the restoration of peace, territorial integrity and state sovereignty of Ukraine, the continuation of the implementation of defense measures and the deterrence of the armed offensive of the aggressor state, as well as the strengthening of the capabilities of the security and defense forces depend in many respects on the effective implementation of the state policy of Ukraine, in particular its important component – budget policy.

Attention is paid on the fact that the state should play a decisive role in the comprehensive development of the national security and defense system through the financing of expenditures, because this will allow the necessary amount of funds to be directed to the development and support of the specified area.

It has been noted that budgetary legal relations as a means of financing the national security and defense sector are public relations regulated by the norms of Budgetary Law, the participants of which act as bearers of legal rights and obligations, implement the prescriptions of these norms regarding distribution, use and control for public defense funds.

It has been found that the budgetary policy of Ukraine in the conditions of war is aimed at solving such priority tasks as financing the defense forces, their material and technical support, food, medical and social assistance to the army and citizens.

It has been established that the Budget Code of Ukraine defines budget expenditures as funds aimed at the implementation of budget programs provided for in the relevant budget. At the same time, the Budget Code specifies that budget expenditures do not include: debt repayment; provision of loans from the budget; placement of budget funds on deposits; acquisition of securities; return of excess amounts of taxes and fees paid to the budget and other budget revenues, carrying out their budget reimbursement.

It is substantiated that during the legal regime of martial law, the State Treasury Service of Ukraine carries out budget maintenance in a special mode, which consists in carrying out expenditures in a strict sequence.

It has been proven that the system of legal regulation of public expenditures on national security and defense is of a dual nature, since public expenditures in the specified area are directly regulated by acts of budget legislation (because they are part of budgetary legal relations), and indirectly by the law of national security and military law.

It has been concluded that today the size of the budget resources as a whole and those allocated to the financing of national security and defense depend, first of all, on the level and size of tax and other non-tax revenues to the budget, as well as on the size of external borrowings and international financial assistance to Ukraine (both bilaterally, that is, from individual states, and multilaterally, for example, from the European Union and other international institutions). It is emphasized that the balanced and consistent implementation of budget policy is the main condition for ensuring financial and national security in the conditions of martial law.

Key words: national security and defense, budgetary legal relations, budgetary policy, public finances, public expenditures, budget expenditures, expenditures on national security and defense.