

УДК 355.6

<https://doi.org/10.33099/2304-2745/2024-3-83/71-75>

Приполова Л. І., кандидат юридичних наук, старший дослідник  
(0000-0002-8429-1866)

Баланда О. М. (0009-0008-9365-2636)

Центр воєнно-стратегічних досліджень Національного університету оборони України

## Окремі аспекти розвитку та удосконалення нормативно-правового забезпечення військово-технічного співробітництва

**Резюме.** У статті викладені основні погляди на удосконалення наявного нормативно-правового забезпечення військово-технічного співробітництва з акцентуацією на проєкті Закону України “Про військово-технічне співробітництво з іноземними державами”. Обґрунтовано доцільність розроблення і прийняття нового профільного Закону України “Про військово-технічне співробітництво з іноземними державами”. Проаналізовано проблематику взаємоузгодження бюджетного планування фінансування військово-технічного співробітництва та фінансування заходів, передбачених відповідними міжнародними договорами на період більше ніж річний Державний бюджет України.

**Ключові слова:** військово-технічне співробітництво; проєкт Закону України; органи державної влади; бюджетне фінансування; міжнародні договори.

**Постановка проблеми:** Актуальність теми дослідження обумовлена двома основними взаємопов’язаними чинниками, а саме:

залежністю оборонних спроможностей України щодо відсічі російської широкомасштабної збройної агресії від надання нашої державі країнами-партнерами значної кількості озброєння, військової техніки та боєприпасів;

необхідністю зміцнення міжнародного авторитету України шляхом покращення прозорості й підзвітності процесів закупівлі та/або постачання озброєння, військової техніки і боєприпасів, мінімізації ризиків незаконного обігу зброї [1].

Стан та перспективи правового регулювання різних видів міжнародної допомоги також залежить від урахування досвіду військово-технічного співробітництва (ВТС) як на двосторонній основі, так і в межах міжнародних організацій. Серед проблемних питань правового регулювання ВТС перш за все можна виокремити відсутність закону, яким комплексно регульовано ВТС. Більше того, наразі відсутнє єдине тлумачення мети ВТС.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідження ратифікованих в Україні міжнародних нормативно-правових актів за напрямом постачання чи виготовлення озброєння й військової техніки має важливе значення для визначення шляхів подальшого удосконалення правового регулювання цієї сфери діяльності нашої держави.

Дослідженням проблемних питань ВТС має значну актуальності та досліджувалось

науковцями у роботах [2–8], де висвітлені питання:

взаємодії із стратегічними партнерами України у ВТС;

ролі ВТС у міжнародному військовому партнерстві;

особливостей міжнародного ВТС в умовах збройної агресії та пріоритети розвитку оборонної промисловості України;

значення військового співробітництва України і ЄС для зміцнення законності і правопорядку в ЗС України;

активізації ВТС між Україною та ЄС.

Проте у наведених джерелах не достатньо висвітлено проблематику поліпшення стану й упорядкування нормативно-правового забезпечення ВТС, яке є не менш актуальним питанням та потребує також і наукового дослідження.

**Мета статті** – аналіз нормативно-правового забезпечення постачання, закупівлі й виготовлення озброєння та військової техніки та виокремлення подальших перспектив удосконалення відповідного законодавства у сфері ВТС.

**Виклад основного матеріалу.** Наразі в Україні відсутній закон, який би комплексно регулював ВТС та передбачав синергію діяльності урядових, неурядових та міжнародних організацій задля розвитку обороноздатності нашої держави. Більше того, відсутнє єдине тлумачення мети ВТС. Саме тому окремі державні органи, зокрема, Міністерство оборони України, розглядають ВТС як інструмент розвитку оборонних спроможностей. У той же час, інші державні органи, такі як Мінекономіки разом із недержавними комерційними структурами,

сприймають ВТС, у першу чергу, як джерело наповнення державного бюджету. Напевно обидві парадигми мають право на існування. Разом з тим, в умовах екзистенційної загрози існуванню Української державності очевидним є необхідність надання першочергової пріоритетності саме тим підходам до організації ВТС, які пов'язані із забезпеченням оборонних спроможностей. Слід зазначити, що ефективність роботи стосовно удосконалення згаданого правового регулювання перш за все залежить від урахування досвіду ВТС України з іноземними державами як на двосторонній основі, так і в межах міжнародних організацій, зокрема Європейського Союзу (далі – ЄС). Саме тому, актуальним для наукового огляду є деякі проблемні питання, що існують у сфері ВТС.

Підтвердженням зазначеного вище є поточний стан нормативно-правового поля України, яке свідчить, що на сьогодні врегульованими є лише окремі аспекти ВТС:

Закон України “Про оборону України” визначає, що ВТС є одним із видів оборонної діяльності, без надання такій діяльності чіткої спрямованості на розвиток оборонних спроможностей [9];

Закон України “Про державний контроль за міжнародними передачами товарів військового призначення та подвійного використання” регулює лише питання експорту та імпорту відповідних товарів і зосереджений радше на принципах, методах та основних процедурах, які сформульовані безвідносно до мети ВТС [10];

Указ Президента України “Питання військово-технічного співробітництва з іноземними державами, експортного контролю та військово-промислової політики” від 04.02.1999 № 121/99 [11];

Постанова Кабінету Міністрів України від 20.05.2004 № 622 “Про затвердження Положення про військово-технічне співробітництво України з іноземними державами” у розвиток відповідного Закону України встановлює порядок здійснення ВТС, але без згадки мети ВТС [12];

міжнародні Угоди між Кабінетом Міністрів України та окремими зарубіжними країнами про військово-технічне співробітництво;

інші закони та підзаконні акти, що регулюють окремі аспекти ВТС.

Розуміючи важливість ВТС, як засобу розвитку оборонних спроможностей, Міністерство оборони разом з Мінекономіки

України підготували проєкт Закону України “Про військово-технічне співробітництво з іноземними державами”, який хоча й був зареєстрований у Верховній Раді України 2 грудня 2016 року під № 5479, але не був прийнятий.

Згаданий законопроект був спрямований на законодавче закріплення змісту, мети й принципів державної політики за напрямом ВТС та впорядкування взаємовідносин органів державної влади у цій сфері. З огляду на сьогоденні реалії, дане питання гостро стоїть на порядку денному та вимагає негайної реакції як суб'єктів законодавчої ініціативи, так і парламентарів. Крім того, огляд змісту законопроекту та наукових праць дає змогу виокремити таку редакцію терміну “військово-технічне співробітництво” – це цілеспрямована діяльність у сфері міжнародного співробітництва, що спрямована на підготовку держави до оборони, забезпечення Збройних Сил України, інших військових формувань та правоохоронних органів озброєнням, військовою технікою і майном, створення сприятливих умов для розроблення, виробництва, експлуатації, реалізації озброєння, військової техніки і майна в необхідних обсягах.

Доцільним є уточнення суб'єктів ВТС, адже відповідно до статті 8 Господарського кодексу України від 16 січня 2003 року № 436-IV (із змінами) [13], органи державної влади не є суб'єктами господарювання. Тому, доцільно законодавчо визначити “суб'єкти військово-технічного співробітництва” шляхом викладення відповідного формулювання у такій редакції: “органи державної влади та суб'єкти господарювання, які здійснюють діяльність з військово-технічного співробітництва”.

Крім того, в контексті аналізованого проєкту Закону, варто зазначити, що оскільки процеси управління діяльністю у сфері ВТС передбачають наявність суб'єктів та об'єктів управління, з тексту законопроекту доцільно виключити термін “учасники військово-технічного співробітництва”, оскільки за змістом вони є суб'єктами ВТС.

З огляду на те, що законопроектом передбачено термін “суб'єкти військово-технічного співробітництва”, доцільно дати визначення терміну “об'єкти військово-технічного співробітництва”, який викласти у такій редакції: “Об'єктами військово-технічного співробітництва є Збройні Сили України, інші військові формування,

правоохоронні органи, а також органи виконавчої влади, підприємства, установи та організації, діяльність яких може впливати на обороноздатність держави”.

Оскільки чинним законодавством України передбачено термін “міжнародна технічна допомога”, термін “військово-технічна допомога” з законопроекту пропонується виключити, або, як варіант, розглянути тлумачення цього терміну у такій редакції: *військово-технічна допомога* є складовою міжнародної технічної допомоги, яка включає фінансові та інші ресурси і послуги у сфері оборони, що відповідно до міжнародних договорів України надаються донорами на безоплатній та безповоротній основі з метою підтримання обороноздатності України. Крім того, відповідну статтю законопроекту пропонується доповнити абзацом, який передбачає залучення військово-технічної допомоги для підвищення спроможностей об’єктів військово-технічного співробітництва та утилізації застарілого озброєння, військової техніки, боєприпасів і компонентів ракетного палива.

З огляду на основи ринкової економіки, яка, серед іншого, ґрунтується на добросесній конкуренції, а також на досвід реалізації державного оборонного замовлення упродовж останніх десяти років, який засвідчив зростаючу ефективність діяльності підприємств приватної форми власності, законодавчого визначення потребують основні принципи державної політики у сфері ВТС для забезпечення рівних можливостей провадження діяльності за напрямом ВТС усіма суб’єктами ВТС незалежно від форм власності.

Окрім цього, проєкт закону потребує доопрацювання з урахуванням положень діючих нормативно-правових актів, які регламентують питання надання державних гарантій, у тому числі – Закону України “Про режим іноземного інвестування” [14].

Враховуючи, що законопроектом передбачено видання програмних документів ВТС, вважається доцільним доповнити його такими частинами: “довгострокове планування військово-технічного співробітництва”, “середньострокове планування військово-технічного співробітництва”, “короткострокове планування військово-технічного співробітництва” в окрему статтю з урахуванням вимог Закону України від 21 червня 2018 року № 2469-VIII (із змінами) “Про національну безпеку України” [15].

Окрім цього, у законопроєкті зазначеній статті пропонується також визначити перелік програмних документів та завдання суб’єктів ВТС щодо їх розроблення, схвалення, виконання, контролю та звітування.

Отже, наведене дає змогу зробити висновок, що прийняття нового закону про військово-технічне співробітництво дозволить забезпечити належну ефективність використання можливостей ВТС в інтересах підтримання необхідного рівня оборонних спроможностей України та забезпечить:

удосконалення системи управління та міжвідомчої взаємодії у цій сфері;

покращення прозорості й підвітності у процесі прийняття відповідних рішень та, як наслідок цього, зниження корупційних ризиків;

приведення діяльності у галузі контролю за експортом та імпортом товарів військового призначення та подвійного використання у відповідність до мети й принципів ВТС.

Комплексне врегулювання питань ВТС з урахуванням наведених вище пропозицій має сприяти:

розширенню як кола країн, із якими будуть укладатися відповідні міжнародні договори, так і переліку й кількості номенклатури озброєння, військової техніки та боєприпасів, що будуть постачатися Силам безпеки і Силам оборони України;

отриманню доступу нашої держави до сучасних технологій та новітніх зразків озброєнь і військової техніки;

розвитку науково-технічних та виробничих спроможностей вітчизняного оборонно-промислового комплексу.

Слід зазначити, що вирішення проблем ВТС, які накопичувалися упродовж багатьох років, на жаль, не обмежується підготовкою та прийняттям лише згаданого вище законопроєкту. Так, відповідно до статті 96 Конституції України, державний бюджет України затверджується щорічно Верховною Радою України на період з 1 січня по 31 грудня, а за особливих обставин – на інший період. Разом з тим, міжнародні договори про ВТС, як правило, укладаються на більш тривалий термін, ніж бюджетний рік, а саме – на 5-10 років. Це закладає серйозний ризик невиконання Україною її зобов’язань перед країнами-партнерами щодо фінансування заходів, передбачених відповідними міжнародними договорами.

Отже, одним з проблемних питань під час провадження діяльності, пов’язаної з ВТС,

може бути невідповідність строків бюджету, обмеженого одним роком, часовим показником певних міжнародних договорів на постачання та/або закупівлю озброєння, військової техніки та боєприпасів, які зазвичай тривають упродовж 5–10 років. У зв'язку з цим, практично неможливо передбачити необхідні обсяги бюджетних асигнувань на ВТС. Така неузгодженість національного бюджетного процесу з умовами міжнародних договорів, крім штрафних санкцій також може призводити до істотних репутаційних втрат, які на фоні падіння економічних показників унаслідок агресивних дій Росії, матимуть негативний вплив на інвестиційний клімат України [16, с. 39–41].

Наявність факту неможливості планування видатків на ВТС, ускладнює процес розвитку та модернізації озброєння, військової та спеціальної техніки Збройних Сил України. Наразі, з одного боку, стаття 10 Закону України “Про оборону України” передбачає, що Міністерство оборони України бере участь у формуванні оборонного бюджету, водночас, у частині 6 статті 2 Закону України “Про оборону України” йдеться про те, що фінансування потреб національної оборони держави здійснюється за рахунок і в межах коштів, визначених у законі про Державний бюджет України на відповідний рік.

Вбачається, що проблему, пов'язану із особливостями бюджетного процесу в Україні, можливо вирішити шляхом:

1. Затвердження багаторічних бюджетних програм, пов'язаних із ВТС, які б забезпечували стабільне фінансування конкретних напрямів та гарантували виконання зобов'язань України за відповідними міжнародними договорами упродовж терміну реалізації таких проектів. Така стратегія могла б передбачати визначення пріоритетних напрямів ВТС та обсягів і джерел їх фінансування.

2. Подання Кабінетом Міністрів України, керуючись положеннями статті 96 Конституції України, Закону України “Про правовий режим воєнного стану” [17], проекту закону про Державний бюджет України на строк понад один рік. Такий проект, серед іншого, мав би враховувати зобов'язання нашої держави за міжнародними договорами, укладеними в межах ВТС.

3. Включення до договорів про ВТС механізмів гнучкості, які б дали змогу адаптувати умови реалізації таких договорів до змін бюджетних обставин. Цей підхід міг би передбачати внесення до відповідних міжнародних договорів положень щодо перегляду термінів виконання, зміни обсягів та/або призупинення дії таких договорів.

Важливим напрямом роботи у сфері ВТС є налагодження співпраці з ЄС.

Так, Україна стала першою із країн СНД, яка уклала Угоду про партнерство і співробітництво з Європейським Союзом (1994), де було визначено правовий механізм взаємодії між двома сторонами. Наступним кроком у напрямі подальшої інтеграції України у світовий економічний простір стало підписання з ЄС економічної частини Угоди про асоціацію. Згадана Угода про асоціацію передбачає глибоку економічну співпрацю України з ЄС, а також створення всеосяжної зони вільної торгівлі [18]. Попри те, що така Угода має здебільшого невійськовий характер, вона також охоплює деякі елементи ВТС.

Окремо варто зауважити, що наразі чинні угоди про ВТС між Україною та більше ніж 30-ма країнами світу, серед яких такі стратегічні партнери нашої держави, що надають істотну підтримку розвитку оборонних спроможностей України, а саме: Республіка Болгарія, Італійська Республіка, Республіка Корея, Федеративна Республіка Німеччина, Республіка Польща, США, Турецька Республіка, Французька Республіка та Чеська Республіка. Разом з тим, очевидним є той факт, що потенціал ВТС реалізовується не повною мірою, у тому числі – з причин, наведених вище.

**Висновок.** У процесі дослідження виокремлено проблемні питання нормативно-правового регулювання ВТС, обґрунтовано доцільність розроблення і прийняття нового профільного Закону України “Про військово-технічне співробітництво з іноземними державами”. Проаналізовано проблематику бюджетного планування на фінансування ВТС і запропоновано заходи щодо нівелювання ризиків, які обумовлені особливостями бюджетного процесу в Україні.

**Перспективи подальшого дослідження.** Отже, актуальним і нагальним вбачається удосконалення наявної системи нормативних актів та розроблення нового профільного Закону України “Про військово-технічне співробітництво” в аспекті першочергової пріоритетності, яка пов'язана також із забезпеченням оборонних спроможностей. Крім того, прийняття такого Закону дозволить врегулювати проблему термінологічної визначеності ВТС, його видів, принципів, координації визначених суб'єктів. Потребує врегулювання проблема виконання Україною її зобов'язань перед країнами-партнерами щодо фінансування заходів, передбачених відповідними міжнародними договорами з урахуванням принципу однорічного бюджетного планування, так як фінансування потреб національної оборони держави здійснюється за рахунок і в межах коштів, визначених у законі про Державний бюджет України на відповідний рік.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Прохоренко М. М., Хлань В. М. Сутність та зміст особливого періоду в Україні // Юридичний вісник України. 2020. № 2 (55). С. 62–67.
2. Бадрак В. В. Стратегічні партнери України у військово-технічному співробітництві. Центр досліджень армії, конверсії та роззброєння. URL: <http://old.niss.gov.ua/cacds/resu/1020a.html>.
3. Білетов В. І., Закалад М. А., Пивовар О. П., Ворона Т. О. Стратегія військово-технічного співробітництва Збройних Сил України в умовах їх євроінтеграції та переходу на євростандарти // Збірник наукових праць Центру воєнно-стратегічних досліджень Національного університету оборони України ім. І. Черняхівського. 2014. № 3 (52). С. 122–126.
4. Джус А. О. Військово-технічне співробітництво як визначальний напрямок міжнародного військового партнерства // Політичне життя. 2018. № 1. С. 119–125.
5. Шемаєв В. М., Толєк П. О., Онофрійчук А. В. Міжнародне військово-технічне співробітництво в умовах збройної агресії та пріоритети розвитку оборонної промисловості України // Міжнародна економічна політика. 2023. № 1 (38). С. 103–116.
6. Поляков С. Ю. Військове співробітництво України і Європейського Союзу як фактор зміцнення законності і правопорядку в Збройних Силах України // Форум права. 2013. № 1. С. 788–792.
7. Пошедін О. І. Воєнна безпека України в контексті співробітництва з Європейським Союзом // Вісник НАДУ. 2014. № 3. С. 53–59.
8. Ханін І. Г. Напрями активізації військово-технічного співробітництва між Україною та Європейським Союзом. Ефективна економіка. 2015. № 7. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=4459>.
9. Про оборону України : Закон України від 06.12.1991 р. № 1932 // Відомості Верховної Ради України. 1992. № 9. Ст. 106. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12#Text>.
10. Про державний контроль за міжнародними передачами товарів військового призначення та подвійного використання : Закон України від 20.02.2003 р. № 549-IV // Відомості Верховної Ради України. 2003. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/549-15#Text>.
11. Питання військово-технічного співробітництва з іноземними державами, експортного контролю та військово-промислової політики : Указ Президента України від 04.02.1999 р. № 121/99. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/121/99#Text>.
12. Про затвердження Положення про військово-технічне співробітництво України з іноземними державами : Постанова Кабінету Міністрів України від 20.05.2004 р. № 622. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/121/99#Text>.
13. Господарський Кодекс України від 16.01.2003 р. № 436-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2003. № 18, № 19-20, № 21-22. Ст.144. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text>.
14. Про режим іноземного інвестування: Закон України від 19.03.1996 р. № 93/96 // Відомості Верховної Ради України. 1996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
15. Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 р. № 2469-VIII (із змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>.
16. Радіонов Ю. Д. Формування видатків бюджету : монографія. Київ : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2019. 616 с.
17. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 р. № 389 VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>.
18. Віннік В. В. Участь України в Європейських інтеграційних процесах: тенденції та перспективи // Ефективна економіка. 2012. № 5. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=1164>.

Стаття надійшла до редакційної колегії 23.08.2024

## Certain aspects of the development and improvement of regulatory and legal support for military-technical cooperation

### Annotation

The relevance of the topic of this study is due to two main interrelated factors, namely the dependence of Ukraine's defense capabilities to repel Russia's large-scale armed aggression on the provision of a significant number of weapons, military equipment and ammunition to our country by partner countries;

the need to strengthen Ukraine's international authority by improving transparency and accountability in the procurement and/or supply of weapons, military equipment and ammunition and minimizing the risks of illegal arms trafficking.

The effectiveness of efforts to improve this legal regulation depends, first and foremost, on the experience of Ukraine's military-technical cooperation (MTC) with foreign countries, both bilaterally and within international organizations, including the European Union.

The article examines some of the problematic issues that exist in the field of military-technical cooperation and outlines the main views on improving the existing system of regulations and developing a new specialized Law of Ukraine "On Military-Technical Cooperation with Foreign States". In particular, it is proposed to amend the budgetary process of Ukraine.

The problem associated with the peculiarities of the budget process in Ukraine can be solved by using multi-year budget programs related to military-technical cooperation, which would ensure stable financing of specific areas during the implementation of such projects;

including flexibility mechanisms in MTC agreements;

submission by the Cabinet of Ministers of Ukraine of a draft law on the State Budget of Ukraine for a period of more than one year.

**Keywords:** military-technical cooperation; state authorities; budget process; international agreements.