

## ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ

DOI [https://doi.org/10.58442/2522-9931-2023-24\(53\)-108-123](https://doi.org/10.58442/2522-9931-2023-24(53)-108-123)  
УДК 351

**Ленков Євген Сергійович,**

кандидат технічних наук, старший дослідник;

докторант кафедри публічного управління і  
проектного менеджменту

Навчально-наукового інституту менеджменту та психології  
ДЗВО «Університет менеджменту освіти».

Київ, Україна.

[Lenkov85es@gmail.com](mailto:Lenkov85es@gmail.com)

### ДО ПИТАННЯ ЕФЕКТИВНОГО ФОРМУВАННЯ І КОНТРОЛЮ ВИТРАТ РЕСУРСІВ У СФЕРІ ОБОРОНИ УКРАЇНИ

**Анотація.** Статтю присвячено питанням аналізу та визначенню заходів для підвищення ефективності формування і контролю за витратами ресурсів у сфері оборони України. Досліджено окремі аспекти формування структури і в цілому системи державного управління сектором безпеки яка передбачає функцій узгодження, визначення повноважень за окремими органами відповідальності та контролю зазначених ланок; встановлення зворотного зв'язку з незалежним (неупередженим) контролем механізмів та параметрів управління; посилення координаційних можливостей РНБОУ із забезпечення системності і комплексності розроблених нею управлінських рішень в секторі безпеки. Показано ефективність наукового обґрунтування інституційних перетворень і державних управлінських рішень в галузі політики безпеки і оборони. Надано основні принципи вдосконалення нормативно-правової бази демократичного цивільного контролю. Демократичний цивільний контроль за сектором безпеки є фактором стабільності суспільства та попередження порушень та зловживань у цій сфері. Він розвивається залежно від національних особливостей та певних історичних традицій в кожній країні. Показана необхідність розкриття основних принципів формування бюджету у сфері оборони України: попереднє уповноваження, єдність, періодичність, специфічність, законність, використання зрозумілої структури, всеосяжність, гласність, узгодженість та засоби та оцінка результатів. Наведено принцип аналізу стану розвитку і

можливостей аналізу бюджетної дисципліни, людських ресурсів і можливостей кадрової політики у сфері безпеки, та загальної національної політики у сфері озброєнь. Зроблено висновок, що в Україні демократичний цивільний контроль за сектором безпеки це динамічна галузь, що досить швидко розвивається.

**Ключові слова:** ресурс; оборона; механізм регулювання; бюджет; контроль витрат; економічна безпека.

## **ВСТУП / INTRODUCTION**

**Постановка проблеми.** Поняття ресурсу слід вважати у декількох значеннях, а в загалі це запаси чого-небудь, що можна використовувати у разі необхідності. Можна вказати на такі види ресурсів: банківські, бюджетні, водні, вторинні електричні, депозитні, енергетичні, природні, земельні, трудові, адміністративні, тощо. Матеріально-технічні ресурси, ознакою класифікації яких є їх походження, фізичні особливості, мета застосування кінцевої готової продукції. Останні мають додаткові класифікаційні ознаки: фізико-хімічні властивості (теплопровідність, теплоємність, електропровідність, щільність, в'язкість, твердість, тощо); форму тіла (пруток, труба, профіль, брус, рейка); габарити; агрегатний стан (рідкі, тверді, газоподібні). Кваліфікуються вони від призначення, наприклад, як наступні: сировина, матеріали, напівфабрикати, готова продукція, тощо.

Особове значення має ресурс, який відображає сумарний наробок виробу (об'єкту) від початку його експлуатації чи поновлення після ремонту до переходу у критичний стан (тобто довговічність); а також ресурсу комп'ютерних мереж, та систем обробки даних. У автора статті є більш 20 наукових статей у фахових виданнях України та у базах Scopus і Web of Science у даній предметній галузі.

Слід відзначити, що дана стаття присвячена одному з наведених ресурсів, а саме державному механізму регулювання бюджетного забезпечення оборонного сектора та основним аспектом контролю та аудиту його виконання.

У всьому світі парламенти країн мають відігравати ключову роль у затвердженні та контролі положень бюджету в сфері безпеки. Хоча, на жаль, на практиці вони, досить часто, недостатньо оснащені для того, щоб суттєво впливати на бюджет; їх дії можуть у подальшому ускладнюватись секретністю та недоступністю стосовно певних асигнувань та витрат у сфері безпеки. Традиція верховенства виконавчої

влади у сфері безпеки часто стримує парламент, який, фактично, залишає всі ініціативи в руках представників виконавчої влади та Збройних Сил.

Парламент приділяє увагу чотирьом етапам типового формування бюджету: підготовка, затвердження, виконання та аудит (перевірка).

**Підготовка бюджету.** На цьому етапі представникам виконавчої влади надається можливість внести пропозиції щодо витрат на певні цілі, в той же час, парламент та його члени мають можливість втручатись у цей процес за допомогою різноманітних офіційних та неофіційних механізмів.

**Затвердження бюджету.** На цьому етапі парламент повинен мати можливість дослідити та визначити громадську зацікавленість, а також відповідність кількості виділених коштів і може, при деяких обставинах, давати певні вказівки щодо коштів, виділених на сферу безпеки.

**Виконання бюджету або витрати виділених коштів.** На цьому етапі парламент контролює витрати уряду, причому він може вимагати посилення прозорості та підзвітності. Парламент може також вдаватись до дій, описаних в наступному пункті. У випадку виникнення позабюджетних потреб, з метою запобігання перевищенню витрат, парламент здійснює їх контроль та ретельний аналіз.

**Аудит або перевірка.** На цьому етапі парламент уважно перевіряє наявність випадків використання не за призначенням виділених урядом коштів, і для цього може використовувати числові дані та дані щодо стану виконання бюджету, роблячи висновки на майбутнє. Окрім того, парламент періодично проводить аналіз всього бюджету та процесу аудиту, з метою забезпечення підзвітності, ефективності та точності використання коштів.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Стратегії національної безпеки, перш за все питання підготовки бюджету в оборонній сфері, його затвердженню, окремим питанням по виконанню і аудиту та перевіркам присвячено багато законодавчих актів [1] – [3] та наукових досліджень (В. Горбулін, В. Шпак, Я. Казюк, Дж. Шерр, Д. Хіскок) [4] – [8]. В цих роботах достатньо повно розкриті наступні напрямки роботи. Законодавче закріплення основних параметрів суб'єктів сектору безпеки відповідно до покладених на них функцій і завдань, та зроблено наукове обґрунтування інституційних перетворень і державних управлінських рішень в галузі політики безпеки і оборони.

Вдосконалення нормативно-правової бази демократичного цивільного контролю стосовно:

- визначення меж відповідальності та контролю органів державної влади і узгодження їх з функціями контролюючих органів;

- розмежування сфер взаємодії органів державного управління та контролю і неурядових громадських організацій та установ;
- чіткої регламентації процедур (правил) здійснення адміністративного, парламентського та суспільного контролю за діяльністю суб'єктів сектору безпеки;
- механізмів залучення інститутів громадянського суспільства до процесів управління і контролю системи національної безпеки;
- створення недержавної координаційної ради з питань демократичного цивільного контролю в сфері безпеки і оборони.

Підвищення ефективності парламентського контролю, зокрема за рахунок:

- включення в практику роботи Верховної Ради України питань розгляду і затвердження державних програм розбудови і розвитку суб'єктів сектору безпеки, що передбачає відповідальність за ефективність їх впровадження;
- посилення контролю як оборонного бюджету в цілому, так і найважливіших його складових;
- створення умов для підвищення професійного рівня народних депутатів, а також інформаційно-аналітичного забезпечення їхньої діяльності;
- ініціювання відкритого суспільного діалогу зі стратегічних питань оборонної політики з наступним впровадженням у життя народлених пропозицій.

## МЕТА ТА ЗАВДАННЯ / AIM AND TASKS

**Метою** статті є вивчення основних принципів побудови, заходів та пропозицій стосовно підготовки бюджету, його затвердженню, виконанню бюджету та аудиту (перевірки). Дана стаття присвячена одному з вище наведених ресурсів, а саме державному механізму регулювання бюджетного забезпечення у сфері оборони держави та основним аспектом контролю та аудиту його виконання.

Відповідно до зазначеної мети у статті поставлено такі **завдання**: аналіз бюджетної дисципліни; людські ресурси та кадрова політика у сфері безпеки; національна політика у сфері озброєння.

## ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ / THE THEORETICAL BACKGROUNDS

Контроль за виконанням бюджету є одним з найважливіших шляхів впливу на політику уряду. Після підписання Акту перевірки бюджету, він

знімає відповідальність з органів виконавчої влади, тим самим закінчуючи бюджетний цикл. Підзвітність та прозорість є невід'ємними умовами створення ефективного бюджету. Найкращим шляхом для реалізації підзвітності є забезпечення прозорості процесу формування бюджету. Достатня підзвітність та прозорість може бути розвинена з принципів ефективного формування бюджету.

*Попереднє уповноваження.* Парламент повинен уповноважити виконавчу владу витратити кошти.

*Єдність.* Всі витрати та прибутки повинні подаватись у єдиному спільному бюджетному документі.

*Періодичність.* Представники виконавчої влади мають поважати розклад щорічного подання бюджету на розгляд парламенту. Періодичність передбачає необхідність визначення розкладу витрат виділених коштів.

*Специфічність.* Індекс та опис кожної статті видатків повинні давати зрозумілий опис того, куди уряд збирається витратити кошти. В той же час опис повинен бути чітким, а кошти, які пропонується виділити на певну статтю, не занадто великими.

*Законність.* Всі витрати та діяльність повинні бути в межах закону.

*Використання зрозумілої структури.* Представники виконавчої влади мають ознайомити парламент з планом щодо очікуваних витрат.

*Всеосяжність.* Державний бюджет, що стосується різних аспектів сфери безпеки повинен бути всеосяжним та завершеним. Жодна витрата не повинна здійснюватись без урахування, бюджетів усіх установ, які відповідають за сферу безпеки, тобто, бюджет збройних сил, інших військових формувань, поліції та розвідки, а також приватних воєнних організацій, найманих представниками виконавчої влади.

*Гласність.* Кожний громадянин (особисто або як член організації) повинен мати можливість робити або навіть висловлювати власні судження щодо бюджету. Це потребує того, щоб всі документи, що стосуються бюджету, були зрозумілими для пересічного громадянина, а також загальнодоступними для ознайомлення у країні (наприклад, за допомогою надання копій документів до місцевих бібліотек).

*Узгодженість.* Чіткий зв'язок має бути встановлений між бюджетною політикою, плануванням, наповненням бюджету та витратою коштів.

*Засоби та результати.* Пояснення бюджету повинно давати чітке розуміння його поняття, беручи до уваги наступні фактори: виділені кошти; цілі, які необхідно досягнути; результати виконання планів. Гнучкий бюджет повинен дозволяти вносити зміни у зазначені три параметри.

## МЕТОДИ ДОСЛІДЖЕННЯ / RESEARCH METHODS

Для вирішення поставленої мети використано апробовані методи теорії складних систем, бюджетного планування та методи оцінювання фінансових та економічних показників.

## РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ / RESULTS OF THE RESEARCH

Відповідно до сучасної теорії бюджету, для того щоб оцінити ефективність використання коштів оборонного бюджету, витрати повинні мати відношення до програм та цілей, тобто витрати повинні мати відношення до відповідних напрямів політики (наприклад, завдання у мирний час, під час бойових дій, навчань, у освіті, тощо). Також необхідно об'єднати всі витрати у функціональні групи. Більше того, парламент повинен мати можливість оцінити рівень ефективності використання коштів, використовуючи. Це передбачає, що уряд представляє парламенту бюджет, де визначаються витрати, а не прибутки.

### *Аналіз бюджетної дисципліни*

Бюджетна дисципліна необхідна для того, щоб переконатись, що уряд дотримується вимог законодавчої бази, і що бюджет ухвалюється парламентом. На розсуд парламентів надаються наступні елементи бюджетної дисципліни:

- співвідношення між оборонним бюджетом (розрахунок витрат) та розвитком цінового рівня;
- використання норм для контролю та визначення обмежень;
- вживання заходів під час безумовного виконання бюджету;
- у випадку, якщо мають місце перевитрати оборонного бюджету, необхідно довести цей факт до відома міністра фінансів та кабінету;
- досягнення найбільшої ефективності розробки та використання бюджету в сфері безпеки, потребує достатнього часу для перевірки та оцінки пропозицій, перед тим, як виносити його на голосування. Для проведення ретельного аналізу всього оборонного бюджету, парламентарям потрібно від 45 днів до трьох місяців.

Парламент може залучати цивільних експертів в сфері бюджету та фінансування, з метою їх участі у процесі фінансового огляду та перевірки; особливо це може бути корисним у випадку з бюджетом у сфері безпеки, який не завжди прозорий та легкий для розуміння. Прозорість процесу розробки бюджету повинна ґрунтуватись, крім іншого, на законодавстві в сфері свободи інформації. Зрештою, багатьом Парламентом потрібно покращити можливості, як самих парламентарів, так і персоналу

забезпечення за допомогою підготовки та дослідницької діяльності для того персоналу, який займається саме питаннями бюджету. З цією метою, як частину зусиль щодо сприяння демократичному управлінню та ефективному функціонуванню парламентів, Міжпарламентська асамблея проводить регіональні та субрегіональні семінари, призначені для парламентарів та персоналу забезпечення, а також підготував довідник в рамках цієї ж самої серії.

Прозорість процесу прийняття рішення є невід'ємною умовою того, що результати рішень будуть відповідати інтересам суспільства та політичним цілям. Прозорість у процесі розробки та використання оборонного бюджету сприятиме тому, що парламентарі матимуть змогу відігравати свою контролюючу роль більш ефективно, що сприятиме зміцненню довіри суспільства до сфери безпеки.

Для того, щоб контролювати сферу безпеки та бути в змозі оцінити необхідність витратити гроші на силові відомства або інші сфери, парламенту потрібно мати доступ до відповідних бюджетних документів. Надання парламенту лише загальних сум порушує принцип специфічності, один з принципів слушного (правильного) бюджетного процесу. У випадку отримання недостатньої інформації, парламент не в змозі виконувати свій конституційний обов'язок – здійснювати нагляд та контроль за розробкою та використанням оборонного бюджету.

*Позабюджетна діяльність та джерела прибутків сфери безпеки.* Джерела прибутків, які виходять за межі бюджету, тобто господарська діяльність сфери безпеки (особливо комерційна діяльність, така як прибутки від послуг, які надають військові компанії або за надання послуг) не завжди відомі не те що парламенту, а навіть у міністерстві оборони. Парламент повинен інформуватись про таку діяльність, як і про будь-який інший шлях фінансування сектору безпеки. Особливо актуальні ці питання зараз при війні Україна – росія.

*Приховування оборонних витрат.* Витрати сектору безпеки у галузі пенсійного забезпечення, інфраструктури, транспорту, тощо дуже часто переводяться до бюджетів інших міністерств, таких як соціальної політики, залізничного транспорту та ін. Така практика дає невірний вигляд оборонного бюджету та не сприяє спроможності парламенту та громадськості правильно оцінити справжні оборонні витрати.

*Слабкість ЗМІ.* Багато країн мають слабкі засоби масової інформації (мається на увазі брак компетентності та ресурсів), які не можуть належним чином слідкувати за подіями в сфері безпеки та парламентом, у результаті

чого громадськість позбавлена можливості отримувати найсучаснішу інформацію щодо діяльності своїх обранців та сектор безпеки.

*Занадто мало часу для належної перевірки.* Як було зауважено раніше, брак часу на перевірку оборонного бюджету може негативно позначитись на ефективному парламентському контролі.

*Брак інфраструктури, компетенції та персоналу.* Багатьом парламентам не вистачає інфраструктури, компетенції та персоналу, щоб відповідати всім вимогам, необхідним для забезпечення відповідальності виконавчої влади перед людьми, яким вона слугує.

*Цінність грошей:* забезпечення того, щоб виділені кошти використовувались оптимально, як у відповідності до якісних, так і кількісних показників;

*Ефективність:* встановлення стану досягнення поставлених цілей та виконання завдань;

*Дієвість:* встановлення оптимальності використання ресурсів для досягнення отриманих результатів.

Ревізія бюджету сектору безпеки досить складне завдання для парламенту, воно включає аналіз результатів перевірки сфер які мають, як пряме так і опосередковане відношення до безпеки, тобто: торгівля, промисловість, зв'язок або фінансові угоди. Основною проблемою може стати встановлення зв'язку між відверто непов'язаними сферами діяльності.

Практично, міністерства, які традиційно є ключовими у відношенні до сфери безпеки – оборони, внутрішніх справ, торгівлі, промислової політики, і все більше – зв'язку та фінансів, мають подавати до парламенту повністю укомплектовані документами звіти, пояснюючи, як було витрачено виділені кошти. Для цього можуть використовуватись наступні парламентські механізми: щорічні звіти від департаментів, аналіз парламентськими комітетами кожної фінансової угоди, щорічна перевірка рахунків кожного з міністерств, обговорення в парламенті по кожному міністерству та відомству. До функцій Інспекції також входить перевірка фінансових установ силових структур.

*Людські ресурси та кадрова політика у сфері безпеки*

Військова служба, це вид діяльності, який передбачає наявність специфічних рис у роботі, таких як фізичний ризик, постійні зміни місць дислокації, часті перебування далеко від сімей, тощо. Парламентарії повинні усвідомлювати, що військова служба це не просто «інший вид роботи». Належний менеджмент персоналу, включаючи систему набору, відбору, укомплектування, нагородження та заохочення є вирішальним у

справі розвитку професійного сектору безпеки, відданого демократичним принципам, та поважаючого верховенство права та цивільного сектору.

Що можуть зробити парламентарі при формуванні кадрової політики сектору безпеки? Переконатись у тому, що завдання збройних сил, як і їх кількість відповідають національним економічним ресурсам. Переконатись у тому, що заробітна платня військовослужбовців відповідає економічним можливостям держави, проте, вона повинна бути якомога більш конкурентоспроможною на ринку праці і достатня для забезпечення гідних умов життя. Переконатись у тому, що грошове утримання виплачується регулярно.

Фінансові переваги і привілеї військовослужбовців та їх командирів не повинні бути такими, щоб створити закоренілу зацікавленість та спонукати силові структури до встановлення та підтримання політичного впливу. Інформація про ці привілеї повинна бути загальнодоступною, а також збалансованою з перевагами та привілеями для інших урядових (державних) службовців. Привілеї повинні відповідати специфічним умовам та ризику служби, які виникають під час проведення операцій.

Продовж останніх 35 років, особливо після закінчення Холодної війни, збройні сили багатьох країн стали менше, що спричинило зменшення кількості призовників, необхідних для служби в армії це, в свою чергу, інколи призводило до громадського незадоволення з причин нечесного розповсюдження призовного навантаження. Країни євроатлантичного регіону провели скорочення власних збройних сил, проте країни Африки та Азії, здається, недостатньо використовують сучасні умови для зменшення чисельності своїх армій після Холодної війни.

Збройні сили стають все більш професійними та залежними від високих технологій. Часто необхідна дуже серйозна та глибока підготовка для того, щоб солдати змогли опанувати складні сучасні системи озброєння та методи ведення бойових дій. Оскільки призовники служать в армії протягом не такого й тривалого часу, щоб досконало знати ці системи і методи, армії все більше й більше спираються на професіональних військовослужбовців за контрактом.

Миротворчі завдання вимагають не лише базових військових, але й навичок щодо ведення переговорів, знання іноземних мов, основ військової психології, тощо. Більшість призовників проходять службу протягом надто короткого часу, щоб набути необхідних навичок та досвіду для виконання операцій з підтримання миру в країнах, які пережили конфлікти.

### *Національна політика у сфері озброєнь*

Політика у галузі закупівлі озброєнь, боєприпасів, палива та майна має виходити з «вищих» планів та напрямів політики, таких як концепція національної безпеки або воєнна доктрина. Всі запити щодо нових озброєнь та військової техніки повинні аналізуватись, маючи на увазі їх вплив та доцільність у сфері політики національної безпеки.

Концепція національної безпеки допомагає досягти стабільності у процесі оборонного менеджменту та підвищує передбачуваність, у межах довгого терміну, процесу визначення оборонної політики. Обов'язково, щоб цілі національної політики в галузі оборони відповідали ресурсам, виділеним для сфери оборони, а також необхідно дотримуватись балансу між оборонним сектором та суспільством. Деякі аспекти постачання озброєння і боєприпасів зараз можливі завдяки поставкам їх із країн НАТО, однак це негативно не впливає на загальну теорію національної політики.

У будь-якій розвиненій демократичній країні, процес розробки бюджету взагалі, і закупівля озброєнь особливо, повинні бути прозорі та підзвітні громадськості. В них працює теорія достатності, не робиться зайвих накопичень, оновлюють старі засоби озброєння та боєприпасів, тож разом з тим через необхідність підзвітності громадськості, повинен існувати раціональний зв'язок між політикою, плануванням, бюджетом та закупівлею озброєнь. Це ніде не сприймається на віру. На жаль, у більшості країн парламент має обмежене право голосу у питанні закупівлі зброї, якщо взагалі має.

Парламенти можуть також зіткнутись із притаманними складнощами у підрахунку вартості основних видів озброєнь протягом тривалого періоду часу, що робить країни, які пережили конфлікт, та країни, що розвиваються особливо вразливими для внутрішніх та зовнішніх постачальників озброєння, які зацікавлені у продажу своєї продукції за найкращими цінами та не опікуються вимогами демократичного контролю.

У зв'язку з цим, парламенти зацікавлені у створенні спеціальних комітетів та підкомітетів, які займаються питаннями закупівлі озброєнь. Таким чином, вони можуть покращити прозорість у сфері закупівлі озброєнь та змусити виконавчу владу бути підзвітній людям.

Проблема полягає в тому, що уряди не прагнуть висвітлювати дані щодо наявності та потреби придбання основних видів звичайних озброєнь (літаків, бронетанкової техніки, артилерійських систем, РЛС, ракет та військових кораблів) і навіть менше бажають оприлюднювати наявну кількість та передачі менших за розмірами, видів озброєння (калібром менше 100 мм), які відомі як стрілецька зброя та легкі озброєння.

У процесі закупівлі зброї, ідеальна ситуація, коли уряд співпрацює з парламентом з метою забезпечення того, що амбіційні плани по закупівлі озброєнь не стануть фінансово обтяжливими для держави у майбутньому. Програми по закупівлі озброєнь повинні сприйматись у контексті інших громадських пріоритетів. Таким чином, не лише військові, але й інші пріоритети мають значення під час процесу прийняття рішення. Парламент повинен оцінити вплив та фінансове навантаження закупівлі озброєнь на суспільство.

Рішення щодо систем озброєння – це не лише технічне питання та питання безпеки, але й вибір, на що необхідно витратити гроші, на «зброю чи їжу», і якщо на зброю, то на яку, у яких об'ємах, їх пріоритетність, тощо. Закупівля озброєнь не повинна стати фінансовим тягарем для держави в рамках короткострокової та довгострокової перспективи (включаючи витрати протягом всього терміну використання).

Парламентський контроль повинен забезпечувати баланс між витратами на озброєння та соціальні потреби. Прозорість процесу закупівлі озброєнь, його підзвітність парламенту запобігає корупції, розтраті та використанню громадських коштів не за призначенням. Парламентський та громадський контроль може призвести до зменшення загрози різкого збільшення обсягів закупівлі озброєнь в регіоні.

Принципи належного управління, особливо прозорість, повинні керувати кожним аспектом формування політики, включаючи також і продаж або придбання зброї. Таким чином, існує потреба проаналізувати, які особливі обставини можуть зробити процес прийняття рішення в сфері оборони виключенням та виправдати таємність.

Парламент має можливість впливати на рішення під час усіх етапів процесу закупівлі. Отже, коли уряд повідомляє про потребу заміни або придбання (або пропонує придбати певну кількість систем озброєння), парламент може заперечити або внести поправки до пропозиції, хоча на практиці це трапляється не так часто. Більше всього наміри уряду під час цього процесу обумовлюються чотирма етапами, які обговорюються в парламенті.

Для проектів, вартість яких перевищує 100 мільйонів євро, раніше була розроблена особлива процедура («Великі проекти»), яка передбачає більш детальні та часті звітування парламенту. Типовим прикладом такого проекту є намір уряду Нідерландів взяти участь у фазі розробки Спільного ударного винищувача, наступника американського літака F-16. Також існують деякі інші основні проекти, наприклад аеромобільна бригада, безпілотна авіація, самонавідні снаряди, тощо.

Наприкінці ХХ століття Рада ЄС прийняла резолюцію, яка ввела в дію Кодекс поведінки. Зазначена резолюція була розроблена, щоб запобігти, чи обмежити потік зброї з території країн ЄС до нестабільних регіонів планети, де існує небезпека грубих порушень прав людини та суверенітету держави. Члени ЄС ухвалили це рішення після того, як кілька неурядових організацій тиснули на Раду ЄС продовж багатьох років, щоб змусити її затвердити відповідальну політику в галузі торгівлі озброєннями. Кодекс включає в себе низку переліків небажаних напрямів постачання зброї і систему перевірки та аналізу кінцевого призначення, а також систему обміну інформацією та механізми консультацій щодо надання або відмови у видачі ліцензії на експорт. Вочевидь, що після закінчення бойових дій на території України і налагодження власного виробництва озброєння, встане питання уніфікації видів зброї і відповідно передача чи продаж зразків, що зараз передають Україні. Європейський Кодекс поведінки не має механізмів, щоб змусити країни ЄС дотримуватись його, як і механізму забезпечення відповідальності за недотримання цього кодексу. Таким чином, все залежить від країн з більш жорстким законодавством, щоб обмежити експорт до порушників прав людини, після чого вони можуть тиснути на цих порушників в рамках механізму двосторонніх консультацій. ООН називає всеосяжні економічні санкції «грубим інструментом», однак підтримує їх в сучасних міжнародних умовах. Вони негативно позначаються на сусідніх країнах, а також звичайних людях тих країн, проти яких застосовуються. Таким чином, багато-хто вважає, що потрібні більш розумні санкції, які зосереджуватимуть свою увагу на більш вузьких аспектах. Ембарго на торгівлю зброєю належать до таких видів санкцій, разом з фінансовими ембарго та ембарго на заборону в'їзду до власних країн. Розумні санкції націлені проти режиму та правлячої еліти країни. Проте результати свідчать, що їх дуже важко застосовувати і вони не повністю ефективні. Їх також необхідно переглядати та покращувати.

Наведені питання планується дослідити та опублікувати у наступних наукових працях автора.

## **ВИСНОВКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ ДОСЛІДЖЕНЬ / CONCLUSIONS AND PROSPECTS FOR FURTHER RESEARCH**

1. У статті зроблено спробу розглянути питання ефективного формування і контролю витрат ресурсів у сфері оборони України.

2. Досліджено питання формування структури системи державного управління сектором безпеки, передбачивши: узгодження функцій, повноважень, відповідальності та контролю її ланок; встановлення

зворотного зв'язку з незалежним (неупередженим) контролем параметрів управління; посилення координаційних можливостей РНБОУ із забезпеченням системності і комплексності розроблюваних нею управлінських рішень в секторі безпеки.

3. Проаналізовано законодавче закріплення основних параметрів суб'єктів сектору безпеки відповідно до покладених на них функцій і завдань.

4. Показано ефективність наукового обґрунтування інституційних перетворень і державних управлінських рішень в галузі політики безпеки і оборони.

5. Надано основні принципи вдосконалення нормативно-правової бази демократичного цивільного контролю стосовно.

6. Демократичний цивільний контроль за сектором безпеки є фактором стабільності суспільства та попередження зловживань у цій сфері. У кожній країні він розвивається залежно від національних особливостей та певних історичних традицій.

В Україні демократичний цивільний контроль за сектором безпеки – є динамічна галузь, що досить швидко розвивається.

**Перспективи подальших досліджень.** Вивчення економічних та фінансових рекомендацій для розвитку регіонів і територіальних громад.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ / REFERENCES (TRANSLATED AND TRANSLITERATED)

- [1] Верховна Рада України. (2020, Лип. 17). *Закон № 808-IX «Про оборонні закупівлі»*. {Із змінами, внесеними згідно із Законами № 2526-IX від 16.08.2022 та № 2958-IX від 24.02.2023}. [Електронний ресурс]. Доступно: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/808-20#Text>
- [2] Кабінет Міністрів України. (2021, Берез.03). *Постанова № 363 «Питання оборонних закупівель»*. {Із змінами, внесеними згідно з постановою Кабінету Міністрів України № 1275 від 11.11.2022}. [Електронний ресурс]. Доступно: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/363-2021-%D0%BF#Text>
- [3] Верховна Рада України. (2018, Черв. 21). *Закон № 31 ст. 24 «Про національну безпеку України»*. [Електронний ресурс]. Доступно: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>
- [4] В. П. Горбулін, *Світова гібридна війна: український фронт*. Київ, Україна: НІСД, 2017.
- [5] *Національна безпека України у викликах новітньої історії*, В. І. Шпак, Ред. Київ, Україна: ДП «Експрес-об'ява». 2019.

- [6] Я. М. Казюк, «Теоретичні основи механізму державного управління бюджетними ресурсами», *Статистика України*, № 2(63), с. 20–25, 2014.
- [7] Дж. Шерр, «Трансформація сектора безпеки», *Дзеркало тижня*, № 23, 12–18 черв., 2004.
- [8] Данкан Хіскок, «Цивільний демократичний контроль над сектором безпеки», на *Міжнар. конф. Інтенсифікована співпраця Україна – НАТО: виклики та переваги від приєднання України до Плану дій щодо членства*. МЦПД, 2006.
- [9] В. М. Бегма, *Оборонно-промислові комплекси України та Росії: співробітництво, партнерство, конкуренція*. Київ, Україна: НІУРВ, 1998.
- [10] Я. М. Казюк, «Державне управління системою перерозподілу бюджетних ресурсів в Україні», *Вісник Академії митної служби України. Серія «Державне управління»*, № 1(8), с. 40–48, 2013.
- [11] *Ресурсний потенціал регіону* / авт.-упоряд.: М. К. Орлатий, С. А. Романюк, І. О. Дегтярєва та ін. Київ: НАДУ, 2014.

## **ON THE ISSUE OF EFFECTIVE FORMATION AND CONTROL OF RESOURCE EXPENDITURES IN THE FIELD OF DEFENSE OF UKRAINE**

**Yevgen Lienkov,**

candidate of technical sciences, senior researcher,  
Postgraduate student of the Department of public administration and  
Project Management Educational and Scientific Institute  
of Management and Psychology  
SIHE «University of Educational Management».  
Kyiv, Ukraine.  
[Lenkov85es@gmail.com](mailto:Lenkov85es@gmail.com)

**Abstract.** The article is devoted to the issues of analysis and definition of measures to increase the efficiency of formation and control over the expenditure of resources in the sphere of defense of Ukraine. Some aspects of formation of the structure and in general of the system of public administration of the security sector are investigated, which provides for the functions of coordination, determination of powers for individual bodies of responsibility and control of these units; establishing feedback with independent (impartial) control of management mechanisms and parameters; strengthening the coordination capabilities of the NSDC to ensure the consistency and complexity of management decisions developed by it in the security sector. The effectiveness of scientific

substantiation of institutional transformations and State managerial decisions in the field of security and defense policy is shown. The basic principles of improving the legal framework of democratic civilian control are provided. Democratic civilian control over the security sector is a factor of stability of society and prevention of violations and abuses in this area. It develops depending on national characteristics and certain historical traditions in each country. The necessity of disclosing the basic principles of budgeting in the sphere of defense of Ukraine is shown: preliminary authorization, unity, frequency, specificity, legality, use of a clear structure, comprehensiveness, publicity, consistency and means, and evaluation of results. The principle of analyzing the state of development and possibilities for analyzing budgetary discipline, human resources and capabilities of personnel policy in the sphere of security, and general national policy in the field of armaments is presented. It is concluded that in Ukraine democratic civilian control over the security sector is a dynamic, rapidly developing industry.

**Keywords:** resource; defense; regulation mechanism; budget; cost control; Economic security.

#### **REFERENCES (TRANSLATED AND TRANSLITERATED)**

- [1] Verkhovna Rada Ukrainy. (2020, Lyp. 17). Zakon № 808-IX «Pro oboronni zakupivli». {Iz zminy, vnesenymy zghidno iz Zakonamy № 2526-IX vid 16.08.2022 ta № 2958-IX vid 24.02.2023}. [Elektronnyi resurs]. Dostupno: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/808-20#Text>
- [2] Kabinet Ministriv Ukrainy. (2021, Berez. 03). Postanova № 363 «Pytannia oboronnykh zakupivel». {Iz zminy, vnesenymy zghidno z postanovoiu Kabinetu Ministriv Ukrainy № 1275 vid 11.11.2022}. [Elektronnyi resurs]. Dostupno: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/363-2021-%D0%BF#Text>
- [3] Verkhovna Rada Ukrainy. (2018, Cherv. 21). Zakon № 31 st. 24 «Pro natsionalnu bezpeku Ukrainy». [Elektronnyi resurs]. Dostupno: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>
- [4] V. P. Horbulin, Svitova hibrydna viina: ukrainskyi front. Kyiv, Ukraina: NISD, 2017.
- [5] Natsionalna bezpeka Ukrainy u vyklykakh novitnoi istorii, V. I. Shpak, Red. Kyiv, Ukraina: DP «Ekspres-obiava». 2019.
- [6] Ya. M. Kaziuk, «Teoretychni osnovy mekhanizmu derzhavnoho upravlinnia biudzhethnymy resursamy», Statystyka Ukrainy, № 2(63), s. 20–25, 2014.

[7] Dzh. Sherr, «Transformatsiia sektora bezpeky», Dzerkalo tyzhnia, № 23, 12–18 cherv., 2004.

[8] Dankan Khiskok, «Tsyvilnyi demokratychnyi kontrol nad sektorom bezpeky», na Mizhnar. konf. Intensyfikovana spivpratsia Ukraina – NATO: vyklyky ta perevahy vid pryiednannia Ukrainy do Planu dii shchodo chlenstva. MTsPD, 2006.

[9] V. M. Behma, Oboronno-promyslovi komplekсы Ukrainy ta Rosii: spivrobitnytstvo, partnerstvo, konkurentsii. Kyiv, Ukraina: NIURV, 1998.

[10] Ya. M. Kaziuk, «Derzhavne upravlinnia systemoiu pererozpodilu biudzhetykh resursiv v Ukraini», Visnyk Akademii mytnoi sluzhby Ukrainy. Seriia «Derzhavne upravlinnia», № 1(8), s. 40–48, 2013.

[11] Resursnyi potentsial rehionu / avt.-uporiad.: M. K. Orlaty, S. A. Romaniuk, I. O. Dehtiarova ta in. Kyiv: NADU, 2014.

*Стаття надійшла до редакції  
08 квітня 2023 року*