

УДК 327; 342; 355.02

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2023.04.45>

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ МОДЕЛІ ОПЕРАЦІЙНОГО ВПРОВАДЖЕННЯ МІЖНАРОДНОЇ ДОПОМОГИ УКРАЇНИ

Приполова Л.І.,

*кандидат юридичних наук, старший дослідник,
начальник науково-дослідного відділу правових проблем
у сфері міжнародного співробітництва
науково-дослідного управління проблем ресурсного забезпечення у воєнній сфері,
сфері оборони та військового будівництва
Центру воєнно-стратегічних досліджень
Національний університет оборони України
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-8429-1866>*

Корнієнко В.О.

*кандидат юридичних наук, доцент
старший науковий співробітник науково-дослідного відділу правових проблем
у сфері міжнародного співробітництва
науково-дослідного управління проблем ресурсного забезпечення у воєнній сфері,
сфері оборони та військового будівництва
Центру воєнно-стратегічних досліджень
Національний університет оборони України
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-3202-6013>*

Приполова Л.І., Корнієнко В.О. Організаційно-правові моделі операційного впровадження міжнародної допомоги Україні.

В статті розглянуто нові організаційно-правові формати контролю, оцінки та звітності (підзвітності) здійснення забезпечення сил оборони в межах міжнародної допомоги Україні. Зазначено про позицію зарубіжних партнерів групи "Рамштайн", які працювали над адаптацією американської практики підзвітності до бойового середовища в Україні за допомогою розширених фінансово-правових механізмів звітності та інспекцій на місцях.

Розглянуто особливості та схематично відображено організаційно-правові моделі операційного впровадження міжнародної допомоги Україні, що контролюється USAID (Агентством США з міжнародного розвитку). Акцентовано увагу на тому, що особливістю операційного фінансового впровадження міжнародної допомоги для забезпечення сил оборони України полягає в тому, що USAID надає пряму бюджетну підтримку через механізм Світового банку, який забезпечує найефективніший спосіб швидкої доставки терміново необхідних коштів з високим ступенем звітності. Зворотній контроль (через кінцеві рахунки за призначенням) здійснює міжнародна консалтингова компанія "Deloitte" (одна із чотирьох найбільших у світі аудиторських компаній зі штаб-квартирою в Лондоні) для підтвердження, що міжнародну допомогу від США Україна використовує за призначенням.

Описано та схематично зображено особливості організаційно-правової моделі надання міжнародної

допомоги через інвестування в українську економіку із впровадженням механізмів операційного та правового контролю. А саме, уточнено, що Американська корпорація з фінансування міжнародного розвитку (далі - DFC) співпрацює лише із ретельно перевіреними клієнтами-інвесторами, а інвестиції та усіх потенційних ділових партнерів перевіряють щодо можливих корупційних ризиків за розробленими індивідуальними програмами на основі загальної фінансової звітності. До належного контролю залучаються представники Агентства США з міжнародного розвитку і Міністерством економіки США, які перебувають в Україні, щоб пришвидшити належну перевірку та знайти нові можливості через проект "Advantage Ukraine" ("Конкурентоспроможна економіка України").

Підсумовано, що запровадження та функціонування нових моделей надання міжнародної допомоги із впровадженням механізмів операційного та правового контролю забезпечує багаторівневу систему фінансово-правової підзвітності, що в цілому відповідає вимогам (стандартам) до здійснення забезпечення сил оборони в межах міжнародної допомоги.

Ключові слова: контроль, міжнародна допомога, організаційно-правові моделі, правове регулювання, фінансово-правові механізми.

Prpyolova L.I., Korniienko V.O. Organizational and legal models of operational implementation of international aid to Ukraine.

The article examines the new organizational and legal formats of control, assessment and reporting (accountability) of the provision of defense forces

within the framework of international aid to Ukraine. The position of foreign partners of the «Ramstein» group, who worked on adapting the American practice of accountability to the combat environment in Ukraine with the help of expanded financial and legal reporting mechanisms and field inspections, is noted.

Peculiarities are considered and organizational and legal models of operational implementation of international aid to Ukraine controlled by USAID (US Agency for International Development) are schematically displayed. Attention is focused on the fact that the peculiarity of the operational financial implementation of international aid to support the defense forces of Ukraine is that USAID provides direct budget support through the World Bank mechanism, which provides the most efficient way to quickly deliver urgently needed funds with a high degree of accountability. The reverse control (through the final accounts according to the destination) is carried out by the international consulting company "Deloitte" (one of the four largest audit companies in the world with headquarters in London) to confirm that Ukraine uses the international aid from the USA as intended.

The peculiarities of the organizational and legal model of providing international aid through investment in the Ukrainian economy with the implementation of operational and legal control mechanisms are described and schematically depicted. Namely, it is specified that the American Development Finance Corporation (hereinafter - DFC) cooperates only with carefully verified investor clients, and investments and all potential business partners are checked for possible corruption risks according to developed individual programs based on general financial reporting. Due diligence involves representatives of the US Agency for International Development and the US Department of the Economy, who are in Ukraine to speed up due diligence and find new opportunities through the Advantage Ukraine project.

It was concluded that the introduction and functioning of new models of providing international aid with the implementation of mechanisms of operational and legal control ensures a multi-level system of financial and legal accountability, which generally meets the requirements (standards) for the provision of defense forces within the framework of international aid.

Key words: control, international aid, organizational and legal models, legal regulation, financial and legal mechanisms.

Постановка проблеми. Невід'ємною складовою та запорукою ефективного використання наданої Україні міжнародної допомоги у сфері безпеки, є заходи зі сторони зарубіжних партнерів щодо активного контролю в аспекті її використання. Тому, було напрацьовано відповідне регулювання через розроблення, створення та започаткування нового організаційно-правового формату контролю, оцінки та звітності (підзвітності) здійс-

нення забезпечення сил оборони в межах міжнародної допомоги Україні.

Погоджуємось із тим, що під впливом глобалізаційних процесів у світі поступової популярності набирає зовнішня фінансова допомога, направлена на покращення добробуту населення та економічний розвиток держав. Даний процес набув свого поширення ще в 60-х роках минулого століття та вже на початку XXI ст. почав проходити під егідою реалізації Цілей розвитку тисячоліття, основними результатами співпраці країн з міжнародними фінансовими організаціями у відповідності до яких є трансформація сфер економіки, впровадження новітніх інноваційних технологій, зміни економічного, політичного та соціального характеру та як результат покращення життя населення та подолання бідності [1].

Як зазначають Беззубко Б. та Беззубко Ю. у своїй статті про міжнародну технічну допомогу Україні, існує недостатнє опрацювання як теоретичних, так і практичних питань надання міжнародної допомоги в Україні. Це зумовлює актуальність даної теми, необхідність її подальшого дослідження [2].

Стан опрацювання та аналіз останніх досліджень і публікацій. У ході дослідження проаналізовані наукові публікації, які пов'язані із проблематикою фінансово-правових особливостей надання й використання Україною міжнародної допомоги для сил оборони. Проведено порівняльний аналіз сучасних публікацій досліджень у сфері формування організаційно-правових моделей надання військової допомоги, зокрема таких авторів як: Барановська В.М., Беззубко Б.І., Беззубко Ю.І., Білик В.І., Борисов Д.О., Братко І.В., Голоднова Т.С., Дзиг'а В.В., Зима В.М., Кістерський Л.Л., Липова Т.В., Лойшин А.А., Омельченко А.В., Покрещук О.О., Тронько О.О., Федянович Д.Л., Ясенко С.А. та інші.

Аналіз наукових публікацій за темою дослідження свідчить про активний пошук та запровадження організаційно-правових моделей операційного впровадження здійсненої міжнародної допомоги. Подальшої наукової розвідки потребує проблематика визначення правових засад зарубіжного правового регулювання здійсненої міжнародної допомоги для України.

Мета статті полягає у проведенні аналізу нинішнього стану формування організаційно-правових моделей операційного впровадження використання міжнародної допомоги Україні, а також світових тенденцій та досвіду провідних країн-членів НАТО щодо шляхів здійснення формування ЗСУ в умовах змін форм, методів і засобів ведення бойових дій та збройної боротьби.

Виклад основного матеріалу. Країни-учасники "Рамштайну" з початку повномасштабного вторгнення росії залишаються найбільшим донором військової допомоги Україні. Це і воєнно-технічна, і фінансова, і гуманітарна та консультаційна допомога для забезпечення сил оборони України. Разом

із тим, виникло питання щодо підзвітності за надану міжнародну допомогу. Зарубіжні партнери групи "Рамштайн" працювали над адаптацією американської практики підзвітності до бойового середовища в Україні за допомогою розширених фінансово-правових механізмів звітності та інспекцій на місцях. Ці заходи виходять за рамки попередніх практик і програм, які використовувались в інших міжнародних місіях щодо надання відповідної міжнародної допомоги та контроль за її використанням. Обговорене питання має інституційно-правове підґрунтя для впровадження зарубіжного правового регулювання через розроблення, створення та започаткування нового організаційно-правового формату контролю, оцінки та звітності (підзвітності) здійснення забезпечення сил оборони в межах міжнародної допомоги Україні, а саме через організаційно-правові моделі (схеми) операційного впровадження [3].

Голоднова Т.С., досліджуючи корупційні ризики в питанні залучення міжнародної допомоги у сфері безпеки й оборони України, зазначала, що протягом 2014–2021 рр. Україна від північноамериканських та європейських партнерів отримала допомогу у сфері безпеки й оборони. До основних донорів можна віднести США, Великобританію, Канаду, які передали українській стороні нелетальне озброєння, також надавалась консультативна допомога щодо реформування Збройних Сил України, проводилися навчання окремих підрозділів військових формувань України. Міжнародна допомога у сфері безпеки й оборони для Збройних Сил України й інших військових формувань України залучається переважно у вигляді *гуманітарної допомоги та міжнародної технічної допомоги*. Окрім цього, допомога може залучатися як *благодійна допомога* на основі двостороннього договору. Однак, нормативно-правова база регулює гуманітарну допомогу та міжнародну технічну допомогу у сфері безпеки й оборони для Збройних Сил України й інших військових формувань України [4, с. 38].

До надання допомоги можна віднести і міждержавні домовленості загалом щодо її підтримки, які описувала у своєму дослідженні Зима В.М., адже 8 травня 2022 на саміті країн "Великої сімки" було висловлено повну підтримку України в її боротьбі проти агресії росії. Всі сім країн зобов'язалися надавати Україні військову допомогу, боротися з російською дезінформацією у світі, також G7 будуть допомагати відбудовувати Україну. Відповідно ними було взято зобов'язання поступово відмовлятися від залежності від російської енергії, зокрема шляхом поступового припинення або заборони імпорту російської нафти. Вживати заходів, щоб заборонити або іншим чином не допустити надання ключових послуг, від яких залежить росія, посилювати санкційну кампанію проти фінансових еліт і членів їх сімей. Автором згадано і про прийнятий у травні 2022 році ленд-лізовий закон США для України. На підставі даного закону Уряд України зможе здійснити запит та узгодити отримання без зайвих бюрократичних зволікань від

американських партнерів:

- будь-якої зброї (крім ядерної), системи озброєння, боєприпасів, літаків, кораблів або іншого військового знаряддя;

- будь-якого майна (крім торгових суден), установок, товарів, матеріалів, обладнання, постачання або товарів, що використовуються для здійснення військових продажів;

- будь-якого обладнання, інструментів, матеріалів, постачання або іншого предмету, необхідного для виробництва, обробки, ремонту, обслуговування, зберігання, конструювання, транспортування, експлуатації або використання будь-якого предмета, переліченого вище [5, с. 65].

- будь-якого компоненту або частини будь-якого предмету з вищезазначених.

Крім того, даною програмою передбачено, що Україна може отримати за ленд-лізом: танки третього покоління, бойові машини піхоти зенітно-ракетні комплекси, багатофункціональні легкі винищувачі четвертого покоління тощо. Зауважено, що партнери дають Україні не лише зброю і техніку, але й гроші на купівлю іншого озброєння. Рішення про передачу озброєння приймається за прискореною процедурою. Згідно із законом президент США уповноважує уряд надавати допомогу у тому розмірі, який необхідний. В той же час, програму ленд-лізу будуть виконувати не лише США, але й ключові союзники НАТО [5, с. 65-66].

Омельченко А.В. розкриваючи адміністративно-правові засади використання міжнародної технічної допомоги в Україні визначив МТД як вид зовнішньої економічної допомоги, що відповідно до міжнародних договорів надається у вигляді фінансових та інших ресурсів, робіт і послуг донорами з метою підтримки соціально-економічного розвитку України та Україною, її донорами, іншим державам [6, с. 65].

В аспекті зазначеної проблематики досить цікавим та вартим уваги є досвід американських партнерів щодо впровадження та здійснення контролю за наданою відповідною міжнародною допомогою, при цьому, український Уряд задіяний на паритетній основі у цій підзвітності для вживання надзвичайних заходів щодо відстеження цих коштів. Так, Державний департамент США, за рішенням Уряду США, уповноважив Агентство США з міжнародного розвитку (далі – USAID):

- здійснювати міжнародну допомогу для забезпечення сил оборони України;

- вести контроль за її використанням;

- встановлювати факти корупційної складової ризиків;

- залучати незалежну третю сторону для нагляду (контролю) за використанням міжнародної допомоги наданої для забезпечення сил оборони України [7].

З цієї метою USAID залучило незалежну третю сторону для нагляду за використанням коштів США, що йдуть на підтримку України – Офіс генерально-го інспектора USAID. USAID усвідомлює фундамен-

тальну відповідальність за те, що йому довірено кошти платників податків США. Забезпечення належних фінансово-правових механізмів здійснення міжнародної допомоги та підзвітності за долари платників податків США, які використовуються для задоволення важливих потреб громадян України, є пріоритетом зарубіжних партнерів. Особливістю операційного фінансового впровадження міжнародної допомоги для забезпечення сил оборони України полягає в тому, що USAID надає пряму бюджетну підтримку через механізм Світового банку, який забезпечує найефективніший спосіб швидкої доставки терміново необхідних коштів з високим ступенем звітності. Зворотній контроль (через кінцеві рахунки за призначенням) здійснює міжнародна консалтингова компанія "Deloitte" (одна із чотирьох найбільших у світі аудиторських компаній зі штаб-квартирою в Лондоні) для підтвердження, що міжнародну допомогу від США Україна використовує за призначенням (Рис. 1) [7].

Таке використання в організаційно-правовій моделі (прямої бюджетної підтримки) фінансово-правових механізмів операційного впровадження міжнародної допомоги Україні в цілому здатне забезпечити багаторівневу систему підзвітності.

Заслугує на увагу організаційно-правова модель надання міжнародної допомоги через інвестування в українську економіку із впровадженням механізмів операційного та правового контролю. Так, **Американська корпорація з фінансування міжнародного розвитку (далі - DFC)** співпрацює лише із ретельно перевіреними клієнтами-інвесторами, а інвестиції та усіх потенційних ділових партнерів перевіряють щодо можливих корупційних ризиків за розробленими індивідуальними програмами на основі загальної фінансової звітності. Для цього створюються представницькі команди, які на постійній основі контролюють інвестиції DFC. До належного контролю залучаються представники з Агентства США з міжнародного розвитку і Міністерством економіки США, які перебувають в Україні, щоб пришвидшити належну перевірку та знайти нові можливості через проект "Advantage Ukraine" ("Конкурентоспроможна економіка України") (Рис. 2). Створені команди іноземних профільних фахівців на постійній основі на місцях контролюють використання за призначенням зарубіжні інвестиції [8], зокрема: їх виконавців (українські інвестанти), за рівнями управління, за стандартами (визначені в

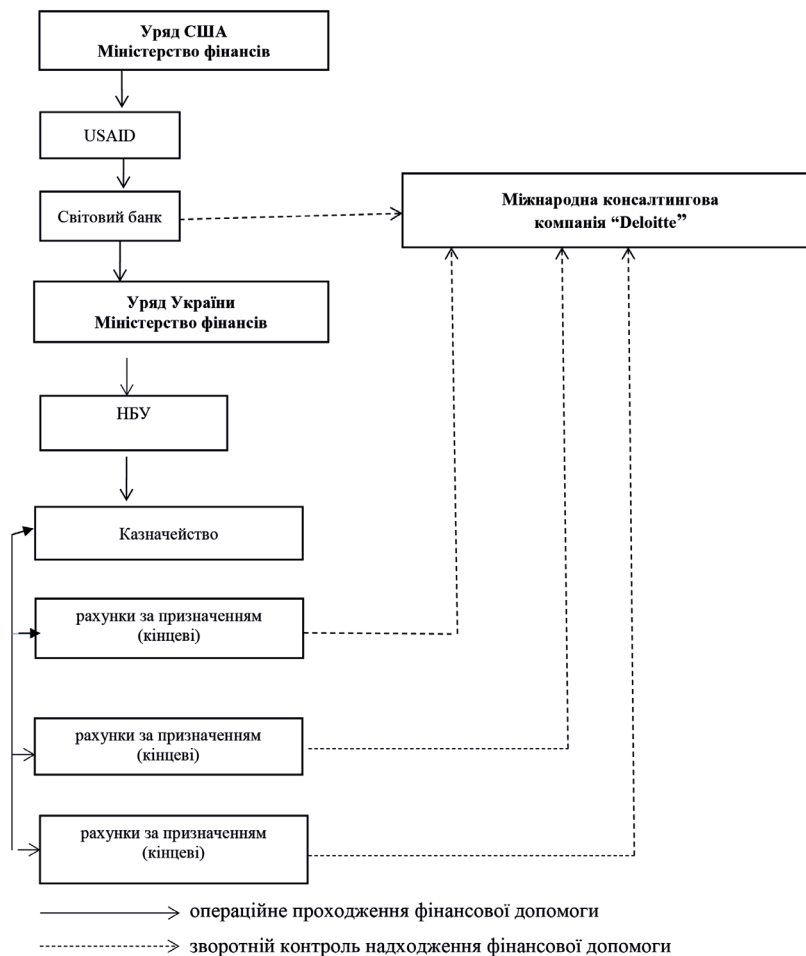


Рис. 1. Організаційно-правова модель операційного впровадження міжнародної допомоги Україні (пряма бюджетна підтримка).

Джерело: складено авторами.

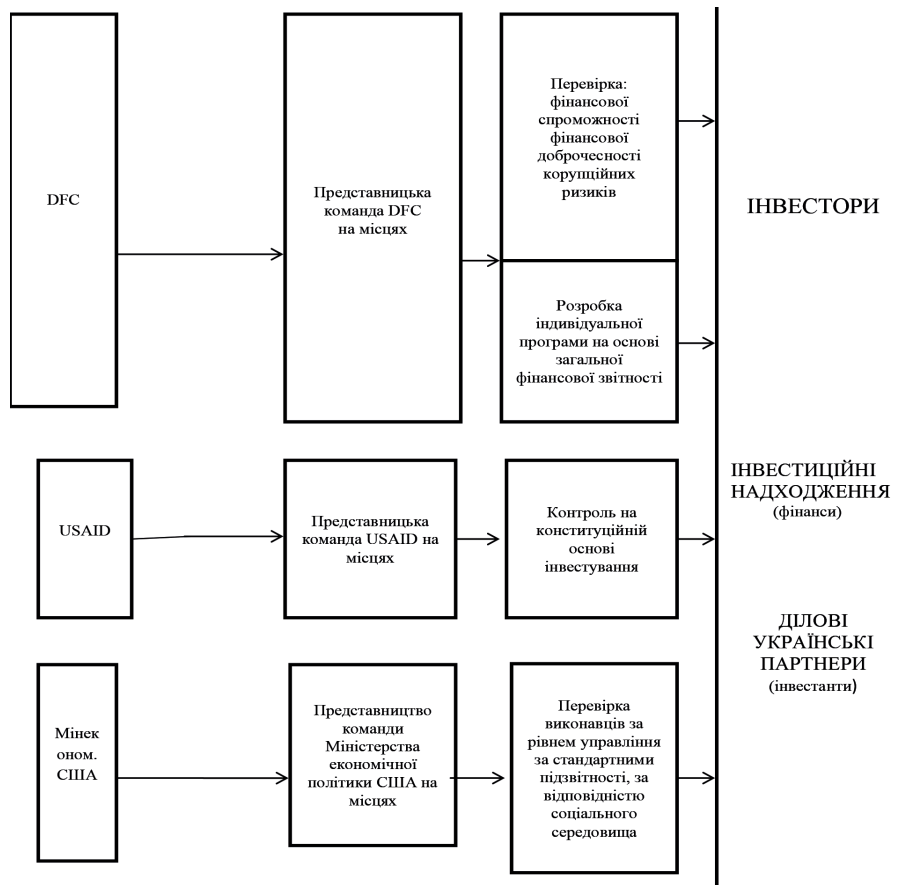


Рис. 2. Організаційно-правова модель операційного впровадження міжнародної допомоги України через інвестиції в українську економіку (за програмою "Advantage Ukraine").

Джерело: складено авторами

програмах інвестування), за відповідністю соціальному середовищу.

Висновки. Запровадження та функціонування нових організаційно-правових моделей надання міжнародної допомоги із впровадженням механізмів операційного та правового контролю забезпечує багаторівневу систему фінансово-правової підзвітності, що в цілому відповідає вимогам (стандартам) до здійснення забезпечення сил оборони в межах міжнародної допомоги. Подальший аналіз започаткованих зарубіжними партнерами фінансово-правових механізмів здійснення забезпечення сил оборони в межах міжнародної допомоги Україні є перспективним для наукових пошуків та нормотворчої діяльності в Україні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Миргород-Карпова В.В. Адміністративно-правовий механізм укладення та виконання міжнародних договорів щодо залучення міжнародної технічної допомоги в Україні. Наукові записки Центральноукраїнського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка. Серія: Право. 2018. Вип. 4. С. 130–136.
2. Беззубко Б., Беззубко Ю. Міжнародна технічна допомога для України. *Галицький економічний вісник*, № 3 (64) 2020. С. 210–216.
3. А. Андрійчук. Хто і як перевіряє використання Україною допомоги США. Пояснюємо, чому це важливо. 14.02.2023. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/dopomoha-ssha-hroshi-zbroya-audyt/32259912.html>.
4. Голоднова Т.С. Корупційні ризики в питанні залучення міжнародної допомоги у сфері безпеки й оборони України. *Нове українське право*. № 5. 2021. С. 37–43.
5. Зима В.М. Міжнародна підтримка України під час російської військової агресії (правові основи регулювання допомоги). *Київський часопис права*. 2022. № 3. С. 62–67.
6. Омельченко А.В. Адміністративно-правові засади використання міжнародної технічної допомоги в Україні. *Правове регулювання економіки*. № 16. 2017. С. 63–71.
7. США хочуть до березня 2023-го запустити систему контролю допомоги Україні – ЗМІ. 14.12.2022. URL: <https://www.eurointegration.com.ua/news/2022/12/14/7152496/>.
8. Контроль використання військової допомоги. До Києва приїхали аудиторі з США – Нуланд. 26.01.2023. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/news-nuland-audytory-ssha-/32241299.html>.