

**ЩОДО ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИПУСКУ ВІЙСЬКОВИХ ОБЛІГАЦІЙ
ВНУТРІШНЬОЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЗИКИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ****ON LEGAL SECURITY OF MILITARY DOMESTIC GOVERNMENT LOAN BONDS
IN CONDITIONS OF MARITIME**

**Петренко Г.О., к. е. н., доцент,
доцент кафедри господарського та адміністративного права
Донецький національний університет імені Василя Стуса**

**Довгань Б.В., студентка III курсу юридичного факультету
Донецький національний університет імені Василя Стуса**

Стаття присвячена аналізу правового забезпечення випуску військових облігацій внутрішньої державної позики в Україні в умовах воєнного стану та пошуку шляхів подальшого вдосконалення відповідної сфери. Встановлено доцільність законодавчого закріплення поняття «військові облігації» для уникнення його множинного трактування та розуміння. Запропоновано тлумачити дефініцію «військові облігації» як різновид облігацій внутрішньої державної позики, кошти від продажу яких спрямовуються на потреби Збройних Сил України, забезпечення оборони та безпеки держави та підтримки функціонування країни в умовах воєнного стану. Наголошено, що основним елементом змісту військових облігацій внутрішньої державної позики є саме мета їх випуску. Узагальнено новації законодавства щодо випуску військових облігацій внутрішньої державної позики, а саме: спрощення окремих вимог щодо перевірки джерел походження готівкових коштів на придбання таких облігацій, спрощення порядку ідентифікації та верифікації при подачі документів на придбання облігацій, а також щодо можливості купівлі військових облігацій Національним банком України. Доведено доцільність таких змін законодавства шляхом аналізу фундаментальних конституційних положень та сутності правової держави. Обґрунтовано ефективність дистанційного придбання військових облігацій. Визначено необхідність розширення програми військових облігацій внутрішньої державної позики на міжнародному рівні.

Підсумовано, що ефективне управління таким інструментом наповнення бюджету, як військові облігації внутрішньої державної позики, дасть змогу Україні залучити нові інвестиції, сприятиме фінансовій стійкості держави в сучасних умовах.

Ключові слова: військові облігації внутрішньої державної позики, випуск, державний бюджет, ідентифікація, верифікація, номінальна вартість.

The article is devoted to the legal support analysis of the military domestic government loan bonds issue in conditions of maritime and the search for ways to further improve the relevant field. The expediency of the "military bonds" concept legislative consolidation is installed to avoid its multiple interpretation and understanding.

It is proposed to interpret the definition of "military bonds" as a type of domestic government bonds, the proceeds of which are directed to the needs of the Armed Forces of Ukraine, defense and security and support the functioning of the country in conditions of maritime. It is emphasized that the main element of the content of military domestic government loan bonds is the purpose of their issuance. The innovations of the legislation on the domestic military bonds issuance are summarized, namely: simplification of certain requirements for verification of sources of cash for the purchase of such bonds, simplification of identification and verification of documents for the purchase of bonds, and the possibility of purchasing military bonds by National Bank of Ukraine.

The expediency of such changes in legislation is proved by analyzing the fundamental constitutional provisions and the essence of the rule of law. The efficiency of remote purchase of military bonds is substantiated. The need to expand the program of military domestic government loan bonds at the international level is identified.

It is concluded that the effective management of such an instrument of filling the budget as military domestic government loan bonds will allow Ukraine to attract new investments, will contribute to the financial stability of the state in modern conditions.

Key words: military domestic government loan bonds, issue, state budget, identification, verification, nominal value.

В умовах повномасштабної війни на території України питання економічної спроможності країни постає досить гостро. Держава потребує значних коштів для підтримки армії, забезпечення оборони та безпеки, відновлення критичної інфраструктури, постачання продуктів харчування тощо. Так, Міністерство фінансів України (далі – Мінфін) зазначає, що пріоритетними напрямками на сьогоднішній день є підтримка виробничих потужностей, забезпечення населення необхідними товарами й послугами та створення міцного тилу для перемог на фронті [1].

Саме тому питання пошуку швидких та оптимальних способів наповнення державного бюджету є актуальним на сьогоднішній день. Одним з них можна вважати випуск військових облігацій внутрішньої державної позики (далі – військові ОВДП), які покликані акумулювати кошти для забезпечення потреб Збройних Сил України та стабілізувати фінанси держави в умовах воєнного стану.

Варто зауважити, що на доктринальному рівні проблематика випуску ОВДП здебільшого розглядається в економічному аспекті. Серед науковців, які досліджували цю сферу, необхідно виділити прізвища Л. Бенч, Т. Богдан, І. Боричевської, В. Кудряшова, К. Куришук, Н. Магвійчук, М. Михайлюк, Т. Сірої, М. Тарасюка, С. Теслюк,

Н. Тимошенко І. Федорович та інших. Натомість питання правового регулювання випуску ОВДП є малодослідженим у науковій літературі, незважаючи на постійні зміни в законодавстві в цьому напрямі.

Саме тому метою роботи є узагальнення правового забезпечення випуску військових ОВДП в Україні в умовах воєнного стану та пошук шляхів подальшого вдосконалення відповідної сфери.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до ч. 3 ст. 16 Закону України «Про ринки капіталу та організовані товарні ринки» ОВДП – це цінні папери, що розміщуються виключно на внутрішніх ринках капіталу і підтверджують зобов'язання України щодо відшкодування пред'явникам цих облігацій їхньої номінальної вартості з виплатою доходу відповідно до умов розміщення облігацій. Номінальна вартість облігацій внутрішньої державної позики України може бути визначена в іноземній валюті [2].

Слід зазначити, що на законодавчому рівні тлумачення поняття «військові ОВДП», як і віднесення їх до різновиду ОВДП, на сьогодні відсутні. Загалом ця дефініція зустрічається в Постановах Кабінету Міністрів України (далі – КМУ), а саме «Про випуск облігацій внутрішньої

державної позики «Військові облигації») № 101 та «Про випуск облигацій внутрішньої державної позики «Військові облигації») № 156 [3–4], поява яких була зумовлена початком воєнних дій на території України та, як наслідок, необхідністю наповнення державного бюджету для підтримки економіки та протистояння агресору.

Подібної позиції щодо мети випуску військових облигацій дотримуються Л. Бенч, М. Михайлюк, Т. Сіра. Стосовно Постанови КМУ № 101 науковці зазначають, що в умовах нестабільного економічного стану, який пов'язаний з негативними наслідками війни на Сході України, інфляції та банківської кризи, загальна сума державного та гарантованого державою внутрішнього та зовнішнього боргу постійно зростає. Причинами цього, зокрема, є збільшення витрат на оборону; знецінення гривні щодо курсу іноземних валют, в яких здійснюється запозичення [5, с. 330].

З наведеного випливає, що іменування «військові» обумовлено саме метою випуску таких облигацій. Тому можна сформулювати визначення військових ОВДП, як різновид облигацій внутрішньої державної позики, кошти від продажу яких спрямовуються на потреби Збройних Сил України, забезпечення оборони та безпеки держави та підтримки функціонування країни в умовах воєнного стану.

Слід додати, що нормативне закріплення поняття «військові ОВДП» або «військові облигації» є необхідним для уникнення його множинного трактування та розуміння, беручи до уваги той факт, що в підзаконних актах уряду неодноразово зустрічається подібний термін.

Варто зазначити, що на сьогодні Постановою КМУ № 156 передбачається здійснення державних внутрішніх запозичень в обсязі 400 млрд гривень шляхом поетапного випуску ОВДП «Військові облигації», номінальною вартістю однієї облигації – 1000 гривень, купонним періодом – один рік, ставкою доходу – 11 відсотків річних та строком обігу – до 15 років. Відтак, за офіційними даними Національного банку України (далі – НБУ), станом на 29 березня 2022 р. за результатами п'яти проведених аукціонів (які проходять кожного тижня, починаючи з 1 березня 2022 р.) Міністерство фінансів України змогло залучити до Державного бюджету 29,3 млрд грн і близько 12 млн дол. США. Власниками військових ОВДП на суму майже 4,5 млрд грн та приблизно 1,6 млн дол. США стали понад 3000 фізичних та юридичних осіб [6]. Такі результати аукціонів також підтверджуються статистичною інформацією, офіційно оприлюдненою КМУ [7]. До речі, у 2014 р. уряду вдалося залучити до державного бюджету 23,1 млн грн, що на той час значно зміцнило економічну ситуацію в державі [8]. Наведені дані свідчать про ефективність використання такого інструменту як випуск військових ОВДП в аспекті максимально швидкого наповнення державного бюджету, що також підтверджується й попереднім позитивним досвідом.

Однак, слід зауважити, що випуск військових облигацій у 2022 р. має свою специфіку. Відтак, на сьогодні ця процедура супроводжується спрощенням окремих вимог щодо перевірки джерел походження готівкових коштів у разі проведення банками фінансових операцій, спрямованих на придбання військових ОВДП згідно з п. 1 Постанови Правління НБУ «Про особливості виконання окремих вимог законодавства у сфері фінансового моніторингу, валютного нагляду, нагляду з питань реалізації і моніторингу ефективності персональних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій) протягом дії воєнного стану» № 60 [9]. Це нововведення теж стосується внесків, спрямованих на підтримку Збройних Сил України, а також операцій із зарахування коштів благодійної допомоги, спрямованої для забезпечення підтримки найуразливіших категорій населення. Передусім мова йде про перевірки, спрямовані на запобігання та про-

тидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом.

Серед переваг такого нововведення слід виділити: 1) економію часу, який мав би витрачатися на здійснення перевірок, враховуючи значну кількість переказів на рахунок НБУ; 2) економію ресурсного потенціалу працівників НБУ; 3) можливість притоку більшого капіталу, у тому числі й від тих осіб, які за умови проведення перевірок не могли б здійснювати перекази.

На противагу виокремленим перевагам виникає ряд проблемних питань щодо такої нормативної ініціативи НБУ, передусім стосовно того, чи не суперечить скасування перевірки джерел походження готівкових коштів основним принципам запобігання та протидії легалізації доходів, отриманих злочинним шляхом, а саме, пріоритетності захисту законних інтересів громадян, суспільства і держави від шкоди, заподіяної внаслідок легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом та надання пріоритету заходам із запобігання легалізації таких доходів згідно з п.п. 1, 2 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» [10].

Так, аналіз фундаментальних правових постулатів, закріплених в Конституції України, дає підстави стверджувати, що відповідні принципи не порушуються, а саме відповідно до ст. 1 Основного закону Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава [11]. При цьому, Т. Биркович та О. Кабанець, розділяючи думки Ю. Шемшученка, наголошують, що соціальна держава визнає людину найвищою соціальною цінністю, гарантує її гідність, надає соціальну допомогу індивідам, що її потребують, з метою забезпечення кожному гідного рівня життя, розподіляє економічні блага відповідно до принципу соціальної справедливості й своє призначення вбачає у забезпеченні громадянського миру і злагоди в суспільстві [12, с. 119–120]. Автори додають, що не випадково класична філософсько-правова думка виходить із можливості встановлення таких відносин між людиною й державою, за яких: по-перше, джерелом права вважається особистість, а не держава; по-друге, змінюється уявлення про співвідношення між державою і законом, від звичної формули «закон є інструментом державної влади» здійснюється перехід до принципу «держава є інструментом закону»; по-третє, визнається, що держава стає правовою в силу того, що не суперечить і не порушує права людини, а зміцнює і захищає їх [12, с. 122].

З цього випливає, що закони покликані захищати права і свободи людини й відповідно до ст. 3 Конституції України людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Отже, якщо виникають умови, за яких для забезпечення фундаментальних прав людини необхідно змінити певні норми законодавства, то такі зміни слід вважати виправданими.

Саме тому, якщо для максимально швидкого наповнення державного бюджету, що веде за собою в тому числі й посилення фінансового забезпечення Збройних Сил України та, як результат, сприяє збереженню нації та цілісності і незалежності держави в цілому, доцільним є зміна положень законодавства в частині протидії легалізації доходів, то в умовах воєнного стану на всій території України відповідна зміна є доречною. В інакшому разі порушується сутність існування правової держави.

Аналіз інших нововведень, передбачених вищезазначеною Постановою Правління НБУ, свідчить також про спрощення порядку ідентифікації та верифікації при подачі документів на придбання військових ОВДП як для фізичних осіб-резидентів України, які постійно про-

живають або тимчасово перебувають за межами України, так і для фізичних осіб-нерезидентів (крім резидентів Російської Федерації / Республіки Білорусі). Передусім спрощення полягають у можливості подати копії необхідних документів та відомостей для придбання військових облигацій дистанційно; у скасуванні відеоверифікації особи, а також у встановленні приналежності отриманих копій документів від таких осіб шляхом проведення відеозв'язку).

Усі інші заходи у сфері фінансового моніторингу здійснюються банками під час обслуговування клієнтів, але до проведення фінансової операції з відшкодування номінальної вартості ОВДП «Військові облигації» з виплатою доходу відповідно до умов розміщення облигацій. Також підвищено ліміт для спрощених моделей верифікації з 40 тисяч гривень до 400 тисяч гривень на місяць. Всі інші умови для спрощених моделей ідентифікації та верифікації залишилися без змін [13].

Варто зазначити, що можливість придбати військові ОВДП за спрощеною процедурою та, що важливо, дистанційно (онлайн), надзвичайно актуальна в умовах сьогодення, особливо для громадян України, які постійно проживають або тимчасово перебувають поза межами території України. Так, низка банків-первинних дилерів, як і ліцензованих брокерів, надають можливість придбати військові ОВДП через мобільний додаток.

Необхідно наголосити, що процедура залучення іноземного капіталу в країну можлива завдяки постійному функціонуванню «лінку» з міжнародним депозитарієм Clearstream, який співпрацює з НБУ з 27 травня 2019 р. Проведення розрахунків через відповідну систему гарантує їх відповідність міжнародним стандартам і зменшує витрати інвесторів на проведення таких операцій, що сприяє приходу на український ринок ОВДП іноземних інвесторів [14].

Однак, варто додати, що покупцями військових облигацій є не лише зазначені вище суб'єкти, а також і сам НБУ, що є ще однією новацією в правовому регулюванні обігу ОВДП. Згідно з Постановою Правління НБУ «Про здійснення купівлі облигацій внутрішньої державної позики «Військові облигації» у період дії воєнного стану» № 43 НБУ за зверненням Мінфіну може здійснювати купівлю військових ОВДП. Обсяги купівлі погоджуються Правлінням НБУ з урахуванням ситуації на фінансовому ринку та стану державних фінансів [15]. Тобто, до закінчення воєнного стану на території України НБУ може надавати кредити державі шляхом купівлі таких облигацій. Зважаючи на це, парламент вніс відповідні зміни до законодавства, а саме про тимчасове припинення дії ст. 54 Закону України «Про Національний банк України» щодо заборони надавати кредити державі [16].

Такий законодавчий крок досить ризикований, адже може призвести до інфляції, однак у Пояснювальній записці до Закону «Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо особливостей оподаткування та подання звітності у період дії воєнного стану» № 2118-IX, яким було внесено відповідні зміни до законодавства, потреба таких новацій пояснюється наступним чином: прийняття Проекту Закону дозволить підвищити необхідне забезпечення

військових і правоохоронних підрозділів у відбитті збройного нападу Російської Федерації [17].

Експертна думка щодо кредитування держави коштами НБУ радника Міністра фінансів України В. Ломаковича підтверджує необхідність внесення відповідних змін і полягає в тому, що купівля ОВДП Нацбанком є виправданою на фоні російської агресії та буде сприяти фінансуванню сектору оборони і налагодженню адекватної роботи казначейства [18].

При цьому, асоційований експерт в CASE Україна, экс-заступник голови департаменту НБУ Є. Дубогриз визначає, що непряме кредитування держави зі сторони Нацбанку триває з моменту запровадження довгострокового рефінансування банків. Відтак, НБУ виділяє банкам кошти з метою підтримки їхньої ліквідності, ці ресурси йдуть на купівлю ОВДП, і таким чином наповнюють державний бюджет [19].

У правовій площині така процедура є абсолютно виправданою, адже в ст. 25 Закону України «Про Національний банк України» передбачено проведення грошово-кредитної політики шляхом застосування рефінансування банків. Й, враховуючи вищевказаний аналіз, можна констатувати, що відповідні законодавчі зміни цілком виправдані в умовах війни, що витікає із сутності правової держави, якою, як де-юре, так і де-факто, є Україна.

Беручи до уваги необхідність максимального залучення ресурсів в Україну, доцільним є також випуск облигацій і для так званої української діаспори. Треба зауважити, що цей інструмент наповнення державного бюджету був вдало апробований багатьма державами світу. До прикладу, уряд Індії тричі (у 1991, 1998 та 2000 рр.) випускав облигації для емігрантів Індії на 1,6, 4,2 та 5,5 млрд дол. США відповідно. Подібний досвід мають Філіппіни, Шрі-Ланка, Кенія, Ефіопія, Непал, Гана та інші країни із різним ступенем успішності [20, с. 67; 21, с. 107].

Станом на сьогодні Україна лише планує розширити розпочату програму продажу військових облигацій шляхом їх випуску на міжнародні ринки капіталу, в тому числі для діаспори, щоб збільшити свою поточну програму ОВДП на міжнародному рівні [22].

Висновки. За результатами проведеного дослідження варто підсумувати наступне: запропоновано тлумачити дефініції «військові облигації» як різновид облигацій внутрішньої державної позики, кошти від продажу яких спрямовуються на потреби Збройних Сил України, забезпечення оборони та безпеки держави та підтримки функціонування країни в умовах воєнного стану; доведено доцільність змін діючого законодавства в питаннях спрощення окремих вимог щодо перевірки джерел походження готівкових коштів та порядку ідентифікації і верифікації при подачі документів на придбання облигацій, можливості купівлі військових облигацій Нацбанком; обґрунтовано ефективність дистанційної купівлі військових облигацій, а також визначено необхідність розширення програми військових ОВДП на міжнародному рівні.

Таким чином, ефективне управління таким інструментом наповнення бюджету, як військові ОВДП, дасть змогу Україні залучити нові інвестиції та сприятиме фінансовій стійкості держави та, як наслідок, прискоренню перемоги у війні з агресором.

ЛІТЕРАТУРА

1. Уряд забезпечить стабільну роботу виробників харчових продуктів під час війни. *Урядовий портал*. URL: <https://cutt.ly/RD4HLWK> (дата звернення: 28.03.2022).
2. Про ринки капіталу та організовані товарні ринки : Закон України від 23 лютого 2006 р. № 3480-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 31. Ст. 268 (із змінами).
3. Про випуск облигацій внутрішньої державної позики «Військові облигації» від 1 квітня 2014 р. № 101. *Верховна Рада України*. URL: <https://cutt.ly/iD4Za7y> (дата звернення: 28.03.2022).
4. Про випуск облигацій внутрішньої державної позики «Військові облигації» : Постанова Кабінету Міністрів України від 25 лютого 2022 р. № 156. *Верховна Рада України*. URL: <https://cutt.ly/HD4LsXu> (дата звернення: 28.03.2022).
5. Бенч Л., Михайлюк М., Сіра Т. Проблематика залучення фізичних осіб на ринок державних позик в Україні. *Бізнесінформ*. 2020. № 4. С. 328–333.

6. За минулий тиждень більше тисячі громадян та представників бізнесу стали власниками військових ОВДП – депозитарій НБУ. *Національний банк України*.
7. Оголошення та результати аукціонів. *Міністерство фінансів України*. URL: <https://cutt.ly/ZD4X6D2> (дата звернення: 03.04.2022).
8. Бюджет України заробив 23,1 мільйона від продажу «військових» облігацій. *Економічна правда*. URL: <https://cutt.ly/wD4CWRe> (дата звернення: 04.04.2022).
9. Про особливості виконання окремих вимог законодавства у сфері фінансового моніторингу, валютного нагляду, нагляду з питань реалізації і моніторингу ефективності персональних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій) протягом дії воєнного стану : Постанова Правління НБУ від 23 березня 2022 р. № 60. *Верховна рада України*. URL: <https://cutt.ly/sD4BRyO> (дата звернення: 01.04.2022).
10. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення : Закон України від 6 грудня 2019 р. № 361-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2020. № 25. Ст. 171.
11. Конституція України: від 28 червня 1996 р., № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141 (із змінами).
12. Биркович Т., Кабанець О. Правова держава як невід’ємна складова захисту прав людини. *Міжнародні відносини: теоретико-практичні аспекти*. 2019. Вип. 4. С. 116–128.
13. Спрощено порядок ідентифікації та верифікації покупців військових облігацій та зупинено здійснення виїзних перевірок з фінмоніторингу на період дії воєнного стану. *Національний банк України*. URL: <https://cutt.ly/GD41ooF> (дата звернення: 01.04.2022).
14. Оновлено: Clearstream приєднає Україну до своєї мережі 27 травня. *Національний банк України*. URL: <https://cutt.ly/zD41kag> (дата звернення: 01.04.2022).
15. Про здійснення купівлі облігацій внутрішньої державної позики «Військові облігації» у період дії воєнного стану : Постанова правління НБУ від 08 березня 2022 р. № 43. *Національний банк України*. URL: <https://cutt.ly/0D40tlv> (дата звернення: 02.04.2022).
16. Про Національний банк України: Закон України від 20 травня 1999 р. № 679-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 29. Ст. 238 (із змінами).
17. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо дії норм на період дії воєнного стану». *Верховна Рада України*. URL: <https://cutt.ly/ID42bTD> (дата звернення: 02.04.2022).
18. НБУ не купує облігацій внутрішньої державної позики, як це робив в 2014–15 році. *Gorshenin Institute*. URL: <https://cutt.ly/jD426Ki> (дата звернення: 02.04.2022).
19. Чи кредитує уряд Національний банк? Спойлер: скоріше так, ніж ні. *Економічна правда*. URL: <https://cutt.ly/iD49kGs> (дата звернення: 02.04.2022).
20. Бунік Ю. Роль облігацій діаспори для країн, що розвиваються. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка*. 2015. С. 66–70.
21. Ключник Л. Потенціал використання міграційного капіталу як ресурсу розвитку економіки регіону. *Регіональна економіка*. 2018. Вип. № 4. С. 103–109.
22. Україна має намір запропонувати військові облігації зарубіжній діаспорі. *РБК-Україна*. URL: <https://cutt.ly/RD43O3c> (дата звернення: 02.04.2022).