

Актуальна тема номера:
“ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЕКОНОМІКИ ВІЙНИ
ТА ПОВОЄННОГО ВІДНОВЛЕННЯ УКРАЇНИ
(ЗАВЕРШЕННЯ)”

DOI: 10.33498/Юш-2023-10-009

*I. Економіка війни та повоєнне відновлення економіки України:
виклики й особливості правового регулювання*



Олег Подцерковний

доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент НАПрН України,
завідувач кафедри господарського права і процесу
Національного університету “Одеська юридична академія”
(Одеса, Україна)
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-1095-3481>
Researcher ID: D-8877-2019
opp@ukr.net

УДК 346.34:338.245.2

**ЩОДО ТРАНСФОРМАЦІЇ ДОГОВІРНИХ
ТА ОРГАНІЗАЦІЙНИХ ЗАСОБІВ
ДЕРЖАВНОЇ ЕКОНОМІЧНОЇ ПОЛІТИКИ ВОЄННОГО ЧАСУ**

АНОТАЦІЯ. У статті розглядаються першочергові заходи щодо вдосконалення державної економічної політики у сфері укладання і виконання державних оборонних контрактів під час війни.

Метою статті є визначення перспективних напрямів узгодження договірних та організаційних засобів державної економічної політики воєнного часу задля збільшення виробництва і поставок силами оборони продукції воєнного та суміжного призначення.

Встановлено, що невизначена у часі тривалість російсько-української війни вимагає переведення економіки на мобілізаційні рейки та побудови раціональної моделі договірних відносин держави з суб'єктами господарювання при задоволенні державних оборонних потреб.

Запропоновані напрями перегляду механізмів державного контактування продукції оборонного призначення з урахуванням досвіду США та Великої Британії часів Другої світової війни щодо “вартість плюс” контрактів (*“cost-plus contracts”*) і “вартість плюс фіксована винагорода” контрактів (*cost-plus-fixed-fee contracts*), що створюють зацікавленість бізнесу у прискореному виробництві зброї, боєприпасів і супутньої продукції.

Зроблено висновок, що трансформація системи оборонних замовлень повинна передбачати поєднання договірних та організаційних засобів сприяння виконанню державних оборонних контрактів. Це вимагає розширення обов'язків державних замовників щодо охорони виробництв і надання виконавцям державних оборонних

© Олег Подцерковний, 2023

контрактів підземних сховищ, централізованого трансферу технологій, державного сприяння закупівлі сировини, координації ланцюгів поставок, усунення митних перешкод, сертифікації та дозволів, створення інфраструктури контролю якості тощо. Для реалізації цих ідей запропоновано поширити положення Господарського кодексу України в частині організаційної складової договорів контрактації на державні оборонні замовлення.

Обґрунтовано, що декодифікація, запропонована законопроектом № 6013 “Про особливості регулювання підприємницької діяльності окремих видів юридичних осіб та їх об’єднань у перехідний період”, прямо суперечить потребам реалізації державних оборонних контрактів, послаблюючи роль держави в економіці та провокуючи економічну нестабільність.

Спроможність господарського законодавства забезпечувати потреби воєнної економіки визначена такою, що потребує посилення, зокрема і через повернення до виключеного у 2005 р. із Господарського кодексу України інституту державних завдань, які мають стати обов’язковими для підприємств усіх форм власності у період воєнного стану. Адже це здатне спрямувати державну економічну політику під час війни на посилення обороноздатності й ефективності використання обмежених ресурсів.

Ключові слова: воєнна економіка; державні оборонні контракти; оборонне замовлення; виробництві боєприпасів; господарське законодавство.

Російсько-українська війна обумовлює потребу вироблення дієвих державних заходів щодо зміцнення обороноздатності та масштабного переведення економіки на воєнні рейки. Останнього можна було б уникнути, якщо б ішлося про обмежений воєнний конфлікт. Але триваючі вже понад рік бойові дії та відсутність прогнозованих термінів завершення війни, фактична існуюча непередбачуваність подальшої ескалації, надзвичайні ризики зміни західної політики підтримки України об’єктивно вимагають побудови економіки мобілізаційного типу. Це означає спрямування основних виробничих потужностей підприємств і державних фінансів на забезпечення Збройних Сил України (далі – ЗСУ) усім необхідним – від боєприпасів до військового однострою, підтримки життєдіяльності громад в умовах руйнувань і ризиків ракетних нападів, вирішення завдань мобілізаційної підготовки війська та забезпечення логістики військового господарства.

На жаль, реалізація цих завдань ускладнена тим, що в Україні не затверджена стратегія державної економічної політики на період війни, не створено спеціальних міжвідомчих органів для реалізації завдань держави у воєнний час. Натомість створено Державне агентство відновлення та розвитку інфраструктури України, державні органи поспіхом формують і презентують плани відновлення України. Це демонструє певну недооцінку ситуації, коли в основі економічного планування воєнного часу не береться до уваги вірогідність довгострокового воєнного протистояння та потреби масштабної переорієнтації економіки на цілі можливого тривалого протистояння агресії. Така недооцінка слабо узго-

джується з досвідом, наприклад, воєнних економік Великої Британії та США часів Другої світової війни. Завданням юридичної науки у цьому аспекті стає розробка перспективних правових засобів, що здатні забезпечити трансформацію економічної політики України відповідно до реалій війни.

Дослідження ринкової економіки воєнного часу здійснювали різні вчені, серед яких Дж. М. Кейнс, М. Харрісон¹, Л. Охініан², Дж. К. Гелбрейт³, А. С. Мілвард⁴, Д. Шонмейкер⁵ та ін. Водночас завдяки тривалому періоду мирного співіснування народів Європи відповідні дослідження мали переважно історичний, а не практичний характер. Російсько-українська війна знову поставила на порядок денний питання побудови воєнної економіки. Серед цих питань важливим стає визначення раціональної моделі договірних відносин, спрямованих на опосередкування державних заходів щодо переведення економіки на мобілізаційні рейки.

Метою дослідження є визначення перспективних напрямів узгодження договірних та організаційних засобів державної економічної політики воєнного часу задля збільшення виробництва і поставок збройним силам продукції оборонного призначення.

Економіка воєнного типу, незважаючи на збереження елементів ринкових відносин, істотно відрізняється від економіки мирного часу.

У Великій Британії часів Другої світової війни державна економічна політика набула вагомих адміністративних рис. Адже країна, особливо в її перший період, опинилася в транспортній облозі, була піддана значним руйнуванням, потерпала від розривання виробничих ланцюгів, загибелі працівників та інших жахів безпосередньої агресії нацистської Німеччини. Саме під тиском цих обставин, що дуже нагадують умови, в яких опинилася економіка України в 2022–2023 рр., Велика Британія у 1939–1945 рр. була вимушена запровадити жорстке державне регулювання галузей економіки, що супроводжувалося прямим регулюванням фінансової, виробничої, продовольчої, трудової та інших сфер суспільних відносин. Дослідники відзначають, що

під час мобілізації у Другій світовій війні Велика Британія була перетворена з переважно вільної ринкової економіки на планову економіку. Збіль-

¹ Mark Harrison (ed), *The Economics of World War II: Six Great Powers in International Comparison* (Cambridge University Press 1998) 307.

² Lee Ohanian, 'The Macroeconomic Effects of War Finance in the United States: World War II and the Korean War' [1997] 87 (1) *American Economic Review* 23–40.

³ James Galbraith, 'The Meaning of a War Economy' [2001] 44 (6) *Challenge* 5–12.

⁴ Alan S. Milward, *War Economy and Society 1939–1945* (Berkeley Calif 1979) 395.

⁵ Stephen N Broadberry, Mark Harrison (ed), *The Economics of the Second World War: Seventy-Five Years On* (CEPR Press 2020) <<https://econpapers.repec.org/bookchap/cprebooks/p326.htm>> (accessed: 20.03.2023).

шення державного контролю над економікою було необхідним для подальшого ведення війни⁶.

Методологічний фундамент воєнної економіки Великої Британії часів Другої світової війни багато у чому ґрунтувався на працях відомого економіста Дж. Менарда Кейнса, а саме на “Як платити за війну”⁷. В основі цього підходу, зокрема: повна зайнятість населення, направлення всіх ресурсів на збільшення виробництва, зменшення приватного споживання та перенаправлення ресурсів на військові потреби, жорсткий контроль інфляції та цін.

Уряд Великої Британії запровадив схеми заощаджень, які допомогли зменшити попит на витратні матеріали. Державний контроль за економікою забезпечував ефективне задоволення зростання попиту на виробництво. Необхідно було також контролювати інфляційний тиск, який супроводжував війну, для підтримки стабільного існування суспільства. Вплив держави був очевидним у плануванні, прямому контролі промисловості, розподілі ресурсів, субсидіях і нормуванні. Уряд контролював фабрики королівських ордонансів, які виробляли боєприпаси, і на початку війни взяв під контроль залізниці та порти. Міністерство військового транспорту взяло на себе далекі автомобільні перевезення, хоча загалом виробництво залишилося у приватних руках. Втручання держави полягало у жорсткому плануванні, прямому контролі промисловості, розподілі ресурсів, субсидіях і нормуванні⁸.

Уряд США у цей період також був змушений вжити безпрецедентно суворі заходи для мобілізації економіки. Економіка США по суті стала економікою воєнного сприяння, максимально орієнтованою на потреби виконання оборонних замовлення та забезпечення збройних сил, що природньо відображало здатність загальноринкових механізмів за гнучкої державної підтримки безперешкодно виконувати основні функції виробництва в умовах війни. Крім колосального збільшення податкових надходжень, Федеральна резервна система США проводила емісії для безпосереднього придбання державних боргових цінних паперів, а також утримувала відсоткові ставки на низькому рівні, щоб мінімізувати витрати на обслуговування державного боргу⁹. З метою забезпечення швидких і стабільних поставок уряд США перейшов від тендерних контрактів до прямих переговорів. Щоб знизити ризик інвестицій під час війни для бізнесу, уряд використовував контракти, що передбачають

⁶ Economy and the Second World War: Control of industry and production (The Cabinet Papers: UK National Archives) <<https://www.nationalarchives.gov.uk/cabinetpapers/themes/control-industry-production.htm>> (accessed: 20.03.2023).

⁷ F A Hayek, ‘Review of How to Pay for the War., by J. M. Keynes’ [1940] 50 (198/199) The Economic Journal 321–326. <https://doi.org/10.2307/2226138>.

⁸ Economy and the Second World War: Control of industry and production (n 6).

⁹ Ohanian (n 2) 23–40.

оплату виробничих витрат плюс премії (*cost-plus contracts*). Уряд віддавав великі, складні замовлення великим фірмам, оскільки вони мали більше організаційного капіталу та з більшою імовірністю могли виготовити продукцію¹⁰.

Навіть поверхневий погляд на ці заходи переконує у тому, що стратегія державної економічної політики під час війни потребує прямого державного втручання в економічні процеси.

Економічна та правова політика української влади першого року широкомасштабної війни з московським агресором виявила численні економіко-правові коливання та відсутність прогнозованого вектору розвитку, який би ураховував усі складнощі війни. Зокрема, отримала поширення хибна думка податкових послаблень: 'державна має адаптувати податкове навантаження і податкові правила до воєнних умов, для сприяння виживанню бізнесу в умовах війни'¹¹. Після введення воєнного стану в Україні не лише були істотно зменшені податки, а й лібералізувалися трудові відносини, вводилося та скасовувалося державне регулювання цін на паливо, із 3 червня було різко підвищено облікову ставку Національного банку України до 25 %. Проводиться приватизація портів, винних заводів та інших державних підприємств. Тобто маємо вектори розбудови бізнесу, слабко орієнтовані на економіку мобілізаційного типу. Ігнорується розумне безпекове припущення про ризики скорочення західних поставок відповідної оборонної продукції та фінансування. Недотичному до теми війни досліднику такі заходи скоріше нагадали б створення інвестиційно привабливої економіки, ніж підпорядкування її потребам забезпечення фронту. Водночас інвестиційна привабливість економіки під час війни є неможливою по суті. Радикальне збільшення оборонного замовлення наприкінці 2022 р. не повною мірою виправляє цю ситуацію, позаяк договірні форми й організаційна інфраструктура виконання контрактів не дають змоги чітко прогнозувати системні зміни у побудові економіки мобілізаційного типу.

Такий висновок впливає з порівняння стану вітчизняного регулювання відповідних відносин із заходами, вжитими урядами США та Великої Британії часів Другої світової війни для досягнення завдання прискореної переорієнтації економіки, поселень і приватних бізнесів на забезпечення потреб воєнного господарства. Перехід до такої економічної стратегії набагато складніший, ніж просте збільшення витрат на оборону та закупівлю військового обладнання, зброї та боєприпасів. Ідеться

¹⁰ Ю Городниченко, 'Воєнна економіка. П'ять уроків Другої світової для України' (*NV.ua*, 28.04.2022) <<https://nv.ua/ukr/opinion/rosiya-vede-viynu-na-visnazhennya-do-chogo-gotuvatisya-ukrajini-novini-ukrajini-50237566.html>> (дата звернення: 20.03.2023).

¹¹ Д Оносовський, 'Податки під час війни: що змінилося для бізнесу' (*Ligazakon*, 17.05.2022) <https://biz.ligazakon.net/analytics/211250_podatki-pd-chas-vyni-shcho-zmnilosya-dlya-bznesu> (дата звернення: 20.03.2023).

про комплекс організаційних заходів, де договірна складова виконує допоміжну ринкову функцію у взаємодії з управлінськими заходами.

Передусім має бути усвідомлено, що принципи мобілізації економіки мають дзеркально відображати мотиви та сенс загальної мобілізації громадян України у правовому, воєнному та психологічному вимірах.

Для забезпечення стратегії державної економічної політики у цьому контексті має бути докорінно перероблене відповідне законодавство України, зокрема через створення організаційних, фінансових, технологічних і безпечних умов оперативного та масштабного виконання державних контрактів мобілізаційного типу.

На жаль, держава значною мірою втратила безпосередній вплив на виробничі процеси, коли відправила на приватизацію велику кількість підприємств, фінансувала суто короткострокові проекти, дозволила знищити наукові центри розробки оборонної продукції.

Договірні механізми публічних закупівель, вироблені за часів мирного часу, виявилися слабко пристосованими для реалізації завдань масштабного воєнного виробництва. Адже підприємства стикаються із небаченими досі загрозами руйнувань, проблемами нестачі технологій, сировини та трудових ресурсів, здатних забезпечити стабільне виконання відповідних контрактів. Тому збільшення фінансування на потреби оборонних закупівель є недостатніми для прогресуючого нарощування випуску необхідної ЗСУ номенклатури продукції.

Якщо звернути уваги на особливість законодавчого регулювання оборонних закупівель під час воєнного стану, то його спрямованість на організаційну підтримку виконання державних контрактів надзвичайно низька. Вже сама назва закону, змінена у 2020 р. з “оборонних замовлень” на “оборонні закупівлі” вказує на торговельний аспект державного контрахтування, що за своєю природою не передбачає стимулювання виробництва. Це спостереження посилюється при аналізі змісту Закону України “Про оборонні закупівлі”¹² (ст. 30), який значною мірою спирається на постанови Уряду: спочатку Постанову Кабінету Міністрів України “Деякі питання здійснення оборонних закупівель товарів, робіт і послуг в умовах воєнного стану”¹³, а згодом – Постанову Кабінету Міністрів України “Про затвердження особливостей здійснення оборонних закупівель на період дії правового режиму воєнного стану”¹⁴. У

¹² Про оборонні закупівлі: Закон України від 17 липня 2020 р. № 808-IX <<https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/808-20#Text>> (дата звернення: 20.03.2023).

¹³ Деякі питання здійснення оборонних закупівель товарів, робіт і послуг в умовах воєнного стану: Постанова Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2022 р. № 169 <<https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/169-2022-%D0%BF#Text>> (дата звернення: 20.03.2023). (Втратила чинність на підставі Постанови від 11 листопада 2022 р. № 1275.)

¹⁴ Про затвердження особливостей здійснення оборонних закупівель на період дії правового режиму воєнного стану: Постанова Кабінету Міністрів України від 11 листопада 2022 р. № 1275 (Деякі питання здійснення оборонних закупівель на період дії правового режиму воєнного стану – Назва Постанови

відповідному регулюванні переважно встановлюються вимоги щодо потенційних виконавців державних оборонних контрактів і зосередження обов'язків державних замовників у контрактах на питаннях прозорості, контролю та здійснення оплати продукції.

В останньому випадку, наприклад, встановлюється правило, що державні замовники взаємодіють з адміністратором електронної системи закупівель на спеціальному вебпорталі при розміщенні оголошення про закупівлю або інформації щодо договору без використання електронної системи закупівель. Приблизно такий самий підтекст має Постанова Кабінету Міністрів України “Деякі питання здійснення оплати товарів, робіт і послуг для забезпечення потреб сектору безпеки і оборони в умовах воєнного стану”¹⁵, якою зупинене використання офсетних контрактів у цій сфері (коли контракт про закупівлю імпортої продукції містить умови щодо інвестування частини коштів від суми контракту в економіку України) тощо.

Ці положення не містять зобов'язань держави та державних замовників щодо організаційного сприяння і підтримання виконавців державного оборонного замовлення.

На противагу такому обмеженому підходу експерти, що займаються питаннями воєнної економіки, наголошують на потребах організаційної складової відповідних закупівель. Зокрема, у контексті налагодження виробництва снарядів загальні рекомендації зводяться до такого:

1. Вирішити проблему пошуку надійних виробників оборонної продукції, що здатні забезпечити розосереджене виробництво снарядів і в певній мінімальній кількості.

2. Забезпечити охорону та безпечне розташування таких виробництв (підземні сховища тощо).

3. Організувати механізм передачі передових технологій для забезпечення уніфікованого невідкладного виробництва.

4. Забезпечити механізм швидкого банківського кредитування та низьких відсоткових ставок при закупівлі обладнання.

5. Забезпечити координацію всього ланцюга системи поставки від сировини і компонентів до безпечної логістики та кінцевого виробництва.

6. Усунути митні перешкоди щодо сертифікації та інших дозвільних процедур у системі підприємств, що виконуватимуть оборонні контракти.

7. Організувати систему жорсткого контролю якості, надавши полігони, зброю тощо¹⁶.

в редакції Постанови Кабінету Міністрів України від 9 травня 2023 р. № 465) <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1275-2022-%D0%BF/ed20230721#Text>> (дата звернення: 20.03.2023).

¹⁵ Деякі питання здійснення оплати товарів, робіт і послуг для забезпечення потреб сектору безпеки і оборони в умовах воєнного стану: Постанова Кабінету Міністрів України від 20 березня 2022 р. № 335 (Постанова втратила чинність на підставі Постанови від 18 липня 2023 р. № 736) <<https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/335-2022-%D0%BF#Text>> (дата звернення: 20.03.2023).

¹⁶ П Вернівський, “Знаєте чому в Україні так і не змогли налагодити виробництво снарядів та мін?” (Facebook, 19.03.2023) <<https://www.facebook.com/p.vernivskiy/posts/6087356874658339>> (дата звернення: 20.03.2023).

Попри рамковість узагальнень подібних заходів, вони чітко орієнтовані на явну недостатність цивільно-правового інструментарію на основі рівності, невтручання в приватні справи, відсутності закріплення публічних заходів підтримки при укладанні та виконанні оборонних контрактів. Хоча воєнна економіка існує за об'єктивними законами руху грошей і товарів навіть в умовах воєнного часу, але без прямого державного сприяння відповідні контракти ніколи не утворять систему оборонного виробництва. Виконання державних контрактів вимагає щонайменше планування, інформаційного обміну, усунення розбіжностей, компенсації та гармонізації з механізмами державних закупівель (замовлень, ревізії) і відшкодування завданих збитків. За відсутності такого механізму відповідні положення є мертвими, нездатними забезпечувати функціонування економіки воєнного типу на сталій і прогнозованій основі.

По суті йдеться про важливість включення в оборонні контракти механізмів, аналогічних передбачених Господарським кодексом України (далі – ГК України)¹⁷ щодо договорів контрактації сільськогосподарської продукції. Зокрема, за подібним договором виробник продукції зобов'язується передати контрактанту вироблену ним продукцію, а контрактант зобов'язується 'сприяти виробникові у виробництві' зазначеної продукції, прийняти і оплатити її; у договорах передбачаються 'обов'язки контрактанта щодо подання допомоги в організації виробництва' продукції та її транспортування (частини 2 та 3 ст. 272 ГК України).

На жаль, положення ГК України не лише не розвиваються у цьому аспекті в оборонних контрактах, а й активно просувається законопроект "Про особливості регулювання підприємницької діяльності окремих видів юридичних осіб та їх об'єднань у перехідний період" (далі – законопроект № 6013)¹⁸, яким пропонується взагалі скасувати ГК України. Це здатне зруйнувати нормативно-правову базу виконання державних оборонних контрактів, позаяк утвориться правова прогалина щодо понять "господарювання", "підприємства", "поставки", "контрактації" тощо, буде скасований судовий примус до укладання державних контрактів державними підприємствами, втрапить чинність заборона бартеризації в державному секторі економіки, будуть усунуті будь-які обмеження на нарахування штрафних санкцій, виникнуть додаткові умови порушення економічної конкуренції, що несе величезні ризики зловживань¹⁹.

¹⁷ Господарський кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 р. № 436-IV <<https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/436-15#Text>> (дата звернення: 20.03.2023).

¹⁸ Проект Закону про особливості регулювання підприємницької діяльності окремих видів юридичних осіб та їх об'єднань у перехідний період від 9 вересня 2021 р. № 6013 <<https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/CardByRn?regNum=6013&conv=9>> (дата звернення: 20.03.2023).

¹⁹ Докладніше, див: О Подцерковний, 'Про загрози антимонопольно-конкурентному середовищу від скасування Господарського кодексу України' (2021) 11 Право України 27–40; *Науково-експертний*

Національне законодавство останніх 30-ти років в Україні фактично “паціфікувалося”, коли не лише, наприклад, були ліквідовані військові суди, які здатні на спеціалізованій основі здійснювати професійне правосуддя у питаннях військової справи, а й значно ослаблювалася спроможність господарського законодавства забезпечувати потреби економіки в умовах воєнного стану. Зокрема, Законом України “Про внесення змін до Закону України ‘Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти’ та інших законодавчих актів України” були виключені з ГК України положення ч. 4 ст. 13: ‘У випадках, передбачених цим Кодексом та іншими законами, Кабінет Міністрів України, інші органи виконавчої влади можуть встановлювати державні завдання, що є обов’язковими для суб’єктів господарювання’²⁰.

Замість того, аби розробити положення, що мали б передбачати організаційно-майновий алгоритм взаємодії органів державної влади та суб’єктів господарювання в умовах воєнного стану, держава взагалі відмовилася від цього інституту, здатного перетворювати державну політику у цій сфері в результат посилення обороноздатності й ефективності використання обмежених ресурсів.

На відміну від державного замовлення державні завдання повинні бути обов’язковими для усіх суб’єктів господарювання незалежно від форми власності під час воєнного стану. У цьому разі несамотійне визначення прибутковості проєкту, а мінімальні премії (норми прибутковості), мають забезпечувати досягнення максимального виробничого оборонного ефекту за мінімальні державні капіталовкладення.

Якщо запозичувати у цьому випадку економічні механізми, що довели свою ефективність у США часів Другої світової війни, то потрібно звернутися до наведених вище “вартість плюс” контрактів (“*cost-plus contracts*” чи “*cost-reimbursement contracts*”). Ідеться, зокрема, про контракти, згідно з якими контрактанту компенсуються усі витрати, понесені ним на виконання контракту (завдання), як правило, у межах певного ліміту, плюс додаткова винагорода для отримання прибутку²¹. Перше слово “вартість” включає всі види витрат (прямі, непрямі та накладні витрати), а “плюс” – стосується прибутку, який становитиме певний відсоток або плату понад загальну вартість контракту²². Фактично йдеться про унормування прибуткової складової господарської діяльності, що є

висновок до Концепції оновлення Цивільного кодексу України: брошура (Устименко В ред, НАН України, Інститут економіко-правових досліджень імені В К Макутова НАН України 2021) 112.

²⁰ Про внесення змін до Закону України “Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти” та інших законодавчих актів України: Закон України від 15 грудня 2005 р. № 3205-IV <<https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/3205-15#Text>> (дата звернення: 20.03.2023).

²¹ Defense Industrial Initiatives Current Issues: Cost-Plus Contracts (CSIS) <https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/media/csis/pubs/081016_diig_cost_plus.pdf> (accessed: 20.03.2023).

²² P Thejna, ‘What is a Cost Plus Contract? Advantages and Disadvantages’ (*Civilophilia*, 22.06.2021) <<https://civilophilia.com/what-is-a-cost-plus-contract-advantages-and-disadvantages>> (accessed: 20.03.2023).

вельми актуальним і виправданим у період воєнного стану для заощадження бюджетних ресурсів і гарантування підприємцям стабільного рівня прибутковості, нехай не найвищого, але необхідного в умовах загального погіршення економічної ситуації під час війни.

Тут має бути враховано, що використання контрактів “вартість плюс” загалом є неприйнятним для державних закупівель мирного часу, позаяк вони зменшують зацікавленість приватних контрактантів у зниженні сукупних витрат на виготовлення продукції, що поставляється уряду. Саме тому конкурсний порядок державних закупівель є стандартним у невоєнний період. Але в умовах війни та воєнного стану така формалізація відносин за умови жорсткого контролю за витратами та певним регулюванням їх максимального рівня, стає необхідним інструментом побудови економіки воєнного типу та забезпечення сил оборони усім необхідним для ефективного ведення воєнних дій.

Звичайна практика конкурсних торгів на державні оборонні контракти не відповідає потребам швидкості виконання контрактів. Водночас місяці дорогоцінного часу можуть бути втрачені, наприклад, через дотримання звичайної процедури, що вимагає попередньої підготовки повних планів і специфікацій, оголошення про тендерні пропозиції, відкриття та перевірку пропозицій і, нарешті, присудження контрактів. Необхідно також враховувати величезну інфляцію під час війни, що унеможлиблює плановий розрахунок собівартості та формулювання ціни продажів чи виготовлення продукції у майбутніх періодах під час непередбачуваного ходу війни.

Як відзначають американські дослідники цієї форми реалізації державного оборонного замовлення під час Другої світової війни, незважаючи на очевидні вади контрактів “вартість плюс” і намагання уповноважених владних структур обмежити їх застосування, у сфері конструювання і виробництва військових літаків, суден і воєнного обладнання, ці контракти мали найважливіше значення протягом усього періоду війни. Навіть у 1945 р., коли застосування “вартість плюс” контрактів було загалом заборонено, винятки були зроблені для, зокрема: а) державних підприємств; б) сервісних контрактів, таких як контракт-центри обробки та забезпечення авіаліній; в) дослідницьких, пошукових і девелопментських контрактів; г) контрактів на перші обсяги виробництва нової продукції²³. І це при тому, що контракти “вартість плюс” передбачали ‘підтримку величезних і дорогих систем бухгалтерського обліку; <...> нескінченні суперечки щодо розрахунку витрат; премія за неефективність <...>’²⁴.

²³ Braucher R, Hardee C, ‘Cost-Reimbursement Contracts with the United States’ [1952] 5 (1) Stanford Law Review 9.

²⁴ Clarkson B Grosvenor, *Industrial America in the World War: The Strategy Behind the Line, 1917–1918* (Houghton Mifflin 1923) 170.

З досвіду США можна спостерігати рух від контрактів “вартість плюс відсоток” (*cost-plus-percentage contracts*), які були характерними для періоду економіки Першої світової війни, що дали змогу отримувачам більших замовлень отримувати більші прибутки, до контрактів “вартість плюс фіксована винагорода” (*cost-plus-fixed-fee contracts*) періоду економіки Другої світової війни, які пропонували менше можливостей для зловживань²⁵.

У контексті обмеження свободи підприємницької діяльності щодо виконання воєнних контрактів мають бути взяті до уваги й обставини обмеження прибутків від відповідної діяльності, позаяк не всі контракти у сфері оборонної промисловості доцільно укласти за принципами “вартість плюс”. Зокрема, у США періоду Другої світової війни Закон про доходи передбачав єдиний план обмеження прибутку виконавця за відповідними контрактами²⁶. Такий підхід має принципове значення для оптимізації державних витрат під час війни з морального, політичного, економічного та воєнного погляду, мають виключати надприбутки суб’єктів господарювання під час війни. Причому йдеться про певний баланс регулювання, адже збільшення вимог щодо прибутковості контрактів може знизити зацікавленість суб’єктів в участі в оборонних замовленнях, що продемонструвала, наприклад, ситуація із закупівлею безпілотних літальних апаратів (БПЛА) під час війни. Зокрема, Постановою Кабінету Міністрів України “Про реалізацію експериментального проекту щодо здійснення оборонних закупівель безпілотних систем вітчизняного виробництва” було встановлено, що

прибуток виконавця державного контракту (договору) у складі ціни може становити не більше 25 відсотків виробничої собівартості товарів, робіт та послуг. У розрахунку прибутку не враховуються всі передбачені законодавством податки та збори²⁷.

Попри правильність відповідного підходу, не можна не звернути увагу на його “експериментальний характер”, величезне зволікання із прийняттям урядового рішення, а також відсутність організаційних механізмів сприяння виконанню, оборонним контрактам навіть у цьому випадку. Дозвіл на проведення попередньої оплати в обсягах до 70 % вартості замовлення на строк до 12 місяців у цьому разі є, слід визнати, величезним досягненням у воєнній трансформації системи оборонних закупівель, але скоріше є зняттям фінансових перешкод у реалізації кон-

²⁵ B W Patch, ‘War contracts and profit limitation’ (1942) II CQ Researcher. Thousand Oaks, California: CQ Press <<http://library.cqpress.com/cqresearcher/cqresre1942110600>> (accessed: 20.03.2023).

²⁶ Ibid.

²⁷ Про реалізацію експериментального проекту щодо здійснення оборонних закупівель безпілотних систем вітчизняного виробництва: Постанова Кабінету Міністрів України від 24 березня 2023 р. № 256 <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/256-2023-%D0%BF/ed20230808#Text>> (дата звернення: 20.03.2023).

трактів, ніж організаційним сприянням виконавцям. З огляду на наведені вище обставини складності налагодження серійного виробництва зброї, боєприпасів, військової техніки цього явно недостатньо і має бути доповнено обов'язками організаційного сприяння виконання державних контрактів з боку державних замовників.

У цьому аспекті потрібно порушити ще одне, не менш гостре питання: приватизації під час воєнного стану. Це також питання сприяння виконанню державних контрактів, хоч під іншим кутом. Американські дослідники зазначають, що в США періоду Другої світової війни фактично “кожний тиждень націоналізувався один великий завод”. По суті при першій проблемі на виробництві, особливо якщо йшлося про виконання державних контрактів, одразу вводилася державна адміністрація. Особливе застосування це отримувало при загрозі страйків, звільнення працівників, збою роботи галузі тощо.

Приватизаційні процеси під час воєнного стану виглядають недолугими не лише тому, що ринкова вартість активів під час війни дозволяє скупити їх за безцінь спекулянтами, а не реальними інвесторами. Очікування надходжень від приватизації мінімальні²⁸. Вигоди від приватизації є настільки мізерними під час воєнного стану, що ризики дезорганізації роботи підприємств, задіяних у виконанні державних контрактів, зводять нанівець реальну цінність для воєнної економіки відповідних продажів державних підприємств.

Висновки. Переведення економіки на воєнні рейки вимагає досить жорстких економіко-правових заходів, що вписуються в обмежувальний режим воєнного стану. Це передбачає здійснення пропорційних заходів щодо максимального задоволення потреб ЗСУ.

У змістовну характеристику цих заходів вписуються потреби перегляду механізмів державного контактування продукції оборонного призначення з урахуванням досвіду США та Великої Британії часів Другої світової війни щодо “вартість плюс” контрактів (*“cost-plus contracts”*) і “вартість плюс фіксована винагорода” контрактів (*“cost-plus-fixed-fee contracts”*), що створюють зацікавленість бізнесу у прискореному виробництві зброї, боєприпасів і супутньої продукції.

Трансформація системи оборонних замовлень повинна передбачати також поєднання договірних та організаційних засобів сприяння виконанню державних оборонних контрактів. Це вимагає розширення обов'язків державних замовників щодо охорони виробництв і надання виконавцям державних оборонних контрактів підземних сховищ, централізованого трансферу технологій, державного сприяння закупівлі

²⁸ А Павловський, “Чи доцільні у війну приватизація та ліквідація державних підприємств” (*Дзеркало тижня*, 19.03.2023) <<https://zn.ua/ukr/macroeconomics/ukrajini-ne-potribni-derzhpidprijemstva.html>> (дата звернення: 20.03.2023).

сировини, координації ланцюгів поставок, усунення митних перешкод, сертифікації та дозволів, створення інфраструктури контролю якості тощо.

Ці заходи потребують поширення положень ГК України в частині інструментарію договорів контрактації [сільськогосподарської продукції] на державні оборонні замовлення. Декодифікація, яку запропонував законопроект № 6013, прямо суперечить потребам реалізації державних оборонних контрактів, послаблюючи роль держави в економіці та провокуючи економічну нестабільність.

Спроможність господарського законодавства забезпечувати потреби воєнної економіки потребує посилення, зокрема через повернення до виключеного у 2005 р. із ГК України інституту державних завдань, які мають стати обов'язковими для підприємств усіх форм власності у період воєнного стану. Це здатне спрямувати державну економічну політику під час війни на посилення обороноздатності й ефективності використання обмежених ресурсів.

REFERENCES

Bibliography

Authored books

1. Grosvenor C B, *Industrial America in the World War: The Strategy Behind the Line, 1917–1918* (Houghton Mifflin 1923) (in English).
2. Milward A S, *War Economy and Society 1939–1945* (Berkeley Calif 1979) (in English).

Edited books

3. Broadberry S N, Harrison M (ed), *The Economics of the Second World War: Seventy-Five Years On* (CEPR Press, 2020) <<https://econpapers.repec.org/bookchap/cprebooks/p326.htm>> (accessed: 20.03.2023) (in English).
4. Harrison Mark (ed), *The Economics of World War II: Six Great Powers in International Comparison* (Cambridge University Press 1998) (in English).
5. *Naukovo-ekspertnyi vysnovok do Kontseptsii onovlennia Tsyvilnoho kodeksu Ukrainy: broshura* (Ustymenko V red, NAN Ukrainy, Instytut ekonomiko-pravovykh doslidzhen imeni V K Mamutova NAN Ukrainy 2021) (in Ukrainian).

Journal articles

6. Braucher R, Hardee C, 'Cost-Reimbursement Contracts with the United States' [1952] 5 (1) *Stanford Law Review* 9 (in English).
7. Galbraith J, 'The Meaning of a War Economy' [2001] 44 (6) *Challenge* 5–12 (in English)
8. Hayek F A, 'Review of How to Pay for the War., by J. M. Keynes' [1940] 50 (198/199) *The Economic Journal* 321–326. <https://doi.org/10.2307/2226138> (in English).
9. Ohanian L, 'The Macroeconomic Effects of War Finance in the United States: World War II and the Korean War' [1997] 87 (1) *American Economic Review* 23–40 (in English).
10. Podtserkovnyi O, 'Pro zahrozy antymonopolno-konkurentnomu seredovishchu vid skasuvannia Hospodarskoho kodeksu Ukrainy' (2021) 11 *Pravo Ukrainy* 27–40 (in Ukrainian).

Newspaper articles

11. Patch B W, 'War contracts and profit limitation' (06 Nov 1942) CQ Researcher. Thousand Oaks, California: CQ Press <<http://library.cqpress.com/cqresearcher/cqresrre1942110600>> (accessed: 20.03.2023) (in English).
12. Horodnychenko Yu. 'Voienna ekonomika. Piat urokiiv Druhoi svitovoi dlia Ukrainy' (NV.ua, 28.04.2022) <<https://nv.ua/ukr/opinion/rosiya-vede-viynu-na-visnazhennya-do-chogo-gotuvatisya-ukrajini-novini-ukrajini-50237566.html>> (accessed: 20.03.2023) (in Ukrainian).
13. Onosovskiy D, 'Podatky pid chas viiny: shcho zminylosia dlia biznesu' (Ligazakon, 17.05.2022) <https://biz.ligazakon.net/analytics/211250_podatki-pd-chas-vyni-shcho-zmnilosya-dlya-bznesu> (accessed: 20.03.2023) (in Ukrainian).
14. Pavlovskiy A, 'Chy dotsilni u viinu pryvatyzatsiia ta likvidatsiia derzhavnykh pidpriemstv' (Dzerkalo tizhnya, 19.03.2023) <<https://zn.ua/ukr/macroeconomics/ukrajini-ne-potribni-derzhpidpriemstva.html>> (accessed 20.03.2023) (in Ukrainian).

Websites

15. Defense Industrial Initiatives Current Issues: Cost-Plus Contracts (CSIS) <https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/media/csis/pubs/081016_diig_cost_plus.pdf> (accessed: 20.03.2023) (in English).
16. Economy and the Second World War: Control of industry and production (*The Cabinet Papers: UK National Archives*) <<https://www.nationalarchives.gov.uk/cabinetpapers/themes/control-industry-production.htm>> (accessed: 20.03.2023) (in English).
17. Thejna P, 'What is a Cost Plus Contract? Advantages and Disadvantages' (Civilophilia, 22.06.2021) <<https://civilophilia.com/what-is-a-cost-plus-contract-advantages-and-disadvantages>> (accessed: 20.03.2023) (in English).
18. Vernivskiy P, 'Znaiete chomu v Ukraini tak i ne zmohly nalahodyty vyrobnytstvo snariativ ta min?' (Facebook, 19.03.2023) <<https://www.facebook.com/p.vernivskiy/posts/6087356874658339>> (accessed: 20.03.2023) (in Ukrainian).

Oleg Podtserkovnyi

CONCERNING THE TRANSFORMATION OF CONTRACTUAL
AND ORGANIZATIONAL MEANS OF THE STATE'S
ECONOMIC POLICY OF WARTIME

ABSTRACT. The article examines the primary measures to improve state's economic policy in the field of concluding and executing defense contracts in wartime conditions.

The purpose of the article is to determine promising directions for the coordination of contractual and organizational aspects of the wartime state economic policy in order to increase the production and supply of military and related products to the Defense Forces.

It was established that the unlimited duration of the Russian-Ukrainian war requires the transfer of the economy to mobilization rails and the construction of a rational model of contractual relations between the state and business entities while ensuring the needs of national defense.

Directions for revising the mechanisms of state contact of defense products are proposed, taking into account the experience of the USA and Great Britain during the Second World War regarding "cost-plus contracts" and "cost-plus-fixed-reward" contracts, which increase business interest in the accelerated production of weapons, ammunition and related goods.

It was concluded that the transformation of the defense order system should involve a combination of contractual and organizational means of ensuring the fulfillment of the state defense order. This requires expanding the obligations of state customers to protect production and provide executors of state defense orders with underground storage facilities, centralized technology transfer, state assistance in purchasing raw materials, coordination of supply chains, elimination of customs barriers, certification and permits, creation of quality control infrastructure, etc. To implement these ideas, it is proposed to expand the provisions of the Economic Code of Ukraine regarding the organizational component of concluding contracts on state defense orders.

It is substantiated that the decodification proposed by draft law No. 6013 “On the peculiarities of the regulation of business activity of certain types of legal entities and their associations in the transition period” directly contradicts the needs of implementing the state defense order, weakening the role of the state in the economy and provoking economic instability.

It was determined that it is necessary to strengthen the ability of economic legislation to meet the needs of the military economy, including by returning to the institution of state tasks, which was excluded from the Civil Code of Ukraine in 2005 and which should be deemed mandatory for business entities all forms of ownership during martial law. After all, it is able to direct the state’s economic policy during the war to increase the defense capability and the efficiency of the use of limited resources.

KEYWORDS: war economy; state defense order; defense procurements; ammunition production; economic legislation.