

В. В. Коваль, О. М. Сукач, О. А. Дробот

## ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СИЛ ОБОРОНИ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ: БЮДЖЕТНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

*Успіх завершення військових дій в Україні залежить від надійного внутрішнього фронту, а саме підтримки сил оборони на всіх рівнях управління. Проаналізовано бюджетно-правові інструменти забезпечення Збройних Сил України. Відповідно до норм чинного законодавства основним джерелом забезпечення є державний бюджет України та фінансова підтримка країн-партнерів. Здійснено аналіз сучасного стану фінансування підрозділів сил оборони Черкаського регіону. З'ясовано, що існуючий підхід до забезпечення цих підрозділів не відповідає нагальним потребам: їхнє утримання здійснюється за рахунок власних коштів, допомоги волонтерських організацій і вітчизняного бізнесу. Визначено, що додатковим джерелом стабільного забезпечення таких формувань можуть стати вільні кошти місцевих бюджетів і надходження від податку на доходи фізичних осіб (військовослужбовців), які істотно збільшили доходи бюджетів місцевого самоврядування. Обґрунтовано напрями врегулювання питань неузгодженості чинного законодавства, зокрема законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про основи національного спротиву».*

**Ключові слова:** *Збройні Сили, військові дії, бюджетні інструменти, місцеве самоврядування, програми підтримки оборони.*

**Постановка проблеми.** Розгортання повномасштабних бойових дій на всій території України внаслідок російської агресії визначило низку проблемних питань, пов'язаних із забезпеченням Збройних Сил країни та інших сил оборони. Так, незважаючи на війну, яка точиться на Сході України вже понад 9 років, обсяги фінансування Збройних Сил та оборонного комплексу залишається недостатнім. Варто зазначити, що ситуація з фінансуванням на законодавчому рівні дещо змінилася з прийняттям «Стратегії національної безпеки» [1], відповідно до якої щорічне бюджетне фінансування сектора безпеки й оборони має становити не менше 5 % від Валового внутрішнього продукту країни (ВВП). Зокрема, на фінансування Збройних Сил України в 2019 р. було спрямовано 2,7 % від ВВП, 2020 р. (після прийняття Стратегії національної безпеки) – 3,1 %, у 2021 р. фінансування скоротилося до 2,2 % ВВП. Фінансування Збройних Сил із державного бюджету у 2022 р. становило 22,0 % від ВВП [2]. Проте зазначених коштів бракує, а лівова частка допомоги українській армії й надалі надходить від міжнародних партнерів, волонтерських організацій і вітчизняного бізнесу.

Разом із тим аналіз вітчизняного законодавства виявив прогалини у правовому регулюванні отримання військової допомоги від органів місцевого самоврядування. Так, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» до повноважень органів місцевого самоврядування, навіть у період воєнного стану, не віднесено питання розвитку, закупівлі, модернізації та ремонту озброєння, військової техніки, засобів та обладнання [3]. Інакше кажучи, бюджети об'єднаних громад та обласні бюджети на законодавчому рівні, навіть за умови нагальної потреби для формування військових частин та інших підрозділів сил оборони на відповідній місцевості, не мають права придбавати військові товари: зброю, техніку чи боєприпаси.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Фінансування оборонної сфери наразі є пріоритетним питанням для України. Дослідження цієї проблематики здійснено у працях значного кола науковців. Так, основні принципи та інструменти фінансування Збройних Сил України розглядали Н. Ткачук [4], О. Левчук [5], Г. Дмитренко [6], А. Сизов [7], Л. Цюкало [7] та інші. Питання бюджетної політики у сфері фінансового забезпечення обороноздатності країни вивчали Л. Сідельнікова [8], С. Рудик [8], Р. Гуменюк [9], І. Ващенко [10], Є. Марко [10], Ю. Романовська [11], В. Урбанович [11], особливості державного фінансування Збройних Сил в умовах воєнного стану – Ю. Жежерун, С. Запорожець, О. Походенко, А. Пінчук [12] та інші науковці. Використання військових облигацій як перспективного джерела підтримки Збройних Сил досліджували О. Чубка та І. Скоропад [13]. Проте, не зважаючи на значну кількість досліджень, питання щодо фінансування сил оборони регіонів та їхнього правового статусу й надалі потребують поглибленого вивчення. Сьогодні лівову частку «військового бюджету» становить допомога від країн-партнерів. Для уряду України актуальним залишається пошук додаткових внутрішніх джерел фінансування. Адже допомога Заходу має переважно цільове спрямування і не враховує, зокрема, потреби підрозділів територіальної оборони,

сил спеціальних операцій, військової авіації. Зазвичай ці підрозділи отримують фінансування з державного бюджету, волонтерської допомоги і незначна частка фінансування – з обласних бюджетів.

**Метою статті** є аналіз бюджетно-правових інструментів забезпечення Збройних Сил України та інших сил оборони. Відповідно до цієї мети здійснено аналіз науково-аналітичних публікацій і правових актів, що дало змогу визначити проблемні аспекти сучасного забезпечення військових формувань та обґрунтувати підходи вирішення цих питань.

**Виклад основного матеріалу.** Обороздатність країни перебуває в полі зору як уряду, так і пересічних громадян. Незважаючи на військове спрямування бюджетних ресурсів, рівень фінансової підтримки війська не є задовільним. Так, попри зміни в законодавстві та перерозподіл бюджетних витратків у 2022–2023 рр. виконання планових показників залишається проблемним питанням (табл. 1).

Таблиця 1 – Витатки державного бюджету України за функціональною класифікацією 2019–2022 рр.

Витатки	2019 р.		2020 р.		2021 р.		2022 р.	
	млрд грн	% виконання	млрд грн	% виконання	млрд грн	% виконання	млрд грн	% виконання
Оборона	106,6	97,8	120,4	98,3	127,5	99,0	1142,9	84,0
Військова оборона	102,2	98,7	115,1	98,7	121,4	99,5	1100,2	83,6
Цивільна оборона	1,5	57,8	1,7	72,8	1,9	72,9	23,7	95,3
Інша діяльність у сфері оборони	3,0	99,9	3,6	100,0	4,2	99,9	18,9	99,0

*Примітка. Складено авторами за даними [7].*

За розглянутий період планові показники жодного разу не було виконано на 100 %. Стан фінансування витратків на військову оборону 2022 р. є найнижчим – 83,6 % від уточненого плану. Проте варто зазначити, що за період спостереження розмір цієї статті збільшився майже у 9 разів. Ситуація за 7 місяців 2023 р. аналогічна. Так, станом на 01.08.2023 р. витатки на оборону профінансовано на 75,97 % (1226,4 млрд грн) від уточненого плану на вказаний період 2023 р. [7]. І хоча вже профінансована сума значно вища, ніж у 2022 р., рівень забезпечення залишається недостатнім. Варто зазначити, що відповідно до норм законодавства кошти місцевих бюджетів на Збройні Сили не виділялися. Однак сучасні реалії такі, що в пошуках фінансової підтримки Збройні Сили, в особі військових частин, звертаються до місцевих рад стосовно придбання матеріально-технічних засобів чи фінансування певного виду робіт.

Аналіз досвіду прийняття відповідних рішень місцевими радами й обласною радою в Черкаській області у 2022–2023 рр. стосовно забезпечення сил оборони показав, що місцеві ради в межах своїх повноважень можуть надавати допомогу за такими зверненнями з певних напрямів.

1. Органи місцевого самоврядування можуть спрямовувати частину міжбюджетних трансфертів установам (організаціям), які фінансуються з державного бюджету (військові частини, підрозділи Держприкордонслужби, Національної гвардії, Національної поліції, центри комплектування та соціальної підтримки та інші сили оборони). Отже, місцеві бюджети надають субвенцію державному бюджету, за якою кошти надходять на рахунок конкретної військової частини. Таким чином місцева рада, реагуючи на відповідний запит військової частини чи іншого підрозділу сил оборони, перераховує кошти на її рахунок і та сама здійснює закупівлі необхідного обладнання і послуг.

2. Ураховуючи програмно-цільовий підхід фінансування місцевих бюджетів, місцеві органи влади можуть напрацьовувати бюджетні програми, метою реалізації яких є фінансування заходів і робіт із територіальної оборони, мобілізаційної підготовки місцевого значення, а також підтримки інших підрозділів сил безпеки й оборони. Розроблені програми чітко визначають мету витратання коштів, а отже, можуть бути спрямовані на закупівлю товарів подвійного призначення (дрони і безпілотники) для військових частин, які базуються (були сформовані, мають пункт постійної дислокації, виведені на відновлення та злагодження) на відповідній території регіону, зокрема для сил територіальної оборони. Ідеться про придбання засобів індивідуального захисту (бронежилети, каски, спеціальна та військова форма), технічних засобів (радіостанції, монокуляри, тепловізори, старлінки) і транспорту.

Сьогодні на рівні Черкаської обласної ради здійснюється фінансування трьох програм зазначеного характеру (табл. 2).

Таблиця 2 – Перелік обласних програм підтримки військових Черкаської області

Програма	Мета	Джерела фінансування
Програма територіальної оборони Черкаської області на 2018–2022 рр.	Реалізація завдань і заходів щодо підготовки, створення та забезпечення боєздатності військових частин (установ) Збройних Сил України, військових (державних) адміністрацій, військових частин (підрозділів), а також інших сил безпеки й оборони та їх матеріально-технічного забезпечення	Кошти загального фонду обласного бюджету, субвенції з бюджетів об'єднаних громад за зверненням командування військових частин та інших підрозділів сил оборони
Обласна цільова програма «Призовна дільниця» на 2020–2023 рр.	Здійснення заходів із підготовки та призову громадян України на строкову військову службу та мобілізації	Місцеві бюджети, але лише заходи, пов'язані з організацією і проведенням призову і мобілізації
Програма надання шефської допомоги, фінансування заходів, спрямованих на підвищення рівня бойової готовності військових частин Збройних Сил України, Національної гвардії України та Державної прикордонної служби України на 2018–2022 рр.	Надання допомоги військовим частинам у проведенні відновних робіт казарменого фонду, ремонту військової техніки, надання допомоги військовослужбовцям у забезпеченні бойовим спорядженням, предметами першої необхідності тощо	Державний і місцеві бюджети, а також інші джерела фінансування, не заборонені законодавством

*Примітка. Складено авторами за даними [8].*

Обласна цільова програма «Призовна дільниця» на 2020–2023 рр. передбачає забезпечення центрів комплектування і соціальної підтримки фінансуванням із місцевих бюджетів лише для заходів з організації і проведення призову й мобілізації, що не є суттєвим стосовно підтримки сил оборони. Відповідно до п. 5 ч. 1 ст. 87 Бюджетного кодексу України витрати на військово-патріотичне виховання молоді, підготовку її до захисту Батьківщини і призов на строкову військову службу не належать до видатків, які здійснюються з Державного бюджету України, оскільки жодна з призовних дільниць районів і міст області не належить до Міністерства оборони України, а всі вони перебувають на балансі підприємств або місцевих органів влади чи самоврядування [9].

Аналіз виконання Програми надання шефської допомоги, фінансування заходів, спрямованих на підвищення рівня бойової готовності військових частин Збройних Сил України, Національної гвардії України та Державної прикордонної служби України на 2018–2022 рр., протягом останніх років [10] свідчить про те, що фактично на органи виконавчої влади й місцевого самоврядування покладено функції координації і комунікації між підприємствами й бізнес-установами і військовими частинами щодо надання відповідної допомоги. Тому обсяг і періодичність надання такої допомоги фактично залежать від доброї волі керівників чи засновників підприємницьких структур і не можуть бути прогнозованими.

Згідно з офіційною інформацією у 2022 р. в межах обласних програм на заходи й роботи територіальної оборони Черкаської області спрямовано 42 542,2 тис. грн, фінансування заходів сил безпеки й оборони – 17 698,1 тис. грн (табл. 3) [11].

Основним джерелом фінансування зазначених програм були обласний і місцеві бюджети, надходження яких значно зросли за рахунок збільшення надходжень від ПДФО у 2022–2023 рр.

Таблиця 3 – Звіт про виконання обласних програм Черкаської обласної ради, тис. грн

	Передбачено	Касові видатки	% освоєння виділених коштів
I півріччя 2023 р.			
Програма територіальної оборони на 2023–2027 рр.	73 777,9	63 100,0	85,5
Програма надання шефської допомоги, фінансування заходів, спрямованих на підвищення рівня бойової готовності військових частин Збройних Сил України, Національної гвардії України та Державної прикордонної служби України на 2018–2027 рр.	10 000,0	10 000,0	100,0
2022 р.			
Програма територіальної оборони Черкаської області на 2018–2022 рр.	59 059,9	42 542,2	72,0
Програма надання шефської допомоги, фінансування заходів, спрямованих на підвищення рівня бойової готовності військових частин Збройних Сил України, Національної гвардії України та Державної прикордонної служби України на 2018–2022 рр.	5000,0	5000,0	100,0
2021 р.			
Програма територіальної оборони Черкаської області на 2018–2022 рр.	900,0	900,0	100,0
Програма надання шефської допомоги, фінансування заходів, спрямованих на підвищення рівня бойової готовності військових частин Збройних Сил України, Національної гвардії України та Державної прикордонної служби України на 2018–2022 рр.	500,0	500,0	100,0

*Примітка. Складено авторами за даними [12].*

Аналіз виконання паспортів бюджетних програм [10] свідчить, що на заходи, передбачені Програмою територіальної оборони на 2023–2027 рр., вільні кошти бюджету можуть бути використані за такими напрямками її реалізації:

- підготовка відповідних громад і територій до відсічі збройній агресії (облаштування блокпостів, фортифікаційних споруд, споруд цивільного захисту, систем відеонагляду та спостереження) – розд. 3;
- обладнання місць розташування підрозділів територіальної оборони та їхнє матеріально-технічне забезпечення – розд. 4;
- підтримання комплексу заходів із проведення мобілізації та навчання залучених осіб, комплектування військових частин та інших підрозділів сил оборони (проведення навчань у місцях дислокації і в польових умовах, забезпечення комп'ютерною технікою та засобами зв'язку, енергоживлення, індивідуального захисту та медичного призначення) – розд. 1, 2;
- здійснення будівельних і ремонтних робіт щодо споруд, інженерних мереж та прилеглих територій і місць дислокації військових частин та інших сил оборони – розд. 5.

### **Висновки**

В умовах воєнного стану та обмеженості фінансування військові формування змушені самостійно вишукувати додаткові ресурси для свого утримання і придбання обладнання. На основі аналізу положень бюджетного законодавства та існуючих програм у Черкаській області визначено два дієвих шляхи фінансової підтримки підрозділів Збройних Сил України та інших сил оборони за рахунок коштів місцевих бюджетів, а саме:

- виділення субвенції з місцевого бюджету державному бюджету, за якою кошти надходять на рахунок конкретної військової частини;
- виділення коштів на фінансування заходів відповідної місцевої програми.

Виділення коштів за програмами передбачає: по-перше, наявність такої програми, прийнятої відповідною радою; по-друге, звернення командування військової частини чи іншого підрозділу сил оборони із запитом щодо фінансування конкретних потреб; по-третє, відкриття відповідною радою в казначействі коду економічної класифікації, за яким можуть бути профінансовані видатки на потреби військових формувань, у тому числі предмети подвійного призначення.

Вибрана до розгляду тематика передбачає перспективність подальших досліджень, зокрема, в частині реалізації міжбюджетних трансфертів (бюджетів громад та обласного бюджету) під час здійснення заходів обласних програм; ініціювання змін до чинного законодавства для спрощення процедури передачі комунального майна (техніки, автотранспорту) на баланс військових частин; диференціації підходу до забезпечення військових частин із державного бюджету з урахуванням динаміки надходжень від «військового ПДФО».

### Перелік джерел посилання

1. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України «Про Стратегію національної безпеки України»: Указ Президента України від 14.09.2020 р. № 392/2020. URL: <http://surl.li/adtrt> (дата звернення: 10.09.2023).
2. Ціна держави: видатки. URL: <http://surl.li/qostz> (дата звернення: 15.09.2023).
3. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР (у ред. від 03.08.2023 р.). URL: <http://surl.li/husc> (дата звернення: 20.09.2023).
4. Ткачук Н. Особливості фінансування видатків України на оборону, 2022. URL: <http://surl.li/qosuc> (дата звернення: 10.09.2023).
5. Левчук О. Фінансове забезпечення Збройних Сил України: тенденції та основні шляхи реформування. *Збірник наукових праць Центру воєнно-стратегічних досліджень Національного університету оборони України імені Івана Черняхівського*. 2020. № 2 (69). С. 53–64.
6. Дмитренко Г. Державне управління в контексті фінансування щодо розвитку озброєння та військової техніки Збройних Сил України. *Інвестиції: практика та досвід*. 2010. № 8. С. 90–93.
7. Сизов А., Цюкало Л. Перспективи фінансового забезпечення військовослужбовців Збройних Сил України. *International Journal of Innovative Technologies in Economy*. 2019. 7 (27). С. 23–28.
8. Сідельнікова Л., Рудик С. Бюджетна політика фінансового забезпечення обороноздатності України. *Актуальні проблеми розвитку економіки регіону*. 2021. Вип. 17. Т. 2. С. 56–67.
9. Гуменюк Р. Актуальні питання планування та формування оборонного бюджету в сучасних умовах. *Фінанси, облік, банки*. 2018. № 1 (23). С. 65–72.
10. Ващенко І., Марко Є. Проблеми планування та формування оборонного бюджету в сучасних умовах. *Наука і оборона*. 2013. № 4. С. 29–32.
11. Романовська Ю., Урбанович В. Видатки на оборону: порівняльний аналіз ситуації в Україні та країнах НАТО. *Причорноморські економічні студії*. 2018. Вип. 28–2. С. 117–120.
12. Жежерун Ю., Запорожець С., Походенко О., Пінчук А., Місценко Р. & Парашенко Т. Особливості державного фінансування озброєння та військової техніки Збройних Сил України в умовах воєнного стану. *Випробування та сертифікація*. 2023. № 1 (1). С. 80–92.
13. Чубка О., Скоропад І. Роль військових облігацій у фінансуванні державного бюджету у воєнний період. *Проблеми сучасних трансформацій. Економіка та управління*. 2023. № 7. URL: <http://surl.li/qosux> (дата звернення: 15.09.2023).
14. Про основи національного спротиву: Закон України від 16.07. 2021 р. № 1702-IX (у ред. від 03.08.2023 р.). URL: <http://surl.li/dhavk> (дата звернення: 20.09.2023).
15. Про затвердження складових Програмної класифікації видатків та кредитування місцевого бюджету: наказ Міністерства фінансів України від 20.09.2017 р. № 793 (у ред. від 03.08.2023 р.). URL: <http://surl.li/qosvg> (дата звернення: 20.09.2023).
16. Порядок виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану: Постанова Кабінету Міністрів України від 09.06.2021 р. № 590 (у ред. від 14.09.2023 р.). URL: <http://surl.li/dfutu> (дата звернення: 25.09.2023).
17. Державний веб-портал бюджету для громадян. URL: <https://openbudget.gov.ua/> (дата звернення: 10.09.2023).
18. Обласні програми: Черкаська обласна рада. URL: <http://surl.li/aaajtx> (дата звернення: 10.09.2023).
19. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI (у ред. від 13.09.2023 р.). URL: <http://surl.li/agrwl> (дата звернення: 25.09.2023).
20. Звіти про виконання паспортів бюджетних програм за 2022 рік: Черкаська обласна рада. URL: <http://surl.li/qosvn> (дата звернення: 10.09.2023).

21. Пояснювальна записка до звіту про виконання обласного бюджету Черкаської області за 2022 рік. URL: <http://surl.li/qosvs> (дата звернення: 10.09.2023).

22. Звіти про виконання обласного бюджету Черкаська обласна рада. URL: <http://surl.li/qosvx> (дата звернення: 10.09.2023).

Стаття надійшла до редакції 02.02.2024 р.

UDC 355.3 : 336.1:352

V. Koval, O. Sukach, O. Drobot

## PROVISION OF DEFENSE FORCES AT THE LOCAL LEVEL: BUDGET AND LEGAL ASPECT

*Since the first day of russia's full-scale invasion of Ukraine, international partners have been helping the Ukrainian army with weapons and other resources. However, the success of the war depends on a reliable internal front, namely the support of the defense forces at all levels of government. The article is aimed at analyzing the budgetary and legal instruments for providing the Armed Forces of Ukraine. In accordance with the defined purpose, an analysis of scientific and analytical publications and legal acts was carried out, which made it possible to identify the problematic aspects of the modern provision of military formations and to substantiate approaches to solving these issues.*

*Currently, according to the current legislation, the main source of support is the state budget of Ukraine and financial support of partner countries. However, this approach bypasses the provision of units of the defense forces of the region, which leads to their maintenance at their own expense, volunteer organizations and domestic business. The authors have determined that an additional source of stable provision of such formations can be free funds of local budgets and income from the tax on personal income (military personnel), which significantly increased the revenues of local budgets.*

*Based on the analysis of the provisions of budget legislation and existing programs in Cherkasy region (The Program of territorial defense for 2023-2027 and the Program of providing patronage assistance, financing of measures aimed at increasing the level of combat readiness of military units of the Armed Forces of Ukraine, the National Guard of Ukraine and the State Border Guard Service of Ukraine for 2018-2027) it is determined that the additional allocation of free funds of the local budget will contribute to: preparing the relevant communities and territories to repel armed aggression; improve logistics of territorial defense units, etc. At the same time, this will resolve the issue of inconsistency of the current legislation, in particular, the Laws of Ukraine «On Local Self-Government in Ukraine» and «On the Foundations of National Resistance».*

**Keywords:** *armed forces, military actions, budget instruments, local self-government, defense support programs.*

**Коваль Віталій Володимирович** – кандидат технічних наук, доцент, молодший науковий співробітник Державного НДІ випробувань і сертифікації озброєння та військової техніки  
<https://orcid.org/0000-0003-0158-4872>

**Сукач Олена Миколаївна** – кандидат економічних наук, доцент, професор кафедри маркетингу, фінансів, банківської справи та страхування Східноєвропейського університету імені Рауфа Аблязова  
<https://orcid.org/0000-0001-7150-0262>

**Дробот Ольга Анатоліївна** – кандидат технічних наук, доцент, старший науковий співробітник Державного НДІ випробувань і сертифікації озброєння та військової техніки  
<https://orcid.org/0000-0003-0864-5017>