

# АНАЛІЗ ВИДАТКІВ СЕКТОРУ ОБОРОНИ В УКРАЇНІ: 2006-2016 РОКИ

**АНАЛІЗ ВИДАТКІВ  
СЕКТОРУ ОБОРОНИ  
В УКРАЇНІ:  
2006-2016 РОКИ**

**Офіс з фінансового та економічного аналізу у Верховній Раді України**

вул. Вел. Житомирська, 11, офіс 620  
01025, Київ, Україна  
тел. +38 044 255 92 31  
info@feao.org.ua  
www.feao.org.ua  
www.facebook.com/feao.vru/

В дослідженні проведено аналіз ефективності планування та використання видатків державного бюджету на оборону в процесі реформування Збройних Сил України та проведення антитерористичної операції. Результати дослідження є підґрунтям для розроблення рекомендацій щодо підвищення ефективності діяльності органів державної влади в процесі бюджетного планування та використання коштів на оборону держави.

Офіс з фінансового та економічного аналізу у Верховній Раді України створено в рамках проекту, що імплементується консорціумом партнерів, адмініструється Вестмінстерською фундацією за демократію (WFD) та фінансується програмою “Підтримка реформи управління державними фінансами” Німецького товариства міжнародного співробітництва (GIZ) за дорученням Федерального міністерства економічної співпраці та розвитку Німеччини (BMZ) та Міністерства Великої Британії з питань міжнародного розвитку (DfID).

Завдання Офісу полягає в посиленні ефективності та якості економічного та фінансового законодавства, яке розробляє і ухвалює Верховна Рада України, та підвищенні використання наявної в Україні фінансової інформації для здійснення ефективного нагляду за діяльністю уряду.

Передрук цього матеріалу авторизований. Дозвіл на використання або передрук тексту необхідно отримати напряму від власників прав.

Підготував: Юрій Гусев (к. е. н.)

Думки, висловлені в матеріалах автора (ів) не обов’язково відображають точку зору ОФЕА, його працівників або представників наглядової ради.

Автор не є співробітником, не консультує, не володіє акціями та не отримує фінансування від жодної компанії чи організації, яка мала б користь від цього матеріалу, а також жодним чином з ними не пов’язаний.

© Офіс з фінансового та економічного аналізу у Верховній Раді України, 2017

ISBN 978-617-7533-14-5

## ЗМІСТ

Скорочення .....	6
Вступ .....	7
1. Основні заходи функціонування ЗС України.....	8
1.1. Функції та завдання діяльності ЗС України в контексті заходів довгострокового оборонного планування.....	10
1.2. Пріоритети розвитку ЗСУ, передбачені в документах довгострокового оборонного планування.....	15
2. Фінансове забезпечення функціонування ЗС України .....	20
2.1. Фінансування ЗС України до початку періоду.....	20
2.2. Фінансування ЗС України протягом 2006-2016 років.....	21
2.3. Фінансування Міністерства оборони України в розрізі окремих програм.....	25
3. Результати розвитку ЗС України .....	30
Висновки .....	34

## СКОРОЧЕННЯ

**ЗС України** — Збройні Сили України

**МО України** — Міністерство оборони України

**НПА** — нормативно-правові акти

**ОВТ** — озброєння та військова техніка

## ВСТУП

**Мета** — аналіз ефективності використання видатків державного бюджету на оборону та безпеку під час реформування Збройних Сил України та проведення антитерористичної операції.

**Об'єкт дослідження:** видатки державного бюджету України на заходи щодо забезпечення оборони держави, захисту її суверенітету та територіальної цілісності.

**Важливість дослідження** обумовлена необхідністю вдосконалення процесів бюджетного планування в державі та, відповідно, використання бюджету в контексті забезпечення її обороноздатності та досягнення запланованих результативних показників у діяльності відомства.

Періоди для проведення аналізу обрано на підставі існуючих часових рамок дії програм та планів розвитку й реформування Збройних Сил України.

Слід відзначити, що окремі питання видатків для ЗСУ підпадають під дію ст. 8 Закону України “Про державну таємницю” і не є публічними, що створює додаткові обмеження при проведенні оцінки.

Також у дослідженні не використовувалися нормативно-правові акти щодо воєнної сфери, оборони держави та військового будівництва, які було прийнято в 2016 році, оскільки практичну реалізацію їх основних положень було розпочато наприкінці 2016 — початку 2017 року.

## 1. ОСНОВНІ ЗАХОДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ЗС УКРАЇНИ

З отриманням Україною незалежності в державі було прийнято ряд нормативно-правових актів щодо Збройних Сил України, що створило передумови для їх подальшого розвитку та вдосконалення механізмів функціонування.

Серед них доцільно згадати Закон України від 6 грудня 1991 року “Про оборону України” та Закон України від 6 грудня 1991 року “Про Збройні Сили України”.

Відповідно до Закону України від 6 грудня 1991 року № 1932-XII “Про оборону України” підготовка держави до оборони в мирний час включає питання забезпечення відкритого та демократичного цивільного контролю у сфері оборони в порядку, визначеному законодавством, та дотримання вимог щодо збереження державної таємниці. Також Міністерство оборони України як центральний орган виконавчої влади забезпечує реалізацію заходів демократичного цивільного контролю за Збройними Силами України.

Закон України від 6 грудня 1991 року № 1934-XII “Про Збройні Сили України” (зі змінами і доповненнями) визначає функції, склад Збройних Сил України, правові засади їх організації, діяльності, дислокації, керівництва та управління ними. Законом визначено, що органи військового управління забезпечують неухильне додержання вимог Конституції України стосовно того, що Збройні Сили України не можуть бути використані для обмеження прав і свобод громадян або з метою повалення конституційного ладу, усунення органів державної влади чи перешкоджання їхній діяльності.

Подальша законотворча діяльність призвела до появи ще низки нормативно-правових актів щодо діяльності силових структур. Закон України від 19 червня 2003 року № 964-IV “Про основи національної безпеки України” визначає основні засади державної політики, спрямованої на захист національних інтересів і гарантування в Україні безпеки особи, суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз в усіх сферах життєдіяльності. Також слід згадати закони України “Про розвідувальні органи України”, “Про правовий режим воєнного стану”, “Про правовий режим надзвичайного стану”, “Про боротьбу з тероризмом” тощо. Особливе місце займає прийнятий у 2003 році Закон України “Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави”. Указом Президента України від 12 лютого 2007 року № 105 / 2007 затверджено

“Стратегію національної безпеки України”, яка визначила принципи, пріоритетні цілі, завдання та механізми забезпечення життєво важливих інтересів особи, суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз.

З урахуванням положень зазначених документів у наведеному розділі здійснено загальний огляд та аналіз переліку, змісту та доцільності проведених основних заходів для забезпечення національної безпеки держави у воєнній сфері (оборони держави), відповідності заходів фінансування визначеним функціям, завданням, пріоритетам діяльності, вимогам відповідних концепцій, програм, планів тощо.

Основними органами військового управління, до повноважень яких віднесено зазначені питання в контексті оборонного планування, є Міністерство оборони України та Генеральний штаб Збройних Сил України. Їхні функції та завдання визначено в “Положенні про Міністерство оборони України” (на теперішній час воно затверджується Постановою КМУ) та “Положенні про Генеральний штаб Збройних Сил України” (затверджується Указом Президента України). Їхній зміст розкриває загальні положення діяльності МО України і ЗС України та не відображає їх реагування на поточну та прогнозовану безпекову ситуацію, пріоритети розвитку і функціонування ЗС України, фінансово-економічні можливості держави щодо їх забезпечення.

*Основними завданнями Міноборони в положенні визначено 119 завдань, а саме:*

1. забезпечення формування та реалізація державної політики з питань національної безпеки у воєнній сфері, сфері оборони і військового будівництва у мирний час та особливий період щодо:
  - оборонного планування;
  - військово-технічної політики у сфері оборони;
  - військової кадрової політики;
2. здійснення військово-політичного та адміністративного керівництва Збройними Силами;
3. здійснення в установленому порядку координації діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування щодо підготовки держави до оборони;
4. забезпечення в межах повноважень, передбачених законом, реалізації державної політики з оборонних питань, що пов'язані з використанням повітряного простору України та захистом суверенітету держави.

Основними завданнями Генерального штабу ЗСУ, яких визначено 81, є:

1. участь у формуванні та реалізації державної політики у сфері оборони, стратегії воєнної безпеки;
2. стратегічне планування застосування Збройних Сил, інших військових формувань, правоохоронних органів, Держспецтрансслужби і Держспецзв'язку, координація їх підготовки до виконання завдань у сфері оборони, організація стратегічного розгортання Збройних Сил, інших військових формувань, організація територіальної оборони та оперативного обладнання території держави;
3. безпосереднє військове керівництво Збройними Силами;
4. організація і контроль за здійсненням заходів, спрямованих на підтримання військ (сил) Збройних Сил та інших військових формувань і правоохоронних органів, Держспецтрансслужби і Держспецзв'язку у постійній бойовій та мобілізаційній готовності.

Така кількість завдань (200 пунктів) зазначених органів військового управління робить недоцільним здійснення в цьому дослідженні аналізу відповідності та ефективності оборонних витрат функціям та завданням діяльності визначених органів військового управління.

З урахуванням зазначеного, для нас більший інтерес становлять документи, в яких відображена динаміка діяльності ЗС України та їх відповідне ресурсне забезпечення.

### **1.1. Функції та завдання діяльності ЗС України в контексті заходів довгострокового оборонного планування**

Діяльність ЗС України на початку періоду дослідження планувалася на виконання вимог “Стратегії національної безпеки України”. В зазначеному документі у переліку стратегічних пріоритетів політики забезпечення національної безпеки було визначено: “Реформування інститутів сектору безпеки — Збройних Сил України, інших військових формувань та правоохоронних органів з метою забезпечення їхньої готовності до виконання завдань оборони держави”.

Реалізація зазначеного завдання мала здійснюватися за наступними напрямами:

1. “підтримка Збройних Сил України та інших військових формувань у стані високої боєздатності, бойової й мобілізаційної готовності, наближення їх за складом, системою управління, навчання і підготовки, рівнем оснащення озброєнням та військовою технікою до стандартів збройних сил держав — членів НАТО;
2. забезпечення бюджетного фінансування сектору безпеки як цілісної системи в обсягах, достатніх для його реформування і розвитку;
3. визначення оптимальної структури та штатної чисельності органів сектору безпеки виходячи з нагальних потреб національної безпеки та економічних можливостей держави;
4. розвиток системи стратегічного планування, координації та контролю діяльності органів сектору безпеки”.

Слід також наголосити, що чинна на той час “Стратегія національної безпеки України” передбачала поетапне приведення бюджетного фінансування сектору безпеки до обсягів на рівні з аналогічними видатками країн Центральної Європи.

Механізми реалізації наведених вище вимог (перш за все щодо механізмів ресурсного забезпечення їх виконання) були нормативно закріплені в Законі України “Про організацію оборонного планування”. Зокрема, ст. 4 цього закону визначає його завдання:

1. “систематичне проведення, виходячи із засад державної політики у сфері оборони, оцінки реальних та потенційних загроз у воєнній сфері, визначення взаємозв'язку між цілями та завданнями Збройних Сил України та інших військових формувань;
2. перегляд перспективних та поточних планів розвитку України та інших військових формувань, які базуються на програмно-цільовому методі;
3. створення і підтримка на належному рівні державних ресурсів у сфері оборони, а також ефективне управління ними для забезпечення розвитку Збройних Сил України та інших військових формувань;
4. упровадження механізмів ринкової економіки у сферу оборонного планування для залучення інвестицій в оборонну промисловість”.

В Україні в зазначений період фактично відбувся перехід до системи складання оборонного бюджету по основі програмно-цільового методу, який в загальному вигляді включає такі основні етапи:

1. процес стратегічного планування (визначається потреба в коштах на основі аналізу);
2. формування програм і їх фінансове узгодження;
3. затвердження власне оборонного бюджету.

Його впровадження стало значним кроком вперед та дало можливість відмовитися від функціонально-ресурсного методу складання оборонного бюджету, успадкованого від Радянського Союзу.

Аналіз наведених вище та низки інших НПА зазначеного спрямування свідчить, що протягом періоду дослідження на рівні законодавства України процедури бюджетного фінансування для ЗС України мали певний рівень нормативного регулювання та за своїм змістом поступово наближалися (щонайменше на рівні декларацій) до рівня аналогічних процедур західних країн.

Головним механізмом визначення реального стану ЗС України та перспектив їх розвитку є проведення в державі оборонного огляду<sup>1</sup>. У “Стратегічному оборонному бюлетені України на період до 2015 року” (Білій книзі України), який було прийнято у 2004 році за результатами проведеного оборонною огляду, серед ключових чинників будівництва та розвитку ЗС України було визначено необхідність максимально ефективного використання коштів для потреб оборони. Одночасно було здійснено фінансово-економічне обґрунтування заходів реформування та розвитку ЗС України на період до 2015 року, особливо щодо скорочення їх чисельності.

“Стратегічним оборонним бюлетенем” передбачалась на 2015 рік загальна чисельність ЗС України на рівні 90-100 тис. осіб (у т.ч. 70-75 тис. військовослужбовців та 20-25 тис. цивільного персоналу). Одночасно планувалося виведення з бойового складу великої кількості озброєння та військової техніки та вивільнення зайвої інфраструктури. За результатами реформування ЗС України мали бути здатними

<sup>1</sup> Оборонний огляд — процедура оцінки стану і готовності сил оборони до виконання визначених їм завдань з оборони України, стану їх кадрового, фінансового, матеріально-технічного та інших видів забезпечення.

Основною метою оборонного огляду є оцінка наявних можливостей держави щодо ефективного реагування на спектр сучасних викликів та загроз у воєнній сфері, визначення стратегії розвитку всього сектору безпеки й оборони на довгострокову перспективу, а також її гармонізація з наявними ресурсами держави. Огляд має визначити засади трансформації ЗСУ.

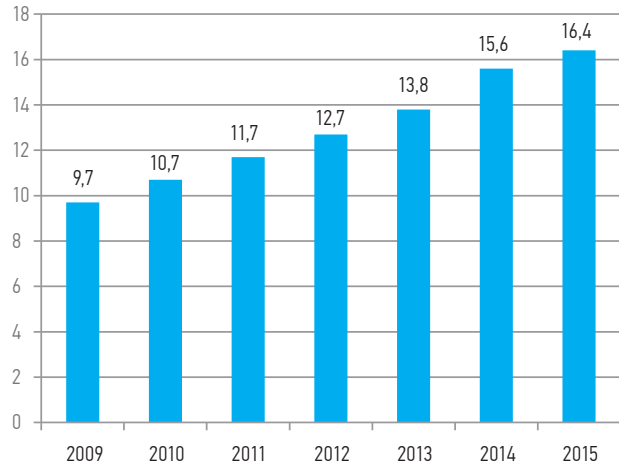
реагувати на конфлікти низької (тобто збройний конфлікт) та середньої (локальна війна) інтенсивності, а також брати участь у міжнародних миротворчих операціях (за термінологією того часу), надавати підтримку органам державної влади, здійснювати мобілізаційні заходи у випадку конфлікту високої інтенсивності.

Прогнозований бойовий склад та чисельність ЗС України протягом зазначеного періоду не відповідали змісту та вимогам можливих сценаріїв їх застосування (перелік зазначених сценаріїв та їхній зміст відображені в закритих документах та в цьому дослідженні не розкриваються). Власне самі сценарії були в цілому достатньо реалістичними і передбачали, між іншим, загрози з боку Російської Федерації в Криму, на сході та північному сході держави.

Реалії 2014-2016 років показали неоднозначність підходів, викладених у “Стратегічному оборонному бюлетені України на період до 2015 року” щодо структури, чисельності та завдань для ЗС України, які не були підтверджені подальшим розвитком безпекової ситуації навколо України та виконаними заходами держави щодо реагування на загрози воєнного характеру.

Виконання визначених “Білою книгою України” параметрів реформування ЗС України передбачало видатки із загального фонду державного бюджету на потреби МО України, (Рис. 1):

**Рис. 1**  
Планові видатки державного бюджету на реформування ЗСУ, млрд грн



В той же час практика реалізації зазначених нормативних вимог, у т.ч. щодо виділення та використання спланованих видатків на оборону, показала наявність низки проблемних питань та певного дисбалансу.

Одним з основних чинників, який впливає на обсяг фінансування ЗС України, є їх чисельність. Наприклад, відповідно до положень Закону України “Про чисельність Збройних Сил України на 2008 рік” вона мала становити 191 тис. осіб, у тому числі 148 тис. військовослужбовців. Але відсутність на той час загальновизнаного на рівні держави розуміння місця та ролі ЗС України та інших військових формувань у системі забезпечення національної безпеки обумовила дисбаланс чисельності особового складу, та, відповідно, фінансування її складових. Для порівняння: чисельність інших складових Воєнної організації держави в цей період значно перевищувала аналогічні показники основних країн Європи. Загальна чисельність особового складу органів та підрозділів МВС України, СБ України, Служби зовнішньої розвідки України, Головного управління розвідки МО України, прокуратури, Державного департаменту з питань виконання покарань, Державної податкової адміністрації України, Державної служби спеціального зв’язку та захисту інформації України, Державної митної служби, Управління державної охорони України більше ніж у 2,5 раза перевищувала чисельність ЗС України. Для порівняння: в наведений строк у Франції цей показник дорівнював близько 1,0, в Угорщині — 1,6, в Італії — 1,8, у Польщі — 0,87.

## 1.2. Пріоритети розвитку ЗСУ, передбачені в документах довгострокового оборонного планування

9 грудня 2005 року на засіданні Ради національної безпеки і оборони України було схвалено “Державну програму розвитку Збройних Сил України на 2006-2011 роки”. Відповідно до Указу Президента України щодо зазначеного рішення РНБО під час розробки проектів закону “Про державний бюджет України” на 2007 рік та на наступні роки фінансування ЗСУ мало передбачатися в обсягах не менше 2% від ВВП.

При такому рівні запланованих витрат необхідно було привести завдання, структуру та чисельність ЗС України у відповідність до фінансово-економічних можливостей України. Наприклад, на початок 2008 року планувалося мати чисельність армії близько 200 тис. осіб (у т.ч. 152 тис. військовослужбовців та 48 тис. цивільних працівників).

Однак надмірне скорочення оборонних видатків призвело до різкого падіння боєготовності військ, що в першу чергу було пов’язано із перерозподілом фінансових ресурсів у бік зменшення фінансування ЗС України.

Практика виконання бюджету показала, що затверджені суми на оборону та безпеку ніколи не відповідали фактичним видаткам, що стало одним із головних чинників зниження боєздатності ЗС України. У свою чергу зазначене обумовило зниження боєготовності військ, передусім через невизначеність державних пріоритетів та відсутність надійного механізму фінансового контролю за використанням оборонних ресурсів.

Зазначене підтверджують показники стану фінансування “Державної програми розвитку Збройних Сил України на 2006-2011 роки” — (Рис. 2).

**Рис. 2**  
Фінансування  
"Державної  
програми  
розвитку Збройних  
Сил України  
на 2006-2011  
роки", млрд грн



Джерело:  
Кошторис  
Міністерства  
оборони

Відповідно до інформації, наведеної у "Білих книгах", та результатів аудиту ефективності, проведеного Рахунковою палатою, всього недофінансування цієї державної програми та неефективне використання наявних коштів становило близько 15,2 млрд грн, тобто майже чверть від визначених коштів. Це призвело до невиконання багатьох заходів реформування ЗСУ.

Так наприклад, у 2010 році збереглися тенденції попередніх років щодо неврахування у державному бюджеті потреб на фінансування ЗС України, а також нормативного визначення такого рівня надходжень коштів до спеціального фонду, якого досягти через законодавчу неврегульованість питань реалізації надлишкових об'єктів та майна Міністерства оборони було практично неможливо.

Наприклад, потреба у фінансуванні ЗС України на 2010 рік (з урахування проведення заходів розвитку) становила 30938,1 млн грн. Але, урахуваючи економічне становище держави, МО України у бюджетному запиті було визначено мінімально необхідну потребу обсягом 19,853 млрд грн. В той же час державним бюджетом України на 2010 рік МО України було передбачено лише 12,477 млрд грн (тобто 1,15% від ВВП). При цьому загальний фонд становив 9,052 млрд грн (73% видатків), спеціальний фонд — 2,664 млрд грн (21%), стабілізаційний фонд — 0,760 млрд грн (6%).

За результатами фінансування протягом року фактично було отримано лише 10,533 млрд грн (0,97% від ВВП та 84,4% річних призначень), що склало лише 53% від мінімальної потреби.

Фінансування Збройних Сил у 2010 році відповідало лише мінімально-критичному рівню забезпечення утримання та підготовки військ (сил) та стало одним з основних чинників невиконання завдань, визначених у НПА держави щодо розвитку ЗС України (Рис. 3).

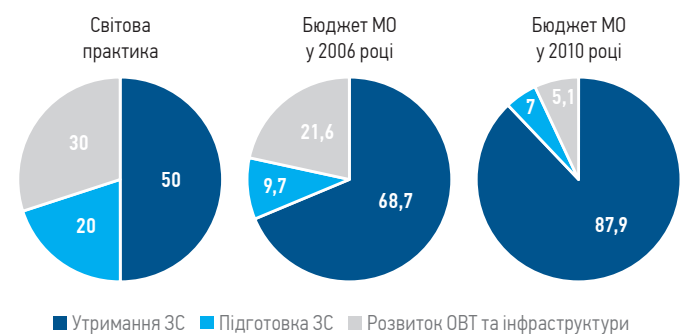
**Рис. 3**  
Фінансування  
ЗСУ у 2006-2010  
роках, млрд грн



Джерело:  
Кошторис  
Міністерства  
оборони

Структура видатків МО України у 2006-2010 роках (Рис. 4).

**Рис. 4**  
Структура  
фінансування ЗСУ  
у 2006-2010 роках,  
%



Джерело:  
Кошторис  
Міністерства  
оборони

У державному бюджеті України на 2011 рік МО України (цей рік завершував виконання зазначеної вище "Державної програми розвитку Збройних Сил України на 2006-2011 роки") було передбачено фінансування в сумі 13804,4 млн грн (1,07% від ВВП), у т.ч. загальний фонд — 11594,8 млн грн (84% видатків), спеціальний фонд — 2209,6 млн грн (16%).

В той же час фактично надійшло 12709,1 млн грн (0,98% від ВВП), або 92% річних призначень. З них із загального фонду — 11594,8 млн грн (100% надходжень), зі спеціального — 1114,3 млн грн (50,4%).

Таким чином, наслідком зазначеного вище стало невиконання положень “Державної програми розвитку Збройних Сил України на 2006-2011 роки”.

За результатами виконання наведеної вище Державної програми серед невиконаних заходів в офіційних звітах МО України зазначено:

1. “не завершено оптимізацію системи управління ЗСУ та створення Єдиної автоматизованої системи управління, а систему зв'язку ЗСУ не переведено на нову технологічну базу;
2. не вдалося реалізувати встановлені показники оновлення озброєння та військової техніки. За роки виконання Державної програми модернізовано лише 8 (14,4%) бойових літаків з 55 запланованих, не виконано заходи з оновлення 21 та закупівлі одного зенітно-ракетного комплексу С-300, двох літаків Ан-70 та 14 радіолокаційних станцій “Пелікан”. Залишився низьким рівень справності більшості літаків (24%), вертольотів (36%), кораблів і суден забезпечення (7%);
3. не виконано плани комплексної утилізації. Обсяги надлишкових, непридатних до подальшого використання ракет, боєприпасів та їх складових, рідких компонентів ракетного палива, які утилізовано, становлять чверть від загальних об'ємів;
4. не забезпечено військовослужбовців необхідною кількістю житла. Обсяги фінансування дозволили протягом 2006-2010 рр. отримати (придбати) близько 10,9 тис. квартир (25% від запланованого);
5. не досягнуто спланованих показників бойової підготовки. На кінець 2010 року основні показники бойової підготовки військ (сил) у три-чотири рази були менші від аналогічних показників 2006 року;
6. не виконано плани підготовки резервістів. На 2010 рік у ЗСУ було заплановано мати 6300 резервістів. На кінець року їх кількість становила лише 1681 осіб (27% від плану);
7. не завершено перехід ЗСУ на комплектування військовослужбовцями за контрактом. На кінець 2010 року укомплектованість військовослужбовцями за контрактом досягла 50%”.

Таким чином, заходи “Державної програми розвитку Збройних Сил України на 2006-2011 роки” були виконані не в повному обсязі.

Виділених бюджетних асигнувань вистачило лише на утримання ЗС України, але унеможливило підготовку військ (сил) на належному рівні, підтримання у справному стані ОВТ. Всього виконання заходів розвитку ЗС України було забезпечено лише на 39%.

## 2. ФІНАНСОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ ЗС УКРАЇНИ

### 2.1. Фінансування ЗС України до початку періоду

Аналіз ситуації з фінансуванням ЗС України (бюджет МО України) слід розглядати в контексті визначення стратегічних цілей їх розвитку, завдань, необхідних для досягнення цілей, та фінансування виконання цих завдань.

За роки, які передують періоду цього дослідження, середнє значення витрат на національну оборону становило не більше 1,6% ВВП. Зазначене суттєво відрізняється в менший бік від загальноприйнятих у світовій практиці витрат, що складають, як правило, від 3% до 6% ВВП, та є фактично максимально допустимим ступенем воєнно-економічного “напруження” держави для умов мирного часу.

Більшість виділених коштів було використано на утримання Збройних Сил, при цьому практично не залишалось коштів на їх розвиток (Таблиця 1).

Таблиця 1

#### Фінансування ЗСУ у 2001–2006 роках, млрд грн

Роки	Потреба у фінансуванні, передбачена бюджетним запитом	Затверджено фінансування	Частка від потреби, %	Обсяг оборонного бюджету
2001	6,6	3,3	49,7	2,7
2002	6,1	3,5	58,2	3,4
2003	5,8	4,3	73,6	4,3
2004	6,4	5,3	82,5	4,9
2005	7,0	5,8	83,0	5,9
2006	9,1	7,7	85,4	7,8

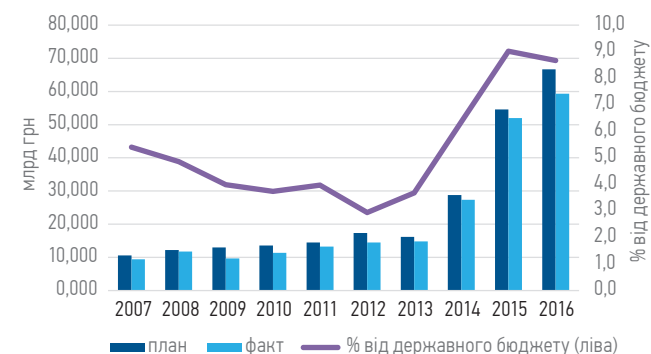
Джерело: Бюджетні запити Міністерства оборони на відповідний рік

### 2.2. Фінансування ЗС України протягом 2006-2016 років

З державного бюджету на сферу оборони та безпеки щороку протягом 2007-2013 років виділялося коштів на рівні 9-14 млрд грн. Спостерігалася тенденція до загального збільшення виділення коштів на цей сектор економіки. Середнє щорічне збільшення фінансування становило близько 9%.

Починаючи з 2014 року спостерігається значне збільшення фінансування оборони та безпеки держави. Протягом 2014 та 2015 років приріст фінансування становив 90% до попереднього року. За чотири роки, з 2013 до 2016 року, загальний бюджет сектору збільшився у чотири рази, з 14,8 млрд грн до 59,4 млрд грн. Таким чином, загальні видатки державного бюджету на оборону у 2016 році досягли 8,7% від усіх видатків держави (Рис. 5).

Рис. 5  
Фінансування сфери безпеки та оборони у 2007-2016 роках, млрд грн



Джерело: Казначейство

Проте слід відзначити: до сектору оборони відносяться видатки на військову та цивільну оборону, військова допомога зарубіжним країнам, військова освіта, фундаментальні прикладні дослідження і розробки у сфері оборони та інша діяльність у сфері оборони (Таблиця 2).

Таблиця 2

## Видатки на сферу оборони у 2016 році

Назва	млрд грн	Частка від видатків бюджету, %
<b>Оборона, в т. ч.:</b>	<b>59,4</b>	<b>8,7</b>
Військова оборона	53,4	7,8
Цивільна оборона	0,6	0,1
Військова допомога зарубіжним країнам	0,0	0,0
Військова освіта	2,0	0,3
Фундаментальні та прикладні дослідження і розробки у сфері оборони	0,0	0,0
Інша діяльність у сфері оборони	3,4	0,5

Фінансові ресурси, необхідні для забезпечення потреб ЗС України, мали визначатися на реалізацію положень НПА держави та відомчих документів щодо розвитку та функціонування ЗС України у період 2006-2016 років.

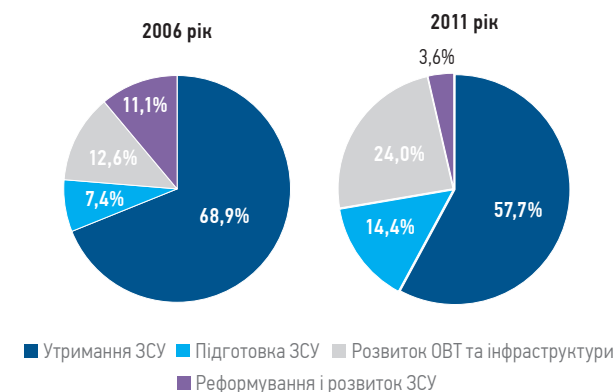
З огляду на зазначене, як перший основний документ для такого аналізу слід розглядати “Державну програму розвитку Збройних Сил України на 2006-2011 роки”. На виконання її положень реформування ЗС України у період 2006-2011 років мало відбуватися на основі наступних прогнозних фінансових показників (Таблиця 3).

Таблиця 3

## Фінансування ЗСУ у 2006-2011 роках, млрд грн

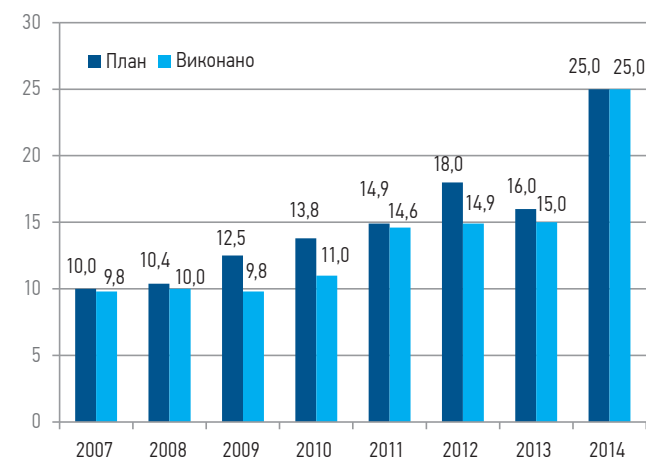
Напрями видатків	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Утримання	6,0	6,5	7,1	7,7	8,2	8,9
Підготовка	0,6	0,9	1,3	1,6	1,9	2,3
ОВТ, інфраструктура	1,1	1,8	2,5	2,8	3,3	3,7
Реформування і розвиток	1,0	1,0	1,0	0,9	0,7	0,5
<b>Усього</b>	<b>8,7</b>	<b>10,3</b>	<b>11,8</b>	<b>13,0</b>	<b>14,4</b>	<b>15,4</b>

В свою чергу, у відсотковому відношенні зазначені ресурси мали бути розподілені наступним чином (Рис. 6)

Рис. 6  
Структура фінансування ЗСУ у 2006-2011 роки, %

Джерело: Кошторис Міністерства оборони

Рівень ресурсного забезпечення в цей період жодного разу не відповідав положенням документів оборонного планування. Планові і фактичні показники фінансування оборонних видатків за період 2007-2014 років (за даними ДКСУ) (Рис. 7).

Рис. 7  
Фактичне фінансування ЗСУ у 2007-2014 роках, млрд грн

Джерело: Казначейство

За період 2006-2011 років Державна програма була профінансована на суму 55,5 млрд грн, що становило 75,6% від запланованих потреб. Недофінансованість програми значно вплинула на обсяг її виконання. На практиці виявилось, що за час виконання програми якісні показники ЗС дедалі більше відставали від змін у сфері оборони, обумовлених швидким розвитком систем колективної безпеки та інформаційних технологій, а також

виявилася невідповідність прогнозів та реальних економічних показників держави. Крім того, під час виконання реформи змінився інтеграційний напрям розвитку війська. Україна вирішила відмовитися від інтеграції в НАТО та затвердила свій позаблоковий статус. У зв'язку з цим було здійснено корегування програми.

Було призупинено переформатування командувань видів у штаби видів Збройних Сил, Командування сил підтримки — в Об'єднання сил забезпечення, розформування управлінь оперативних командувань. Було розформовано Об'єднане оперативне командування, оскільки позаблоковий статус вимагав концентрації війська на вирішенні кризових ситуацій власними силами. Натомість було створено нові міжвидові органи військового управління: оперативні командування “Південь” та “Захід”. Загалом до 2010 року ЗС України було скорочено на 53 тис. осіб, із них 36 тис. військовослужбовців. Чисельність військовослужбовців знизилася до 192 тис. Процент бойових частин та підрозділів було доведено до 47%, 53% війська стали складати підрозділи забезпечення, військові навчальні заклади та установи.

Після завершення виконання заходів “Державної програми розвитку Збройних Сил України на 2006-2011 роки” мали бути введені в дію документи середньострокового оборонного планування на наступний період. З цією метою було затверджено “Концепцію подальшого реформування Збройних Сил на 2011-2015 роки”. Розроблений на підставі її положень проект “Державної комплексної програми реформування і розвитку Збройних Сил України на 2011-2015 роки” (пізніше її проект отримав назву “Державна комплексна програма реформування і розвитку Збройних Сил України на 2012-2017 роки”) було введено в дію зі значним запізненням, що також негативно вплинуло на діяльність ЗС України.

Відповідно, планування оборонних витрат у роки між закінченням / початком дії попередньої / наступної програм здійснювалося у форматі короткострокового оборонного планування.

З урахуванням зазначеного реальні оборонні витрати склали:

- у 2012 році — 14,762 млрд грн (0,98% ВВП), з яких 11,917 млрд грн — утримання особового складу військ і лише 1,4 млрд грн — на розвиток озброєння та техніки;

- у 2013 році — 15,315 млрд грн (0,98% ВВП), з них 12,8 млрд грн — на утримання, 1,6 млрд грн — на розвиток;
- у 2014 році видатки на оборону через події на Донбасі і фактичну війну з Росією значно зросли. Хоча у бюджет 2014 року спершу планували закласти лише 14,559 млрд грн (що було навіть на 4,9% менше, ніж у 2013 році). Проте у березні ця цифра вже склала 52,413 млрд грн (3,4% ВВП). За підсумками року загальне фінансування на потреби оборони склало 64,3 млрд грн.

У бюджеті 2015 року на безпеку та оборону держави витратили 90 млрд грн, що склало 5% ВВП (Рис. 8).

**Рис. 8**  
Видатки на безпеку та оборону



Джерело:  
Кошторис  
Міністерства  
оборони

### 2.3. Фінансування Міністерства оборони України в розрізі окремих програм

Фінансування Міністерства оборони протягом зазначеного періоду можна розділити на два типи програм. Перший, бюджетні програми, які фінансуються постійно, — 9 бюджетних програм. Другі, ситуативні бюджетні програми, які фінансуються протягом одного-двох років, — 21 бюджетна програма. Загалом за цей період в Міністерства оборони було 29 бюджетних програм.

До першого типу програм відносяться програми, якими передбачено фінансування:

- утримання ЗСУ в центральному апараті Міністерства та у 1274 військових містечках (КПКВ 2101010 — Керівництво та військове управління ЗСУ, КПКВ 2101020 — Забезпечення діяльності ЗСУ та підготовка військ);

2. медичне лікування особового складу ЗСУ в 32 медичних установах (КПКВ 2101080 — Медичне лікування, реабілітація та санаторне забезпечення особового складу ЗСУ, ветеранів військової служби та членів їх сімей, ветеранів війни);
3. навчання військових фахівців у 44 військово-навчальних закладах, кафедрах військової підготовки, курсах підвищення кваліфікації, 21 науковому центрі (КПКВ 2101100 — Підготовка військових фахівців у вищих навчальних закладах, підвищення кваліфікації та перепідготовка військових фахівців і державних службовців, початкова військова підготовка та патріотичне виховання молоді);
4. розвиток озброєння (КПКВ 2101150 — розвиток озброєння та військової техніки ЗСУ), якою передбачається закупівля озброєння для ЗСУ;
5. інші програми, якими здійснюється фінансування заходів Міністерства оборони.

Таблиця 4

#### Видатки Міністерства оборони України, млн грн

КПКВ	Назва програми	2016	2015	2014	2013	2012	2011
2100000	Міністерство оборони України, всього	58,099	49,084	26,510	13,935	14,048	12,302
2101010	Керівництво та військове управління ЗСУ	334	280	226	221	192	212
2101020	Забезпечення діяльності ЗСУ та підготовка військ	47,301	38,472	11,847	10,951	10,508	8,689
2101080	Медичне лікування, реабілітація та санаторне забезпечення особового складу ЗСУ, ветеранів військової служби та членів їх сімей, ветеранів війни	1,994	1,435	962	1,044	968	950

2101100	Підготовка військових фахівців у вищих навчальних закладах, підвищення кваліфікації та перепідготовка військових фахівців і державних службовців, початкова військова підготовка та патріотичне виховання молоді	1,988	1,451	914	925	856	794
2101150	Розвиток озброєння та військової техніки ЗСУ	5,769	5,679	648	686	891	0
2101190	Будівництво (придбання) житла для військово-службовців ЗСУ	638	806	162	31	304	178
2101210	Утилізація боєприпасів, рідинних компонентів ракетного палива, озброєння, військової техніки та іншого військового майна, забезпечення живучості та вибухопожежо-безпеки арсеналів, баз і складів ЗСУ	76	76	70	72	222	121
2101700	Будівництво інженерних споруд з метою зміцнення обороноздатності держави	0	831	52	0	7	7

До другого типу бюджетних програм відносяться програми, які мають різне направлення і є ситуативними. Слід зазначити, що у 2012 та 2016 роках ці програми не мали фінансування взагалі.

Таблиця 5

## Видатки Міністерства оборони України, млн грн

КПКВ	Назва програми	2015	2014	2013	2011
2101070	Забезпечення ЗСУ зв'язком, створення та розвиток командних пунктів та автоматизованих систем управління	0	0	0	154
2101110	Проведення мобілізаційної роботи і призову до ЗСУ та інших військових формувань	0	0	0	9
2101140	Реформування та розвиток ЗСУ	0	0	0	219
2101150	Закупівля і модернізація озброєння та військової техніки для ЗСУ, в тому числі літаків Ан-70 та двигунів Д-27	0	0	0	272
2101160	Прикладні дослідження у сфері військової оборони держави	0	0	0	89
2101170	Відновлення боєздатності, утримання, експлуатація, ремонт озброєння та військової техніки	0	0	0	303
2101180	Будівництво і капітальний ремонт військових об'єктів	0	0	0	40
2101200	Забезпечення живучості та вибухопожежобезпеки арсеналів, баз і складів озброєння, ракет і боєприпасів ЗСУ	0	0	0	43
2101230	Забезпечення участі у міжнародних миротворчих операціях	0	0	0	208
2101240	Забезпечення виконання міжнародних угод у військовій сфері	0	0	0	13
2101340	Захист важливих державних об'єктів	0	0	0	3
2101350	Соціальна та професійна адаптація військовослужбовців, що звільняються в запас або відставку	0	0	0	0
2101450	Видатки для Міністерства оборони України на реалізацію заходів щодо підвищення обороноздатності і безпеки держави	100	0	0	0

2101450	Формування статутного капіталу Державного концерну "Укроборонпром"	0	0	0	0
2101710	Проведення невідкладних заходів щодо забезпечення національної безпеки	0	10,356	4	0
2101720	Здійснення невідкладної евакуації громадян України з території Федеративної Демократичної Республіки Непал	5	7	0	0
2101720	Організація розміщення та лікування у закладах охорони здоров'я Міністерства оборони доставлених з Лівії в Україну осіб	0	0	0	0
2101730	Проведення антитерористичних операцій, інших спеціальних заходів та забезпечення правопорядку на державному кордоні	49	762	0	0
2101740	Виплата одноразової грошової допомоги членам сімей загиблих військовослужбовців Збройних Сил	0	28	0	0
2101750	Виплата грошового забезпечення та забезпечення харчуванням військовослужбовців Збройних Сил	0	276	0	0
2101760	Закупівля озброєння та військової техніки	0	200	0	0

### 3. РЕЗУЛЬТАТИ РОЗВИТКУ ЗС УКРАЇНИ

З урахуванням наведених вище чинників постійно виникала необхідність поточного корегування заходів розвитку ЗС України. Зокрема, на 2011 рік були уточнені завдання, у т. ч. щодо завершення оборонного огляду та розроблення проекту “Державної комплексної програми реформування і розвитку Збройних Сил України на 2011-2015 роки”.

При цьому слід зазначити, що у 2010 році було завершено заходи чергового оборонного огляду в Україні. За підсумками роботи підготовлено проект “Стратегічного оборонного бюлетеня України на період до 2025 року” (далі — СОБ). У рамках зазначеного оборонного огляду на основі аналізу безпекового середовища було визначено внутрішні та зовнішні виклики і загрози, імовірність впливу яких на Україну на період до 2025 року буде високою, та запропоновано нову модель Сектору безпеки і оборони України.

В положеннях проекту СОБу було зазначено: “Базуючись на аналізі викликів та загроз національній безпеці України, пріоритетів держави в оборонній та безпековій політиці, проаналізовано широкий спектр імовірних ситуацій, у яких можуть застосовуватися / залучатися Сили безпеки і оборони, на довгострокову перспективу. Ці ситуації об’єднані сценаріями, які стали базовими для визначення місця, ролі і завдань кожної складової Сектору безпеки і оборони України для гарантування безпеки і оборони держави.

Досягнення перспективного обрису Збройних Сил передбачається здійснити в три етапи:

1. на першому етапі (2011-2015 рр.) — стабілізувати ситуацію у військах (силах), зберегти можливості для відновлення боєздатності Збройних Сил, підтримати мінімально необхідний рівень їх спроможності для запобігання, локалізації та нейтралізації воєнного конфлікту, сприяння в ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій і участі у виконанні миротворчих завдань. Заходи першого етапу опрацьовано в “Концепції подальшого реформування Збройних Сил України на період 2011-2015 роки”.
2. на другому етапі (2016-2020 рр.) — відновити боєздатність Збройних Сил, розпочати їх сталий розвиток. На кінець цього етапу Збройні Сили повинні бути готовими визначеним складом сил та засобів у взаємодії з іншими складовими Сил безпеки і оборони до виконання завдань за призначенням;

3. на третьому етапі (2021-2025 рр.) — досягти основних якісних показників нового обрису Збройних Сил, оснастити їх сучасним ОВТ, підвищити рівень підготовки військ (сил), створити запаси матеріально-технічних засобів”.

Відповідно, планувалося фінансове забезпечення заходів реформування Збройних Сил до 2025 року. В основу забезпечення розвитку ЗС України фінансами були покладені показники потреби, необхідної для досягнення визначених можливостей Збройних Сил з огляду на спроможність держави задовольнити ці потреби. Урядом України було визначено орієнтовні показники видатків із загального фонду державного бюджету України на потреби оборони на перспективу, які були уточнені в “Концепції подальшого реформування Збройних Сил на 2011-2015 роки”.

Планування пріоритетів щодо розподілу оборонного бюджету:

1. на першому етапі (2011-2015 рр.) — спрямувати на соціальний захист військовослужбовців та членів їх сімей, реформування Збройних Сил, утилізацію боєприпасів, забезпечення боєготовності визначених військових частин та підрозділів. При цьому основний пріоритет у фінансуванні надати високотехнологічним видам — Повітряним Силам та Військово-Морським Силам;
2. на другому етапі (2016-2020 рр.) — збільшити інвестиції в ОВТ, розвиток підготовки військ (сил) та інфраструктури. Поступово змінити структуру видатків бюджету Міністерства оборони: витрати на утримання знизити до 65%, а на розвиток озброєння, військової техніки та інфраструктури збільшити з 18% до 25%, на підготовку військ (сил) — з 5% до 7%;
3. на третьому етапі (2021-2025 рр.) — спрямувати кошти на програми, які безпосередньо впливають на підвищення оперативних можливостей сил оборони, подальше поліпшення соціального захисту особового складу Збройних Сил.

З урахуванням зазначеного та через суб’єктивні чинники в діяльності керівництва МО України та ГШ ЗС України практичні заходи щодо утримання та розвитку ЗС України протягом 2012-2013 років були несистемними та здійснювалися фактично в ручному режимі керівництва.

Лише з огляду на події 2014-2015 років у “Стратегії національної безпеки України” фінансування потреб безпеки і оборони було визначено на рівні

не менше 5% ВВП, а згідно з положеннями чинної редакції “Воєнної доктрини України” безпосередньо на оборону має витратитися не менше 3% ВВП.

На виконання мети дослідження заслуговує на увагу відповідність реальних кроків щодо реформування публічним деклараціям (адже об’єктом дослідження є не тільки нормативне регулювання, але й практика виконання спланованих заходів).

В цьому контексті та з огляду на інтереси держави у сфері воєнної безпеки практика виконання заходів реформування ЗС України є дуже сумнівною. Практичні дії керівництва держави та оборонного відомства були спрямовані (під прикриттям гасел про реформування) на скорочення бойового складу ЗС України, при якому штучно (без обґрунтування оборонної доцільності) вивільнялися ОВТ, МТС, нерухомість та землі. В подальшому ці ресурси отримували статус надлишкових та здійснювалася їх реалізація. Кошти від їх реалізації на потреби розвитку ЗС України фактично не спрямовувалися.

Прикладами зазначеного є розформування (або переформування в бік зменшення) бойових частин (полків і бригад), які мали на той час найсучасніше озброєння і військову техніку, наприклад артилерійські системи 2С19, зенітно-ракетні комплекси “Тор” та С-300В, тактичні ракетні комплекси “Точка”. Було також розформовано низку бойових військових частин, які дислокувалися на півдні та сході держави, в Криму тощо.

В деяких випадках єдиним критерієм необхідності розформування було бажання керівників відомства вивільнити інвестиційно привабливі для приватного бізнесу землі оборони держави. Як приклад, були розформовані унікальні за своїм складом та призначенням військові частини інженерних військ та радіоелектронної боротьби, які дислокувалися у Броварах Київської області.

В той же час штучно затягувалося реалізація певних пріоритетів або нехтування їх фінансуванням. Найбільш показовим прикладом є проект створення Сил спеціальних операцій (далі — ССпО) ЗС України.

Програма створення ССпО була затверджена міністром оборони України у 2007 році. Очевидність її пріоритетності з огляду на сьогоденні події не викликає жодного сумніву. На реалізацію проекту виділялося близько 450 млн грн (в цінах 2007 року), розподілених за роками реалізації програми.

Насправді частина коштів надійшла лише у перший рік, та й те частково, в наступних фінансування було майже на нульовому рівні. Слід зазначити, що при цьому не виконувалися навіть ті адміністративно-організаційні заходи, які не потребували окремого фінансування.

Протягом всієї історії існування ЗС України продовжують реалізовуватися підходи та проекти, які не мають жодного обґрунтування, крім можливості вдаватися до корупційних дій. Наприклад, зосередження в межах Головного управління зв’язку та інформаційних систем ГШ ЗС України повноважень та можливостей щодо визначення потреби, оперативно-тактичних (технічних) вимог до засобів зв’язку та автоматизації управління військами, наукового супроводження їх створення, прийняття на озброєння, закупівлі, експлуатації, модернізації, ремонту та утилізації. При цьому названий орган управління є одночасно головним розпорядником коштів із зазначеного напрямку. Як наслідок, проект створення Єдиної автоматизованої системи управління ЗС України (ЄАСУ) став фактично одним із найтриваліших та найменш ефективних проектів створення ОВТ за всю історію ЗС України, а реальна забезпеченість військ (сил) засобами зв’язку під час АТО стала однією з головних проблем їх застосування.

## ВИСНОВКИ

1. Протягом 2006-2013 років мала місце відсутність проблематики обороноздатності в переліку пріоритетів діяльності керівництва держави (точніше, їх декларативна наявність та реальна відсутність). Зазначене ускладнювалося відсутністю суспільного консенсусу стосовно діяльності і напрямів реформування ЗС України.
2. Аналіз оборонних видатків для ЗС України свідчить про те, що у 2006-2016 роках частка видатків на утримання Збройних Сил перевищувала майже втричі граничний показник, а частка видатків, спрямованих на розвиток ОВТ та інфраструктури, становила менше чверті від мінімального граничного показника, при цьому планові показники фактично не виконувалися. Для порівняння: класичний оборонний бюджет країни НАТО, як правило, складається з трьох частин — витрати на утримання особового складу (в ідеалі близько 30%, але не більше 50%), операційні витрати (у т.ч. на підготовку військ (сил) (25%), фінансування оборонних НДДКР (до 10%) і придбання нових зразків озброєння та техніки (близько 30%, але не менше 20%). В Україні на утримання особового складу ЗС витрачалася основна частина оборонних коштів, що фактично унеможливило їх реформування і розвиток.
3. Дотепер для ЗС України залишається проблема нерівномірного фінансування заходів розвитку озброєнь, військової техніки та інфраструктури упродовж року. Міністерство фінансів України в помісячних розписах асигнувань основну суму коштів виділяло, як правило, в IV кварталі, що унеможливує ефективне використання призначених коштів, порушує послідовність та повноту виконання заходів із розроблення та закупівлі озброєння, призводить до ситуації, коли МО України змушене здійснювати авансування виконання заходів, наслідком яких є збільшення дебіторської заборгованості.
4. У фінансуванні ЗС України склався комплекс невідповідностей різного характеру та рівнів, до них можна віднести неузгодженість дій законодавчої та виконавчої гілок влади в контексті фінансування оборонної сфери.
5. Продовжує справляти негативний вплив відсутність наукового обґрунтування фінансування оборонної сфери. Прийняття процедур та стандартів НАТО з зазначеного питання можливе лише після їх гармонізації з законодавством України щодо формування та виконання бюджету, оборонного планування тощо.
6. Дотепер має місце непрозорий характер формування бюджету ЗС України,

суб'єктивізм, конкуренція силових структур у бюджетному процесі, наслідком чого є значна корупційна складова в діяльності органів військового управління.

7. Для країн НАТО обов'язковою практикою функціонування збройних сил є постійний моніторинг використання бюджетних коштів з боку громадянського суспільства й оцінка стану боєготовності армії та інших силових структур політичною силою, яка прийшла до влади. Чого не можна поки що сказати про Україну.
8. Потребує розроблення нормативне закріплення та практична імплементація сучасної інтегрованої методології бюджетування сфери оборони, у т.ч. у вигляді інструментарію для Верховної Ради України та її профільного комітету (як алгоритм дій посадових осіб). Зазначене передбачає уточнення положень НПА щодо середньострокового та короткострокового оборонного планування.
9. Система управління фінансовими ресурсами державного бюджету України, передбаченими для ЗС України, була неефективною, непрозорою, вона не забезпечує законного й ефективного використання бюджетних коштів для підготовки та застосування ЗС України.
10. Кабінет Міністрів України не здійснив законодавчого врегулювання проблем фінансового і матеріально-технічного забезпечення діяльності Збройних Сил України, розробки та впровадження ефективної системи формування та використання бюджету для потреб ЗС України, а чинний порядок призводив до численних бюджетних правопорушень та реалізації корупційних схем.
11. Міністерство оборони України як центральний орган виконавчої влади, у підпорядкуванні якого перебувають Збройні Сили України, не забезпечило дієвого контролю за цільовим, ефективним та законним використання коштів, виділених на фінансування ЗС.



вул. Вел. Житомирська, 11, офіс 620  
01025, Київ, Україна  
тел. +38 044 255 92 31  
[info@feao.org.ua](mailto:info@feao.org.ua)  
[www.feao.org.ua](http://www.feao.org.ua)  
[www.facebook.com/feao.vru/](https://www.facebook.com/feao.vru/)

© Офіс з фінансового та економічного аналізу у Верховній Раді України, 2017  
Передрук цього матеріалу авторизований. Дозвіл на використання або передрук  
тексту необхідно отримати напряму від власників прав.