

---

# ГРОШІ, ФІНАНСИ І КРЕДИТ

---

УДК 336.02

DOI: <https://doi.org/10.32782/2708-0366/2023.15.33>

**Шубін В.Д.**

аспірант кафедри фінансів імені Віктора Федосова,  
Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7367-1812>

**Shubin Vadym**

Kyiv National Economic University named after Vadym Hetman

## ФІНАНСУВАННЯ СЕКТОРУ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОБОРОНИ В УКРАЇНІ: ВИКЛИКИ В ПЕРІОД ВОЄННОГО СТАНУ

### FINANCING OF NATIONAL SECURITY AND DEFENSE SECTOR IN UKRAINE: CHALLENGES DURING THE WAR

---

*У статті досліджуються прагматичні засади фінансування сектору національної безпеки в умовах воєнного стану в Україні. Проведено ретроспективний аналіз фінансування окремих складових сектору національної безпеки у період до 2022 року. Аргументовано, що з цілого ряду причин українською державою не було враховано ряд системних викликів для національної безпеки, які існували на той час. Хоча, починаючи з 2014 року, відбулося значне зростання різноманітних загроз національній безпеці, фінансова політика держави не завжди відповідала їх рівню. Початок відкритої агресії проти України визначив визначальну роль безпекових факторів в суспільних інтересах нашої держави. Акцентовано, що, навіть з врахуванням складнощів післявоєнного відновлення України, фінансові виміри національної безпеки мають залишатися одним із ключових пріоритетів.*

**Ключові слова:** фінансова політика, бюджетна політика, державний бюджет, бюджетні видатки, національна безпека.

*The article examines the pragmatic principles of financing the national security sector under martial law conditions in Ukraine. A retrospective analysis of the financing of individual components of the national security sector in the period up to 2022 was carried out. It is argued that for a number of reasons, the Ukrainian state did not consider a number of systemic challenges to national security that existed at that time. A number of explanations have been identified that determined such features in the state's budget policy. Among them, the most significant in terms of the level of influence were: first, the chronic budget deficit, which determined the absence of a sufficient amount of resources at the disposal of the state; secondly, excessive populism (especially in pre-election periods) in the form of a constant increase in social transfers against the background of a generally high level of poverty; thirdly, "politicization" of the financing of the national security sector in the conditions of acute political confrontations. Although, since 2014, there has been a significant increase in various threats to national security, the state's financial policy has only sometimes corresponded to their level. The question of the fiscal efficiency of the military levy was considered, the introduction of which resulted from the search for additional sources of filling the state budget in the conditions of the need to increase financing of the security sector. The beginning of open aggression against Ukraine determined the decisive role of security factors in the public interests of our state. In these conditions, disproportions in national security funding until 2022 were clearly manifested, and key priorities in this area were determined. It was emphasized that even considering the difficulties of the post-war reconstruction of Ukraine, the financial dimensions of national security should remain one of the key priorities. The full implementation of such a scenario will require a solid financial base. This problem will be one of the key ones, considering the complex social and economic challenges that Ukraine will face after the war.*

**Key words:** financial policy, budget policy, state budget, budget expenditures, national security.

---

**Постановка проблеми.** Очевидно, що питання національної безпеки нині формують основний порядок денний для України. Зовнішня агресія проти нашої держави фактично відсунула на другий план іншу проблематику та визначила першочерговість національної безпеки в контексті суспільних інтересів. Разом з тим, треба чітко розуміти, що, вже починаючи з 2014 року, Україна зіткнулася з цілим рядом викликів у цій сфері, від вирішення яких, як показало сьогодні, залежить і місце нашої держави на політичній мапі світу. Варто зазначити, що національна безпека та оборона мають і свої фінансові виміри. В цьому контексті виникає цілий ряд складних питань, пов'язаних з особливостями фінансової політики держави у період 2014–2021 рр. Їх неоднозначний характер підкреслюється тим фактом, що зараз Україна як ніколи потребує зовнішньої фінансової підтримки, і не тільки з точки зору видатків на безпековий сектор, але й для забезпечення бюджетного фінансування інших напрямків. Все викладене і визначає надзвичайну актуальність питань фінансування національної безпеки в Україні як нині, так і в період поствоєнного відновлення.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідження фінансової політики держави, в т. ч. її важливого складника – бюджетної політики – в Україні представлені у працях Т. Єфименко, Я. Жаліла, А. Крисоватого, В. Опаріна, В. Федосова, І. Чугунова, І. Шкодіню, С. Юрія та багатьох інших авторів. В свою чергу, питання національної безпеки, зокрема і фінансування безпекового сектору досліджувалися О. Левчук, В. Мунтіян, А. Павленко, В. Сокурєнко, Н. Щербюк. Разом з тим, виклики, що постали перед Україною з лютого 2022, визначають необхідність перегляду існуючих підходів до фінансового забезпечення сектору національної безпеки та оборони.

**Формулювання цілей статті.** Мета статті – на основі ретроспективного аналізу параметрів фінансування сектору національної безпеки визначити його ключові диспропорції та обґрунтувати ймовірні напрямки їх подолання з врахуванням стану публічних фінансів під час воєнного стану та у післявоєнний час.

**Виклад основного матеріалу.** Аналізуючи проблематику державної політики в частині фінансового забезпечення оборонної функції держави, варто звернути увагу, що в національному законодавстві України використовується досить змістовне поняття «сектор безпеки та оборони». Саме такий підхід міститься в Законі України «Про національну безпеку України: «Сектор безпеки і оборони – система органів державної влади, Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, правоохоронних та розвідувальних органів, державних органів спеціального призначення з правоохоронними функціями, сил цивільного захисту, оборонно-промислового комплексу України, діяльність яких... за функціональним призначенням спрямована на захист національних інтересів України від загроз, а також громадяни та громадські об'єднання, які добровільно беруть участь у забезпеченні національної безпеки України» [1].

Зазначеним нормативно-правовим актом також чітко встановлені і мінімально допустимі межі фінансування: «Обсяг видатків на фінансування сектору безпеки і оборони має становити не менше 5% запланованого обсягу внутрішнього валового продукту, з яких не менше 3% – на фінансування сил оборони» [1]. Проте, треба зазначити, що в окремих пунктах Закону України «Про національну безпеку України» є норма щодо врахування «фінансово-економічних можливостей держави». І як буде показано нижче, досить часто саме фінансово-економічні фактори, пов'язані серед іншого і зі станом публічних фінансів) були домінуючими під час визначення реальних потреб фінансування безпекового сектору.

Змістовність та комплексний характер поняття «сектор безпеки та оборони» певним чином ускладнює і аналіз бюджетних відносин у цій сфері. Тим більше, що ця проблема проявляється більш виразно з врахуванням різниці у функціональному призначенні сформованих у цьому секторі органів державної влади, Збройних Сил України та інших формувань. В якості прикладу можна навести серед іншого функціо-

нальну класифікацію видатків та кредитування бюджету, яка на сьогодні діє в Україні за кодом 0200 «Оборона» (табл. 1).

Таблиця 1

**Функціональна класифікація видатків та кредитування бюджету  
за кодом 0200 «Оборона»**

0200	Оборона
0210	Військова оборона
0220	Цивільна оборона
0230	Військова допомога зарубіжним країнам
0240	Військова освіта
0250	Фундаментальні та прикладні дослідження і розробки у сфері оборони
0260	Інша діяльність у сфері оборони

*Джерело: сформовано на основі [2]*

Аналізуючи кількісні параметри фінансування сектору національної безпеки та оборони за роки незалежності України варто окреслити радикальні зміни, що відбулися у суспільній свідомості за цей період. Очевидно, що початок таких трансформацій припадає на 2014 рік, коли зовнішня агресія проти нашої держави набула цілком реального втілення і призвела до втрати частини територій. Ми не відкидаємо навіть того факту, що ігнорування проблем національної безпеки у період до 2014 року було частиною цілком усвідомленої політики для певних політичних кіл. Її ключова мета полягала у підриві обороноздатності України, її поступовому перетворенні на «частину пострадянського простору» з обмеженим суверенітетом, особливо – в оборонній політиці. А фінансова політика, в своїй практичній площині, слугувала одним із важливих інструментів для досягнення таких цілей, що іманентно відобразилося на відповідних статтях бюджетних витрат.

Зокрема, зазначені тенденції можна продемонструвати на прикладі бюджетних видатків на оборону у 2014-2021 рр. (рис. 1).

Наведені на рис. 1 дані виглядають надзвичайно симптоматично на тлі того факту, що у 2009–2013 рр. обсяги фінансування оборонних витрат коливалися в діапазоні 9-14 млрд. грн. Проте, з врахуванням багатократної девальвації гривні за досліджуваній період, обсяг ресурсів, спрямований на оборону навіть у 2021 році в розмірі 127,5 млрд грн. не є достатньо переконливим. Тим більше, що, вже починаючи з 2014 року, став зрозумілим вектор щодо формування значних загроз територіальній цілісності України. Фактична втрата Криму, частини Донецької та Луганської областей визначили і зміну підходів до фінансування оборонних витрат.

Разом з тим, варто визнати, що на глобальному рівні у другому десятилітті XXI ст. виразно окреслилася кілька тенденцій у фінансуванні оборонних статей [4]: по-перше, за досліджуваній період свого максимального значення показник «Військові витрати / ВВП» сягнув у 2009 році (2,6%). Але протягом 2010-2018 року він неухильно знижувався – до мінімального рівня у 2,2%. У наступні два роки фіксувалося зростання зазначеного коефіцієнту – до 2,38%, тоді як у 2021 році знову відбулося незначне зниження; по-друге, більш показовою є чітка тенденція до зростання абсолютного показника військових витрат у світі, яка окреслилася ще на початку XXI ст. Так, у 2002 році обсяг військових витрат склав 815,7 млрд. дол. США, у 2021 році – 2,8 трлн. дол. США. На протязі цього періоду невелике зниження військових витрат було зафіксоване у 2015 році, в інші періоди цей показник або зростав, або був відносно стабільним у порівнянні з попереднім роком.

Міжкраїнові порівняння коефіцієнта «Військові витрати/ВВП» для України повинні враховувати не тільки фінансово-економічний потенціал, але також і наяв-

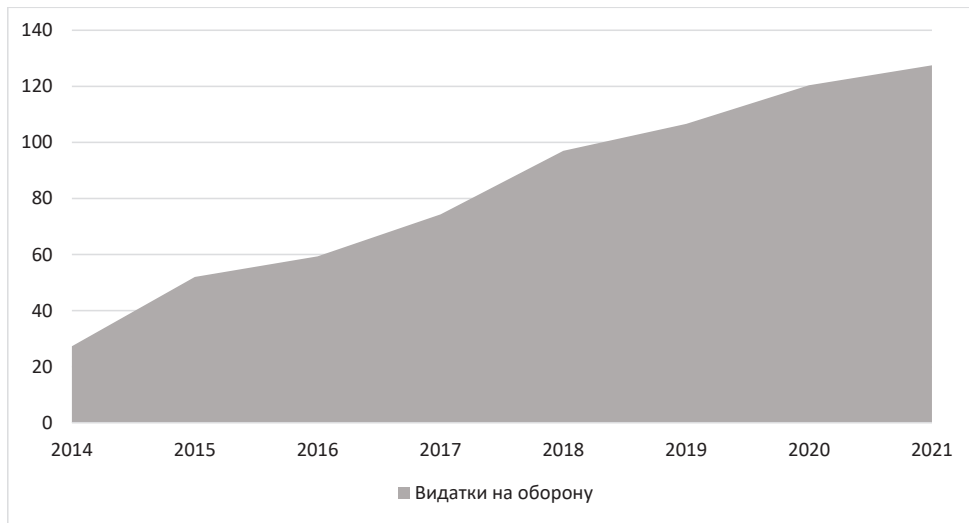


Рис. 1. Видатки Державного бюджету України на оборону у 2014–2021 рр., млрд. грн.

Джерело: систематизовано та узагальнено за даними [3]

ність/потенційну наявність військових конфліктів в тій чи іншій країні, що обрана для порівняння. Адже саме загроза воєнного конфлікту або його існування є додатковим фактором для нарощування військового бюджету. Для прикладу можна навести значення цього коефіцієнта для України, Грузії, Азербайджану, Вірменії (рис. 2).

За оцінками Світового банку, військові витрати України у 2014–2022 рр. коливалися в діапазоні 2,2–3,8% від ВВП. Це в середньому було менше ніж у Азербайджану та Вірменії, проте більше ніж у Грузії, показник якої у досліджуваному періоді виказував тенденцію до зниження.

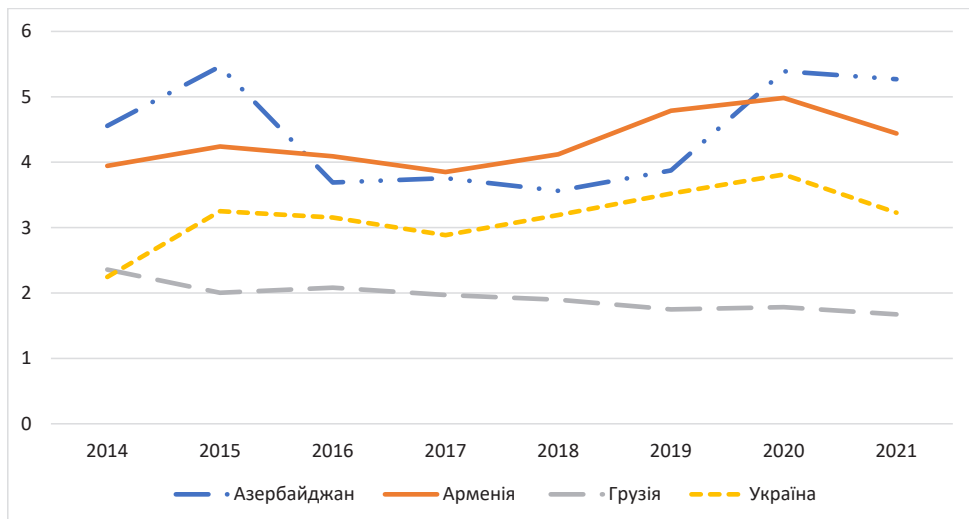


Рис. 2. Військові видатки у окремих країнах світу у 2014–2021 рр., % від ВВП

Джерело: систематизовано та узагальнено за даними [4]

У той же час, вітчизняна фахова література та засоби масової інформації як правило оперують дещо іншими показниками за допомогою яких характеризують бюджетного фінансування зазначених напрямків. Зокрема, досить часто використовують показник «обсяги фінансування сектору безпеки та оборони». Очевидно, що такий підхід суттєво відрізняється від оцінок, що використовуються Світовим банком, а показники фінансування відносно ВВП є вищими. Так, у 2020 році фінансування сектору безпеки та оборони складало 5,45% від ВВП, у 2021 році – 5,92% від ВВП [5]. Очевидно, що лютий 2022 року став відправною точкою для радикальних змін в історії сучасної України. Питання національної безпеки та оборони стали безумовним пріоритетом, тоді як усі інші – відійшли на другий план. Це визначило трансформацію фінансової політики держави у 2022–2023 рр. – і в частині нормативно-правового забезпечення [6–7], і з точки зору обсягів фінансування. Серед іншого ці зміни торкнулися пріоритетності здійснення бюджетних видатків, фінансування формувань територіальної оборони, які виникли в перші дні війни в усіх регіонах нашої держави, спрощення процедур закупівлі товарів для оборонних цілей тощо. Очевидно, що головний критерій зміни бюджетних пріоритетів – обсяги бюджетних видатків на сектор безпеки та оборони.

Загалом, варто звернути увагу на наступні визначальні вектори бюджетної політики в Україні в умовах воєнного стану у 2022 році [3]: відбулося значне зростання рівня бюджетної централізації – видатки державного бюджету у співвідношенні до ВВП становили 54,9%, тоді як спроможність інших каналів розподілу та перерозподілу фінансових ресурсів значно скоротилася; видатки на національну безпеку та оборону склали 1537,5 млрд. грн., що на 1271,9 млрд. грн. більше ніж у 2021 році; протягом року державою неодноразово збільшувалися видатки, які спрямовувалися на статті, пов'язані з національною безпекою та обороною.

Зрозуміло, в умовах, коли ВВП України за результатами 2022 року скоротився майже на третину (-30,4%), відбулося різке зменшення бюджетних доходів та посилилася залежність нашої держави від зовнішніх джерел фінансування. За даними Міністерства фінансів України доходи державного бюджету України у 2022 році становили 1787,7 млрд. грн., з них 481,1 млрд. грн. – офіційні трансферти від Європейського Союзу, урядів іноземних держав, міжнародних організацій, донорських установ. Варто визнати, що у подальшому високий рівень потреби у зовнішньому (в тому числі – борговому – фінансуванні, збережеться). В таких умовах однозначно позитивно варто оцінити практику випуску військових облігацій, яка дала можливість залучити у 2022 році додаткові ресурси [8]. Втім, військові облігації в умовах вторгнення в Україну окрім суто бюджетного значення мають і інший контекст – їх емісія є яскравим свідченням єдності українського суспільства перед зовнішньою загрозою.

З нашої точки зору варто окремо зупинитися на питанні фінансування безпекових та оборонних функцій держави у післявоєнний час. Очевидно, що на той час перед Україною стоятимуть складні політичні, економічні та соціальні завдання. Поряд з цим, залишається відкритим питання і про обсяги фінансових ресурсів, які зможе акумулювати держава у бюджеті з врахуванням очевидних проблем в економіці, першопричиною яких є збройна агресія проти України. Вже зараз можна прогнозувати, що вибір буде надзвичайно складним. З одного боку, значні кошти необхідно буде спрямовувати на відновлення інфраструктури, якій завдано колосальних збитків. За окремими оцінками сума збитків, завданих інфраструктурі України з лютого початку активної фази воєнних дій станом на грудень 2022 року сягнула майже 137,8 млрд. дол. США [9]. При цьому, значна частина цих збитків стосується фізичного пошкодження критичної інфраструктури, відновлення якої є першочерговим завданням і з точки зору налагодження нормального життя людей, і з позиції стимулювання економічного зростання у післявоєнний період. З іншого, не варто забувати і про соціальну сферу, адже війна об'єктивно визначила збільшення рівня бідності населення, навіть з врахуванням значної вимушеної міграції за кордон.

**Висновки.** Збройна агресія проти України надзвичайно гостро висвітлила диспропорції у фінансовій політиці нашої держави до 2022 року. Саме з початком повномасштабного вторгнення стало зрозуміло – за кількісними показниками фінансування сектору безпеки та оборони не відповідало тим завданням, які стояли та є актуальними для України зараз. Пріоритет електоральних інтересів, свідомо політика окремих політичних сил, обмеженість ресурсів у розпорядженні держави не дали сформувати міцну фінансову базу для сектору безпеки та оборони до 2022 року. Лише бюджет 2022 року можна сміливо охарактеризувати як «військовий бюджет» зі значним впливом зовнішнього фінансування. У післявоєнному періоді перед Україною стоятимуть надзвичайно складні завдання, але фінансування та розвиток сектору безпеки та оборони беззаперечно надовго стане головним пріоритетом.

#### Список використаних джерел:

1. Закон України «Про національну безпеку України» № 2469-VIII від 18.06.2018 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text> (дата звернення: 07.03.2023).
2. Наказ Міністерства фінансів України «Про бюджетну класифікацію» № 11 від 14 січня 2014 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0011201-11#Text> (дата звернення: 07.03.2023).
3. Державний бюджет. Міністерство фінансів України. Офіційний сайт. URL: <https://mof.gov.ua/uk/budget> (дата звернення: 07.03.2023).
4. Military expenditure (% of GDP). *The World Bank data*. URL: <https://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.XPND.GD.ZS> (дата звернення: 07.03.2023).  
Збільшення фінансування сил безпеки і оборони стане стимулом для розвитку підприємств ОПК. Міністерство з питань розвитку стратегічних галузей промисловості України. URL: <https://mspu.gov.ua/news/zbilshennya-finansuvannya-sil-bezpeki-i-oboroni-stane-stimulom-dlyarozvitku-pidpriemstv-opk> (дата звернення: 07.03.2023).
5. Порядок виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану : Постанова Кабінету Міністрів України № 590 від 9.06.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/590-2021-%D0%BF#Text> (дата звернення: 07.03.2023).
6. Про внесення змін до особливостей здійснення публічних закупівель товарів, робіт і послуг для замовників, передбачених Законом України «Про публічні закупівлі», на період дії правового режиму воєнного стану в Україні та протягом 90 днів з дня його припинення або скасування : Постанова Кабінету Міністрів України № 1495 від 30.12.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1495-2022-%D0%BF#Text> (дата звернення: 07.03.2023).
7. Про випуск облігацій внутрішньої державної позики «Військові облігації» : Постанова Кабінету Міністрів України № 156 від 25.02.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-2022-%D0%BF#Text> (дата звернення: 07.03.2023).
8. Загальна сума прямих збитків, завдана інфраструктурі України через війну, зросла до майже \$138 млрд. Київська шккола економіки. URL: <https://kse.ua/ua/about-the-school/news/zagalna-suma-priyamih-zbitkiv-zavdana-infrastrukturi-ukrayini-cherez-viynu-zrosla-do-mayzhe-138-mlrd/> (дата звернення: 07.03.2023).

#### References:

1. Verkhovna Rada Ukrainy (2018) Zakon Ukrainy "Pro natsionalnu bezpeku Ukrainy" [The Law of Ukraine "About the national security of Ukraine"]. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text> (accessed 7 March 2023).
2. Ministerstvo finansiv Ukrainy (2014) Nakaz "Pro biudzhethnu klasyfikatsiiu" [The Order "About budget classification"]. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0011201-11#Text> (accessed 7 March 2023).
3. Ministerstvo finansiv Ukrainy (2023) Derzhavnyi biudzheth [State budget]. Available at: <https://mof.gov.ua/uk/budget> (accessed 7 March 2023).
4. The World Bank (2023) Military expenditure (% of GDP). Available at: <https://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.XPND.GD.ZS> (accessed 7 March 2023).
5. Ministerstvo z pytan stratehichnykh haluzei promyslovosti Ukrainy (2021) Zbilshennia finansuvannia syl bezpeky i oborony stane stymulom dlia rozvytku pidpriemstv OPK [An increase in the funding of the security and defense forces will be an incentive for the development of defense industry

enterprises]. Available at: <https://mspu.gov.ua/news/zbilshennya-finansuvannya-sil-bezpeki-i-oboroni-stane-stimulom-dlya-rozvitku-pidpriyemstv-opk> (accessed 7 March 2023).

6. Kabinet Ministriv Ukrainy (2021) Poriadok vykonannya povnovazhen Derzhavnoiu kaznache-iskoiu sluzhboiu v osoblyvomu rezhymi v umovakh voiennoho stanu [The procedure for the exercise of powers by the State Treasury Service in a special regime under martial law]. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/590-2021-%D0%BF#Text> (accessed 7 March 2023).

7. Kabinet Ministriv Ukrainy (2022) Pro vnesennia zmin do osoblyvosti zdiisnennia publichnykh zakupivel tovariv, robiv i posluh dlia zamovnykiv, peredbachenykh Zakonom Ukrainy "Pro publichni zakupivli", na period dii pravovoho rezhymu voiennoho stanu v Ukraini ta protiahom 90 dniv z dnia yoho pryypynennia abo skasuvannia [On making changes to the specifics of public procurement of goods, works and services for customers, provided for by the Law of Ukraine "On Public Procurement", for the period of the legal regime of martial law in Ukraine and within 90 days from the date of its termination or cancellation]. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1495-2022-%D0%BF#Text> (accessed 7 March 2023).

8. Kabinet Ministriv Ukrainy (2022) Pro vypusk oblihotsii vnutrishnoi derzhavnoi pozyky "Viiskovi oblihotsii" [On the issue of bonds of the domestic state loan "Military Bonds"]. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-2022-%D0%BF#Text> (accessed 7 March 2023).

9. KSE (2023) Zahalna suma priamykh zbytkiv, zavdana infrastrukturi Ukrainy cherez viinu, zrosla do maizhe \$138 mlrd [The total amount of direct damage caused to the infrastructure of Ukraine due to the war has increased to almost \$138 billion]. Available at: <https://kse.ua/ua/about-the-school/news/zagalna-suma-pryamih-zbitkiv-zavdana-infrastrukturi-ukrayini-cherez-viynu-zros-la-do-mayzhe-138-mlrd/> (accessed 7 March 2023).