Фінанси, банківська справа та страхування

УДК 336.14:351.72

Ватрушкін Артем Олександрович

аспірант кафедри фінансів

Державного торговельно-економічного університету

Vatrushkin Artem

PhD Student of the Department of Finance

State University of Trade and Economics

ORCID: 0009-0006-4874-9207

МОДЕРНІЗАЦІЯ БЮДЖЕТУВАННЯ УКРАЇНИ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ ТА ВІДНОВЛЕННЯ
BUDGETING MODERNIZATION OF UKRAINE UNDER EUROPEAN INTEGRATION AND RECOVERY

Анотація. *Вступ. В умовах затяжної повномасштабної війни система державного управління України стикнулася з подвійним викликом: необхідністю максимальної централізації ресурсів для оборони та стратегічною потребою імплементації європейських стандартів управління публічними фінансами. Традиційні механізми бюджетування, сформовані в мирний час, демонструють неефективність в умовах екстремальної невизначеності, що призводить до деградації інституційної спроможності цивільних органів влади. Виникає критична потреба у пошуку нової парадигми бюджетного менеджменту, здатної синхронізувати воєнні пріоритети із завданнями повоєнної відбудови та вимогами прозорості з боку міжнародних донорів.*

Мета. Метою дослідження є обґрунтування концептуальних засад трансформації механізму бюджетування органів державної влади України в умовах воєнного стану та повоєнного відновлення. Дослідження

спрямоване на розробку адаптивної моделі управління, яка дозволить вирішити конфлікт між безпековою закритістю та підзвітністю перед суспільством і партнерами з ЄС.

Матеріали і методи. Матеріалами дослідження є: 1) звітні дані Міністерства фінансів України та Державної казначейської служби за 2020 – 2024 роки; 2) нормативно-правові акти та аналітичні звіти міжнародних організацій (зокрема SIGMA); 3) праці науковців щодо теорії бюджетування та адаптації фінансових систем до кризових умов.

У процесі дослідження використано наступні методи: порівняльного аналізу (для зіставлення теоретичних концепцій бюджетування); статистичного аналізу (для оцінки динаміки та структури видатків державного бюджету, виявлення тенденцій «бюджетного стискання» цивільного сектору); структурно-функціонального аналізу (для оцінки інституційного розподілу фінансування між гілками влади); синтезу та логічного узагальнення (для формулювання пропозицій щодо гібридної моделі управління).

Результати. У статті проаналізовано трансформацію бюджетних механізмів та виявлено, що попри номінальне зростання показників, реальне фінансування цивільного сектору скоротилося до критичного рівня (частка видатків впала до 8.3%), сформувавши модель «бюджету виживання». Встановлено, що понад 90% асигнувань спрямовується на захищені статті (оплата праці), що блокує інституційний розвиток. Виявлено тенденцію до надмірної централізації фінансових важелів у виконавчій владі. Обґрунтовано необхідність впровадження гібридної моделі, яка передбачає юридичне розмежування оборонних і цивільних видатків.

Перспективи. У подальшому необхідно зосередитися на розробці механізмів відновлення середньострокового планування (MTEF) для проєктів відновлення та створенні єдиної цифрової екосистеми управління

публічними інвестиціями. Це дозволить інтегрувати всі фінансові потоки (бюджетні та донорські) та забезпечити прозорість, необхідну для євроінтеграції.

Ключові слова: *бюджетування органів влади, публічні фінанси, середньострокове планування (MTEF), програмно-цільовий метод, бюджетна ефективність, євроінтеграція, воєнний стан.*

Summary. *Introduction. Under the conditions of a protracted full-scale war, Ukraine's public administration system faces a dual challenge: the need for maximum centralization of resources for defense and the strategic necessity of implementing European standards of public finance management. Traditional budgeting mechanisms formed in peacetime demonstrate inefficiency under conditions of extreme uncertainty, leading to the degradation of the institutional capacity of civilian authorities. There is a critical need to find a new paradigm of budget management capable of synchronizing military priorities with the tasks of post-war reconstruction and transparency requirements from international donors.*

Purpose. The purpose of the study is to substantiate the conceptual principles of transforming the budgeting mechanism of state authorities of Ukraine under martial law and post-war recovery. The research aims to develop an adaptive management model that will resolve the conflict between security secrecy and accountability to society and EU partners.

Materials and methods. The research materials are: 1) reporting data of the Ministry of Finance of Ukraine and the State Treasury Service for 2020 – 2024; 2) legal acts and analytical reports of international organizations (including SIGMA); 3) works of scientists on budgeting theory and adaptation of financial systems to crisis conditions.

The following methods were used in the study: comparative analysis (to compare theoretical budgeting concepts); statistical analysis (to assess the

dynamics and structure of state budget expenditures, identifying trends of "budget compression" of the civilian sector); structural-functional analysis (to assess the institutional distribution of funding between branches of government); synthesis and logical generalization (to formulate proposals for a hybrid management model).

Results. The article analyzes the transformation of budget mechanisms and reveals that despite the nominal growth of indicators, real funding for the civilian sector has shrunk to a critical level (the share of expenditures fell to 8.3%), forming a "survival budget" model. It has been established that over 90% of allocations are directed to protected items (wages), which blocks institutional development. A tendency towards excessive centralization of financial leverage within the executive branch has been revealed. The necessity of implementing a hybrid model, which provides for legal separation of defense and civilian expenditures, is substantiated.

Discussion. Further efforts should focus on developing mechanisms for restoring medium-term expenditure frameworks (MTEF) for recovery projects and creating a single digital ecosystem for public investment management. This will allow integrating all financial flows (budgetary and donor) and ensuring the transparency required for European integration.

Key words: *government budgeting, public finance, medium-term expenditure framework (MTEF), program-target method, budget efficiency, European integration, martial law.*

Постановка проблеми. В умовах затяжної повномасштабної війни та безпрецедентних економічних потрясінь система державного управління України опинилася перед подвійним викликом. З одного боку, необхідність забезпечення обороноздатності вимагає максимальної мобілізації ресурсів та централізації прийняття рішень, а з іншого – стратегічний курс на вступ до Європейського Союзу та залежність від зовнішнього фінансування

диктують жорсткі вимоги до прозорості, прогнозованості та ефективності використання публічних коштів. Механізм бюджетування органів державної влади сьогодні працює в режимі екстремального перевантаження – традиційні підходи до планування видатків, що формувалися в мирний час, виявилися малоефективними в умовах невизначеності, призводячи до деградації інституційної спроможності цивільних органів влади та перетворення їхніх кошторисів на інструмент пасивного утримання, а не розвитку. Відтак, пошук нової парадигми бюджетного менеджменту, здатної синхронізувати воєнні пріоритети з завданнями повоєнної відбудови та євроінтеграції, набуває ознак критичної наукової та практичної проблеми.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретико-методологічний базис бюджетування як стратегічного інструменту управління є предметом ґрунтовних наукових розвідок. Зокрема, Т. Жибер та О. Тимченко досліджують його крізь призму інституціоналізму [4], З. Залужна визначає ключовим механізмом фінансової стабілізації [5], а М. Кульчицький аналізує еволюцію підходів під впливом корпоративного сектору [8]. Вагоме значення для розуміння природи планування має концепція програмно-цільового методу, де Є. Іонін [6] та А. Гончаренко [2] акцентують увагу на безпосередній кореляції витрат із досягнутими результатами. Водночас В. Кей [13] і Ж. Лисенко [9] інтерпретують бюджет як суспільний контракт, а М. Дженсен і В. Меклінг [11] поглиблюють цей аспект через теорію агентських відносин, виокремлюючи функції контролю та мотивації. С. Кенно та співавтори узагальнюють зазначені підходи, вказуючи на зміщення акцентів від простого розподілу ресурсів до оцінки ефективності їх використання [12], що формує підґрунтя для сучасних управлінських практик.

Попри значний науковий доробок, більшість існуючих концепцій ґрунтуються на реаліях стабільного економічного середовища, залишаючи

поза увагою специфіку екстремальної невизначеності. Проблематика адаптації фінансових механізмів та оптимізації видатків в умовах тривалого воєнного конфлікту лише починає розглядатися у працях таких науковців, як І. Лютий [15]. Класичні принципи внутрішньої прозорості, обґрунтовані І. Лапслі та А. Ріос [14], об'єктивно вступають у суперечність із жорсткими вимогами безпеки. Крім того, дієвість інструментів середньострокового планування (MTEF) суттєво знижується через горизонт прогнозування, звужений до кількох місяців, що корелює з висновками Р. Раудли щодо вразливості рамкових бюджетних угод у кризові періоди [16]. Відтак, невирішеним залишається завдання формування адаптивної моделі бюджетування, яка б дозволила збалансувати принципи, окреслені Ю. Аністратенко [1], із необхідністю збереження інституційної спроможності держслужби в умовах «бюджету виживання».

Метою статті є обґрунтування концептуальних засад трансформації механізму бюджетування органів державної влади України в умовах воєнного стану та повоєнного відновлення на основі аналізу поточної фінансової політики та європейських стандартів. В основу статті покладено гіпотезу, що поточна архітектура бюджетування органів влади, характеризуючись надмірною жорсткістю статей видатків та фрагментарністю фінансових потоків, не відповідає завданням майбутньої відбудови, а її реформування можливе лише через перехід до гібридної моделі управління, що поєднує безпекову закритість з донорською підзвітністю.

Матеріали і методи. Матеріалами дослідження є звітні дані Міністерства фінансів України, Державної казначейської служби, нормативно-правові акти та аналітичні звіти міжнародних організацій. У процесі дослідження використано наступні методи: порівняльного аналізу (для зіставлення теоретичних концепцій бюджетування); статистичного аналізу (для оцінки динаміки та структури видатків державного бюджету,

виявлення тенденцій «бюджетного стискання» цивільного сектору); структурно-функціонального аналізу (для оцінки інституційного розподілу фінансування між гілками влади); синтезу та логічного узагальнення (для формулювання пропозицій щодо гібридної моделі управління).

Виклад основного матеріалу. Механізм бюджетування органів державної влади, який З. Залужна справедливо визначає основним інструментом управління для забезпечення фінансової стабільності та соціальної рівноваги, в умовах сучасних військово-економічних викликів та необхідності євроінтеграції набуває виняткового інституційного значення, спрямовуючись на адаптацію до змін та ефективний розподіл ресурсів [5, с. 4]. Хоча єдина узгоджена теорія досі відсутня, М. Кульчицький трактує це поняття як специфічну форму бюджетного менеджменту, становлення якого на макрорівні суттєво вплинула на розвиток корпоративних фінансів [8, с. 1], тоді як І. Іонін наголошує на безпосередньому зв'язку планування витрат із досягнутими результатами [6, с. 261–262]. Відходячи від застарілих поглядів В. Кея на бюджет як просту основу розподілу витрат [13], сучасна наука розглядає його як критично важливий інструмент управлінського обліку, що широко застосовується не лише в держорганах, а й у закладах освіти чи приватних корпораціях для стратегічного планування, контролю поведінки співробітників та вимірювання успішності діяльності [12, с. 3].

Функціональне наповнення бюджетування часто інтерпретується через призму домінуючих теоретичних парадигм, де в межах економічної теорії агентських відносин бюджет розглядається як своєрідний контракт між власником та агентом, спрямований на контроль поведінки останнього [11]. Дослідження свідчать, що головними функціями тут виступають контроль та мотивація, причому психологічний підхід також акцентує увагу на аналізі бюджетних стимулів, тоді як соціологічні теорії, хоч і визнають роль планування, все ж пріоритетним вважають саме контроль [12, с. 7–15].

Ж. Лисенко слушно зауважує, що в державному управлінні бюджетування є не механічним розподілом коштів, а безперервним процесом координації всіх розпорядників задля досягнення загальноорганізаційної мети через послідовну реалізацію ключових управлінських функцій [9, с. 2]. Такий комплексний підхід забезпечує постійний моніторинг виконання нормативних завдань, фундаментально спрямовуючи зусилля на цільове, раціональне використання фінансів та оптимізацію управлінського впливу державних органів.

Функціонування сучасного бюджетного процесу в державному секторі базується на низці засадничих принципів, серед яких вирішальну роль відіграє принцип ефективності та результативності, що, за словами Т. Жибер та О. Тимченко, переорієнтовує систему з простого освоєння асигнувань на взаємозв'язок між витратами та досягнутими суспільними змінами [4, с. 123]. Цей підхід вимагає від органів влади чіткого розуміння кінцевого результату для громадян, а не лише обсягу спожитих ресурсів, що нерозривно пов'язано з принципом прозорості та підзвітності як основою демократичного контролю [14]. Повна відкритість бюджетної інформації для експертного середовища унеможливлює кулуарний розподіл ресурсів, а підзвітність покладає на розпорядників коштів відповідальність не лише за цільове використання фінансів, але й за досягнення запланованих показників, що є критично важливим для успішної інтеграції національної фінансової системи до європейського простору.

Третім наріжним каменем виступає принцип обґрунтованості, який вимагає переходу бюджетного процесу на рейки доказової політики, де кожен фінансовий запит підкріплюється глибоким аналізом реалістичних макропоказників економічного розвитку, рішуче відкидаючи архаїчну практику планування «від досягнутого» [1]. Еволюція зазначених принципів безпосередньо зумовила трансформацію методів бюджетування, порівняльна характеристика яких наведена нижче (табл. 1), від простих

облікових процедур до складного стратегічного планування. Історично первинним був метод так званого «постатейного» бюджетування, головна мета якого полягала в суворому адміністративному контролі за дотриманням визначених статей витрат без перевищення лімітів, що, однак, виявилося абсолютно неефективним з управлінського погляду через ігнорування результативності діяльності органу влади та фокусування виключно на процесах споживання ресурсів [6, с. 262].

Відповіддю на суттєву обмеженість кошторисного підходу стало впровадження програмно-цільового методу, який передбачає пряму залежність обсягу бюджетних асигнувань від конкретних вимірюваних результатів, коли, за влучним твердженням А. Гончаренка, спочатку визначаються цілі, а вже потім розраховуються необхідні ресурси [2, с. 169]. Фокус уваги зміщується з процесів закупівлі на надання якісних суспільних послуг, перетворюючи бюджетування зі знаряддя контролю витрат на стратегічний інструмент державної політики, що інтегрує планування, контроль та мотивацію. Ця глибинна трансформація, спираючись на принципи прозорості й ефективності, вимагає переходу від формального освоєння коштів до реального соціального впливу, що в умовах актуальних економічних викликів стає вирішальним фактором для забезпечення раціонального використання публічних фінансів та зміцнення довіри суспільства до державних інституцій.

Таблиця 1

Порівняльна характеристика основних методів бюджетування

Характеристика	«Постатейне» бюджетування	Програмно-цільовий метод
Основна мета	Контроль за витратами відповідно до статей (кошторисів).	Досягнення конкретних, вимірюваних суспільних результатів.
Об'єкт управління	Ресурси та витрати.	Результати та вплив.
Рівень гнучкості	Низький. Менеджер жорстко обмежений статтями витрат.	Високий. Менеджер має гнучкість у виборі шляхів досягнення результату.

Оцінка ефективності	Відсутня або формальна (чи «освоєно» кошти).	Ключовий елемент (оцінка за індикаторами ефективності).
Прозорість	Низька (зрозуміло лише, *на що* витрачено, але не *для чого*).	Висока (зв'язок між витратами та отриманими послугами/змінами).
Відповідальність	За дотримання лімітів та цільове використання.	За досягнення поставлених цілей та показників програми.
Орієнтація	На процеси та утримання інституцій.	На послуги для громадян та реалізацію державної політики.

Джерело: складено автором на основі [6, с. 262; 2].

Погоджуючись із тезою Є. Іоніна про відсутність універсальної моделі бюджетування, варто виокремити спільні для сучасних програмно-орієнтованих систем елементи, зокрема пріоритети фінансової політики, структуру програм та механізми перерозподілу й контролю [6, с. 263]. Логічним еволюційним розвитком цього підходу стало впровадження концепції середньострокового бюджетного планування (MTEF), яка ефективно долає часові обмеження традиційного річного циклу, оскільки більшість системних державних реформ за своєю природою є довготривалими [16, с. 73]. Система MTEF передбачає встановлення граничних обсягів видатків («стель») для головних розпорядників коштів на трирічний період, що гарантує високу прогнозованість та фінансову дисципліну, трансформуючи бюджетний процес із ситуативного розподілу ресурсів на послідовний механізм реалізації стратегії. Зазначений підхід змушує державні органи переходити до жорсткої пріоритезації діяльності в межах визначених лімітів, забезпечуючи нерозривний зв'язок між поточними фінансовими запитами та довгостроковими цілями державної політики, що є критично важливим для імплементації євроінтеграційних завдань.

Сучасні методики бюджетування виступають невід'ємними компонентами комплексної системи управління публічними фінансами (PFM), реформування якої згідно зі Стратегією 2022 року є ключовою передумовою вступу України до Європейського Союзу [10]. Для

верифікації відповідності національних систем управління стандартам ЄС та ОЕСР застосовується спеціалізований інструментарій SIGMA, що дозволяє виявити структурні недоліки врядування та надати рекомендації для їх усунення. В умовах ведення оборонної війни та планування повоєнної відбудови вимоги до системи PFM суттєво посилюються, адже відновлення інфраструктури потребуватиме мобілізації колосальних донорських ресурсів, що неможливо ефективно реалізувати за допомогою застарілих методів короткострокового кошторисного планування. Традиційні підходи створюють значні ризики неефективного розподілу коштів та втрати довіри міжнародних партнерів, тому виникає нагальна потреба в моделях, що гарантують абсолютну прозорість, підзвітність та результативність використання кожної залученої грошової одиниці у складних багаторічних проєктах.

Імплементація сучасних концепцій бюджетування трансформується з формального зобов'язання у життєво необхідний інструмент відновлення національної економіки, дозволяючи синхронізувати виконання євроінтеграційних вимог із вирішенням нагальних завдань відбудови. Поєднання середньострокового планування, яке забезпечує необхідний часовий горизонт і фінансову дисципліну через встановлення багаторічних лімітів, із програмно-цільовим методом стає безальтернативним шляхом розвитку державного управління. Провідні світові практики вимагають відходу від хаотичного річного розподілу ресурсів до стратегічної пріоритезації, де відповідність системи управління фінансами міжнародним стандартам (зокрема SIGMA) стає механізмом залучення масштабної допомоги. Для України це означає можливість гарантувати донорам прозоре використання коштів для довготривалих інвестиційних проєктів, безпосередньо пов'язуючи фінансування з вимірюваними суспільними результатами та зміцнюючи інституційну довіру.

Перед детальним аналізом видатків на органи державної влади доцільно оцінити загальні бюджетні макропоказники за 2020-2024 роки, які демонструють стійку та послідовну тенденцію до нарощування як дохідної, так і видаткової частин державного кошторису (рис. 1).

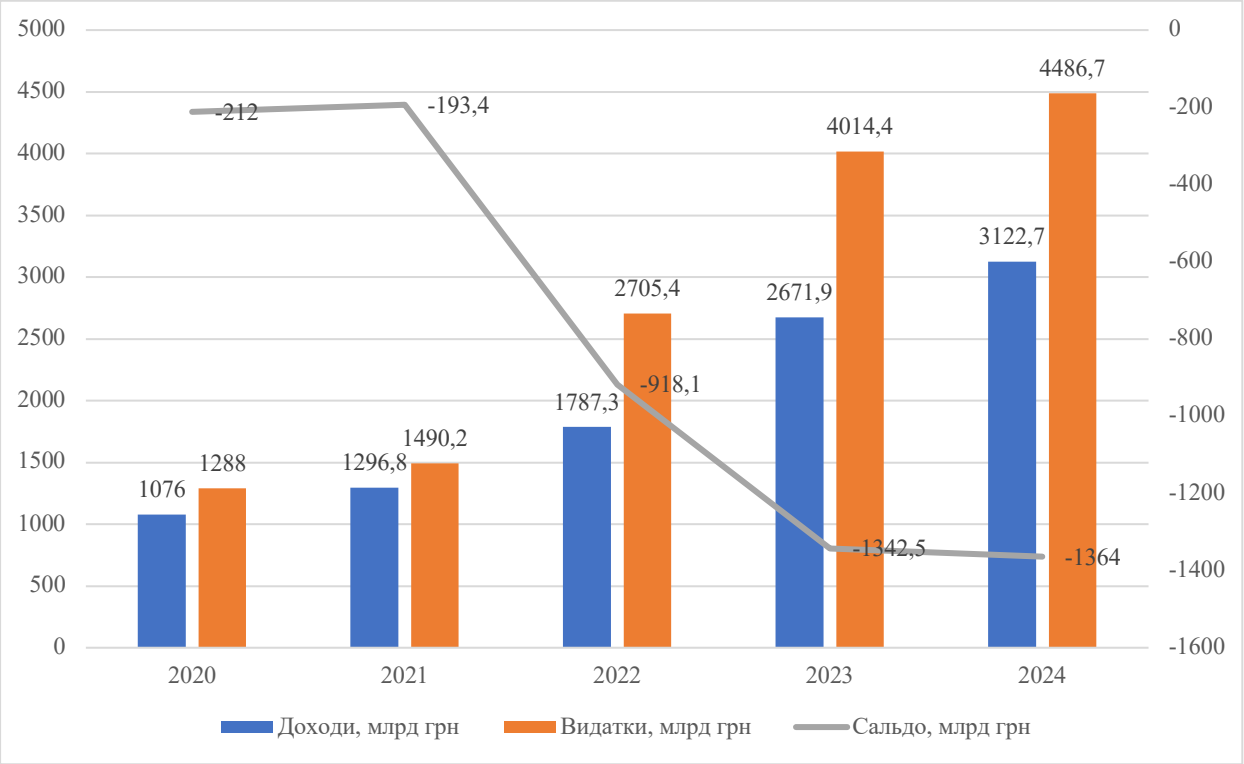


Рис. 1. Динаміка видатків та доходів державного бюджету України за 2020–2024 рр.

Джерело: розроблено автором за даними [3]

Статистичні дані переконливо свідчать, що якщо у 2020 році доходи складали 1076 млрд грн при сукупних видатках 1288 млрд грн, то вже до 2024 року ці фінансові показники зросли до рівня 3122,7 млрд грн та 4486,7 млрд грн відповідно [3]. Найбільш критичний дисбаланс між надходженнями та витратами було зафіксовано у кризовому 2022 році, коли на тлі екстреної мобілізації ресурсів для оборонних потреб видатки підскочили майже на 81%, тоді як доходи збільшилися лише на 37,8%. Хоча у 2024 році спостерігається певна стабілізація з випереджаючим темпом зростання доходів (близько 17%) порівняно з видатками (11,8%), значний

дефіцит залишається визначальною рисою фіскальної політики воєнного часу, що суттєво обмежує можливості фінансування цивільного сектору.

Дослідження динаміки фінансування державного апарату за ключовими програмами, зокрема за напрямом загальнодержавних функцій, на перший погляд демонструє номінальне зростання кількісних показників, проте ця динаміка є значною мірою оманливою, оскільки вона маскується кумулятивним ефектом стабільно високої інфляції та безальтернативним домінуванням оборонних пріоритетів (табл. 2). Детальніший та глибший аналіз відносних величин виявляє парадоксальну ситуацію реального фінансового стискання сфери цивільного управління, на яку покладено критично важливі функції адміністрування економіки та координації євроінтеграційних процесів в умовах воєнного стану. Частка видатків на органи державної влади у загальній структурі державного бюджету зазнала драматичного скорочення, зменшившись з 12,7% у 2020 році до 8,3% на початку 2025 року. Це свідчить про фактичне «заморожування» фінансування державного управління на рівні, що абсолютно не відповідає поточним інфляційним реаліям та масштабу нових складних завдань, які постали перед державною системою.

Таблиця 2

Динаміка та структура видатків Державного бюджету України за функціональною класифікацією у 2020-2024 рр.

Категорія видатків	2020		2021		2022		2023		2024	
	млрд грн	%	млрд грн	%	млрд грн	%	млрд грн	%	млрд грн	%
Загальнодержавні функції	163,8	12,7	206,6	13,9	202,0	7,5	296,1	7,4	374,3	8,3
Оборона	120,4	9,4	127,5	8,6	1142,9	42,2	2097,6	52,3	2304,5	51,4
Громадський порядок, безпека, судова влада	157,7	12,2	174,4	11,7	443,3	16,4	574,6	14,3	692,7	15,4
Економічна діяльність	168,9	13,1	181,0	12,1	95,4	3,5	134,3	3,3	163,1	3,6

Охорона навколишнього середовища	6,6	0,5	8,2	0,6	4,7	0,2	5,2	0,1	9,5	0,2
Житлово-комунальне господарство	0,1	0,0	0,2	0,0	0,5	0,0	8,4	0,2	7,5	0,2
Охорона здоров'я	124,9	9,7	170,5	11,4	184,3	6,8	179,3	4,5	201,4	4,5
Духовний та фізичний розвиток	9,8	0,8	16,0	1,1	11,1	0,4	11,8	0,3	16,2	0,4
Освіта	52,9	4,1	63,8	4,3	58,5	2,2	60,5	1,5	64,7	1,4
Соціальний захист та соціальне забезпечення	322,7	25,1	339,3	22,8	426,0	15,7	469,3	11,7	464,7	10,4
Міжбюджетні трансферти	160,2	12,4	202,7	13,6	136,8	5,1	177,4	4,4	187,9	4,2
Разом	1288,0	100,0	1490,3	100,0	2705,4	100,0	4014,4	100,0	4486,7	100,0

Джерело: розроблено автором за даними [3]

Співвідношення адміністративних видатків із макроекономічними індикаторами, передусім номінальним ВВП, підтверджує остаточне руйнування тих усталених кореляцій, що спостерігалися у довоєнний період до 2022 року, та свідчить про вимушений перехід державної політики від системного довгострокового планування до ситуативного реагування на безпекові виклики. Якщо раніше ця частка залишалася відносно стабільною, то після глибокого економічного шоку початку повномасштабної війни та подальшого часткового відновлення економіки залежність повністю нівелювалася, оголивши гостру проблему надмірної централізації наявних ресурсів. Фінансування нині майже повністю та безальтернативно сконцентроване у Загальному фонді, який покриває лише базові потреби утримання, тоді як Спеціальний фонд, що теоретично міг би акумулювати донорську допомогу на інституційний розвиток або власні надходження від надання послуг, залишається критично малим. Така викривлена структура позбавляє державний апарат будь-яких стимулів до вдосконалення та суттєво посилює його залежність від ручного розподілу

коштів, що в довгостроковій перспективі загрожує загальній інституційній спроможності.

Глибокий аналіз інституційного розподілу фінансування виявляє чітку й однозначну тенденцію до консолідації наявних фінансових ресурсів у виконавчій владі та безпекових структурах, що супроводжується помітним і тривожним скороченням частки законодавчої та судової гілок влади (рис. 2).

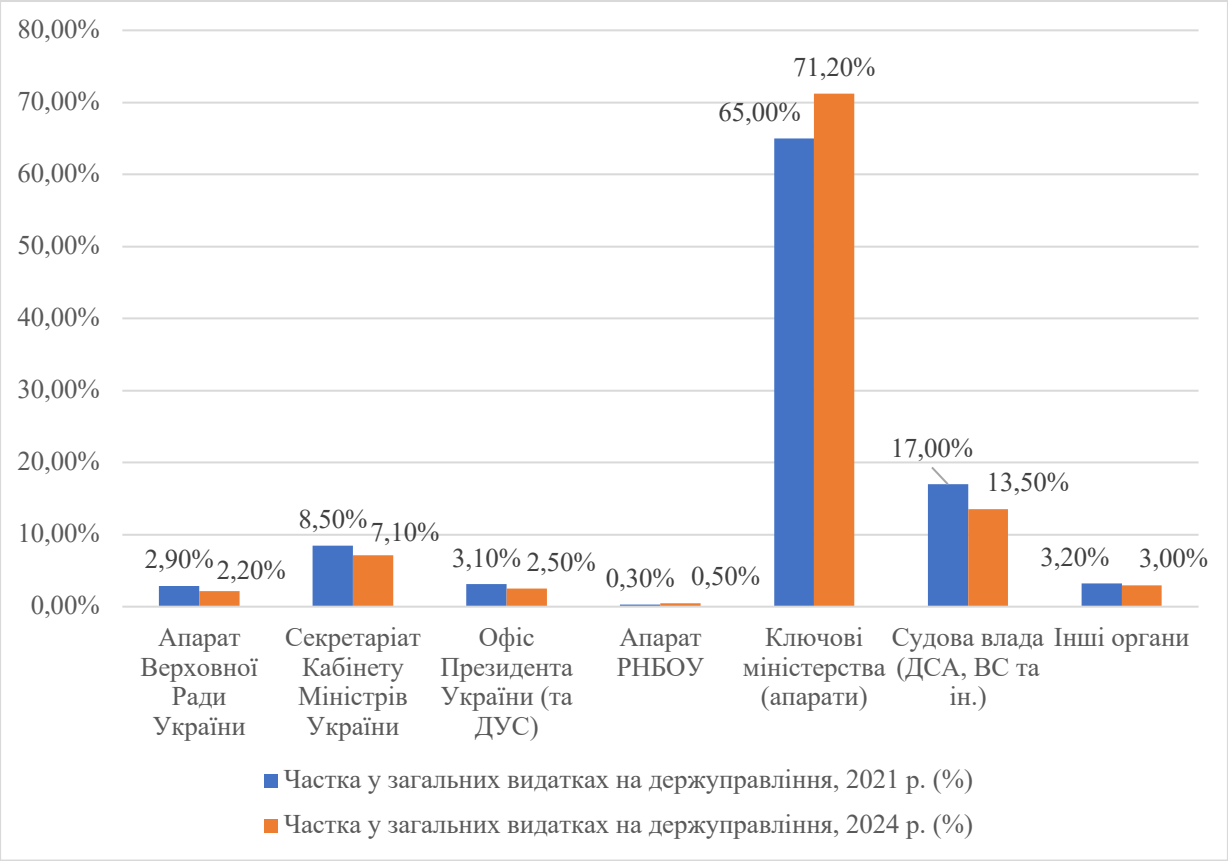


Рис. 2. Інституційна структура видатків на органи державної влади, *%*

Джерело: розроблено автором за даними [7]

В умовах тривалого воєнного стану таке кардинальне зміщення акцентів на користь Секретаріату Кабінету Міністрів, Офісу Президента та особливо Апарату РНБОУ, чия роль у координації оборонних зусиль суттєво зросла, видається логічним наслідком необхідності забезпечення оперативної керованості державою [7]. Водночас суттєве фінансове послаблення Верховної Ради та органів судової адміністрації створює

серйозні ризики для функціонування демократичної системи стримувань і противаг, оскільки довготривале обмеження ресурсів контролюючих інституцій може негативно позначитися на їхній незалежності та якості роботи. Війна фактично перекроїла інституційний ландшафт фінансування, максимально посиливши виконавчу вертикаль за рахунок інших гілок влади, що вимагає уважного моніторингу в повоєнний період.

Найбільш тривожною ознакою поточного стану є трансформація внутрішньої економічної структури видатків, яка свідчить про майже повну відмову від стратегічних капітальних вкладень на користь фінансування поточного споживання (рис. 3).

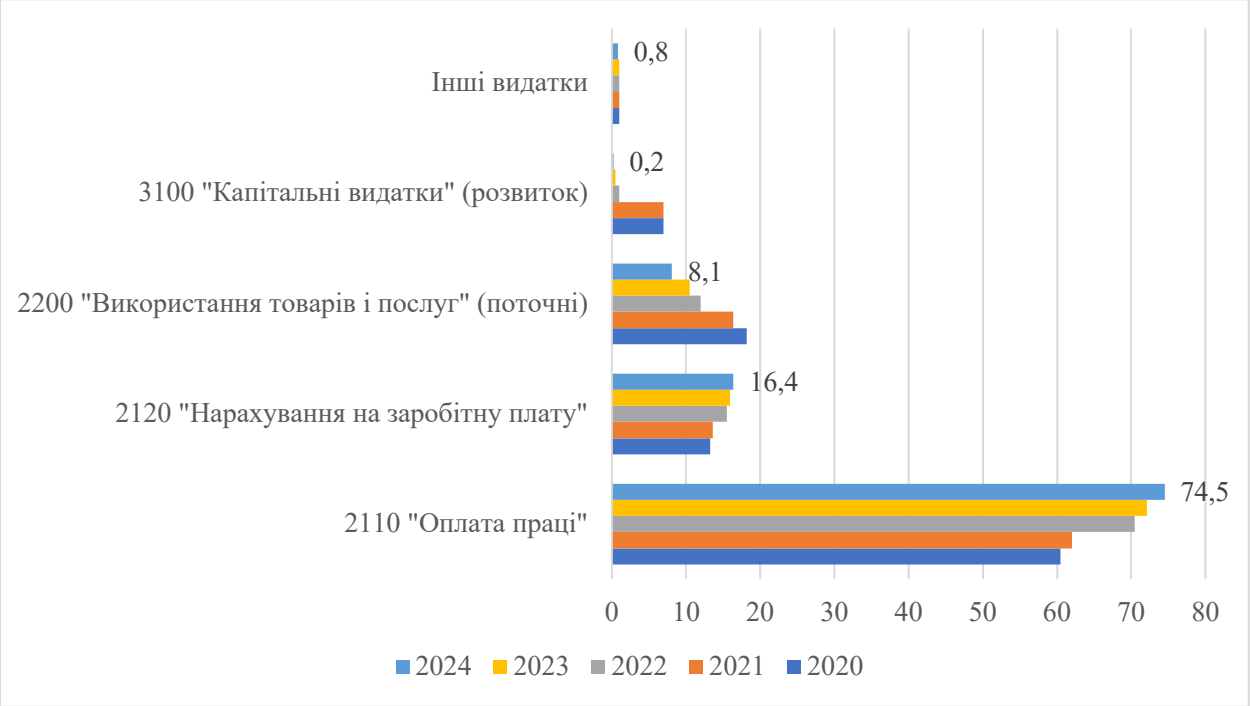


Рис. 3. Економічна структура видатків на утримання органів держвлади, 2020-2024 рр., *%*

Джерело: розроблено автором за даними [7]

Якщо у відносно стабільних 2020-2021 роках органи влади ще розпоряджалися бюджетами розвитку, що дозволяли здійснювати технічну модернізацію та цифровізацію процесів, то нинішня структура перетворила їхні кошториси на так звані «бюджети виживання». Статистика показує, що

понад 90% асигнувань спрямовується виключно на захищені статті – оплату праці та нарахування, тоді як операційні витрати на товари й послуги становлять критичний мінімум, що ледь покриває комунальні платежі. Така екстремальна негнучкість бюджетів, зумовлена жорсткою пріоритезацією оборони, консервує наявний технологічний стан державного апарату та унеможливлює його якісне оновлення без залучення значних зовнішніх ресурсів.

Система управління публічними фінансами України опинилася перед необхідністю одночасно відповідати взаємовиключним вимогам воєнного часу та євроінтеграції, що спровокувало глибокий інституційний конфлікт. З одного боку, війна диктує необхідність централізації та обмеження доступу до інформації, з іншого – стандарти SIGMA та європейський курс вимагають абсолютної прозорості та стратегічного планування. Ця колізія призвела до фактичного згортання реформи середньострокового бюджетного планування (MTEF), де горизонт прогнозування скоротився з трирічного періоду до місячного, нівелюючи принцип стабільності, на якому базуються ключові програми підтримки від ЄС, такі як Ukraine Facility. Водночас вимога засекречування інформації створила небезпечну «сіру зону» в управлінні фінансами навіть цивільних органів, що, за словами дослідників, підвищує ризики корупції та ускладнює громадський моніторинг, ставлячи під загрозу майбутній доступ до європейських фондів [15, с. 53]. Паралельно деградував програмно-цільовий метод (ПЦМ), який в умовах дефіциту перетворився на формальне касове виконання видатків без реальної прив'язки до суспільно значущих результатів.

Структурна негнучкість бюджетів органів державної влади є критичною проблемою, що безпосередньо випливає з аналізу економічної структури видатків, де понад 90% кошторису складають захищені статті оплати праці. Це фактично паралізує інституційний розвиток, оскільки керівники установ позбавлені фінансового простору для впровадження

змін, необхідних для адаптації законодавства та стандартів ЄС. Ще однією системною загрозою є глибока фрагментація фінансових потоків, які існують у трьох слабо координованих вимірах: Загальний фонд бюджету, пряма бюджетна підтримка та міжнародна технічна допомога. Відсутність єдиної системи обліку та моніторингу цих ресурсів створює значні ризики неефективності та дублювання функцій, що особливо небезпечно в контексті майбутньої масштабної відбудови, яка вимагатиме абсолютної прозорості управління донорськими коштами (табл. 3).

Таблиця 3

Матриця проблем бюджетування в органах державної влади України

Виявлена проблема	Прояв в умовах воєнного стану	Невідповідність вимогам євроінтеграції
Згортання MTEF	Перехід до «ручного» та реактивного річного/місячного планування.	Порушення принципу прогнозованості та стабільності PFM.
Зниження прозорості	Обмеження доступу до бюджетної інформації з міркувань безпеки.	Ускладнення громадського та парламентського контролю.
Формалізація ПЦМ	Пріоритет освоєння коштів (витрат) над досягненням результатів (впливу).	Невідповідність концепції програмно-цільового методу.
Бюджетна негнучкість	Домінування (80-90%) захищених статей (оплата праці) у структурі видатків.	Відсутність фінансового ресурсу на реформи, інституційний розвиток та цифровізацію.
Фрагментація фінансів	Несинхронізованість потоків з Держбюджету та від міжнародних донорів.	Ризики неефективного використання коштів на відбудову та імплементацію acquis.

Джерело: розроблено автором

Шляхи розв'язання окреслених проблем лежать у площині впровадження адаптивної моделі управління, що поєднує потреби оборони з євроінтеграційними зобов'язаннями. Необхідне поетапне відновлення середньострокового планування у гнучкому форматі, де багаторічні ліміти встановлюються для пріоритетних цивільних секторів, зокрема проєктів відновлення. Важливим кроком має стати чітке юридичне розмежування

оборонних видатків та витрат на цивільне управління, що дозволить забезпечити повну прозорість останніх через цифрові екосистеми та відновити повноцінний програмно-цільовий метод для донорських проєктів.

Подолання фундаментальних проблем бюджетної негнучкості та фрагментації вимагає комплексних рішень, що виходять за межі суто фінансової сфери. Розблокування ресурсів для розвитку неможливе без глибокої реформи державного управління (PAR), яка через функціональний аналіз оптимізує структуру органів влади та переорієнтує фінансування з утримання установ на реалізацію пріоритетних функцій. Водночас для консолідації фінансових ресурсів критично важливим є створення єдиної інтегрованої системи управління публічними інвестиціями, яка об'єднає всі потоки коштів – бюджетні, грантові та кредитні – в єдиному інформаційному просторі, забезпечуючи наскрізний моніторинг та підзвітність процесу відбудови.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Аналіз механізму бюджетування органів державної влади засвідчив його докорінну трансформацію з простої процедури розподілу коштів на стратегічний інструмент управління, проте в умовах воєнного стану та євроінтеграції ця система зіткнулася з глибинним інституційним конфліктом між потребами централізації для оборони та вимогами прозорості стандартів ЄС. Дослідження динаміки державних фінансів за 2020-2024 роки виявило критичний дисбаланс: попри номінальне зростання бюджетних показників, реальне фінансування цивільного державного управління зазнало драматичного скорочення, а його частка у видатках впала до 8,3%. Структура кошторисів деградувала до моделі «бюджету виживання», де понад 90% ресурсів спрямовується виключно на оплату праці, що нівелює можливості для інституційного розвитку та модернізації. Водночас відбулася вимушена концентрація фінансових важелів у виконавчій владі

та органах безпеки за рахунок послаблення фінансової спроможності законодавчої та судової гілок, що в довгостроковій перспективі створює ризики для стійкості системи демократичних стримувань і противаг.

Для подолання виявлених проблем бюджетної негнучкості та фрагментації фінансових потоків, які загрожують ефективності повоєнної відбудови, необхідно імплементувати адаптивну модель управління публічними фінансами. Ключовим шляхом реформування є поетапне відновлення середньострокового планування для цивільних секторів та чітке юридичне розмежування оборонних і адміністративних видатків, що дозволить забезпечити повну прозорість останніх згідно з вимогами міжнародних партнерів без шкоди для національної безпеки. Стратегічним завданням постає проведення глибокої функціональної реформи державного управління для оптимізації структури установ та переорієнтації видатків з утримання апарату на досягнення результатів. Реалізація цих кроків вимагає створення єдиної інтегрованої системи управління публічними інвестиціями, яка консолідує бюджетні кошти та донорську допомогу в єдиному інформаційному просторі, гарантуючи підзвітність та ефективність використання ресурсів у процесі масштабного відновлення країни та інтеграції до європейського економічного простору.

Література

1. Аністратенко Ю. І. Сутність, особливості та принципи бюджетного процесу на сучасному етапі. *Ірпінський юридичний часопис*. 2023. № 2(9). С. 86–94. DOI: https://doi.org/10.33244/2617-4154-2(9)-2022-86-94

2. Гончаренко А. Впровадження програмно-цільового методу в бюджетному процесі. *Вісник студентського наукового товариства «ВАТРА» Вінницького торговельно-економічного інституту КНТЕУ*. 2017. Вип. 38. С. 67–69.

3. Державний бюджет України. *Мінфін*. 2025. URL: https://index.minfin.com.ua/ua/finance/budget/gov/ (дата звернення: 08.01.2026).

4. Жибер Т. В., Тимченко О. М. Концептуалізація бюджетування в парадигмі інституціоналізму. *Фінанси України*. 2023. № 8. С. 113–128.

5. Залужна З. Інституційний вплив держави на ефективність функціонування механізму бюджетування органів державної влади України: теоретичні аспекти та практичні підходи. *Економіка та суспільство*. 2024. Вип. 70. DOI: https://doi.org/10.32782/2524-0072/2024-70-109

6. Іонін Є. Є. Бюджетування як засіб реалізації ефективної фінансової політики держави. *Економічний аналіз : зб. наук. праць*. 2013. Т. 14, № 1. С. 260–266.

7. Квартальний звіт про виконання державного бюджету України за перше півріччя 2025 року. *Державна казначейська служба України*. 2025. URL: https://www.treasury.gov.ua/file-storage/kvartalnyi-zvit-pro-vykonannia-derzhavnoho-biudzhetu-ukrainy-za-pershe-pivrichchia-2025-roku (дата звернення: 08.01.2026).

8. Кульчицький М. І. Проблеми та перспективи бюджетування в Україні. *Ефективна економіка*. 2012. № 6. URL: https://shorturl.at/ZHuJu (дата звернення: 08.01.2026).

9. Лисенко Ж. П. Моделі бюджетування у сфері державного фінансового менеджменту. *Ефективна економіка*. 2015. № 3. URL: https://shorturl.at/2pMbu (дата звернення: 08.01.2026).

10. Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2022–2025 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 29.12.2021 р. № 1805-р. *Верховна Рада України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1805-2021-p#Text (дата звернення: 08.01.2026).

11. Jensen M. C., Meckling W. H. Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure. *Journal of Financial Economics*. 1976. Vol. 3, No. 4. P. 305–360.

12. Kenno S. A., Lau M. C., Sainty B. J. In Search of a Theory of Budgeting: A Literature Review. *Accounting Perspectives*. 2018. Vol. 17, No. 4. P. 507–553. URL: https://shorturl.at/7LJOY (дата звернення: 08.01.2026).

13. Key V. O. The Lack of a Budgetary Theory. *The American Political Science* Review. 1940. Vol. 34, No. 6. P. 1137–1144.

14. Lapsley I., Ríos A. M. Making sense of government budgeting: an internal transparency perspective. *Qualitative Research in Accounting & Management*. 2015. Vol. 12, No. 4. P. 377–394.

15. Liutii I., Rozhko O., Liutiy S. Optimization of state budget expenditures in the Ukraine during the war time. *World of Finance*. 2023. No. 4(73). P. 45–55. DOI: https://doi.org/10.35774/sf2022.04.045

16. Raudla R., Douglas J. W., MacCarthaigh M. Medium-term expenditure frameworks: Credible instrument or mirage? *Public Budgeting & Finance*. 2022. Vol. 42, No. 3. P. 71–92.

References

1. Anistratenko, Yu. I. (2023). Sutnist, osoblyvosti ta pryntsypy biudzhetnoho protsesu na suchasnomu etapi [The essence, features and principles of the budget process at the present stage]. *Irpinskyi yurydychnyi chasopys*, No. 2(9), Pp. 86–94. DOI: https://doi.org/10.33244/2617-4154-2(9)-2022-86-94 [in Ukrainian].

2. Honcharenko, A. (2017). Vprovadzhennia prohramno-tsilovoho metodu v biudzhetnomu protsesi [Implementation of the program-target method in the budget process]. *Visnyk studentskoho naukovoho tovarystva «VATRA» Vinnytskoho torhovelno-ekonomichnoho instytutu KNTEU*, Vol. 38, Pp. 67–69 [in Ukrainian].

3. Derzhavnyi biudzhet Ukrainy [State Budget of Ukraine]. (2025). *Minfin*. URL: https://index.minfin.com.ua/ua/finance/budget/gov/ [in Ukrainian].

4. Zhyber, T. V., & Tymchenko, O. M. (2023). Kontseptualizatsiia biudzhetuvannia v paradyhmi instytutsionalizmu [Conceptualization of budgeting in the paradigm of institutionalism]. *Finansy Ukrainy*, No. 8, Pp. 113–128 [in Ukrainian].

5. Zaluzhna, Z. (2024). Instytutsiinyi vplyv derzhavy na efektyvnist funktsionuvannia mekhanizmu biudzhetuvannia orhaniv derzhavnoi vlady Ukrainy: teoretychni aspekty ta praktychni pidkhody [Institutional influence of the state on the efficiency of the functioning of the budgeting mechanism of public authorities of Ukraine: theoretical aspects and practical approaches]. *Ekonomika ta suspilstvo*, Vol. 70. DOI: https://doi.org/10.32782/2524-0072/2024-70-109 [in Ukrainian].

6. Ionin, Ye. Ye. (2013). Biudzhetuvannia yak zasib realizatsii efektyvnoi finansovoi polityky derzhavy [Budgeting as a means of implementing effective financial policy of the state]. *Ekonomichnyi analiz : zb. nauk. prats*, Vol. 14, No. 1, Pp. 260–266 [in Ukrainian].

7. Kvartalnyi zvit pro vykonannia derzhavnoho biudzhetu Ukrainy za pershe pivrichchia 2025 roku [Quarterly report on the execution of the state budget of Ukraine for the first half of 2025]. (2025). *Derzhavna kaznacheiska sluzhba Ukrainy*. URL: https://www.treasury.gov.ua/file-storage/kvartalnyi-zvit-pro-vykonannia-derzhavnoho-biudzhetu-ukrainy-za-pershe-pivrichchia-2025-roku [in Ukrainian].

8. Kulchytskyi, M. I. (2012). Problemy ta perspektyvy biudzhetuvannia v Ukraini [Problems and prospects of budgeting in Ukraine]. *Efektyvna ekonomika*, No. 6. URL: https://shorturl.at/ZHuJu [in Ukrainian].

9. Lysenko, Zh. P. (2015). Modeli biudzhetuvannia u sferi derzhavnoho finansovoho menedzhmentu [Budgeting models in the field of public financial

management]. *Efektyvna ekonomika*, No. 3. URL: https://shorturl.at/2pMbu [in Ukrainian].

10. Pro skhvalennia Stratehii reformuvannia systemy upravlinnia derzhavnymy finansamy na 2022–2025 roky : Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy № 1805-r [On approval of the Strategy for reforming the public finance management system for 2022–2025: Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine No. 1805-r]. (2021). *Verkhovna Rada Ukrainy*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1805-2021-p#Text [in Ukrainian].

11. Jensen, M. C., & Meckling, W. H. (1976). Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure. *Journal of Financial Economics*, Vol. 3, No. 4, Pp. 305–360

12. Kenno, S. A., Lau, M. C., & Sainty, B. J. (2018). In Search of a Theory of Budgeting: A Literature Review. *Accounting Perspectives*, Vol. 17, No. 4, Pp. 507–553. URL: https://shorturl.at/7LJOY

13. Key, V. O. (1940). The Lack of a Budgetary Theory. *The American Political Science Review*, Vol. 34, No. 6, Pp. 1137–1144

14. Lapsley, I., & Ríos, A. M. (2015). Making sense of government budgeting: an internal transparency perspective. *Qualitative Research in Accounting & Management*, Vol. 12, No. 4, Pp. 377–394

15. Liutii, I., Rozhko, O., & Liutiy, S. (2023). Optimization of state budget expenditures in the Ukraine during the war time. *World of Finance*, No. 4(73), Pp. 45–55. DOI: https://doi.org/10.35774/sf2022.04.045

16. Raudla, R., Douglas, J. W., & MacCarthaigh, M. (2022). Medium-term expenditure frameworks: Credible instrument or mirage? *Public Budgeting & Finance*, Vol. 42, No. 3, Pp. 71–92