

С. О. Ратушняк

**НОВІ ПІДХОДИ ДО ОЦІНЮВАННЯ ВИКОНАННЯ ЗАХОДІВ БЮДЖЕТНИХ ПРОГРАМ
(ПІДПРОГРАМ)
МІНІСТЕРСТВА ОБОРОНИ УКРАЇНИ**

Запропоновано нові підходи до оцінювання виконання заходів бюджетних програм (підпрограм) Міністерства оборони України, що спрямовані на визначення доцільності та результативності використання бюджетних коштів. Наголошено на недосконалості чинних методів, які фіксують лише факт досягнення результативних показників, але не забезпечують повної достовірності даних у процесах оборонного планування, бюджетування та фінансового забезпечення.

Оцінювання розглянуто як процес формування об'єктивної оцінки ефективності бюджетних програм на певному етапі бюджетного циклу для підтримки обґрунтованих управлінських рішень. Зазначено, що нові підходи дають змогу здійснювати комплексний (кількісний і якісний) аналіз виконання програм, своєчасно виявляти недоліки планування й уникати їх під час формування і реалізації оборонних заходів.

Ключові слова: оцінювання виконання бюджетних програм, використання бюджетних коштів, фінансовий ресурс, ефективність, ризики, національна безпека, економічна безпека, фінансування вартості життєвого циклу, правовий режим воєнного стану.

Постановка проблеми. Ефективне виконання заходів бюджетних програм (підпрограм) Міністерства оборони України (далі Міноборони) є ключовим завданням і у плануванні, і у виконанні державного бюджету, особливо в умовах обмеженого фінансового ресурсу – як у мирний час, так і під час дії правового режиму воєнного стану.

Сучасні підходи, що застосовуються у Міноборони до оцінювання виконання заходів бюджетних програм (підпрограм), залишаються недостатньо досконалими. Вони зводяться переважно до простого порівнювання планових і фактичних результативних показників та фіксації відхилень, що дає лише поверхневу, спрощену оцінку.

Такі підходи унеможливають одержання об'єктивної і достовірної оцінки ефективності використання бюджетних коштів під час виконання заходів бюджетних програм (підпрограм), а також ускладнюють якісне планування на майбутні бюджетні періоди. Це, зі свого боку, може негативно відбитися на своєчасному і повноцінному виконанні заходів, спрямованих на забезпечення національної безпеки і оборони України.

Отже, актуальною постає проблема стосовно розроблення нових підходів до оцінювання виконання заходів бюджетних програм (підпрограм) Міноборони, що спрямовані на визначення доцільності та результативності використання бюджетних коштів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання сутності і природи оцінки досліджували численні науковці. Зокрема, М. Бедринець, Є. Огійчук і Я. Коваленко наголошують, що будь-яка оцінка має ретроспективний характер і комплексний підхід. Термін «ретроспектива» (від лат. *retrospectare* – «погляд назад») буквально означає звернення до минулого, аналіз та осмислення того, що вже відбулося [1, 2].

Дослідник О. А. Прокопенко підкреслює, що оцінювання виконання бюджетних програм доцільно здійснювати на всіх стадіях бюджетного процесу [3].

Як вважає М. С. Косячук, для визначення результативності управління фінансовими ресурсами слід розробити спеціальну систему фінансових показників [4].

У своїй позиції Б. С. Половинко акцентує, що оцінювання результативності бюджетних програм має розглядатися як ключовий інструмент управління бюджетними видатками [5].

На думку Т. Ф. Рябоволик, оцінювання інноваційного потенціалу регіонів у процесі кластеризації національної економіки полягає у визначенні й обчисленні системи показників, які характеризують різні аспекти потенціалу регіонів та впливають на результативність управлінських рішень, спрямованих на підвищення рівня їхнього розвитку [6].

Як стверджують Н. А. Хрущ та Л. А. Приступа, складові оцінювання ефективності управління фінансовими ресурсами підприємств зв'язку охоплюють принципи, чинники впливу, джерела інформації, методи й прийоми аналізу, напрями оцінки, систему показників, дослідницькі аспекти,

підходи, сферу застосування та підсумкові результати. Усі ці елементи поєднуються спільною метою оцінювання та перебувають у взаємному функціональному зв'язку й залежності [7].

Такі науковці, як Ю. О. Голинський та Л. М. Луців, вважають, що ефективним способом подальшого оцінювання якості державного фінансового контролю за виконанням бюджетів є доручення цього процесу органу чи організації, які є незалежними від системи зовнішнього та внутрішнього державного фінансового контролю [8].

Метою статті є розроблення теоретико-методичних підходів до оцінювання виконання заходів бюджетних програм (підпрограм) Міністерства оборони України з огляду на дію правового режиму воєнного стану, які можуть застосовуватися під час планування й у процесі реалізації бюджетних програм (підпрограм); формування нових теоретичних підходів до оцінювання виконання заходів бюджетних програм (підпрограм) Міністерства оборони України.

Виклад основного матеріалу. Організація бюджетного процесу в Україні визначається положеннями Бюджетного кодексу України (далі Кодекс). Відповідно до ст. 2 Кодексу бюджетний процес являє собою врегульовану нормами права діяльність, що охоплює підготовку, розгляд і затвердження бюджетів, їх виконання та здійснення контролю за цим процесом, а також розгляд звітів про виконання бюджетів, які формують бюджетну систему держави.

У межах бюджетного процесу застосовується програмно-цільовий метод, в якому виокремлюють такі стадії:

- підготовка та розгляд Бюджетної декларації;

- складання проєкту Державного бюджету України;

- розгляд і ухвалення закону про Державний бюджет України;

- виконання бюджету, включно з унесенням змін до відповідного закону;

- складання та розгляд звіту про виконання бюджету, а також ухвалення рішення за його результатами.

Згідно зі ст. 33 Кодексу Міністерство фінансів України (далі Мінфін) щорічно спільно з головними розпорядниками коштів державного бюджету розробляє Бюджетну декларацію відповідно до стратегічних цілей і пріоритетів, визначених у щорічному посланні Президента України до Верховної Ради України, Програмі діяльності Кабінету Міністрів України, а також у прогностичних і програмних документах економічного та соціального розвитку. Бюджетна декларація – це інструмент середньострокового бюджетного планування, який закладає основні напрями бюджетної політики та формує ключові показники державного бюджету на середньостроковий період. Вона є базою для розроблення проєкту Державного бюджету України та прогнозів місцевих бюджетів.

Крім того, Мінфін готує і в установлені строки доводить до головних розпорядників коштів інструкції з формування бюджетних пропозицій, а також орієнтовні граничні обсяги видатків і надання кредитів із державного бюджету на середньострокову перспективу. Такі інструкції та граничні показники можуть містити додаткові фінансові обмеження, організаційні та процедурні вимоги, яких мають дотримуватися всі розпорядники бюджетних коштів під час підготовки власних бюджетних пропозицій.

Кодексом встановлено, що оцінювання використання бюджетних коштів здійснюється на кожному етапі бюджетного процесу, а саме:

- під час складання проєктів бюджетів;

- у процесі розгляду та прийняття бюджету;

- у ході виконання бюджету;

- під час підготовки та розгляду звіту про його виконання.

Механізм оцінювання виконання бюджетних програм в Україні спрямований на забезпечення прозорості, підвищення ефективності, раціональності та цільового використання фінансового ресурсу. Зазначений процес здійснюється у межах нормативно-правових актів, сформованих положеннями Кодексу [9], законами про Державний бюджет на відповідний рік [10], а також підзаконними актами, прийнятими Мінфіном та іншими органами державної влади.

У практиці застосовується низка методологічних підходів до оцінювання результативності використання бюджетних коштів для виконання бюджетних програм. Одним із ключових підходів є бюджетування, орієнтоване на результат, що передбачає ухвалення фінансових рішень з огляду на

досягнення конкретних цілей, завдань та вимірюваних результатів. Такий підхід сприяє забезпеченню підзвітності і підвищенню рівня прозорості бюджетних операцій [11].

Іншим поширеним підходом є аналіз витрат і вигід, який уможливує встановлення доцільності і результативності бюджетних витрат шляхом порівняння понесених видатків із очікуваними соціально-економічними ефектами. Застосування цього підходу дає змогу виявити неефективні напрями фінансування та оптимізувати розподіл ресурсів [12].

Упровадження зазначених методичних підходів у процес оцінювання виконання заходів бюджетних програм (підпрограм) створює можливості для підвищення ефективності діяльності державних інституцій і забезпечення спрямування ресурсів на досягнення суспільно значущих результатів.

Процес оцінювання ґрунтується на аналізі результативних показників виконання заходів бюджетних програм (підпрограм) з метою визначення їх результативності, встановлення ступеня досягнення очікуваних результатів та формування обґрунтованої інформаційної бази для прийняття ефективних управлінських рішень і забезпечення частки економічної безпеки держави.

У «Великому тлумачному словнику сучасної української мови» наведено кілька визначень терміна «показник», а саме:

- свідчення, доказ або ознака певного явища;
- наочні дані про результати діяльності чи перебіг процесів;
- подія або явище, на підставі якого можуть формуватися висновки щодо динаміки певного процесу;
- кількісна характеристика властивостей об'єкта чи процесу [13].

У державних установах України оцінювання виконання бюджетних програм здійснюється згідно з програмно-цільовим методом, у межах якого в паспортах бюджетних програм визначаються відповідні результативні показники. Вони поділяються на такі групи, як:

- 1) *показники затрат*, що характеризують обсяги та структуру ресурсів, необхідних для реалізації бюджетних програм;
- 2) *показники продукту*, які застосовуються для оцінювання рівня досягнення поставлених цілей та завдань бюджетних програм;
- 3) *показники ефективності*, що відображають співвідношення між обсягами вироблених товарів (виконаних робіт, наданих послуг) та витратами ресурсів у вартісному чи трудовому вимірі;
- 4) *показники якості*, які характеризують відповідність наданих послуг або виконаних робіт установленим стандартам та вимогам [14].

Такі підходи створюють цілісну методичну основу для забезпечення об'єктивного і комплексного оцінювання результативності реалізації заходів бюджетних програм.

З метою формування нових теоретико-методичних підходів до оцінювання виконання заходів бюджетних програм (підпрограм) Міноборони результати виконання цих заходів зазначимо як фінансові і натуральні показники.

Отже, визначимо ефективність виконання заходів бюджетної програми (підпрограми).

На цьому етапі передусім доцільно встановити прогностичний рівень ефективності використання бюджетних коштів, передбачених для реалізації відповідного заходу бюджетної програми (підпрограми). Зазначений показник пропонується визначати за формулою:

$$E^{\text{план}} = \frac{F_t^{\text{план}}}{P_t^{\text{план}}}, \quad (1)$$

де $F_t^{\text{план}}$ – планове фінансування коштів для виконання заходу бюджетної програми (підпрограми) у плановому періоді t (рік);
 $P_t^{\text{план}}$ – планований результат виконання заходу бюджетної програми (підпрограми).

Наступним кроком є визначення фактичного рівня ефективності використання бюджетних коштів, спрямованих на виконання заходу бюджетної програми (підпрограми), що обчислюється за такою формулою:

$$E^{\text{факт}} = \frac{F_t^{\text{факт}}}{P_t^{\text{факт}}}, \quad (2)$$

де $F_t^{\text{факт}}$ – фактично виділений обсяг коштів для виконання заходу бюджетної програми (підпрограми) у плановому періоді t (рік);
 $P_t^{\text{факт}}$ – фактичний результат виконання заходу бюджетної програми (підпрограми) у t -му році.

Подальшим етапом є обчислення результативності виконання бюджетної програми (підпрограми) у плановому періоді t (році) за формулою:

$$E = \frac{E^{\text{план}}}{E^{\text{факт}}} \quad (3)$$

У процесі ухвалення розпорядниками бюджетних коштів управлінських рішень щодо перерозподілу бюджетних асигнувань між бюджетними програмами (підпрограми) Міноборони постає потреба у визначенні показника впливу ризиків можливих негативних наслідків у разі скорочення (збільшення) фінансування відповідної бюджетної програми (підпрограми), що розраховується за формулами (4) і (5):

$$V_r = P_f - F_{vk}, \quad (4)$$

де V_r – вартість ризику;

P_f – планове фінансування заходу;

F_{vk} – фактичне використання коштів;

$$K_r = \frac{V_r}{F_t^{\text{план}}} \quad (5)$$

де K_r – показник ризиків.

Окрім цього, як встановлено у фаховій літературі і нормативних актах, одним із ключових напрямів використання фінансового ресурсу є придбання товарів тривалого і багаторазового користування. Для таких об'єктів постає потреба у застосуванні показника фінансування вартості їх життєвого циклу, величина якого може обчислюватися за формулою

$$P_{fvjcpz} = \frac{OV_{pz}}{VJC_{pz}}, \quad (6)$$

де OV_{pz} – очікувана вартість предмета закупівлі;

VJC_{pz} – вартість життєвого циклу предмета закупівлі;

P_{fvjcpz} – показник фінансування вартості життєвого циклу предмета закупівлі.

Методика обчислювання вартості життєвого циклу товарів, робіт та послуг оборонного призначення, а також перелік категорій таких об'єктів, до яких вона застосовується, встановлюється уповноваженим центральним органом, що здійснює державну політику у сфері оборонних закупівель [15, 16].

Підсумковим етапом є визначення оцінки виконання бюджетної програми (підпрограми) за формулою

$$O = E + K_r + P_{fvjcpz}, \quad (7)$$

де O – оцінка виконання бюджетних програм (підпрограм) Міноборони.

Зазначені вище підходи до оцінювання виконання заходів бюджетних програм (підпрограм) можуть бути імплементовані у діяльність Міноборони в умовах мирного часу. Водночас з огляду на актуальний безпековий контекст вони можуть бути адаптовані до специфіки функціонування у режимі дії правового режиму воєнного стану. Така модифікація передбачає урахування додаткової ресурсної потреби, релевантної саме для воєнного часу. Ідеться про математичний показник, який може бути застосований у процесі планування потреби фінансового ресурсу, зокрема для забезпечення потреб військової спроможності, і який обчислюється за формулою

$$O_v = OP_v, \quad (8)$$

де O_v – оцінка виконання заходів бюджетних програм (підпрограм) в умовах воєнного стану;

O – оцінка виконання заходів бюджетних програм (підпрограм) в умовах мирного часу;

P_v – показник необхідних ресурсів в умовах воєнного стану.

Отже, наведені підходи до оцінювання можливо застосовувати під час дії правового режиму воєнного стану.

Висновок

У своїй сукупності застосування запропонованих нових підходів до оцінювання використання бюджетних коштів для виконання (планування) заходів бюджетних програм (підпрограм) Міністерства оборони України дає можливість визначити не лише ефективність витрачання коштів, але і враховувати такі показники, як ефективність, фінансування вартості життєвого циклу предмету закупівлі, вплив ризиків виконання заходів бюджетних програм (підпрограм). Крім того, ці підходи сприятимуть формуванню показника необхідних ресурсів для забезпечення відповідних спроможностей Збройних Сил України в умовах дії правового режиму воєнного стану, а також для визначення оцінки виконання бюджетних програм (підпрограм) Міністерства оборони України в умовах воєнного стану та забезпечення частки економічної безпеки держави.

Напрямами подальших досліджень можуть бути такі:

1) вивчення можливості використання запропонованого підходу на стратегічному, оперативному та програмно-плановому рівнях з урахуванням специфіки кожної фази планування фінансового забезпечення;

2) розроблення моделей урахування динамічних ризиків у воєнний час;

3) створення інструментарію для оперативного врахування зміни інтенсивності ризиків та їхнього впливу на показники виконання бюджетних програм (підпрограм) у реальному часі в умовах активних бойових дій;

4) дослідження можливості автоматизації запропонованого підходу шляхом його впровадження у наявні ІТ-системи оборонного менеджменту для підвищення точності, ефективності, прозорості й оперативності ухвалення управлінських рішень;

5) оцінювання впливу ефективності виконання бюджетних програм (підпрограм) на рівень економічної безпеки держави.

Перелік джерел посилання

1. Бедринець М. Д., Огійчук Є. В. Оцінка виконання бюджетних програм в Україні за 2016–2020 роки. *Економіка та суспільство*. 2021. № 33. URL: <https://economyandsociety.in.ua/index.php/journal/article/view/881> (дата звернення: 01.11.2025).

2. Коваленко Я. Моніторинг та оцінка ефективності бюджетних програм як складові ресурсного циклу ЦОВВ. *Ефективність державного управління*. 2016. № 49. С. 336–343. URL: <https://epa.nltu.edu.ua/index.php/journal/article/view> (дата звернення: 01.11.2025).

3. Прокопенко О. А. Оцінювання ефективності виконання бюджетної програми за напрямом використання бюджетних коштів «військове співробітництво та верифікаційна діяльність». *Здобутки економіки: перспективи та інновації*. 2021. № 15. URL: <https://econp.com.ua/index.php/journal/article/view/341> (дата звернення: 01.11.2025).

4. Косячук М. С. Програмно-цільове бюджетування. *Фінанси, банківська справа та страхування*. 2019. № 19. С. 133–135. URL: <https://surl.li/nswljpr> (дата звернення: 02.11.2025).

5. Половинко Б. С. Діагностика результативності виконання та реалізації бюджетних програм: науково-методичний підхід. *Економіка та управління національним господарством*. 2025. № 89. С. 44–57. URL: <http://btie.kart.edu.ua/article/view/330631> (дата звернення: 02.11.2025).

6. Рябоволик Т. Ф. Основні складові інтегральної оцінки інноваційного потенціалу регіонів в умовах кластеризації національної економіки. *Економіка: реалії часу*. 2017. № 4 (32). С. 69–77. URL: <https://economics.net.ua/files/archive/2017/No4/69.pdf> (дата звернення: 02.11.2025).

7. Хрущ Н. А., Приступа Л. А. Окремі складові інтегральної оцінки ефективності управління фінансовими ресурсами підприємств зв'язку. *Вісник Хмельницького національного університету*. 2008. № 6. Т. 1. С. 92–96. URL: <https://surl.li/jfcpmf> (дата звернення: 01.11.2025).

8. Голинський Ю. О., Луців Л. М. Складові оцінки якості державного фінансового контролю виконання бюджетів. *Фінанси та бюджетна політика*. 2017. Вип. 3. С. 65–68. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/sepspu_2017_3_16 (дата звернення: 01.11.2025).
9. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text> (дата звернення: 01.11.2025).
10. Про Державний бюджет України на 2025 рік : Закон України від 12.11.2024 р. № 4059-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4059-20#Text> (дата звернення: 01.11.2025).
11. Прушківський В. Г., Тарасова М. О. Бюджетування як інструмент ефективного управління підприємством. *Ефективна економіка*. 2018. № 11. URL: http://www.economy.nauka.com.ua/pdf/11_2018/10.pdf (дата звернення: 02.11.2025).
12. Бесєдіна О. Аналіз ефективності державних рішень. Метод витрат та вигід. *Київська школа економіки*. 2016. URL: <https://www.rada.gov.ua/uploads/documents/38964.pdf> (дата звернення: 01.11.2025).
13. Великий тлумачний словник сучасної української мови. URL: <https://slovnuk.me/dict/vts> (дата звернення: 01.11.2025).
14. Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.09.2002 р. № 538-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show> (дата звернення: 02.11.2025).
15. Про затвердження Порядку планування, формування, особливості розміщення, коригування оборонних закупівель, здійснення контролю та звітування про їх виконання, а також оприлюднення інформації про оборонні закупівлі : Постанова Кабінету Міністрів України від 03.03.2021 р. № 363. URL: <https://surl.it/zrzmhk> (дата звернення: 02.11.2025).
16. ДСТУ В-П 15.004:2022. Система керування життєвим циклом озброєння та військової техніки. Стадії життєвого циклу озброєння та військової техніки. [Чинний з 01.10.2023]. Київ : Держстандарт України. URL: <https://surli.cc/qkimug> (дата звернення: 01.11.2025).

Стаття надійшла до редакції 03.11.2025 р.

UDC 355.018:[470:477]

S. Ratushniak

NEW APPROACHES TO ASSESSING THE IMPLEMENTATION OF MEASURES OF BUDGETPROGRAMS (SUBPROGRAMS) OF THE MINISTRY OF DEFENSE OF UKRAINE

The article proposes new approaches to assessing the implementation of measures of budget programs (subprograms) of the Ministry of Defense of Ukraine, in particular, regarding the feasibility and effectiveness of spending budget funds aimed at achieving the planned indicators of budget programs (subprograms).

Modern assessment methods used today are not sufficiently perfect: they mostly record only the fact of achieving the effective indicators of budget programs (subprograms) and deviations from the planned effective indicators, but do not provide complete information about the reliability of data in the processes of defense planning, budgeting and financial support of the Armed Forces of Ukraine. This emphasizes the relevance of developing and implementing new approaches.

Assessment is defined as a process that results in an objective assessment of the effectiveness of budget programs (subprograms), formed on the basis of relevant indicators at a certain stage of the budget cycle. Such an assessment creates the basis for making informed management decisions regarding the organization of measures under the relevant budget program (subprogram), its further planning and financing.

The proposed approaches make it possible to carry out both qualitative and quantitative assessments of the implementation of budget programs (subprograms) of the Ministry of Defense of Ukraine, to timely identify planning deficiencies and prevent them both during the implementation of programs and at the stage of forming prospective defense planning measures and financial support for the Armed Forces of Ukraine.

In conditions of limited financial resources and full-scale armed aggression of the russian federation against Ukraine, these approaches provide greater transparency of the budget process. They allow

determining (obtaining) an assessment of the use of funds for the implementation (planning) of budget programs (subprograms) of the Ministry of Defense, taking into account:

- an indicator of the effectiveness of the implementation of budget programs (subprograms);*
- an indicator of the cost of financing the life cycle of the procurement object;*
- an indicator of the impact of risks on the implementation of budget programs (subprograms);*
- an indicator of the necessary resources under the legal regime of martial law.*

Thus, new approaches contribute to increasing the efficiency, transparency, and justification of the implementation of measures of budget programs (subprograms) of the Ministry of Defense of Ukraine.

Keywords: *assessment of budget program implementation, use of budget funds, financial resources, efficiency, risks, economic security, life cycle cost financing, legal regime of martial law.*

Ратушняк Сергій Олександрович – ад'юнкт, Національний університет оборони України
<https://orcid.org/0000-0002-9008-1064>