

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ ЕКОНОМІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ВАДИМА ГЕТЬМАНА

СВІТОВИЙ ДОСВІД БЮДЖЕТУВАННЯ В ПУБЛІЧНИХ ФІНАНСАХ

Монографія

УДК 336.144:336.1(100)

C24

*Рекомендовано до друку Вченою радою КНЕУ
Протокол № 8 від 30.04.2026 р.*

Рецензенти

Зоряна Лободіна, д-р екон. наук, професор,
заступник з наукової роботи завідувача кафедри фінансів ім.С.І. Юрія
(Західноукраїнський національний університет)

Сергій Лондар, д-р екон. наук, професор,
перший заступник директора з наукової роботи
Заслужений діяч науки і техніки України (ДНУ «Інститут освітньої аналітики»)

Михайло Диба, д-р екон. наук, професор,
професор кафедри корпоративних фінансів і контролінгу,
(Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана)

Автори

Буряченко А. (розділ 4), **Жибер Т.** (передмова, розділ 1),
Коломієць Г. (розділ 2), **Котіна Г.** (розділ 5), **Логвінов П.** (розділ 4),
Рудик Н. (розділ 3), **Степура М.** (розділ 6)

C24 Світовий досвід бюджетування в публічних фінансах:
монографія. Київ: КНЕУ, 2026. 360 с.
ISBN 978-966-926-595-1

Монографію присвячено дослідженню бюджетування в системі публічних фінансів на основі узагальнення світового досвіду. Розкрито концептуальні засади конвергенції бюджетування як інституційної основи управління фінансовим забезпеченням пріоритетів демократичного суспільства, зокрема через обґрунтування його ролі у забезпеченні суспільного добробуту та впровадження підходів до інженерії результатів. Систематизовано підходи до розвитку ризик-орієнтованого бюджетування в умовах невизначеності, включаючи середньострокову фінансову політику та інституційні передумови управління фінансовими ризиками. Визначено особливості організації аудиту результатів у бюджетуванні, зокрема побудову відповідних систем оцінювання результативності та використання цифрових інструментів і відкритих даних. Висвітлено трансформацію повноважень розпорядників публічних коштів у контексті результативно-орієнтованого бюджетування, децентралізації, воєнного стану та інтеграції пріоритетів сталого розвитку. Окреслено макрофінансовий вимір бюджетування під впливом фінансiалiзацiї та цифровiзацiї, включаючи застосування ризикових моделей, ринкових iндикаторiв i пiдходiв дерискингу, а також змiну цiльових орієнтирів бюджетної політики за умови кризової адаптивності.

Монографія призначена для науковців, державних службовців, фахівців у сфері публічних фінансів, керівників органів влади, докторантів, здобувачів освіти економічних спеціальностей, а також інших зацікавлених читачів.

УДК 336.144:336.1(100)

*Розповсюджувати та тиражувати
без офіційного дозволу авторів забороняється*

© Буряченко А., Жибер Т.,
Коломієць Г. та ін., 2026
© КНЕУ, 2026

ISBN 978-966-926-595-1

З М І С Т

ПЕРЕДМОВА.....	5
----------------	---

Жибер Т.

Розділ 1. Конвергенція бюджетування як інституційна основа управління фінансовим забезпеченням пріоритетів демократичного суспільства	11
--	----

1.1. Значення бюджетування для забезпечення суспільного добробуту	11
1.2. Інженерія результатів у бюджетуванні публічних фінансових ресурсів	36

Коломієць Г.

Розділ 2. Забезпечення фіскальної стійкості за допомогою ризик-орієнтованого підходу до бюджетування в умовах невизначеності. .	71
--	----

2.1 Середньострокова фіскальна політика в системі управління публічними фінансами	71
2.2 Організаційні та інституційні передумови управління ризиками при бюджетуванні	90

Рудик Н.

Розділ 3. Організація аудиту результатів у бюджетуванні	118
--	-----

3.1. Побудова системи аудиту результатів та результативності виконавців у бюджетуванні	118
3.2. Цифрові інструменти та відкриті дані для аудиту результатів	136

Буряченко А., Логвінов П.

Розділ 4. Трансформація повноважень розпорядників публічних коштів при бюджетуванні для забезпечення стійкості в умовах невизначеності	158
---	-----

4.1. Повноваження розпорядників коштів у результативно-орієнтованому бюджетуванні на рівні місцевого самоврядування	158
---	-----

4.2. Трансформація повноважень розпорядників публічних коштів в умовах воєнного стану та забезпечення стійкості місцевого самоврядування	183
4.3. Інтеграція пріоритетів сталого розвитку у бюджетування місцевого самоврядування та трансформація прийняття рішень.	212

Котіна Г.

Розділ 5. Макрофінансовий вимір та стратегічні орієнтири прийняття рішень при бюджетуванні під впливом фінансіалізації	231
---	-----

5.1. Системні трансформації в публічних фінансах під впливом фінансіалізації та цифровізації.	231
5.2. Інституційні механізми імплементації моделей ризику, ринкових індикаторів та дерискінгу у прийняття рішень	256
5.3. Перепрограмування цілей у прийнятих рішеннях: від досягнення бюджетної дисципліни до розвиткової реконструкції.	273

Степура М.

Розділ 6. Макрофінансове бюджетування та управління ризиками: інституційний дизайн, системи вирівнювання і кризова адаптивність.	294
---	-----

6.1. Канали трансмісії макрофінансових шоків та кризовий менеджмент у мультирівневій бюджетній архітектурі	294
6.2. Цифрові технології управління ризиками як інструмент якісного бюджетування в мультирівневій системі за умов невизначеності і криз	317

Додатки.	347
---------------------------	-----

Передмова

Бюджетування у публічній сфері належить до найдавніших і водночас найбільш динамічно трансформованих технологій управління фінансовими ресурсами на рівні центральної та місцевої влади. Бюджетування є технологією управління результатом акумуляції та витрачання публічних фінансових ресурсів на користь суспільства. У основі бюджетування — професійність його суб'єктів, що необхідна для формування продуктивного компромісу у системній взаємодії інтересів розпоряджання публічними коштами. Потужним поштовхом до формування змісту сучасної технології бюджетування, орієнтованого на пов'язаний із суспільним добробутом і сталим розвитком результат, вважаємо часи камералістики XVII-XVIII сторіч — у той час відбулася низка концептуальних трансформацій в публічних фінансах, внаслідок чого державну скарбницю припинили розглядати передусім як засіб забезпечення влади монарха. Кожна трансформація змісту технології бюджетуванні відображала глибинні зміни у розумінні природи держави, повноважень представників влади та характеру їхньої взаємодії із суспільством. Монографія, запропонована читачеві, є системним переосмисленням контексту, необхідного для сучасного розуміння бюджетування — не як формального набору методів та інструментів, а як інтелектуальної й управлінської традиції розпорядження фінансовими ресурсами суспільства, що й донині перебуває у процесі активного розвитку: комбінації технік, методів та інструментів постійно переглядаються відповідно до викликів, які постають перед владою та громадами.

Актуальність удосконалення технології бюджетування, зокрема її технік, методів та інструментів, для України є надзвичайно високою. Хоча щорічний бюджетний процес у країні достатньо чітко врегульований законодавством і забезпечує належний рівень бюджетної дисципліни, а казначейська система обслугову-

вання виконання бюджету функціонує ефективно за фінансовими операціями, ще до 2021 року спостерігалися істотні розбіжності між середньостроковими прогнозами доходів і видатків та фактичними результатами досягнення цілей задекларованих стратегій і програм. Тобто відповідальність та професійність у реалізації декларованих стратегічних цілей державної політики реалізується суб'єктами бюджетування не повною мірою. Така ситуація є показовою, оскільки формально Україна має майже всі інституційні атрибути сучасної системи управління публічними фінансами: програмно-цільовий метод бюджетування (орієнтований на оцінку результативності та ефективності), паспорти бюджетних програм, середньострокове бюджетне планування та систему звітності про результати. Водночас між наявністю цих інструментів і їх реальним впливом на якість бюджетних рішень для досягнення стратегічних цілей зберігається суттєвий розрив. Подолання цього розриву можна розглядати як одне з ключових завдань реформування системи публічних фінансів України у наступному десятиріччі.

Для усвідомлення масштабу цієї проблеми доцільно звернутися до досвіду країн, у яких системи бюджетування пройшли більш тривалий і глибокий шлях інституційної трансформації в умовах ринкової економіки. Сьогодні більшість країн-учасників Організації економічного співробітництва та розвитку застосовують метод бюджетування, орієнтованого на конкретні результати, хоча зміст технології у поєднанні технік, інших методів та інструментів кожної країни має суттєві відмінності. Водночас жодна з країн більше фактично не використовує так зване «пряме» бюджетування за результатами, де суми фінансових ресурсів розподіляються за індикаторами автоматично. Натомість поширеним є підхід «бюджетування, що інформує про результативність», за якого показники результатів не виступають лише автоматизованим механізмом розподілу ресурсів. У таких системах основна увага приділяється формуванню інституційної спроможності влади та виконавців за публічні кошти, створенню допоміжної аналітичної інфраструктури у прийнятті рішень щодо бюджетів та позабюджетних цільових фондів та відповідної управлінської культури, в межах яких інформація про результати реально впливає на бюджетний діалог, хоча і не визначає його механічно. Розуміння ролі бюджетної інформації як інструменту аналітичного осмислення, а не автоматизованого розподілу ресурсів, стало одним із найважливіших емпіричних висновків досліджень технології бюджетування протягом останніх років.

Показовим є досвід Франції, бюджетування якої є інноваційним для західної Європи. Законодавство країни об'єднує у спільний документ періодичні бюджетні нормативні документи, передбачаючи класифікацію видатків за так званими «місіями», що консолідують взаємоузгоджені програми та поєднуються з цілями державної політики вищого рівня і відповідними показниками результативності. У бюджеті Франції 2024 року було визначено більше сорока місій та близько ста вісімдесяти програм, кожна з яких включала від п'яти до п'ятнадцяти заходів. Водночас протягом майже двох десятиліть після запровадження цієї системи відбувалося поступове скорочення кількості показників результативності. Така еволюція у показниках для бюджетування — від кількісного насичення індикаторами до підвищення аналітичності — демонструє те, що зрілість системи вимірювання результативності визначається не кількістю індикаторів, а здатністю відібрати обмежене коло показників, що дійсно інформують правильні управлінські рішення.

Емпіричні дослідження діяльності державних агентств США, Австралії та Великої Британії за період 2010-2020 років показали, що публічні одиниці, які будували найкращу комбінацію інструментів бюджетування за результатами, досягли статистично значущого зменшення відхилень фактичних показників від планованих із середнього рівня близько 8,3% до нижчих значень за рахунок розбудови інституційної підзвітності. Система підзвітності при бюджетуванні побудована на принципі інформаційної прозорості, що формує стимули через парламентський контроль і суспільний тиск. Такий підхід виявився більш стійким порівняно з ранніми спробами запровадити ринкову логіку управління в публічному секторі, за якою працівники бюджетної сфери мали конкурувати за кошти із приватним сектором.

Австралійська модель застосування технології бюджетування, своєю чергою, характеризується послідовним застосуванням системи бухгалтерського обліку у бюджетному процесі за нарахуванням та орієнтацією на відповідність проміжних результатів стратегічним як ключовий елемент бюджетної архітектури. У документах за бюджетом видатки кожної установи плануються та відображаються способом нарахування за програмами, безпосередньо пов'язаними з конкретними урядовими результатами. Інформація про заплановану результативність програм, зафіксована у цих документах, аналізується разом із планами діяльності установ та річними звітами про результативність, що дозволяє сформувати цілісне уявлення про заплановані та фактичні результати

діяльності одиниць — суб'єктів бюджетування. Саме така інтеграція поточних фінансових бюджетних документів, стратегічних планів із цілями державної політики і звітів про результативність в єдину аналітичну систему значною мірою відсутня в українській практиці, де паспорти бюджетних програм часто функціонують паралельно зі стратегічними документами, а не як їх фінансове відображення.

Важливі уроки містить також досвід Індонезії — країни, що розвивається і з 2005 року намагається трансформувати бюджетну систему від постатейного до результативно орієнтованого підходу методу бюджетування. Реформи сприяли помірному розширенню використання інформації про результативність у бюджетному процесі, однак переважно для цілей внутрішнього контролю та організації навчання, а не для підзвітності. Концентрація на контролі у формі бюджетування зведеного бюджету, що відбувалося і в Україні, формує логіку комунікативних і політичних процесів у бюрократичному середовищі, від чого страждає суто раціональна логіка використання бюджетних ресурсів. В Індонезії виникла характерна проблема при бюджетуванні, що включила обмеженість інституційної спроможності суб'єктів бюджетування на користь концентрації рішень у вертикалі та жорсткість процедур — це стримувало перегляд і модернізацію індикаторів результативності, що призводило до низьких темпів їх оновлення попри формальний прогрес бюджетних реформ. Таке явище часто описується як «символічне реформування», коли інституційні зміни мають переважно формальний характер і не супроводжуються сутнісними управлінськими трансформаціями.

За оцінками міжнародних організацій, сучасні уряди дедалі більше потребують нових управлінських компетентностей для ефективного функціонування бюджетних систем. Серед ключових навичок для керівних посад у публічному секторі домінують лідерство, цифрова компетентність і здатність до інновацій. Це свідчить про те, що сучасне бюджетування вимагає від учасників бюджетного процесу насамперед аналітичної та управлінської спроможності, а не лише знання процедурних аспектів бюджетного законодавства. Саме тому в науковій літературі дедалі частіше використовується поняття трансформації бюджетної культури, під якою розуміють зміну управлінського мислення, коли розпорядники бюджетних коштів сприймають себе не виконавцями кошторисів, а менеджерами суспільної цінності.

Окремим і відносно новим виміром розвитку бюджетування є стратегічні ініціативи, спрямовані на подолання традиційної «не-

зрячості» фіскальних систем щодо соціальних та екологічних наслідків бюджетних рішень. У багатьох країнах активно впроваджуються інструменти гендерно-орієнтованого бюджетування та бюджетування, орієнтованого на використання «зелених» і «блакитних» інструментів. Зміст бюджетних показників дедалі більше розглядається не лише як фінансовий план, а як аналітичний інструмент суспільної трансформації, здатний враховувати диференційований вплив бюджетних рішень на різні соціальні групи та на довкілля.

У монографії ми розглянули трансформацію результатів бюджетування в універсальну ціль — досягнення і підтримання бажаного рівня суспільного добробуту. Підкреслюємо, що результативність бюджетування значною мірою залежить від належно побудованих фіскальних рамок, системи аудиту, професійності розпорядників коштів як ключових суб'єктів бюджетування, що відповідальні за результати. Поряд з цим, розуміння способів наповнення бюджетів та позабюджетних цільових публічних фондів трансформується у бік проникнення фінансіалізації до фіскального сектору, що потребує радикальної цифровізації інструментів управління фінансовими показниками, а накопичення невизначеності виводить у бюджетування систему обов'язково врахування ризиків при прийнятті управлінських рішень та створення простору для реагування на них.

У контексті цих глобальних трансформацій українська бюджетна система стикається з подвійним викликом. З одного боку, необхідно подолати інституційне відставання від практик, що формувалися в країнах Організації економічного співробітництва та розвитку протягом кількох десятиліть послідовних реформ. Підвищення ефективності публічних видатків визначається міжнародними експертами як критично важливе завдання для України в умовах необхідності мобілізації внутрішніх доходів та зміцнення системи управління публічними інвестиціями, враховуючи необхідність посилення спроможності до результативного і стійкого бюджетування органів місцевого самоврядування. Поряд з цим, бюджетна система України функціонує в умовах повномасштабної збройної агресії, що істотно ускладнює логіку бюджетного планування. Значний бюджетний дефіцит та висока залежність від зовнішніх запозичень формують додаткові обмеження для прийняття рішень при бюджетуванні на користь вимушеної централізації та бюрократії для утримання стійкості фіскальних рамок.

У згаданих умовах питання якості бюджетної інформації та результативності бюджетних програм може видаватися другоряд-

дним. Проте саме відкладення інституційних змін щодо професійності головних розпорядників коштів та виконавців їхньої мережі у сфері бюджетування створює ризик втрати спроможності ефективно управляти ресурсами повоєнного відновлення, обсяги яких потенційно будуть недостатніми для допущення певної неефективності видатків.

Запропонована монографія ґрунтується на переконанні, що вивчення світового досвіду бюджетування має не лише академічне, а й безпосередньо практичне значення. Емпіричні дослідження переконливо демонструють, що зрілість бюджетних систем формується не через механічне запозичення інституційних форм, а через розвиток управлінської спроможності; що показники результативності набувають реальної цінності лише тоді, коли їх кількість обмежена і вони справді інформують процес прийняття рішень; що стратегічні ініціативи із пошуку резервів для покращення управлінських рішень, зокрема гендерне та зелене бюджетування, поступово перетворюються з формальних вимог на реальні механізми розподілу ресурсів. Саме ці висновки можуть слугувати орієнтиром для формування сучасної бюджетної політики України. Відповідно, у пропонованій до уваги читача монографії кожен розділ присвячено важливому універсалізованому аспекту, що визначає контекст сучасної реалізації бюджетування.

Автори сподіваються, що ця праця стане не лише академічним джерелом, а й практичним орієнтиром для дослідників, державних службовців, парламентарів та всіх, хто зацікавлений у формуванні майбутньої моделі українського бюджетування.

РОЗДІЛ 1

КОНВЕРГЕНЦІЯ БЮДЖЕТУВАННЯ ЯК ІНСТИТУЦІЙНА ОСНОВА ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРІОРИТЕТІВ ДЕМОКРАТИЧНОГО СУСПІЛЬСТВА

1.1. Значення бюджетування для забезпечення суспільного добробуту

Бюджетування як ключовий елемент управління публічними фінансами у сфері сучасних економік є одночасно інструментом для розподілу акумульованих у суспільстві публічних ресурсів, технологією сталого фінансового забезпечення реалізації державних (публічних) політик та засобом забезпечення підзвітності про результати-вне використання коштів перед суспільством. У класичній пострадянській фінансовій науці, зокрема в українській, бюджетне планування традиційно трактують як процес формування і використання єдиного фонду бюджету, поділеного на структурні елементи, що передбачає нормативно-методичне та законодавче оформлення розподілу коштів за економічними та функціональними ознаками. Такий підхід зосереджений на забезпеченні повноти бюджетних призначень та якості нормативно-правового регулювання, але недооцінює суб'єктність розпорядників коштів, їхню відповідальність та професійну здатність запитувати і результативно використовувати кошти, що стає обмежувальним чинником підвищення ефективності системи публічних фінансів.

У економіках розвинених країн концептуальне розуміння бюджетування у публічних фінансах значно ширше, має задокументовану історію вивчення розвитку цієї технології і включає інституційні механізми, що поєднують бюджетну політику з управлінською відповідальністю влади та виконавців публічного сектору, прозорістю та оцінюванням результатів. У цій книзі ми виділили ключові напрями сучасних світових практик, здобуті в ході реформ бюджетних процесів з останніх десятиліть, які забезпечують реалізацію бюджетування.

Бюджетування розвинених країн значну увагу приділяє методам бюджетування, що враховують критерії результативності, і формують бюджетні рішення на показниках ефективності та результативності, а не лише на кількості фінансових ресурсів. Згідно з міжнародними аналітичними паперами, використання інформації про результативність використання бюджетів та позабюджетних цільових фондів має бути системним елементом підготовки бюджетних показників, виконання та контролю бюджетів та інших цільових фондів публічних фінансових ресурсів, що стимулює підзвітність розпорядників коштів і покращує прийняття ними рішень.

У сучасному бюджетуванні увага зосереджується не лише на формальних процедурах планування, а й на створенні механізмів незалежного моніторингу, контролю, оцінювання і публічної звітності, що формує інституційну відповідальність і підзвітність суб'єктів бюджетування, у тому числі з використанням аналітичних даних для ефективного розподілу ресурсів. Також участь громадян у бюджетному процесі є частиною загальної бюджетної культури, що дозволяє громадськості впливати на розподіл бюджетних коштів та на створення пріоритетів фінансування на місцевому рівні. Додатково, створюються цифрові платформи у складі «розумних міст» та «розумних агломерацій», на яких у режимі реального часу формуються дані про думку громадян щодо результатів рішень щодо використання бюджетних коштів.

Поряд з цим, український бюджетний процес залишається «нормативно-орієнтованим», коли увага влади сконцентрована на побудові бюджетної класифікації, загальних фінансових рамок та нормативних методичних вказівок, а не на забезпеченні наслідків і стимулюванні керівників розпорядників коштів при ощадливому використанні ресурсів та досягненні результатів виконавцями відповідно до політичних та соціальних цілей. За таких умов бюджетування має формальні прояви професійності у аналітиці з боку розпорядників коштів, що тягне за собою відсутність системного забезпечення відповідальності розпорядників у вигляді зв'язку між фактичними результатами і подальшим бюджетним фінансуванням — рішення розпорядників відіграють меншу роль в плануванні видатків та не супроводжується оцінюванням реальної стратегічної результативності.

Таким чином, концепція світового бюджетування забезпечує розуміння бюджету як результативного засобу досягнення політичних та соціальних цілей, де важлива роль належить не тільки нормативно-правовим рамкам, а й підзвітності, адаптивності та

співпраці між державою, виконавцями і суспільством. Ці протиріччя в українському бюджетному процесі та їхній аналіз створюють основу для подальшого дослідження можливостей трансформації бюджетної науки та практики в Україні відповідно до міжнародних стандартів та кращих практик.

Публічне бюджетування є сукупністю фінансово-управлінських технологій, які формують механізм розподілу фінансових ресурсів у державі з урахуванням інтеграції політичних, соціальних та економічних пріоритетів суспільства, унаслідок чого бюджетування для кожної країни має свої особливості. Реалізація бюджетування втілюється через право, управлінські та демократичні процедури, які використовує наявний бюджетний менеджмент. Інституціоналізація технологій бюджетування публічних фінансових ресурсів виступає як фундамент управління публічними фінансами, через взаємодію суб'єктів бюджетування щодо доступних фондів зосереджуючись передусім на контролі, ефективності, передбачуваності й безперервності [1] у використанні публічних фінансових ресурсів. Для досягнення найкращих результатів та їхньої координації використовується прогнозування і планування, а також програмування.

«Фіск» є вихідною фінансово-управлінською засадою бюджетування, оскільки заклав інституційні традиції обговорення державними суб'єктами розпоряджання публічними коштами з наступним нормативним регулюванням прийнятих рішень [2]. За час історичних спостережень державні суб'єкти формують державну політику, яка забезпечується акумульованими фіскальними ресурсами [3]. Наступні ускладнення державної політики з розвитком держави та суспільства привели до висновку, що державна політика відповідальна за «добре», «корисне» для людей і за умовчанням може впливати на їхній добробут, часто з непередбачуваними результатами [4].

Використання поняття «бюджетування» у сфері публічних фінансів більш поширене у англomовній науковій літературі. А. Шик, І. Рубін [5], А. Вільдавські, Н. Кайден [6], А. Хан [7] дослідили розвиток бюджетування публічних фінансових ресурсів на світовому рівні і пояснювали посилення ролі суб'єктів бюджетування у досягненні бажаних результатів. У дослідженнях бюджетування використовується міждисциплінарний підхід та дані, що збираються і оприлюднюються світовими фінансовими організаціями (Міжнародним валютним фондом, Світовим банком). Значний вплив на підтримку вивчення публічного бюджетування здійснила наука США. А. Шик є провідником дослідження тран-

сформацій організації бюджетування у різних країнах щодо врахування потреб суспільства, тобто прагнення суспільного добробуту. Вчений має низку публікацій у спеціалізованому виданні ОЕСР, повністю присвяченому публічному бюджетуванню — «Журнали ОЕСР про бюджетування» (OECD Journal on Budgeting — англ.).

Основи сучасного бюджетування, разом із розвитком публічних фінансів як фінансових відносин на рівні держави та громад, були закладені в давнину — до нашої ери. Суспільства домовлялися із владою про акумуляцію коштів від населення та використання цих ресурсів для колективних потреб, а влада своєю чергою організовувала підзвітність та компетентність виконавців, які використовували ці кошти. Відповідно, у різні історичні періоди провідні вчені зверталися до дослідницьких питань, пов'язаних із призначенням акумульованих публічних фінансових ресурсів та результатами їх використання.

Бюджетування поєднує ключові інструменти управління публічними фінансами, забезпечуючи ефективний розподіл ресурсів відповідно до стратегічних пріоритетів суспільних об'єднань — держав, їхніх союзів, регіонів і територіальних громад — щоб підтримувати національний та місцевий розвиток. Для реалізації політик і досягнення бажаних владою та суспільством результатів використовуються методи управління: облік, прогнозування, планування, програмування, виконання. Відповідальність за реалізацію пріоритетів несуть усі рівні влади та інші публічні інституції, які діють в інтересах суспільства. Призначення сучасного бюджетування надзвичайно важливо розуміти у контексті суспільних ініціатив та суспільних очікувань, оскільки така діяльність безпосередньо пов'язана із сталим розвитком держави через його забезпечення агентами, які обрані та чия діяльність із акумуляції та використання фінансових ресурсів схвалюється суспільством упродовж бюджетних циклів.

Взаємодія суб'єктів публічного бюджетування у особі представників влади, визначених ними виконавців, що використовують публічні фінансові ресурси та представників громадськості формує комбінації фінансового забезпечення політики (із політикою місцевого самоврядування включно), чії пріоритети наука намагалася досліджувати через домінантні філософські підходи. Ці підходи розташовуються між патерналізмом держави через повне регулювання життя суспільства та теоретичним конструктом «вільного ринку», але і вчені, і представники влади досі не досягли однастайності у побудові універсальної системи бюдже-

тування з урахуванням переваг і недоліків патерналізму та при-
таманної йому вертикалі адміністрування, або передбаченням
можливостей і недоліків побудови «вільного ринку» у межах пе-
вної країни. Напрацьований світовий досвід із організації бюдже-
тування наразі не отримує кумулятивного ефекту для його уні-
версалізації — пояснюємо це збереженням високої
суб'єктивності оцінок та висновків через неможливість точного
відтворення наукових експериментів щодо бюджетування на рів-
ні суспільств. Тому вивчення бюджетування спирається на дос-
тупні емпіричні спостереження та побудовані на їх основі теорії.

Вивчаючи бюджетування 1970-1980-х років, А. Шик підкрес-
лив, що з розвитком демократії у бюджетуванні постає однакова
проблема: правильність урахування колективного вибору у роз-
поділі публічних грошей [8]. До проблеми (не) правильності ко-
лективного вибору апелюють диктатури, стверджуючи про ко-
ристь для адміністрування централізації ухвалення рішень
обмеженим колом осіб. Процедури та процеси для бюджетуван-
ня, розроблені урядами для підтримання схваленого балансу (або
продуктивного дисбалансу) між доходами та видатками бюдже-
ту, мають орієнтуватися на суспільний добробут. Обмеження
дискусій у бюджетуванні зміщує розуміння цього добробуту від
його носіїв (безпосередньо суспільства) до кола осіб, які утри-
мують владу. Тому А. Шик стверджував, що не обов'язково мати
єдину «правильну» теорію бюджетування: навпаки, скоріше ко-
рисним буде набір теорій, кожна з яких унікальна для проблеми
суспільства, яку намагаються вирішити за допомогою бюджету-
вання [9].

Цілі та інструменти бюджетування не обмежуються лише фі-
нансовими відносинами, а зміни у політичній складовій та пошук
все більш досконалих управлінських інструментів для отримання
результатів у технологіях публічного бюджетування підкреслює,
що вивчення і удосконалення бюджетування триває, поряд із ре-
формуванням державних фінансів. Виклики, що постають перед
світом, як то кліматичні зміни, військові загрози, політичний ра-
дикалізм та слабкість демократій є причиною появи нових і нових
методів, що вбудовані у технології бюджетування, щоб зробити
його більш результативним для суспільства і нівелювати небажа-
ні суб'єктивні чинники впливу його учасників на перерозподіл
суспільних коштів.

До дев'ятнадцятого століття значна кількість утворень, які
можна вважати державними, у Європі були розмежованими за
джерелами та інструментами використання фінансових ресурсів.

Використовуючи ряд публікацій, М. Дінсекко на основі історичної ретроспективи обстоює, що всупереч загальноприйнятій думці про централізацію фінансової політики у руках головного правителя: «раніше монархи, як ми їх розуміємо зараз, стикалися з діяльністю безлічі спроможних місцевих одиниць, які послаблювали їхні фінансові повноваження», чия діяльність зменшувала потенційні доходи до загальнодержавної казни [10, с. 10]. Тому фінансові відносини реалізуються через взаємодію відповідальних осіб за суспільний добробут у державному управлінні та міжрівневу взаємодію влади у бюджетній системі. Загальний досвід західної демократії демонструє такий алгоритм забезпечення відповідальності за суспільний добробут: представницька влада призначає виконавчу владу для створення системи виконавчих органів, яка своєю чергою засновує мережу бюджетних одиниць. Ці бюджетні одиниці є суб'єктами акумуляції та витрачання бюджетних коштів у рамках функцій Уряду чи місцевого самоврядування, і відповідальні за укладання контрактів із суб'єктами приватного сектору та підприємствами з державною формою власності, які таким чином перетворюються на публічні одиниці для виконання публічних функцій, відходячи від визначення «держави» як узагальненого суб'єкта, відповідального за прийняття та виконання рішень. Поняття «держави» як цілісного суб'єкта для забезпечення реалізації державної політики подекуди ще вживане в українському дискурсі та походить із пострадянської фінансової науки. Тому в бюджетуванні необхідно враховувати підходи до прозорості та підзвітності на рівні бюджетних установ, публічних одиниць, а також окремих посадовців, передбачаючи оцінку їхньої діяльності щодо впливу на суспільний добробут наданих суспільству послуг з використанням бюджетних коштів та коштів інших цільових фондів при бюджетуванні.

На необхідність інституціоналізації бюджетування вказує регулярність і періодичність виникнення необхідності обговорення формування та використання бюджетів, що передусе законодавчому затвердженню певних правил та угод з використання бюджетів та інших позабюджетних цільових фондів. Інституціоналізація сучасного бюджетування враховує необхідність часткової автоматизації регулювання рішень індивідів з повноваженнями впливу на зміст бюджетів та інших фондів з формуванням бюджетної політики на користь прагнення до ідеальної (бажаної) моделі забезпечення суспільного добробуту. До таких інституційних суб'єктів бюджетування відносимо політиків, представ-

ників виконавчої влади і представників громадського сектору Інституційне моделювання бюджетування досі не має чітких рамок, спираючись одночасно на теорію мінімізації державного втручання у економічну діяльність суспільства, що приводить до зменшення перерозподілу публічних коштів через вилучення та застосування переважно регуляцій із захисту приватної власності громадян (*Laissez-faire state* — *англ.*) [11] та теорію необхідності безпосереднього забезпечення через функціонування суб'єктів публічного сектору певного рівня добробуту індивідів, що приводить до високого рівня перерозподілу ресурсів із приватного у публічний сектори (*Welfare state* — *англ.*) [12]. Відповідно, на практиці інституційні регуляції бюджетування зосереджені одночасно на забезпеченні економічного зростання та на забезпеченні видатків для підтримання добробуту суспільства за рахунок соціальної сфери. В українській науці та у регулюювальних документах для визначення завдань державної політики нерідко використовується поняття «забезпечення соціально-економічного розвитку», як, наприклад у доробку В. Федосова [13, с.11].

З фінансової науки Великої Британії та США можемо отримати трактування публічних фінансів як згоди суспільством у суспільному договорі із представниками влади оплачувати певні ініціативи влади — державної та місцевого самоврядування. Тому «державний» та «суспільний» визначаються англійською мовою одним терміном — «public». Це слово має походження від древньоримських «публіканів» як громадян — частини суспільства із широкими правами щодо колективного прийняття рішень та користування спільними (публічними) коштами. У динаміці вивчення організації результативного використання публічних коштів вплив бюджетування базується не стільки на централізованих планах розподілу ресурсів, скільки на необхідності підбору ефективних форм забезпечення заходів у політиці влади щодо суспільного добробуту, оскільки вільна «острівна» економіка не потребувала централізованого керування «народним господарством». Тоді як спроби об'єднати, нерідко примусово військовим шляхом, окремі землі з різною культурою і мовою для централізованого використання їхніх ресурсів, як у Австрійській імперії чи Російській імперії, породили прихильників централізованого планування використання акумульованих у суспільств коштів у інтересах всієї імперії. Німецькі економісти наполягали, що економіка є продуктом історії, культури і державних інститутів, тому універсальні «закони ринку» не є достатніми, зате важливим є насаджування господарської солідарності через ранжування еко-

номічних інтересів у окремій країні (Volkswirtschaft — *нім.*). На прикладі майбутньої Німеччини 19 сторіччя, метою політики «народного господарства» та його централізованого планування було «подолання сепаратистських настроїв, підпорядкування церкви інтересам держави та централізації прусської влади в Німеччині» [14, с. 3]. Такий підхід до державного управління, а отже перерозподілу державних фінансових ресурсів, укорінив розуміння «держави» як єдиного суб'єкта у особі централізованої влади у дуже обмеженого кола осіб (наприклад, державна влада вважалася джерелом інституційних правил, а не суспільство формувало правила та спонукало владу їх враховувати), нівелював можливості обговорення і компромісу бенефіціарів видатків на суспільний добробут під час бюджетування та знецінив у економічній і фінансовій науці саму необхідність бюджетування як колективного пошуку нових шляхів та компромісів у забезпеченні добробуту суспільства. Значною мірою це привело у пострадянській українській науці до перекосу використання терміну «бюджетування» переважно для опису методу стратегічного планування із виділенням центрів витрат та їхнього балансування на рівні окремих підприємств приватного сектору. Тоді як суб'єктність органів влади, інших бюджетних одиниць, функціонування публічних одиниць розглядалося у рамках централізованої політики (визначеної окремо поняттям «бюджетної політики»), максимально скоординованого до централізації планування та відповідних законодавчо затверджених механізмів розподілу коштів. Разом з тим, наука Сполучених Штатів Америки набагато раніше поставила питання необхідності ініціативи виконавців при забезпеченні ефективності використання вилучених коштів. Стаття В. Вільсона «Дослідження адміністрування» 1887 року стала стимулом для публічних діячів у побудові «науки управління» у США, яка зосереджувалася на стандартах реалізації політик органів виконавчої влади, що були б опорою для інституціоналізації бюджетування, поєднуючи методи адміністративного управління з демократичними принципами свободи вибору представницької влади суспільством. Наріжним каменем інституціоналізації бюджетування стало обговорення добробуту у певних методологічних рамках представниками влади між собою та залучення суспільства для зворотнього зв'язку щодо результатів забезпечення цього добробуту.

У підсумку, розуміння результатів бюджетування описане під впливом панівних у певний історичний період філософських ідей про природу влади. Кожна влада визначає з допомогою бюдже-

тування роль держави у досягненні добробуту і розвитку суспільства, що формулюють критерії раціональності публічного управління та його стратегічні цілі. Теорії щодо пропорцій і напрямків розподілу державною та місцевою владою публічних фінансових ресурсів були сформульовані з метою спрощення відображення реальності, однак дотепер залишаються фрагментованими, а наукові напрацювання у сфері бюджетування досі не набули кумулятивного характеру, що привело б до одностайності у державній політиці щодо використання публічних коштів. Використання фінансових ресурсів на рівні держави та в інтересах суспільства потребує раціонально обґрунтованої теоретичної основи, проте дослідники нерідко обмежувалися описом окремих технічних інструментів, недостатньо розкриваючи особливості взаємодії інституцій у процесі управління публічними фінансами. Такі обмеження наукового пізнання конвергенції бюджетування у сфері публічних фінансів зумовлені переважанням лінійних методів дослідження, аналітична спроможність яких є вкрай обмеженою щодо складних змінних систем третього порядку, однією з яких є суспільство, яке через суб'єктів управління внутрішньо формує та трансформує само себе.

Беззаперечно, у сучасне бюджетування інтегрована демократична взаємодія уповноважених представників суспільства як елемент сучасного публічного управління, що ґрунтується на демократичних засадах і передбачає колективне визначення стратегічних орієнтирів формування та використання фінансових ресурсів для суспільства. Знаковими у становленні сучасного публічного бюджетування щодо призначення бюджетів та інших централізованих фондів публічних фінансових ресурсів є:

1. Наукові пошуки на основі раціоналістських та позитивістських підходів, наприклад Р. Масгрейва, згідно із якими бюджет розглядався скоріше як технічний інструмент упорядкування фінансових потоків публічних фінансових ресурсів і забезпечення управлінських рішень державної політики через формальну раціональність, що відповідає технології бюджетування — фондування доступних фінансових ресурсів для виконання певних функцій.

2. Ідеї правового формалізму та ієрархічного управління, що зумовлюють домінування контролю, регламентації та процедурної передбачуваності у бюджетному процесі. У основу цих підходів лягли напрацювання М. Вебера, В. Вільсона, Ф. Гудноу, Г. Саймона. Такі теорії відповідні класичному уявленню про державу як раціонально організовану ієрархічну систему влади. У ме-

жах цих підходів бюджетування розглядається передусім як адміністративно-правовий механізм реалізації державної політики, де первинним є облік наявних доходів та відповідне йому планування видатків із розподілом за виконавцями, а вторинним — простір політичного вибору чи суспільної участі для зміни наслідків процесів.

Суб'єкти бюджетування в цій парадигмі визначаються за критеріями формальної кваліфікованості (перелік функцій установ та організацій у нормативно-правових документах). Через ці правові документи виконавцям автоматично надається інституційна спроможність і здатність виконувати завдання, сформульовані в межах затверджених політичних рішень. Однак на практиці ця інституційна спроможність і як наслідок, здатність діяти в інтересах суспільства, може відрізнятися від декларованої. Відповідальність за досягнення цілей державної політики інституціоналізується через створення спеціально уповноважених бюджетних одиниць, які функціонують у чітко визначених правових і організаційних межах — для цього їм затверджуються кошториси. Комбінація застосованих методів бюджетування спрямована в першу чергу не на оцінювання впливів діяльності на суспільство, а на забезпечення відповідності публічних витрат установленим правилам, повноваженням і процедурним вимогам (наприклад, «відповідність плану факту» як основа для оцінки і підзвітності). Адміністрування процесів переважає пошук кращої ефективності, що створює стійку але малоадаптивну систему виконавців, інтересом яких є показати обсяг своєї роботи, але не її стратегічний вплив на суспільний добробут.

Відповідно, бюджетування за такого підходу насамперед орієнтується на структуру, ієрархію, вартість утримання бюджетних одиниць та їхні контракти із публічними одиницями. У межах ієрархічного підходу до побудови влади допускається можливість контрахтування з кваліфікованими та інституційно спроможними суб'єктами приватного сектору, а також виокремлення органів місцевого самоврядування, які внаслідок участі в реалізації публічних завдань набувають статусу квазіпублічних одиниць і діють в межах публічно-правових зобов'язань. Механізми контрахтування з приватними виконавцями в теорії адміністративно-правового регулювання розглядаються не як інструменти формування ринку публічних послуг, а як засіб розширення адміністративної спроможності держави до контролю за життям суспільства. За умови збереження ієрархічного контролю у публічний сектор залучається приватний сектор та відбувається збільшення

ролі держави у житті суспільства. Разом з тим, такий зв'язок із приватним сектором демонструє значну перевагу для суспільства щодо виокремлення важливих обмежених ресурсів, таких як земля, прісна вода, узбережжя, ліси, джерела енергії тощо. Зобов'язуючи приватний сектор, що бажає використовувати такі ресурси і надавати відповідні суспільні послуги у публічній площині, запобігаючи монополізму і зловживанням ціноутворення на необхідні для життя ресурси, такі як питна вода. Патерналізм полягає у делегуванні, нехай і на певний проміжок часу, вибору представниками влади напрямків і обсягів витрачання коштів для суспільства, тоді як населення має коритися владним ініціативам.

За вертикального адміністрування рішень щодо фінансового забезпечення суспільного добробуту суб'єкти бюджетування визначені владою для реалізації публічних політик через законодавство. Унаслідок чого відбувається централізація відповідальності за суспільний вибір, а бюджетні установи розмежовані за рівнями і мають бути підзвітними в першу чергу суб'єктам влади та між собою в межах формалізованої ієрархії владних повноважень. Така внутрішня підзвітність всередині системи державних органів влади не завжди означала реальне врахування побажань представників громад і наявність дієвого зворотного зв'язку із суспільством, оскільки замінювала діалог та компроміси наперед визначеними процедурами. Поряд з цим, щоб амортизувати ризики та невизначеність, неофіційно система адміністрування посилює людський чинник, де формальні інституційні процедури, прописані у законодавстві, трактуються на практиці залежно від неформальних особистих зв'язків суб'єктів, які у певний момент часу обіймають ключові посади із повноваженнями. Підзвітність забезпечується через систему адміністративного контролю, правових процедур і вертикальної відповідальності (зокрема, підпорядкованість міністерств Уряду, а виконавців — відповідним органам державної влади). Послабити адміністрування окремих осіб у вертикалі можливо через контрактні механізми. Публічні контракти укладаються в установленому правовому полі з урахуванням виконання виконавцями набору адміністративних процедур. На основі контрактних механізмів базується процедура державних закупівель, наприклад.

3. Наукові теорії останніх років стосуються суспільної цінності, суспільного вибору та спільного бюджетування, і ґрунтуються на еволюції наукових уявлень про відокремлення державних фінансів як складової суспільних фінансів від економіки вільного

ринку. Вони передбачають поглиблення розуміння процесів керованості суспільством через уповноважених суб'єктів бюджетування, зорієнтованих на забезпечення сталого розвитку та суспільного блага через постійну зворотною оцінку саме суспільних потреб і реакцій. Орієнтиром для осмислення цієї масштабної сучасної трансформації бюджетування є наукові праці А. Шика. У межах зазначеного підходу бюджетування зазнає трансформації від аполітичної діяльності, спрямованої на підтримання стабільності та безперервності фінансування державного апарату, до процесу, орієнтованого на досягнення результатів через публічне обговорення, пошук компромісів між ефективністю виконавців і якістю результатів, що забезпечують сталий розвиток та необхідні стратегічні суспільні зміни. У такому бюджетуванні влада і виконавці за публічні кошти готові бути гнучкими у своїй структурі, складі та підвищувати кваліфікації, змінюючись разом із розвитком суспільств для вчасного реагування на ризики. Складником бюджетування стає випереджувальне управління, а його головними інструментами — сценарні прогнози та координаційне програмування з вбудованим моделюванням ризиків.

Учасники сучасного бюджетування визнають, що бюджет не обмежується технічною процедурою фінансового планування та контролю, а слугує ключовим вираженням політичних пріоритетів, і є результатом взаємодії між органами влади і громадськістю щодо забезпечення реалізації суспільних цінностей. Дослідники відзначають, що більш ранні підходи до бюджетної теорії, орієнтовані на раціональний технічний аналіз та побудову раціональних моделей на його основі, не охоплюють у повній мірі складність публічних процедур, зумовлених соціальними цінностями, політичними очікуваннями та інституційними особливостями [15]. Традиційний технічний аналіз відповідності плану і факту фінансових показників не описує публічні процедури, де значну роль відіграють соціальні цінності та політичні очікування. У академічній літературі підкреслюється, що бюджетні рішення відображають політичні та соціальні умови часу і формують основу для реалізації державної політики та суспільного консенсусу щодо фінансових пріоритетів [16].

При цьому проміжні результати використання публічних коштів для поточної оцінки ефективності бюджетування наразі поділені на дві основні групи: результати безпосередньо залучених у публічний сектор виконавців, що можуть користуватися програмуванням чи іншими управлінськими інструментами, унаслідок ініціації та фінансового забезпечення державних політик у рам-

ках методу результативного бюджетування («performance budgeting» — *англ.*) або результати програм, застосовані колективно цими адміністраторами і виконавцями як набір певних інструментів планування і програмування для досягнення цілеспрямованих строкових результатів у рамках методу програмного бюджетування («program budgeting» — *англ.*) [17].

У цій монографії, з метою конкретизувати предмет дослідження авторів та уникнути підміни понять, термін «бюджетування» використовується для позначення всіх способів акумуляції та розподілу фінансових ресурсів в інтересах суспільства та його окремих груп. Відповідно, висуваємо базисне для розуміння призначення бюджетування припущення, що загальною метою для вилучення і перерозподілу коштів суспільства на макрорівні є суспільний добробут, який повинен бути універсальним кінцевим результатом бюджетування.

Дослідження інституціоналізації бюджетування для суспільного добробуту підкреслює, що якість інституційних та політичних механізмів взаємодії виконавців значною мірою впливає на бюджетний процес, формує його динаміку та результати [18]. Але взаємодія виконавців у бюджетуванні не достатньо врахована у складі технічно-раціональних моделей балансування перерозподілу коштів для аналізу фінансових показників затрат і навіть обліку продуктів використання бюджетів та інших цільових публічних фондів. Тому побудова моделі зв'язку доходів і видатків бюджету за функціональними напрямками чи грошовими сумами для виконавців, навіть на емпіричних параметрах попередніх років, тим більше на емпіричних даних інших країн, буде невдалою для оцінки ефективності досягнення майбутнього результату конкретним суспільством у конкретний момент часу. Технічно-раціональні моделі підтримання бюджетного балансу створюють рамки для бюджетування, але не можуть повністю охопити його зміст.

Для нелінійного складного системного аналізу забезпечення суспільного добробуту потрібно розраховувати вплив у часі поточних результатів використання бюджетних коштів як результат системної взаємодії між суб'єктами бюджетування і суспільством. Це підтверджує тезу про те, що традиційний раціональний технічний підхід до аналізу показників бюджетів і цільових фондів без приділення належної уваги якості процесу реалізації політики у бюджетуванні не охоплює всі чинники інституційних правил, політичних відносин та соціальних процесів у бюджетній практиці.

Оскільки бюджетування тісно пов'язане із політичним середовищем, яке сформували очікування суспільств, ефективність використання публічних фінансових ресурсів тісно залежить від суб'єктивно сформованих критеріїв оцінок суспільного добробуту державними службовцями, представниками експертного середовища і пересічними громадянами. Публічні дискусії точаться навколо деталей оцінок, при цьому у площині фіскальних відносин добробут окремих громадян пропонувано розраховувати за такими підходами: а) за тягарем податкового навантаження на платника; б) через потенціал застосування отриманих доходів різними групами населення [19]. Фахівцями МВФ добробут на рівні суспільства окремої країни визначається за показниками економічного зростання та зменшення бідності [20]. Своєю чергою, наголошуємо на поєднанні критеріїв оцінки через показники якості державної політики як сукупності цільових політик та показників конкретної спроможності виконавців для виконання цілей політик, що забезпечують підтримку суспільного добробуту за бюджетні (публічні) кошти. Наприклад, у світі для універсальної оцінки потенціалу суспільного добробуту у стратегічній перспективі сформульовано критерії сталого розвитку та використовуються технічні показники впливу на добробут. Масштабне дослідження показало, що показники спрямовані переважно на моніторинг динаміки добробуту у суспільстві [21]. Набори показників добробуту вчені пов'язують із зростанням ВВП через моделювання [22], а також агреговані технічні показники можуть бути застосовані для вимірювання глобального прогресу в напрямку сталого розвитку та, як наслідок, соціального добробуту в стратегічному плануванні [23].

Тому сучасне бюджетування у демократичних країнах створює передумови для інженерії впливу використання публічних фінансових ресурсів на суспільний добробут у кожній конкретній країні з урахуванням контексту розвитку її суспільства. Ця інженерія досягається шляхом комбінації технологій, технік, методів та інструментів бюджетування як у жорсткому нормативно-адміністративному каркасі бюджетного процесу, так і під час фахових і політичних дискусій унаслідок оцінки результатів використання коштів. Чинні бюджетні процеси містять процедури бюджетного менеджменту та нормативне затвердження бюджетної архітектури, яка спирається на елементи бюджетного механізму. Однак дискусії у бюджетуванні щодо інженерії досягнення результатів шляхом найкращого поєднання складників його технологій виявляють проблеми у забезпеченні суспільного добро-

буту та сталого розвитку суспільства. Такі дискусії, а не адміністративно затверджені процеси, є каталізатором постійного пошуку шляхів для вирішення проблем та попередження модельованих ризиків у випереджувальному управлінні.

Передумовою згоди суспільства під час демократії на формування і використання публічних фінансових ресурсів є вигода централізованих транзакційних витрат — громадам та країнам в цілому дешевше підтримувати створення колективних суспільних послуг, а координація виконання владою переліку обов'язкових функцій дозволяє більш ефективно збирати дані (гіпотетично, бо є ряд застережень). Вихідною технологією формування публічних фінансових ресурсів стала централізація індивідуального грошового ресурсу у спільний (публічний) шляхом вилучення власності на ресурси від окремих осіб за допомогою фінансових та управлінських інструментів. Грошові ресурси приватних суб'єктів вилучаються на користь держави та громад за допомогою податків, інших добровільних та обов'язкових платежів, усупільнення ресурсів приватного сектору через укладання його суб'єктами контрактів із публічним сектором на користь наступного перерозподілу фінансових ресурсів згідно із політиками влади (включаючи релігійну). Сучасне бюджетування у демократичних країнах є результатом боротьби за право громадян на участь у владі та контроль за використанням своїх обов'язкових платежів у бюджеті.

Технологія бюджетування «фондування» дозволяє формувати доступні грошові активи, які використовуються для надання публічних послуг та інші потреби публічного сектору. При цьому фінанси є суспільними відносинами з приводу використання грошових ресурсів, тоді як гроші (в тому числі цифрові та квазігрошові інструменти) у бюджетуванні є інструментом платежу та мірою вартості (згідно із напрацюваннями А. Сміта) [24]. Політика представників влади щодо фінансових відносин варіюється щодо обсягів грошових потоків: спрямована або на їхнє обмеження, або на їхнє стимулювання [25]. Давні суспільства розробили фінансові інструменти оподаткування, оплати частинами, кредитування, заклали основу для спільної фінансової участі у компаніях з пайовим капіталом. Державні (публічні) витрати стосувалися розподілу фінансових ресурсів для підтримки функцій влади, таких як будівництво інфраструктури, провадження наступальних війн та оборони від ініційованих іншими правителями воєнних загроз, забезпечення грошима обраних груп суспільства і наступного здійснення ними витрат. Слід наголосити, що

закон використовувався як інструмент організації діяльності та примусу в управлінні системою розрізнених фінансових відносин, тому затверджені законодавством правила формування і використання бюджетів та цільових фондів нерозривно пов'язані із державною політикою, яку реалізували представники влади, і нормативно-правові підстави є невід'ємною умовою бюджетування.

Поряд з цим, сучасне бюджетування країн з демократією ґрунтується на підзвітності влади за використання вилучених у суспільства та акумульованих для потреб цього ж суспільства коштів. Тому бюджетування використовує політичні компроміси та консенсус у процедурі остаточного нормативно-правового затвердження фінансового забезпечення політик. Влада різних рівнів здійснює управління заради розвитку суспільств на основі оцінки проміжних результатів та стратегічних впливів використання публічних коштів, намагаючись використовувати інструменти управління у прогнозуванні та плануванні отриманих впливів разом із складною системою коригування їх результатів. Тому помилково обмежувати бюджетування лише технологією фондування як обліку планових та фактичних фінансових показників та технологією розмежування фінансових ресурсів між виконавцями за статтями у затверджених законодавчими і підзаконними нормативно-правовими документами планах до виконання під час бюджетного процесу.

Технологія фондування стикається із фундаментальним протиріччям постійного розширення потреб суспільства у більшій кількості якісних публічних послуг за умови обмеженого бажання цього суспільства акумулювати фіскальний ресурс. Тому необхідно використовувати додаткові технології бюджетування, змушуючи владу пояснювати потребу у ресурсах та програмуючи кращі результати на стратегічну перспективу із наявних ресурсів. Забезпечення взаємодії суб'єктів під час бюджетування прозорими і детальними даними критично впливає на якість прийнятих рішень.

Цифровізація грошових інструментів стала передумовою для сучасного інструменту формування публічних фінансових ресурсів як грошових електронних записів, одиниць інформації із визначеною на певний момент часу цінністю[26, 27]. Завдяки розвитку цифровізації даних для бюджетування відбувається взаємодія суспільства із владою та виконавцями публічних послуг не лише через представницьку владу під час виборів, а упродовж всього бюджетного процесу за допомогою даних зворотнього зв'язку. У 2025-2026 роках Уряди обговорюють введення

цифрових грошових одиниць. Як електронні записи, цифрові гроші дозволять розширити відслідковування всіх фінансових транзакцій у реальному часі, що зробить участь фінансових державних органів у бюджетуванні усеохоплюючою, наприклад, інформація про деталі транзакцій пов'яже джерела акумуляції і використання цифрових грошових одиниць.

Відповідно, дослідники вже передбачають і описують наступну організацію бюджетування: електронне прийняття рішень машинами для визначення фінансових показників бюджетів за певними критеріями або заданими для штучного інтелекту (далі — ШІ) напрямками. Електронне бюджетування буде більш ефективним, якщо будувати з допомогою ШІ розумне бюджетування як систематичний процес, який збирає відповідну інформацію, оцінює бажані та небажані результати та використовує алгоритмічні моделі [28] для розробки бюджетів. Розумне бюджетування, включаючи історичні дані та інтелектуальні алгоритми, як пропонується, може робити цінні прогнози та створювати різні сценарії для підтримки прийняття рішень [29].

Слід відзначити, що світовий досвід бюджетування у публічних фінансах розглядаємо переважно на прикладі досвіду країн Заходу [30], які в сукупності досягли високого рівня розвитку економік, а їхнє урядування спиралося на ліберальні демократії. У сучасній науковій літературі подається концепція нового методу «бюджетування згідно із суспільними цінностями» (*public value budgeting* — *англ*) як підхід, який розвиває бюджетну теорію за межами технічного аналізу достатності коштів і їхнього перерозподілу між бенефіціарами, включаючи інституціоналізацію суспільних цінностей при обговоренні змісту бюджетів, участь громадськості, політичні і соціальні очікування як частину бюджетного процесу [31]. Така інституціоналізація базуватиметься на певних критеріях, вбудованих у прийняття рішень. Прикладом одного з критеріїв у моделюванні є співвідношення частки отримувачів соціальних допомог та частки людей, чий добробут оцінюється як на межі та поза межею бідності у певних громадах чи серед певних груп отримувачів допомог за кошти бюджетів і цільових публічних фондів. Індекс співвідношення цих часток має прагнути одиниці, а його динаміка є індикатором правильності адресності соціальних допомог.

Світовий досвід бюджетування підкреслює його об'єктивну необхідність для розвитку суспільства у стратегічній перспективі та висвітлює міждисциплінарні аспекти його технологій, які вимагають постійного вдосконалення управління. ОЕСР має розділ

діяльності, що опікується моніторингом і аналізом суспільного добробуту, визначаючи, що поточний суспільний добробут сто-сується умов життя людей «тут і зараз». Він включає матеріальні умови, які формують економічні можливості людей; фактори якості життя, включаючи здоров'я, безпеку, знання та навички, а також довкілля; та стосунки в громаді, які відображають, наскільки люди пов'язані та залучені один до одного, і як вони проводять свій час з іншими.

Майбутній суспільний добробут вимірюється за допомогою ресурсів, необхідних для підтримки благополуччя з часом: зокрема, запасів країнами економічного, природного, людського та соціального капіталу, інвестицій у нього та потенційне виснаження таких ресурсів. Багато з цих запасів та потоків капіталу виходять далеко за межі тих, що «належать» приватним агентам, тому фактично є суспільними благами. Майбутній суспільний добробут також оцінюється за допомогою деяких ключових факторів ризику та стійкості благополуччя, які можуть вплинути на його вартість у майбутньому [32]. У наукових журналах вчені використовують підхід щодо аналізу добробуту у суспільному контексті, зокрема в рамках емпіричних досліджень соціальних переваг і взаємозв'язків між індивідуальним рівнем життя та ширшими соціальними факторами [33]. Еволюція використання управлінських і фінансових інструментів у бюджетуванні демонструє різні комбінації технік і методів у межах технологій бюджетування, які відображають розвиток інституційних правил та бюджетних процесів різних країн, унаслідок обов'язкового врахування особливостей побудови потреб їхніх суспільств [34] та розуміння ними добробуту. Сучасні наукові підходи до суспільного добробуту (який включає соціальне благополуччя) наголошують на необхідності інтегрованого поєднання об'єктивних індикаторів, зокрема матеріальних умов життя, стану здоров'я, рівня освіти та доступу до соціальних благ, із суб'єктивними індикаторами, що відображають самооцінку якості життя, психологічний стан і ступінь соціальної інтеграції населення [35].

Оскільки нашим завданням є систематизація найновішого зарубіжного досвіду бюджетування у публічних фінансах для суспільного добробуту, розглянемо детально «бюджетування за суспільними цінностями» як метод, що відображає сучасні підходи до фінансового забезпечення суспільного добробуту з допомогою публічних фінансів. Прозорість, демократія, участь, інклюзивність та інші політичні, правові, соціальні цінності та індикатори сталого розвитку у останні роки отримують більше уваги в жур-

налах про державне управління, бухгалтерський облік та публічне бюджетування, що приводить до висновку необхідності зв'язку результатів бюджетування у майбутньому із теорією суспільних цінностей та критичної необхідності міждисциплінарного підходу до його вивчення [36]. Мусимо зазначити, що станом на 2026 рік влада окремих країн вкрай радикально трактує досягнення суспільного добробуту свого населення через територіальну експансію та скорочення демократичних процедур, віддаючи перевагу поверненню державного патерналізму та адміністративній ієрархії у стратегічній перспективі.

На рис. 1.1. структуруємо узагальнений зв'язок бюджетування у демократичних країнах із забезпеченням суспільного добробуту.



Рис. 1.1. Забезпечення суспільного добробуту за рахунок публічних фінансових ресурсів

Джерело: складено автором

Демократичні країни розвивають публічні фінанси на основі принципів відкритості та прозорості, що дозволяє громадянам бути залученими до бюджетування безпосередньо. Рішення щодо формування та використання публічних фінансових ресурсів приймаються на демократичних засадах, зокрема за участю громадських організацій та інших зацікавлених сторін. Суб'єктами

бюджетування є агенти — обрані суспільством представники влади та призначені ними виконавці, а у спільному бюджетуванні (*participatory budgeting* — *англ.*) за визначеною процедурою можуть брати участь і окремі громадяни.

Фінансовий аспект бюджетування, пов'язаний із використанням коштів публічними агентами, поєднується з державним управлінням через оцінку результатів діяльності виконавців, що використовують публічні кошти. Згідно із теорією агентів, службовці державного сектору, займаючи свої посади, укладають контракт із суспільством у обмін на суспільні (публічні) послуги. Теорія агентів особливу увагу приділяє якості таких контрактів, які мають бов'язково вирізняти і конкретизувати агентську премію виконавців. Якщо така премія нечітко визначено владою та суспільством, агенти починають створювати собі премії самостійно. У бюджетуванні такі премії будуть втілюватися у неправомірні вигоди групам зацікавлених осіб, а не групам суспільства, які потребують бюджетних коштів. Виконавці публічного сектору надають стандартизовані, зазвичай нормативними документами, публічні послуги. Ці послуги можуть бути як знеособлені (наприклад, оборона та управління, міжнародна діяльність, забезпечення інфраструктурою), так і чітко адресними (соціальний захист, охорона здоров'я, базисна освіта тощо). Оцінка якості послуг динамічно коригує процес акумулювання публічних фінансових ресурсів та обґрунтовує напрями видатків під час бюджетування. Бюджетування оцінює використання фінансових ресурсів агентами суспільства аж до окремих посадових осіб, які отримують оплату з бюджетних коштів за досягнуті ними результати для суспільного добробуту. Відповідно, у критеріях бюджетування з'явилися такі поняття як людиноцетроване управління, сервісна держава, публічні одиниці (рис.1.2).

Для стимулювання державних службовців як агентів суспільства до ефективності, у кінці ХХ сторіччя державну службу почали трансформувати на засадах бізнесової конкуренції за публічні фінансові ресурси, що базувалася на виборі представниками суспільства надавачів цих послуг. Конкретизуємо, що термін «надання публічних послуг» включає і вироблення або закупівлю товарів з використанням публічних грошових ресурсів, оскільки сама можливість вироблення таких товарів та забезпечення ними представників суспільства також є публічною послугою. Згідно із висновком дослідників, формування традиційних стандартів державної служби відображало в розвинутих демократіях Великобританії, Сполучених Штатів, Франції та Канади рівність у

отриманні публічних послуг, представництво влади до суспільства, стабільність діяльності. Але з 1980-х років ці стандарти поступово доповнюються бізнес-орієнтованими критеріями, зокрема конкурентоспроможністю публічних одиниць, ефективністю використання публічних коштів, продуктивністю державних службовців та самоокупністю установ публічної сфери аж до прибутковості публічних одиниць [37].

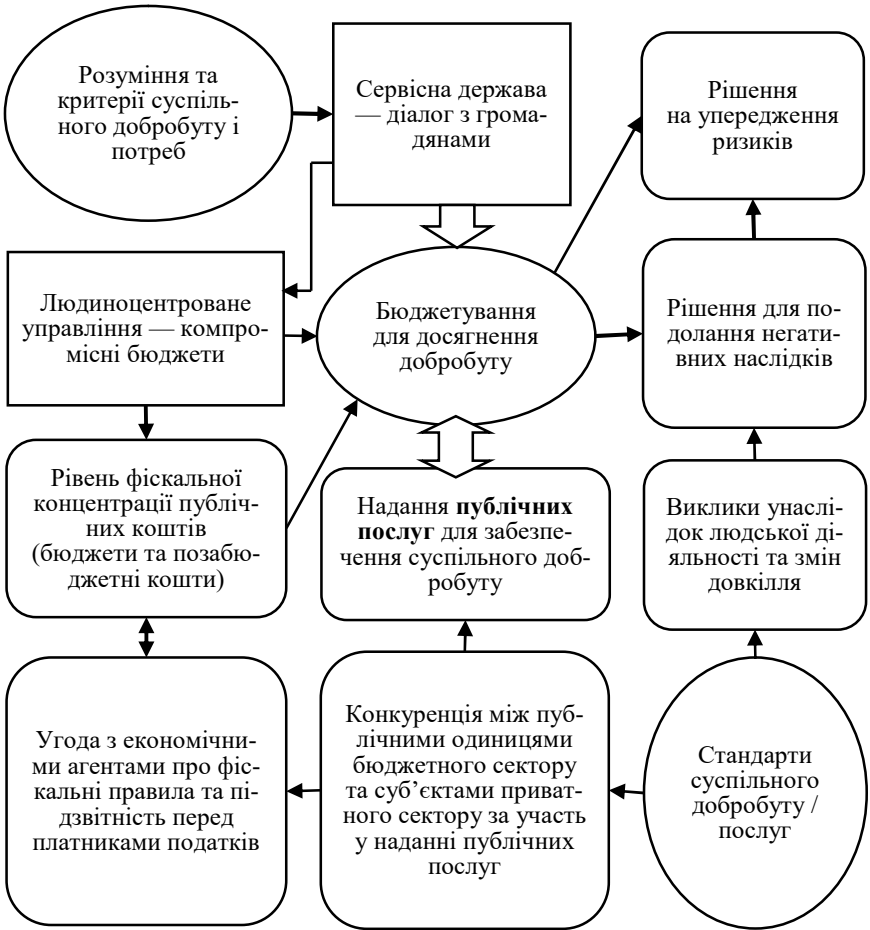


Рис.1.2. Публічні послуги у бюджетуванні фінансових ресурсів для суспільного добробуту

Джерело: складено автором з використанням [37]

Організація внутрішнього «ринку послуг» у напрямках функцій влади (наприклад, конкуренція між школами за учнів чи між медичними закладами за пацієнтів), організація спільних підприємств, введення плати з користувачів за публічні послуги, державне бізнес-партнерство, підряд і корпоратизація державних підприємств стали тенденцією в державних організаціях. У випадку Великобританії реформи державної служби використовували цінності та умови приватного сектора, що залучило конкуренцію бізнесу у культуру управління. У Сполучених Штатах відбувся Огляд національної ефективності, а підхід Нового публічного менеджменту зменшив і так невеликі відмінності між державним і приватним секторами [38]. При використанні інструментів бізнесу та стимулюванні конкуренції суб'єктивні риси його суб'єктів — агентів суспільства — державних службовців із різними владними повноваженнями щодо прийняття рішень, стають більш значимими для результатів, ніж технічні процедури адміністрування.

Концепція індивідуалізму Дж. Бюкенена попереджає про ймовірність переслідувань особистих (наприклад, статус) і бізнесових (прагнення особистої грошової вигоди) інтересів індивідами у політичному середовищі та при прийнятті політичних рішень [39]. Як чітко зазначає Ю. ван Хаген: «Державні витрати — це історія про те, як деякі люди витрачають гроші інших людей. Щоб скористатися ефектом масштабу (загального представництва — *авт.*) в уряді, виборці в сучасних демократіях обирають політиків, тобто осіб, які спеціалізуються на розробці політики, щоб вони приймали рішення щодо державних витрат за них, а вони (громадяни — *авт.*) забезпечують витрачені кошти, сплачуючи податки. Таким чином, державні витрати передбачають делегування, а отже, відносини принципал-агент. Подібним відносинам притаманно, що обрані політики можуть отримувати ренту від перебування на посаді, тобто вони можуть використовувати частину коштів, наданих виборцем/платником податків, для досягнення власних інтересів, будь то відверта корупція, використання державних коштів для отримання благ і задоволення лише їхніх індивідуальних інтересів (формування собі пільги) або просто марнотратство, що виникає через недбалість» [40, с. 36].

Звертаючись до наукових теорій, індивідуалізм агентів та врахування суб'єктивних причин у бюджетуванні підтверджують напрацювання М. Вебера та представників Австрійської наукової економічної школи. М Вебер розглядав процеси суб'єктивного впливу виконавців на результат у більш широкому соціологічно-

му контексті, підкреслюючи роль культури у побудові інституцій для прийняття рішень, зокрема і при використанні публічних фінансових ресурсів [41], тоді як австрійські науковці зосереджувалися переважно на доведенні непередбачуваності ринкових механізмів (конкуренції та свободи вибору), обґрунтовуючи їх як непізнаване однак ефективне за своєю природою середовище для прийняття рішень [42]. Ці наукові доробки демонструють спільне прагнення зрозуміти складну взаємодію між індивідами-виконавцями як агентами та суспільством у формуванні фінансового забезпечення державної політики з наступним формуванням компромісів щодо витрачання публічних грошових коштів.

У підсумку цього пункту: результати бюджетування для суспільного добробуту полягають у формуванні пріоритетів перерозподілу коштів, зважаючи на обмеженість фінансальних ресурсів з ринкової економіки демократичних країн [13]. Втручання влади в економіку країн Західної Європи упродовж майже десяти останніх сторіч обумовлене державним протекціонізмом для власних товарів та економічною експансією при вимушеній тісній міжнародній взаємодії. Необхідність розвитку бюджетування та уведення у його технологію нових методів та інструментів викликане ускладненням завдань влади та розширенням кола суб'єктів бюджетування від монарха (чи імператора) та його сім'ї як основних розпорядників зібраних від суспільства за допомогою фіска коштів до складної мережі владних органів, у які почали наймати сторонніх людей на посадові оклади, і чийі завдання вимагали професійності державних службовців і конструктивної взаємодії із штатом політиків. Бюджетування розвивалося як технологія реалізації суспільного договору під час розбудови демократії. Суспільний договір між громадянами та владою передбачав динаміку використання все більш складної бюджетної системи, а нормативний примус лише доповнював згоду на фінансальні вилучення з економіки для створення суспільного блага, витрати на яке мають бути обґрунтовані методиками побудови бажаного добробуту. Західна фінансова наука досі дещо випереджає українські публікації за тематикою державних фінансів [43], зосереджуючись на пошуку додаткових інструментів результативності використання коштів окремими суб'єктами. Новітні методи бюджетування, такі як бюджетування на основі «зелених фінансів», бюджетування з урахуванням гендеру, бюджетування за пріоритетами добробуту суспільства, відходять у бюджетному плануванні від прямого перерозподілу ресурсів від однієї економічної діяльності до іншої за допомогою фіска і зосереджуються

на організаційних аспектах бюджетного процесу та індикаторах оцінки, за допомогою яких заохочується чи скорочується певна діяльність. Предметом обговорення у бюджетуванні за ринкової економіки є доцільність та правильність замовлення бюджетними одиницями у приватних виконавців або виконавців змішаної форми власності виробництва частини суспільного блага за бюджетні кошти: наприклад, будівництва інфраструктури. Найновіший соціальний контракт громадян і влади щодо фіску та його бюджетування базується на солідарності всього суспільства та взаємобміні [44]. Фіскальні вилучення на користь бюджетних одиниць і їхніх завдань у межах функцій влади слід пояснювати іншим бюджетним одиницям, платникам податків та суспільству в цілому за допомогою системи підзвітності та безперервної динаміки оцінок, що є одним із основних завдань сучасного бюджетування. Тому бюджетування використовує підзвітність бюджетних і публічних одиниць про трекінг цілей видатків, у бюджетний процес активно запроваджуються огляди видатків бюджетних і публічних одиниць запрошеними професіоналами, зокрема і у рамках спільних середньострокових програм, оприлюднюється облік показників бюджетів різними аналітичними інструментами, уповноважені посадові особи бюджетних та публічних одиниць мають вміти проводити планування та оцінку фіскальної спроможності для наступного обговорення компромісу з платниками стосовно їхніх зобов'язань зі сплати податків до бюджетів різних рівнів, а також цільових платежів до фондів.

Також підкреслимо роль найсучасніших інструментів оцінки результатів впливу бюджетування на суспільний добробут через організацію бюджетних доходів і видатків у розрізі завдань політик окремих бюджетних, публічних одиниць та спільних середньострокових програм, які вони реалізують. Одним із необхідних методів в умовах невизначеності є випереджувальне управління (predictive governance — англ.) з інструментами моделювання реальності, яке інтегрується у зміст публічного бюджетування і розглядається в сучасній науковій літературі як підхід, що залучає інструменти штучного інтелекту і передбачувальну аналітику для підвищення ефективності розподілу фінансових ресурсів та прийняття управлінських рішень бюджетними одиницями та спеціалізованими владними підрозділами на основі даних [45]. У контексті публічного фінансового управління традиційні лінійні технічні (нормативні, наприклад) моделі бюджетного прогнозування нерідко виявляють обмежену здатність до адекватної адаптації унаслідок змін економічного середовища та соціальних пот-

рясінь, що зумовлює необхідність використовувати адаптивні моделі з елементами машинного навчання для прогнозування публічних видатків, оптимізації доступних у середньостроковій перспективі ресурсів фіску і зменшення невизначеності при плануванні бюджетних програм.

Ще одним інструментом оцінки при бюджетуванні, яка допомагає суб'єктам бюджетування приймати рішення, є інтелектуальні алгоритми. Такі вбудовані у прогнозування діяльності бюджетних і публічних одиниць алгоритми дозволяють побудувати більш точні прогнози бюджетних показників порівняно з традиційними економетричними методами регресії чи факторного аналізу, сприяють підвищенню прозорості та підзвітності управління публічними коштами завдяки аналізу великих обсягів даних і виявленню прихованих патернів у часових рядах фінансових показників. Алгоритми покладаються у основу розробки сценічних моделей і сценарних симуляцій при ймовірних варіантах розвитку подій, під час яких будуть виконуватися середньострокові бюджети, що дозволяє органам влади і розпорядникам бюджетних коштів тестувати альтернативні або споріднені варіанти з політичних програм та оцінювати їхній вплив на суспільний добробут перед ухваленням остаточних рішень [46].

Інструмент управління «прийняття рішень на основі даних» (data-driven decision making — англ.) у бюджетуванні передбачає систематичне використання неперервних інформаційних потоків, які формуються із внутрішніх і зовнішніх джерел про виконання бюджетів та публічних цільових фондів як цілісної системи. Дані мають бути очищені від записів подвійного обліку, коли, наприклад, видатки одного бюджету одночасно вказані як доходи для іншого. для підтримки стратегічних управлінських процесів. При використанні такого інструменту надійність та якість даних критично важливі, як і методика їхнього формування, що повинна забезпечувати порівнянність результатів із року в рік. Для бюджетування спеціалізованими комітетами та відділами розпорядників коштів, відповідальними координуючими органами влади побудовані та підтримуються аналітичні платформи, що використовують великі дані (big data — англ.). Ці платформи вбудовують у роботу з даними методи машинного навчання (або, іншими словами, елементи штучного інтелекту), забезпечуючи інтеграцію показників з різних доменів, їхню кореляцію та інтерпретацію в реальному часі, що сприяє більш обґрунтованому прогнозуванню соціально-економічних результатів для суспільного добробуту і оцінці наслідків виконання бюджетів саме такого

змісту для різних груп населення [47]. Синергія аналітики й оптимізації результатів у реальному часі, без зосередження на незмінності процесів, робить можливим упровадження адаптивних моделей управління, що акцентують увагу на підвищенні суспільного добробуту як ключового орієнтира для рішень щодо затверджених до виконання бюджетних показників та вихідних для них управлінських інструментів планування, таких як статті і програми.

Важливо зазначити, що впровадження випереджувального управління і рішень на основі даних у публічному бюджетуванні вимагає не лише технічних рішень щодо складання і підтримки алгоритмів, а й уваги до етичних і організаційних аспектів використання штучного інтелекту, які мають бути вчасно відображені у правовому полі. Оскільки правове регламентування неолбхідне для кінцевого виконання бюджетів та інших публічних фондів, повноцінне передбачення правових аспектів викликів використання штучного інтелекту та збору персональних даних, які перетворюються таким чином на публічні для прийняття рішень у бюджетуванні, є критичним тривалим завданням для наступного удосконалення складників технології бюджетування.

Сучасні дослідження зазначають необхідність балансування між автоматизованими прогнозами і роллю людини-професіонала, що приймає рішення щодо показників бюджетних запитів і відповідальний за них, а також забезпечення прозорих механізмів відповідальності за імплементацію та оцінку результатів застосованих моделей із штучним інтелектом. Вчені також підкреслюють необхідність дослідження і застосування на наукових засадах нормативно-правового регулювання стандартів відповідального використання та розвитку цифрової інфраструктури з боку залучених робтників публічного сектору, В цілому науковці зазначають, що вбудування штучного інтелекту у моделі прогнозування, планування та навіть поточного виконання бюджетів за пріоритетами є лише додатковим інструментом підтримки прийняття рішень при бюджетуванні, але не може замінити професійного розпорядника коштів [48].

1.2. Інженерія результатів у бюджетуванні публічних фінансових ресурсів

У попередньому пункті з'ясовано, що бюджетування дає можливість перетворення політичних пріоритетів у фінансові показ-

ники на основі обґрунтування забезпечення складників суспільного добробуту. У процесі складання бюджету центральні уряди та місцева влада під час обговорення у рамках використання технології бюджетування розподіляють ресурси для різних суб'єктів, за різними напрямками діяльності публічних одиниць чи між спільними запрограмованими проєктами, забезпечуючи відповідність державних видатків стратегічним цілям суспільного добробуту. Суспільний добробут може вимірюватися за класстерами показників і формувати дані про зростання доходів унаслідок економічного розвитку, індивідуальний соціальний добробут, вирішення ймовірних криз у забезпеченні добробуту і підтримку національної безпеки. Завданням бюджетування є сприяння ефективності в управлінні публічними фінансами для сталої доступності публічних фінансових ресурсів у стратегічній перспективі. Підтримка сталого зв'язку між доступністю публічних фінансових ресурсів та результатами бюджетування, які забезпечують сталий розвиток і подальшу доступність публічних фінансових ресурсів за умови підтримки потрібного рівня суспільного добробуту досяжна при застосуванні фінансово-управлінського інжинірингу результатів.

Фінансово-управлінський інжиніринг під час бюджетування публічних фінансових ресурсів — це цілеспрямована управлінська діяльність, спрямована на комплексне компонування технік, методів і інструментів бюджетування в єдину технологію прийняття рішень щодо змісту бюджетів і наповнення бюджетного процесу. Інжиніринг полягає в системному виборі, адаптації до інституційних особливостей країни та інтеграції у її бюджетний процес окремих методів та інструментів бюджетування для підвищення ефективності досягнення встановлених цілей з урахуванням наявної спроможності обраних виконавців в умовах обмежених фіскальних ресурсів та особливостей середовища використання фондів публічних фінансових ресурсів на середньострокову перспективу. Таке трактування фінансово-управлінського інжинірингу узгоджується з сучасними концепціями бюджетування як фінансово-управлінської технології публічного управління [49].

При використанні лише таких методів планування як нормативний метод, факторний чи регресійний аналізи, когнітивна обмеженість у прийнятті рішень представниками влади не враховує коригування даних у вигляді очищення «шуму». Оцінка кроків з використання бюджетів має враховувати належний зворотній зв'язок з виконавцями та одержувачами послуг за кошти суспільства. Це узгоджується з підходами, де бюджетування визначаєть-

ся як процес і сукупність процедур, спрямованих на узгодження суспільних потреб та фінансових ресурсів, оцінювання ефективності й результативності бюджетних рішень [34]. Виокремимо сфери застосування фінансово-управлінського інжинірингу, які дозволять проаналізувати та конкретизувати застосування використаних методів та інструментів бюджетування для отримання результатів у контексті складників технології бюджетування:

1) за рівнем влади, для забезпечення результатів управління якої формуються і використовують бюджети та позабюджетні цільові фонди — збалансоване стійке у середньостроковій перспективі фондування на рівні місцевого самоврядування, збалансоване стійке у середньостроковій перспективі фондування на рівні влади автономних адміністративних одиниць окремої країни, збалансоване стійке у середньостроковій перспективі фондування для центральної влади країни з вирівнюванням фінансової спроможності. Для контролю результатів використовується інструменти фінансової консолідації у плануванні, обліку та підзвітності щодо складників фондів і рівнів бюджетних систем.

2) за призначеннями бюджетних коштів унаслідок запитів розпорядників публічних коштів у структурі бюджетів та цільових фондів відповідно — включення запитів у бюджети залежить від оцінки пропонованих виконавцем результатів та результатів державної політики. Базисним для інжинірингу результатів є метод результативного бюджетування, який включає підбір та укладання контрактів із виконавцями для використання публічних коштів та їхню підзвітність щодо відповідності державній політиці, включаючи бюджетування з урахуванням капітальних видатків, відновлення та розвитку.

3) за середньостроковими проєктами та програмами, що координують доступне фондування та відібраних за допомогою інституціоналізованих процедур розпорядниками публічних коштів виконавців, які мають створити потрібний результат з допомогою публічних фінансових ресурсів унаслідок укладання державних контрактів та виконання послідовності запрограмованих заходів. У інжинірингу результатів виконання програм за публічні кошти використовуються методи бюджетування з певними наголосами для вирішення проблемних диспропорцій або збереження інклюзії — це пошук компромісу щодо видатків і необхідних для них доходів із урахуванням аспектів гендерної рівності, екологічної нейтральності, інтересів дітей, ветеранів, літніх людей тощо.

Реалізація технологій бюджетування забезпечується змістом бюджетного процесу, який спирається на чинну архітектуру

бюджетних систем окремих країн. Архітектоніка складових бюджетів та інших публічних цільових фондів, яка поєднує бюджетний механізм та інструменти управління показниками бюджетів, використовується суб'єктами бюджетування під час бюджетного менеджменту [50]. У контексті світового досвіду інжинірингу результатів бюджетування його суб'єктами наголосимо, що значною увагою до реалізації суб'єктності виконавця заходів для досягнення цілей державної політики за публічні кошти вирізняється бюджетування у США. Бюджет як інструмент узгодження інтересів суспільства на рівні влади та наступного планування використання публічних коштів розвивався на рівні місцевого самоврядування. Влада окремих штатів та країни США в цілому почала ретельно обговорювати пріоритети центральних бюджетів пізніше, ніж країни Західної Європи, оскільки задовольнялася щорічними консолідованими даними про національні доходи, витрати та борг, зібрані та публіковані Секретарем Казначейства США з 1790 р [51]. При цьому, у США вагомий вплив на публічний сектор здійснювали бізнес-корпорації [52] через зацікавленість перспективами власного оподаткування. Відповідно у відповідь на вплив політиків та продукування державної політики як результату врахування потреб виборців, бізнес-корпорації розвивали лобі як власний вплив на політиків, а також надавали потужну методичну підтримку щодо інструментів планування і витрачання коштів бюджетів та інших публічних цільових фондів. Поряд з податками, держави включали до предмету обговорення при бюджетуванні побудову державного сектору економіки, створюючи державні виробництва у окремих секторах та спільну інфраструктуру [53].

Тривалий час розвитку публічних фінансів оподаткування трактувалося як вимушений компроміс між суспільством і державною владою щодо акумуляції ресурсів у бюджетних фондах [54], тоді як бюджетні видатки формувалися переважно у вигляді статей фінансування виконавців державних доручень і реалізації державних проєктів. Починаючи з XIX століття, після стабілізації воєнно-політичної ситуації у Західній Європі, відбувся поступовий перехід від ролі держави як безпосереднього господарюючого суб'єкта — власника державних підприємств — до регулятора оподаткування в умовах вільного підприємницького ринку та учасника фінансового ринку. Основним завданням урядів стало виконання уніфікованих у світовій статистиці державних фінансів функцій, для забезпечення цих функцій суспільства погоджувалися на перерозподіл коштів від платників податків та давали

владі мандат на операції із цінними паперами, за погашення яких відповідало населення країни. Перетворення були обумовлені тим, що державні монополії дедалі більше стримували розвиток економічного підприємництва, а відтак уповільнювали створення доданої вартості, яка могла бути вилучена для забезпечення суспільного добробуту.

Систематизуємо досвід окремих країн у сфері бюджетного менеджменту як узагальнений набір організаційно-методичних підходів і практик, що визначають структуру бюджетної архітектури — сукупності інституційних і процедурних компонентів бюджетної системи, включно з ролями державних органів, етапами бюджетного процесу та механізмами розподілу бюджетних ресурсів. У міжнародній науковій літературі таке поняття пов'язують зі встановленням нормативно-правового регулювання, яке формує правові основи діяльності органів управління бюджетними потоками, включно з принципами планування, виконання і контролю, що закріплені у відповідних законах і стандартах процедур бюджетного процесу [55]. Законодавча база регулює інституційне і технічне середовище для інжинірингу результатів бюджетування, тобто визначає повноваження суб'єктів, але також інструментарій, методології планування показників бюджетів і цільових фондів залежно від обраної архітектури поєднання методів бюджетування: програмно-цільове бюджетування, бюджетування на основі результатів виконавців державної політики, бюджетування з урахуванням гендеру, бюджетування для забезпечення зелених технологій тощо. Останні роки необхідною частиною є регуляція технічного забезпечення інжинірингу у бюджетуванні через ІТ-інструменти для обґрунтування, безперервного оцінювання і звітності суб'єктів бюджетування щодо бюджетних рішень. У такий спосіб міжнародний досвід демонструє, що бюджетний менеджмент слугує єдиною практично втіленою рамкою, яка організовує взаємодію між правовими нормами, наявною мережею суб'єктів, їхніми процедурними практиками на основі інституційних правил і технологічними засобами для забезпечення ефективності і результативності бюджетування у бюджетному процесі.

Саме через розвинуту у світі суб'єктність учасників бюджетування, чітко окреслену відповідальність за рішення та результати у публічній сфері, пошуки кращих практик досягнення суспільного добробуту через обговорення, підвищення ефективності використання публічних коштів та компроміси у рамках теорії сус-

пільного вибору, більшості західних країн не властиво фактично виконувати зведений бюджет країни з єдиного рахунку [56].

Публічне бюджетування у США характеризується складною багаторівневою системою, що відображає федеративний політико-правовий устрій держави. Бюджетна система включає: а) федеральний бюджет, який формується для фінансування національних програм та діяльності центральних органів влади; б) бюджети штатів, що функціонують автономно і відображають фінансові пріоритети окремих суб'єктів федерації; в) місцеві бюджети як бюджети муніципальних утворень і шкільних районів, що виконують функції фінансування локальних публічних благ і послуг. Така багаторівнева структура забезпечує розподіл суб'єктами влади і громадськості повноважень, а отже конкретизацію відповідальності за оподаткування, публічні витрати і міжбюджетні трансферти за адміністративним підпорядкуванням. Наразі досить висока автономність штатів виступає запобіжником або принаймні тимчасовою перепоною до повного захоплення влади Президентом США та його прибічниками.

Федеральний бюджет США включає дві основні частини: урядовий бюджет і довірчі (трастові) фонди, які мають цільове призначення, зокрема для фінансування соціальних програм, інфраструктури та фондів соціального страхування. Бюджетний процес на федеральному рівні починається з подання Президентом до Конгресу проекту бюджету, що розробляється Управлінням з бюджетування (Office of Management and Budget — англ.). Далі Бюджетний комітет Конгресу готує бюджетну резолюцію, яка встановлює загальні рівні доходів і витрат на звітний рік, а взаємодія між Палатою представників і Сенатом забезпечує узгодження фінальних параметрів. Федеральний бюджет виконує ключову роль у встановленні макрофіскальних орієнтирів та міжбюджетного вирівнювання через трансферти штатам і місцевим рівням.

Особливістю публічного бюджетування США є те, що федеральний бюджет організований не лише за загальними функціональними напрямками, але й за системою агентств (executive agencies — англ.) та цільових трастових фондів, які формують окремі фінансові контури управління публічними ресурсами. Така структура відображає інституційну логіку американської моделі державного управління, де бюджет є не єдиним централізованим кошторисом, а сукупністю фінансових рахунків і програм, закріплених за конкретними органами виконавчої влади та фондами спеціального призначення.

Федеральні агентства, зокрема такі як Департамент Війни (станом на 2026 рік) або Департамент охорони здоров'я та гуманітарних публічних послуг, виступають основними розпорядниками бюджетних асигнувань і здійснюють виконання програм у межах затверджених Конгресом бюджетних повноважень. Кожне агентство отримує бюджетні ресурси через систему асигнувань, тобто щорічних або багаторічних законодавчих актів про фінансування, які визначають граничні обсяги витрат, цілі використання коштів і часові межі виконання бюджетного фінансового забезпечення. Таким чином, агентства є не лише виконавцями державних програм, але й ключовими суб'єктами бюджетного менеджменту, оскільки саме вони забезпечують трансформацію бюджетних рішень у фактичні публічні послуги.

Поряд із агентським фінансуванням важливим компонентом бюджетної архітектури США є система трастових фондів, які мають спеціальний статус і функціонують як цільові фінансові механізми акумуляції доходів для довгострокових соціальних зобов'язань держави. Найбільш значущими є Social Security Trust Fund та Medicare Trust Funds, які формуються переважно за рахунок внесків із заробітної плати (payroll taxes — англ.) і використовуються виключно для фінансування відповідних програм соціального страхування. На відміну від дискреційних видатків, що щорічно переглядаються у процесі бюджетних переговорів як ключового елементу бюджетування із вираженою суб'єктністю виконавців, трастові фонди належать до сфери гарантованих витрат, тобто витрат, обумовлених законодавчими гарантіями та автоматичними формулами виплат.

У структурі федерального бюджету США також виокремлюються:

- дискреційні видатки як фінансове забезпечення, що встановлюється та записується у бюджетний план завдяки щорічним рішенням Конгресу (оборона, адміністративні програми, освіта);
- гарантовані видатки, закріплені у законодавстві як довгострокові зобов'язання на особу із певним статусом та правом на призначення таких видатків з публічних коштів, прикладом яких є виплати соціального забезпечення, виплати у межах медичного страхування;
- обслуговування державного боргу.

Ця трикомпонентна модель формує специфічне середовище бюджетного інжинірингу, оскільки можливості уряду впливати на структуру витрат є асиметричними: дискреційна частина формується щороку унаслідок політичних переговорів, хоч і у серед-

ньострокових рамках, тоді як трастові програми та обов'язкові видатки мають інституційну інерцію і перезатверджуються із року в рік майже автоматично за нормативами фінансування.

Усі штати США наділені конституційною автономією формувати, затверджувати та виконувати власні бюджети, які за доходами і видатками не інтегровані до федерального (центрального) бюджету. Штати самостійно визначають структуру податкових надходжень, пріоритети видаткових програм і порядок бюджетного процесу, що укріплює принцип фінансової субсидіарності. У більшості штатів бюджетний процес координує голова виконавчої гілки влади — губернатор — через відповідні фінансові органи, а готовий проєкт бюджету передається до законодавчих органів штатів для затвердження. Важливою особливістю є те, що частина штатів встановлює нормативні вимоги щодо збалансованості бюджету. Це стосується законодавчих заборон на дефіцит або обмеження профіциту, а також застосування техніки бюджетування «схід і захід сонця» із плануванням чітких термінів початку та закінчення певних програм, що фінансуються за публічні кошти, що впливає на фінансову дисципліну на рівні автономій.

Бюджети місцевого самоврядування у США формуються на основі муніципального поділу і охоплюють широкий спектр муніципальних утворень, шкільних районів і спеціальних округів, які фінансують місцеві послуги з гарантованої державою освіти, громадської безпеки, користування транспортною інфраструктурою тощо. Частка витрат бюджетів місцевого самоврядування у загальній бюджетній системі США суттєва і може досягати 29% [57]. Фінансові можливості місцевого рівня багато в чому визначаються доходами від місцевих податків (наприклад, податку на майно), а також трансфертами і грантами від бюджетів штатів і федерального бюджету. Розподіл міжбюджетних ресурсів у межах шкільних районів, зокрема, часто здійснюється на основі встановлених штатами формул фінансування, що враховують

На федеральному рівні у США головними суб'єктами для переговорів щодо змісту бюджету є бюджетні комітети обох палат Конгресу і Бюджетний офіс Адміністрації президента, їхню угоду закріплює підписом Президент. У штатах ключову роль відіграють представники виконавчої влади штатів у особі губернатора та представників фінансових департаментів, законодавчі органи штатів і фінансові комітети, які здійснюють розгляд, коригування і затвердження бюджетних пропозицій від виконавців за публічні кошти. На рівні місцевого самоврядування важливими суб'єктами є бюджетні радники і муніципальні фінансові органи,

шкільні ради та органи місцевого самоврядування, які визначають бюджетні пріоритети на підставі місцевих потреб і фінансових обмежень. Крім цього, на всіх рівнях бюджетного процесу у бюджетуванні беруть участь громадськості та представники неприбуткових публічних організацій, котрі через консультації та публічні слухання впливають на формування бюджетних планів і підзвітність влади у питаннях розподілу публічних ресурсів.

Наступний досвід бюджетування розглянемо на прикладі Великої Британії, оскільки країна характеризується потужними історичними традиціями у сфері бюджетування. Значна частина сучасної міжнародної бюджетної термінології та процедурних підходів сформувалася під впливом практики обговорень бюджету Парламентом Великої Британії, включно із самим терміном «бюджет» як назви червоного шкіряного кейсу із документами. Водночас після виходу країни з Європейського Союзу її законодавча база та, відповідно, бюджетний процес більше не зобов'язані суворо узгоджуватися з вимогами та офіційними інституційними правилами ЄС, що розширює автономію національного бюджетного регулювання.

На рис. 1.3 покажемо структурування бюджету у Великій Британії, де умовний фонд бюджету виконується на рахунках: а) департаментів, які отримують ліміти видатків та управляють коштами у межах цих лімітів за період; б) управлінських призначень на запит витрат за нормативами (пенсійних виплат, компенсацій податкових платежів, соціальної підтримки тощо). Захищені видатки — тобто такі, які не можна змінити лише унаслідок дискусій про бюджетування перед осаточним плануванням бюджетних рахунків — використовуються для департаментів, що здійснюють видатки на охорону здоров'я, базову освіту та виплату міжнародної допомоги.

У країнах ЄС видатки на соціальні трансфери та соціальне страхування фінансуються з надходжень від податків з доходів та майна фізичних осіб до бюджету. Таке фондування бюджету дозволяє зблизити адресатів соціальних послуг та групи осіб, які несуть податкове навантаження, що значно підвищує підзвітність при бюджетуванні перед платниками податків та одержувачами допомог з бюджету. Поділ бюджетів на частини у рамках загального фондування та балансування бюджетної системи виконувався за пріоритетами алокації та перерозподілу бюджетних коштів. Структуризація бюджету за окремими рахунками для фондів і виконавців формує більш чіткий зв'язок вартості публічних благ та послуг з використанням бюджетних коштів, на основі розрахунків податкового навантаження на економіку.

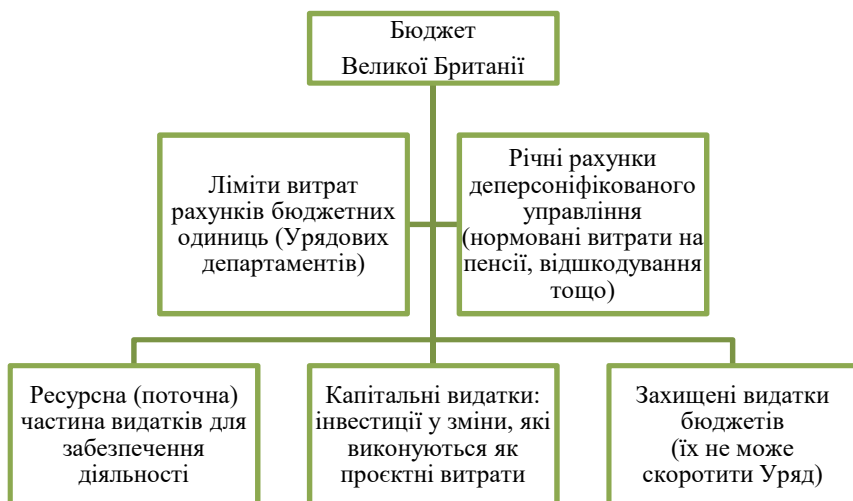


Рис. 1.3 Структурні елементи бюджету у Великій Британії

Джерело: складено автором з використанням [58].

Незважаючи на потребу враховувати законодавство та спільні рамки бюджетного менеджменту ЄС, унікальні практики відповідального бюджетного управління демонструє бюджетна система Нідерландів, зокрема завдяки застосуванню переваг методів бюджетування із середньостроковим підходом.

Нідерланди як країна стикаються із обмеженістю ресурсів та високими ризиками (наприклад, затоплення частини територій), які вимагають ретельного випереджувального управління ресурсами та необхідністю сталого розвитку на основі впровадження все більш нових інструментів. Нідерланди не можуть собі дозволити екстенсивне нарощення публічних ресурсів, тому створили вдалі практики до стимулювання ефективності у публічному секторі та гнучкий менеджмент із оновленням технологій для досягнення результатів з уникненням середньострокової стагнації чи втрат. Структура бюджетів цієї країни вирізняється тим, що вони побудовані навколо багаторічних лімітів видатків. Ліміти видатків є жорсткою рамкою для бюджетування і забезпечують прогнозованість фіскальної політики, посилюють дисципліну у сфері державних фінансів і створюють стабільні стелі для планування бюджетних ресурсів. Стелі бюджетних ресурсів та частки планів на рік, що не перекриваються бюджетними ресурсами і які роз-

порядники коштів планують як власні доходи, перетворюються на окремі бюджети (річні) для кожного розпорядника коштів та мережі їхніх виконавців, які вимушені підтримувати та доводити розпорядникам власну ефективність безперервно.

Основний принцип бюджетування у Нідерландах полягає в тому, що бюджетна політика має базуватися на тенденціях і мати довгострокову перспективу. Незалежні макроекономічні прогнози та незаангажована оцінка бюджетних планів мають давню традицію та передують аналогічним вимогам, встановленим на рівні ЄС. Центральним елементом національної структури бюджету Нідерландів є зобов'язання уряду дотримуватися попередньо узгоджених лімітів видатків упродовж чотирьох років [59]. Через тиждень після загальнополітичних дебатів Палата представників проводить загальні фінансові дебати, під час яких фінансові експерти різних політичних груп, представлених у Палаті, обговорюють національний бюджет із міністром і державним секретарем фінансів. У наступні місяці всі міністри та державні секретарі як представники розпорядників коштів — ключові суб'єкти бюджетування Нідерландів — захищають у парламенті власні законопроекти про бюджет [60].

На рис. 1.4 покажемо особливість бюджету Нідерландів — виокремлення власних доходів публічних одиниць (міністерств з агенціями та фондами у їхній мережі), які забезпечуються упродовж бюджетного циклу також завдяки підприємницьким зусиллям одиниць, а не лише через заплановані на бюджетний період бюджетні кошти.

Тобто, Уряд складає спільний для зведеного бюджету бюджетний меморандум та податковий план, які з урахуванням фіскальних правил визначають фіскальну спроможність на плановий період (рік). Тоді як середньострокові політики перетворюються на річні бюджети у середньострокових планах діяльності кожного Міністерства (із його мережею підлеглих публічних одиниць) та низки окремих Фондів цільового призначення. Ці плани-бюджети коригуються і затверджуються щороку з частин, яку забезпечують за допомогою податкового плану та за рахунок позабюджетних власних доходів. У прикладі бюджету Міністерства сільського господарства, рибного господарства, продовольчої безпеки та природи, разом з яким діє Фонд здоров'я тварин, на 2025 рік власні доходи складають до 15% коштів, як зазначило у щорічному затверджені власному бюджеті Міністерство¹. Відповідно, гарантоване бюджетне призначення

¹ XIV Сільське господарство, рибальство, продовольча безпека та природокористування та F Фонд здоров'я тварин Національний бюджет на 2025 рік.

складає на рік 85% від плану видатків Міністерства. Такий механізм поділу бюджетних видатків: а) забезпечує постійний пошук ефективності Міністерствами, яка зосереджена не на економії, а на досягненні запланованих результатів через ефективне управління та попередження ризиків; б) дозволяє Міністерству більш гнучко реагувати на поточні виклики, оскільки його діяльність не обмежена централізованим бюджетним обліком, який впливав би на виконання децентралізованих зобов'язань Міністерства.



Рис. 1.4. Структурування бюджетних видатків у Королівстві Нідерланди

Джерело: складено автором з використанням [61]

Досвід Данії вирізняється високим перерозподілом ВВП на користь публічних фінансових ресурсів і особливо цінний для управління значним перерозподілом коштів із приватного вектору до публічного, та збереження ефективності під час значного адміністрування публічного сектору для великого переліку публічних послуг за бюджетні кошти. Данії вдається зберігати суб'єктність та відповідальність публічних одиниць.

Публічне бюджетування у Данії централізовант вертикально, і починається на загальному рівні генерального уряду, який охоп-

лює центральну державну владу, регіональний рівень та місцеве самоврядування. До загальнодержавного управління публічними фінансами у Данії включаються соціальні фонди та інші бюджетні суб'єкти, всі разом ці учасники бюджетування формують сукупні бюджетні видатки, які у 2023 році становили 46,8 % ВВП (вище середнього показника по країнах ОЕСР), але нижче рівня до пандемії 2019 р. — тоді загальні бюджетні видатки у Данії складали 49,8 % ВВП [57]. Данія має стабільний фіскальний баланс з профіцитом у 4,5 % ВВП у 2024 році, що свідчить про ефективність бюджетної архітектури з утриманням витрат на соціальні функції, охорону здоров'я, освіту та інші суспільні послуги.

Головним відповідальним за організацію розпорядником коштів у процесі бюджетування на рівні центрального бюджету Данії виступає Міністерство фінансів, яке не лише готує бюджетну пропозицію уряду, але й координує збалансування державних доходів і видатків, здійснює прогнозування і розподіл ресурсів між іншими центральними міністерствами та агентствами, а також слідкує за виконанням бюджетних рішень після парламентського схвалення складників бюджетного плану. Міністерство фінансів формує мережу власних, підпорядкованих безпосередньо йому, підрозділів та агентств, які виконують функції управління державними фінансами, забезпечують ІТ-підтримку, ведуть адміністративний облік, здійснюють керування якістю і спроможністю персоналу і ведуть загальну координацію грошових потоків усередині бюджетної системи. Це забезпечує системну координацію публічного фінансового менеджменту для кожного суб'єкта публічного сектору на національному рівні.

Центральний уряд Данії розподіляє бюджетні асигнування серед інших міністерств, зокрема Міністерства соціальних справ, Міністерства транспорту та інших профільних органів центральної влади, кожне з яких виступає окремим розпорядником бюджетних коштів у своїй сфері державної політики. Так, Міністерство соціальних справ відповідає за соціальну політику, соціальне забезпечення і житлові програми, а Міністерство транспорту відповідальне своєю чергою за транспортну інфраструктуру й пов'язані державні проекти, що реалізуються через агентства та виконавчі органи місцевого самоврядування. Ці міністерства формують власні частини загального бюджету за допомогою технології фондування та технології призначень розпорядникам коштів, управляючи своїм призначенням та відповідним йому асигнуванням як окремим децентралізованим бю-

джетом на період бюджетного року. Розпорядники відповідальні за збалансування коштів у своїх бюджетах та розподіляють їхнє виконання за частинами, які включають поточні витрати, трансферти та інвестиції відповідно до затвердженої загальної бюджетної рамки зведеного національного бюджету.

Окрему категорію розпорядників бюджетних коштів у Данії складають центральні агенції та державні установи, які мають власні оперативні бюджети, але фінансуються як в межах загальних асигнувань відповідних міністерств так і через прямі парламентські бюджетні призначення. Прикладами таких агентств є Данське геодезичне агентство, яке реалізує спеціалізовані технічні функції у сфері картографії та геопросторових даних, а також Служба безпеки та розвідки Данії, яка забезпечує національну безпеку та має спеціально закріплений бюджет у складі урядових видатків. Така модель розподілу коштів при бюджетуванні за розпорядниками дозволяє окремим підрозділам державної адміністрації, які не є центральними органами державної влади, діяти із певним рівнем автономії щодо розподілу коштів у межах визначеної національної політичної та фінансової стратегії.

Важливою складовою бюджетної структури є розмежування фінансових повноважень між центральним урядом і місцевими органами влади. Данія вирізняється високою роллю місцевого рівня у збільшенні як частки надходжень місцевого самоврядування, так і відповідних видатків у загальних бюджетних показниках OECD. Місцеві бюджети фінансують значну частину витрат на охорону здоров'я, соціальні послуги, освіту та інфраструктуру, що передбачає відповідні місцеві податки, збори й трансферти з державного бюджету для збалансування регіональних потреб.

Структура бюджетних розпорядників у Данії також інтегрує соціальні фонди та системи перерозподілу доходів, які виконують функції фінансування соціальних виплат (пенсії, допомоги безробітним, соціальні трансферти) у складі загального урядового видаткового набору. Це сприяє реалізації принципу всебічного соціального забезпечення у рамках бюджету генерального уряду.

Схожість бюджетної архітекτονіки Данії із українською полягає в тому, що країни поєднують координацію централізованого фінансового планування через Міністерство фінансів, яке методично забезпечує та організаційно контролює при виконанні бюджетів розподіл ресурсів між міністерствами та агентствами. Разом з тим, Україна за роки незалежності не розбудувала автономність Міністерств та інших центральних органів влади у відповідальності за збалансування їхніх бюджетних призначень,

не надала їх відповідних інструментів для власних ініціатив щодо збалансування «бюджетів» у формі бюджетних призначень із потребами розвитку та не забезпечує недоторканність самого вже затвердженого законом бюджетного призначення упродовж бюджетного року. В Україні натовж менше, ніж у Данії, відіграють роль місцеві органи влади та позабюджетні соціальні фонди у фінансовому забезпеченні публічних послуг і програм. Такий підхід до автономної відповідальності, вимог професійності до управління власними ресурсами у рамках спільної централізованої координації бюджетних планів у Данії забезпечує комплексний розподіл повноважень і обов'язків щодо управління бюджетними коштами на різних рівнях публічної влади, відповідаючи принципам ефективності, прозорості та балансування загального фінансового навантаження.

Первинний поділ бюджетної системи України за рівнями адміністративно-територіального устрою сформував модель, у межах якої державний бюджет виконував домінуючу роль у перерозподілі фінансових ресурсів, тоді як місцеві бюджети тривалий час функціонували як похідні або допоміжні ланки системи. Така конструкція відповідала класичній централізованій моделі бюджетної системи, описаній у теорії фінансового федералізму (праці Р. Масгрейва [62], В. Оутса [63]), де стабілізаційна та перерозподільча функції концентруються на центральному рівні, а місцевий рівень обмежується алокаційними функціями лише в межах делегованих йому повноважень центральною владою.

У вітчизняній практиці 1990-х років це проявлялося у пріоритетності загальнодержавних податкових доходів (передусім ПДВ, акцизів, податку на прибуток) у структурі зведеного бюджету, а також у кращій інституційній спроможності центрального рівня до їхнього адміністрування. Як наслідок, фінансування значної частини публічних послуг — навіть тих, що фактично надавалися на місцевому рівні — забезпечувалося через трансфerti з державного бюджету. Наукові дослідження українських авторів І. Луїної [64], Т. Єфименко [65], В. Опаріна [66] вказують, що така модель формувала асиметрію фінансової відповідальності та ресурсного забезпечення, посилюючи залежність громад від міжбюджетних трансфертів.

Разом із тим, виокремлення з 1998 року в системі місцевих бюджетів місцевого самоврядування започаткувало поступовий перехід до посилення фінансової автономії територіальних громад. У теоретичному вимірі це відповідає принципу субсидіарності та положенням Європейської хартії місцевого

самоврядування щодо права громад на достатні власні фінансові ресурси. У практичному вимірі цей процес означав закріплення за органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень, а також формування власної доходної бази.

Водночас централізований характер бюджетного законодавства, зокрема після прийняття Бюджетного кодексу України 2001 року та його нової редакції 2010 року, закріпив уніфіковану архітектуру бюджетної системи, що передбачає єдині принципи формування, виконання та звітності бюджетів усіх рівнів. У науковій аналітиці це розглядається як поєднання елементів децентралізації з інституційною централізацією правил гри. Такий підхід забезпечує макрофінансову стабільність і контроль за дефіцитом, але одночасно обмежує гнучкість бюджетної політики громад.

Після ухвалення Бюджетного кодексу 2001 року та його оновленої редакції 2010 року відбулося ускладнення структури видатків бюджетів, що пов'язано не лише з розширенням функціональної класифікації, а й із впровадженням нових управлінських інструментів бюджетування. У науковій літературі цей процес описується як перехід від кошторисної до програмно-цільової моделі управління публічними фінансами.

До ключових інструментальних новацій для публічного бюджетування належать:

1. Програмно-цільовий метод бюджетування, який орієнтує отримувачів бюджетних видатків на досягнення результатів, запроваджує систему показників ефективності, вимагає безперервної оцінки на всіх етапах бюджетного процесу, чим підвищує підзвітність розпорядників коштів.

2. Розмежування видатків на поточні та капітальні, що відповідає міжнародним стандартам бюджетної класифікації і дозволяє відокремлювати споживання від інвестицій у розвиток.

3. Інституціоналізація бюджету розвитку, який концентрує ресурси на фінансуванні інфраструктурних та інвестиційних проєктів.

4. Закріплення власних доходів бюджетних установ і публічних одиниць, що розширює їхню фінансову автономію в межах встановлених правил.

5. Запровадження середньострокового бюджетного планування, що відповідає сучасним підходам до управління державними фінансами у середньостроковій бюджетній рамці (Medium-Term Budgetary Framework — англ.) та підвищує прогнозованість ресурсного забезпечення публічного сектору.

Ці зміни не лише ускладнили структуру видатків, а й трансформували роль розпорядників коштів у бюджетуванні, наближаючи українське бюджетування до практик західних країн. Інститут розпорядника коштів забезпечує поступовий перехід від пасивних виконавців кошторисів до активних суб'єктів фінансово-управлінського інжинірингу на рівні громад, де розпорядники реалізують свою відповідальність через повноваження формувати бюджетні програми, управляти результатами та брати участь у стратегічному плануванні розвитку.

Таким чином, еволюція бюджетної системи України від централізованої моделі з домінуванням державного бюджету до більш складної багаторівневої архітектури з елементами децентралізації супроводжується:

- перерозподілом фінансової відповідальності за забезпечення повноважень між рівнями влади;
- ускладненням структури видатків бюджетів усіх рівнів бюджетної системи України;
- інституціоналізацією нових управлінських інструментів як то бюджетна програма, прогноз розвитку території, інвестиційний проєкт тощо;
- зміною ролі розпорядників коштів у громадах від не лише виконавця доведених згори інструкцій до ініціатора.

Ці процеси свідчать про поступовий перехід від моделі фінансової залежності місцевого самоврядування до моделі керованої фінансової автономії в межах єдиної нормативної системи, що поєднує принципи макрофінансової стабільності та бюджетної децентралізації.

Структура бюджетів України за видатками отримувала нові елементи, як показано в табл. 1.1. Ускладнення відбувалося переважно додаванням новацій щодо упорядкування використання управлінських інструментів при бюджетуванні до вже наявних бюджетних практик.

Підкреслимо, що у світовому досвіді формування окремих частин бюджету з визначеними функціональними властивостями використовується як інструмент реалізації конкретних завдань державної політики. Таке структурування бюджету має не лише технічний, а й інституційний характер, оскільки впливає на розмежування відповідальності, стимули до ефективності та якості управління публічними ресурсами.

Зокрема, у бюджетному процесі Великої Британії видатки чітко поділяються на поточні (*resource expenditure* — англ.) та капітальні (*capital expenditure* — англ.).

УСКЛАДНЕННЯ СТРУКТУРНОГО ПОДІЛУ БЮДЖЕТІВ В УКРАЇНІ

Період	Умови структурного поділу бюджету	Призначення у державному бюджеті	Призначення у місцевих бюджетах
1991 року до цього часу	З бюджету не можна фінансувати позабюджетні фонди (принцип повноти бюджету). Виняток — Пенсійний фонд України.	Кожен бюджет, незважаючи на складники, діє у складі єдиного фонду за принципом єдності бюджетної системи. Це відображається у єдності бюджетного періоду, а отже виконання і звітності для всіх учасників бюджетного процесу. Затвердження центрального бюджету до 2010 року було визначальним для виконання місцевих бюджетів.	Місцеві бюджети спочатку розглядалися як набір бюджетів у зведеному бюджеті регіону, але з викремленням місцевого самоврядування розділилися на окремі бюджетні фонди — котлові бюджети перерозподілу (обласні та районні) і бюджети місцевого самоврядування.
	Поточні видатки та видатки розвитку	Видатки розвитку — фінансування з бюджету інвестиційної та інноваційної діяльності	Видатки розвитку з 1997 року перетворені на «бюджет розвитку» у складі місцевого бюджету для реалізації програм соціально-економічного розвитку, зміцнення матеріально-фінансової бази [67].
З 1991 року до цього часу, зміни умов розрахунку з 2001 року	Резервний фонд бюджету — на передбачувані видатки, для використання достатньо рішень виконавчої влади (КМУ для державного бюджету).	До 2% від видатків державного бюджету до 2001 року, до 1% видатків із загального фонду бюджету з 2001 року. Не міг перевищувати 1% з 2010 року, за виключенням періоду пандемії COVID-19.	Необов'язковий для місцевих бюджетів, планується за рішенням місцевої ради. Не обов'язковий у бюджетах місцевого самоврядування.

Закінчення табл. 1.1

Період	Умови структурного поділу бюджету	Призначення у державному бюджеті	Призначення у місцевих бюджетах
З 1996 року до цього часу [68]	Доходи і видатки розподілені на поточні і капітальні.	Спроба налагодити капітальне бюджетування. Доходи і видатки мали обов'язкову капітальну частину. Капітальні доходи стосувалися субвенцій, доходів з-за кордону, доходів з капіталу. Капітальна частина видатків означала ревноцію та прискіт інфраструктури і слідувала <i>капітальному бюджетуванню</i> . Включає капітальні внутрішні і зовнішні (за кордон) трансферти з бюджетів.	Капітальне бюджетування передбачене у власних повноваженнях місцевого самоврядування. З 1997 року місцеве самоврядування отримало деталізацію зобов'язання розвитку і власні повноваження щодо здійснення капітальних видатків (дороги, інфраструктура тощо) і капітального ремонту (житла тощо).
	Викремлене фінансування бюджетів з метою їхнього збалансування.	Фінансування поділяється за типом кредитора та типом боргового зобов'язання [69]. Передбачено розділ «коригування» у класифікації для передбачених змін у плановому фінансуванні.	До 2010 року місцеві бюджети не могли мати дефіциту, а отже - фінансування. Потім місцева влада може брати позики у фінансово-кредитних установ та випускати боргові цінні папери за певних умов.
	Викремлене кредитування без погашення	Надання і повернення внутрішніх та зовнішніх кредитів з бюджетів сумами без погашення. Погашення основної суми державного боргу.	Надання і повернення внутрішніх та зовнішніх кредитів з бюджетів сумами без погашення. Погашення основної суми місцевого боргу.
З 2001 року до цього часу	Поділ бюджетів на загальний та спеціальний фонди	Загальний фонд має доходи і призначення, не закріплені між собою. Спеціальний фонд включає доходи	Маючи ознаки як у державного бюджету, спеціальний фонд місцевих бюджетів обов'язково пе-

		бюджету, у яких спеціальне призначення для конкретних видатків. Спеціальний фонд — це також обмежені процедурами власні надходження бюджетних установ.	редбачає у складі «бюджет розвитку», який з 2001 року не має гарантій підтримання співвідношення доходів розвитку. Але у складі спеціального фонду бюджету щороку перезатверджуються спеціальні доходи.
З 1991 року до 2010 року;	Оборотна касова готівка[69, 70]	З 1991 до 2001 року до 2% загального обсягу видатків бюджету як додаток до передбачених видатків. З 2001 до 2010 року — це додаткові кошти (технічно — профіцит бюджету) у розмірі не більше ніж 2% видатків загального фонду.	З 2001 року -використовується для кожного місцевого бюджету на тих самих умовах, що і для державного бюджету. Різниця між залишком коштів загального фонду бюджету та оборотного касового готівкою на кінець бюджетного періоду складала <i>вільний залишок бюджетних коштів</i> , який не підлягав вилученню й використовувався на проведення видатків згідно з рішенням відповідної ради.
З 2010 року до цього часу	Оборотний залишок бюджетних коштів [71]	Оборотний залишок бюджетних коштів — частина профіциту коштів загального фонду відповідного бюджету для покриття тимчасових касових розривів, має бути відновлена на кінець бюджетного року.	Кредитування місцевих бюджетів здійснюється за рахунком та в межах надходжень до місцевих бюджетів без застосування механізму вирівнювання, який передбачає надання дотації вирівнювання або передачі коштів до державного бюджету.
З початку використання економічної класифікації видатків, далі призначення уточнювалося Бюджетними кодексами України.	Кредитування з урахуванням погашення у економічній класифікації, згодом — кредитування як невід'ємна частина класифікації видатків бюджету (ст.10 БКУ).	Це операції з надання коштів з бюджету на умовах повернення та операції з повернення таких коштів до бюджету. Юридично до кредитів з бюджету також належать бюджетні позички та фінансова допомога з бюджету на поворотній основі. Повернення кредитів на отримувачів та типи операцій: видача або повернення кредитів.	

Джерело: складено автором

Такий поділ спрямований на забезпечення довгострокового розвитку, оскільки дозволяє відокремлювати витрати споживання від інвестицій у створення або модернізацію активів. Крім того, у межах системи «власних окремих бюджетів» міністерства та агентства мають визначені ліміти ресурсів і відповідають за досягнення встановлених результатів, що поєднує фінансову автономію з результативною підзвітністю.

У Королівстві Нідерландів застосовується модель, за якої окремі публічні одиниці, зокрема міністерства, виконавчі агентства та фонди, функціонують у межах затверджених бюджетів із певною гнучкістю у формуванні доходів і прийнятті зобов'язань. Вони мають чітко визначену фінансову відповідальність, а механізми управління орієнтовані на досягнення результатів. Така конструкція передбачає розмежування ролей «головного розпорядника коштів» і підпорядкованих структур у межах мережі, що створюється відповідним міністерством, із закріпленням відповідальності за фінансові результати та якість управління.

Натомість в Україні подібні практики бюджетування — запровадження бюджетів розвитку, виділення цільових фондів, розширення власних надходжень бюджетних установ, впровадження програмно-цільового методу — були інтегровані у бюджетний процес переважно одночасно та без системного перегляду інституційної архітектури бюджетної системи. У результаті ці елементи були імплементовані в межах технічного виконання зведеного бюджету через Єдиний казначейський рахунок, що забезпечує централізований контроль за рухом коштів, але водночас обмежує операційну гнучкість розпорядників.

Особливістю української моделі стало те, що бюджетні установи, навіть за наявності власних надходжень, залишаються включеними у систему кошторисного фінансування та економічної класифікації видатків. Керівники таких установ зобов'язані здійснювати розпорядження коштами виключно в межах затверджених кошторисів і бюджетних асигнувань, а не в межах повноцінної фінансової автономії, притаманної публічним одиницям із розширеними правами управління ресурсами та відповідальністю за результати.

Це призвело до формування складної системи документообігу, узагальненого бюджетного обліку та багаторівневого фінансового контролю, що підвищує формальну прозорість і запобігає нецільовому використанню коштів, але одночасно ускладнює оперативні зміни у структурі видатків і стримує інституційний розвиток управління за результатами.

Таким чином, в Україні сформувалася гібридна модель, у якій поєднуються елементи результативного бюджетування та централізованого казначейського контролю без повного переформування статусу публічних одиниць як самостійних фінансових суб'єктів.

Переосмислення цих підходів є необхідним у контексті реформування системи управління публічними фінансами, особливо в умовах післявоєнної відбудови та потреби інтенсифікації розвитку. Зміщення акценту з формального контролю на відповідальність за досягнення результатів, поєднане з інституційним розширенням автономії розпорядників у межах чітких правил підзвітності, може створити умови для більш гнучкого та ефективного використання бюджетних ресурсів.

Небезпідставно припускаємо, що деталізація складників по суті зведеного бюджету України у розрізі як окремих бюджетів адміністративних одиниць, так і бюджетної системи в цілому мала витоки з багатьох місій іноземних експертів-консультантів, які у складі міжнародних проєктів та за кошти відповідних грантів запроваджували кращі практики бюджетного менеджменту у пострадянській Україні. Однак, наступні послідовні зміни додавалися до вже існуючих практик, ключовим базисом для яких лишалося виконання зведеного бюджету на єдиному рахунку, що впливало на систему обліку та управління результатами суб'єктів бюджетування — виконавців за публічні кошти.

Розподіл українських бюджетів на складники, частина яких має назву «фондів», був запроваджений у контексті бюджетної консолідації та обговорення проєктів бюджетів на основі показників фінансової безпеки (граничних розмірів дефіциту, державного боргу). Відповідно, розподіл бюджетів в Україні на загальний фонд, спеціальний фонд та бюджет розвитку не забезпечив належного управлінського середньострокового підходу до результатів бюджетування — бюджетна система щороку виконувалася як зведений бюджет усієї країни. Роль суб'єктів бюджетування у власному управлінні коштами заради результатів, тим більше на середньострокову перспективу, обмежувалася існуючим бюджетним менеджментом та відповідним йому бюджетним обліком щорічного зведеного бюджету. Бюджети створювалися щорічно і могли відображати значний перегляд попередніх бюджетних призначень. Навіть упровадження трирічної Бюджетної декларації із змінами у Бюджетний кодекс України у 2018 році передбачає повне переукладання (складання нової трирічної декларації щороку) і перезатвердження її (п. 7 ст. 33 БКУ у редакції 01.01.2025 року).

Використання системи програмних документів у вигляді стратегій та загальнодержавних програм не втілили до кінця побудову і урахування при бюджетуванні системи «планування-програмування-бюджетування» (ППБ), яка лягла у основу «програмно-цільового методу» у бюджетному процесі. Програмно-цільовий метод в Україні, у продовження практики єдиного бюджетування на базі зведеного бюджету, обов'язковий для всіх видатків з бюджетів бюджетної системи України (ст. 20 БКУ). Нагадаємо, що у видатки бюджетів включені всі структурні елементи з отримання власних доходів суб'єктами бюджетування та цільові фонди, за винятком Пенсійного фонду України. Систему ППБ вкрай складно реалізувати ефективно до всіх видатків бюджетів, тим більше у країні, як прагне до зменшення державної частки в економіці та реформує управління продуктивністю підприємств та інших суб'єктів господарювання (наприклад, агентств, комітетів, комісій тощо) державного та комунального сектору.

У огляді ОЕСР станом на 2021 р. мова йде знову про обмеження ефективності в управлінні державними підприємствами, які притаманні українському законодавству, у прагненні забезпечення контролю за використанням бюджетних коштів на рівні центральної влади: розбіжності в підходах до управління та конфлікти цілей для окремих державних підприємств, незрозуміла роль відповідних суб'єктів здійснення державної власності. «Одночасне виконання міністерствами та іншими державними установами функції власника, суб'єкта формування політики та регулятора є додатковим джерелом конфлікту інтересів» [72, с. 257].

Загальне централізоване програмування бюджетних видатків як додаткове структурування бюджетів на основі такого ж централізованого стратегування значно обмежує суб'єктність виконавців України, у порівнянні із публічними одиницями країн Заходу, у забезпеченні власної спроможності та ефективності досягнення результатів політик. Управління результатом буде не довершеним не лише через відсутність обґрунтування у стратегіях, на яке нерідко звертають увагу науковці, а через велику агентську проблему малих повноважень держави до примусу приватних агентів для отриманих бажаних владі результатів. Узгоджена система програм, що остаточно затверджується після, а не до формування бюджетних призначень, може бути спрямована лише на регуляторні кроки, які не забезпечують гнучкої адаптації виконавців під час діяльності задля отримання результатів.

На прикладі попередньо показаних структур бюджетів Великобританії та Нідерландів можна побачити, що підходи поділу видатків бюджетних одиниць на поточні і капітальні, і обслуговування окремих рахунків публічних одиниць із власними доходами в Україні використовуються одночасно. При цьому поділ для більш адаптованого управління, за якими виокремлюються ці частини у бюджетуванні безпосередніх виконавців у країнах Заходу, в Україні унаслідок концентрації на зведеній бюджетній системі при виконанні бюджетів трансформовано у поділ видатків безпосередньо бюджетних фондів на поточні і капітальні, разом із включенням власних доходів у повноваження бюджетних установ, які обслуговуються кошторисом.

Мусимо підкреслити, настільки базисне кошторисне виконання (ст. 2 п. 30 Бюджетного кодексу України) зведеної бюджетної системи викривлює поняття ефективності бюджетних та публічних одиниць. На першому місці вимог до суб'єктів бюджетування є пошук резерву у скороченнях бюджетних видатків, тобто ефективність прирівнюється до економії, що закріплено у Бюджетному кодексі України (п.6 ст. 7). Тенденції такого структурування зробили неможливим деклароване розмежування тривалих проєктів розвитку та поточних витрат, оскільки показники бюджету переглядалися щороку, і залежали від політичних пріоритетів та впливу криз. Поточні витрати витісняли інші програми, зокрема державні інвестиції, що відповідало світовому досвіду країн без сталого економічного зростання [73, 74].

Відповідно, необхідно розглянути призначення суб'єктів бюджетування у забезпеченні результативності та ефективності використання публічних коштів, що реалізується через різні умови організації діяльності, з урахуванням їхніх ролей, завдань і очікуваних результатів.

Поява і розвиток бюджетних одиниць як суб'єктів бюджетування, що повністю утримуються за бюджетні кошти, обумовлена потребою у професійному управлінні в першу чергу витрачанням акумульованих у суспільства публічних фінансових ресурсів. Необхідність професійності управління набуває більшого значення одночасно із розширенням сектору відповідальності Уряду, розширенням переліку та обсягу його повноважень, зокрема після Другої Світової війни. Для посилення ефективності публічного сектору при бюджетуванні розвинулося укладання контрактів між розпорядниками бюджетних коштів та суб'єктами приватно-

го сектору на виконання державних замовлень із виробництва товарів та публічних послуг на засадах конкуренції і пошуку більшій ефективності використання публічних коштів.

Разом з тим збільшення політичних запитів на фінансове забезпечення викликало необхідність зменшення фіскального навантаження на суспільство, яке є наслідком розширення повноважень Уряду та бажань представників Парламенту догодити своїм виборцям, перерозподіляючи кошти бюджетів та цільових публічних позабюджетних фондів. Таким чином більшість розвинених країн будують мережу розпорядників бюджетних коштів, які відповідають кожен за свою частину реалізації державної політики у межах міжнародної класифікації функцій Уряду. їхні запити та ініціативи для заходів державної політики лягають у основу національних та місцевих бюджетних планів. загальна координація бюджетів стосується переважно бюджетної безпеки, що оцінюється індикаторами дефіциту, боргу тощо. Обґрунтування результатів використання коштів з допомогою середньострокових інструментів управління забезпеченням результативності державної політики для суспільного добробуту стало вирішальним критерієм інженерії результатів у бюджетуванні.

Наведемо систематизацію умов створення та призначення бюджетних одиниць у табл. 1.2.

Таблиця 1.2

**СВІТОВИЙ ДОСВІД ВИКОРИСТАННЯ
БЮДЖЕТНИХ ОДИНИЦЬ ПРИ БЮДЖЕТУВАННІ**

№ з/п	Назва бюджетної одиниці	Призначення бюджетної одиниці
1	Державний орган (Public body)	Утворюються державою з конкретною метою задоволення суспільних потреб та не мають промислового чи комерційного характеру; мають правосуб'єктність; фінансуються переважно державою, регіональними чи місцевими органами влади чи іншими органами у площині публічного права (законодавство Норвегії, законодавство Великобританії). Утворення, які мають спеціальне призначення і виконують підтримуючі та стабілізуючі завдання: суди, виконавча влада без законодавчої ініціативи нижче за статусом, ніж Міністерства, національні банки тощо.

Закінчення табл. 1.2

№ з/п	Назва бюджетної одиниці	Призначення бюджетної одиниці
2	Центральний бюджетний орган (Central Budget Authority)	Бюджетний адміністратор. Згідно із визначенням з аналітичного паперу бібліотеки ОЕСД, це бюджетний орган, що керує бюджетним процесом відповідно до стратегічних цілей уряду та забезпечує дотримання процедур формування та виконання бюджету.
3	Бюджетний підрозділ (Budget Unit), що працює з бюджетним призначенням	Бюджетний відділ, як загальний координатор бюджетного контролю, постійно відстежує, переглядає та затверджує витрати, здійснені за асигнуваннями. Термін «Бюджетне призначення» має також значення Budgetary authority. У законодавстві США це дозвіл від Конгресу для Агенції витратити певну суму коштів.
4	Державні інституції (на прикладі законодавства ЄС)	Утворення, які мають законодавчу ініціативу і вирішують питання з управління, вони створюють і визначають напрями загальної політики країни. До них стосуються федеральні Ради, Парламент.

Джерело: складено автором

Гілки влади засновують бюджетні одиниці як частину системи влади, що допомагає реалізувати владні повноваження та забезпечує професійну реалізацію діяльності. Опорні бюджетні одиниці у системі виконавчої влади називаються лінійними міністерствами, або такими, що провадять політики і регуляції за певними сферами діяльності, івмагаючи залучення професійних виконавців і витрачання заради цього публічних коштів. У місцевій влади це — галузеві підрозділи, що також професійно здійснюють політику у певній сфері на місцях та організовують бюджетування щодо її фінансового забезпечення.

Розвиток політичної складової в умовах демократії, що передбачає виборчі цикли та ймовірність переобрання політиків, відокремлює професійних політиків від професіональних державних службовців бюджетних одиниць. Бюджетні одиниці виступають як складові сталої реалізації пропонованої виборними політиками державної та місцевої політики з використанням бюджетних фінансових ресурсів. Бюджетні одиниці не прагнуть отримувати власні доходи, оскільки їхніми завданнями це і не передбачено. Хоча центральний бюджетний орган (далі — ЦБО) ініціює про-

цес формування бюджету, макроекономічні оцінки можуть розроблятися іншими суб'єктами в публічному секторі. Очікування суспільства від фахівців бюджетних одиниць полягають у цільовому та результативному витрачанні ними бюджетних коштів на реалізацію передбаченої законодавством діяльності.

Якщо ЦБО контролює загальні видатки шляхом встановлення та дотримання лімітів витрат, то лінійні міністерства беруть на себе значно більшу відповідальність за розподіл ресурсів. Таке делегування повноважень вимагає тісної співпраці між цими двома сторонами: лінійні міністерства, маючи кращі знання щодо оперативних питань своїх сферах, де їхні працівники є професіоналами, визначають найбільш ефективний розподіл ресурсів. Але хоча міністерства професійні у своїй сфері політики, їхні фахівці з планування та обліку можуть потребувати консультаційної та технічної підтримки з боку ЦБО для розуміння того, як розвиватиметься фінансування програм у часі, а також для розробки прогнозів витрат.

ЦБО може бути розташовано в одному директораті (департаменті) міністерства, як правило, у бюджетному департаменті, як це має місце в Австрії, Естонії, Фінляндії, Франції, Нідерландах, Словенії, Іспанії та Швеції, або в межах кількох департаментів Міністерства фінансів. Норвегія розділила ЦБО між Департаментом бюджету та Департаментом економіки. У Польщі ЦБО склався з п'яти департаментів Міністерства фінансів. Три країни ОЕСР розділили ЦБО між міністерствами: Австралія розділила ЦБО між Міністерством фінансів і Департаментом фінансів і дерегуляції, Канада розділила ЦБО між Департаментом фінансів і Секретаріатом Ради казначейства, а Ірландія розділила ЦБО між Міністерством фінансів і Департаментом державних витрат і реформ. ЦБО в Бельгії знаходиться у Федеральній державній службі контролю за бюджетом і управлінням, тоді як у США ЦБО розміщено в Офісі президента.

Не менш важливими суб'єктами бюджетування є окремі персоналії політиків та держслужбовців, що працюють (знаходяться на посадах) у визначених бюджетних одиницях. У більшості країн ОЕСР головою ЦБО є старший державний службовець, тобто державний службовець, який зазвичай залишається на цій посаді, коли відбувається зміна уряду. З іншого боку, у Чилі, Греції, Угорщині, Італії, Кореї, Мексиці, Польщі, Словацькій Республіці, Іспанії, Великій Британії та Сполучених Штатах голова ЦБО є політичним призначенцем, тобто особою, яка зазвичай не залишається на цій посаді, коли відбувається зміна уряду. У Данії немає чітко

визначеного ЦБО в Міністерстві фінансів, тому немає такого голови ЦБО, крім Міністра фінансів і Постійного секретаря.

Підсумуємо, що ЦБО є бюджетним адміністратором у демократичних країнах, зокрема з досвіду країн ОЕСР, що встановлює бюджетні правила, слідує за їхнім виконанням та адмініструє середньострокову фінансову політику. Голова та посадовці ЦБО виконують різноманітні завдання щодо бюджетного процесу. Найпоширенішими обов'язками ЦБО є підготовка бюджетного циркуляру (сукупності законодавства про наступний бюджет), розробка пропозиції виконавчого бюджету, переговори з галузевими міністерствами, підготовка додаткових бюджетів, визначення граничних розмірів для галузевих/лінійних міністерств, а також підготовка звітів за півроку та кінець року. Деякі завдання, як правило, є спільною відповідальністю з іншими установами чи агентствами (державними чи приватними), як-от методологія фінансальних прогнозів, моніторинг ефективності галузевих/лінійних міністерств і комунікація з громадськістю.

Обмін інформацією про потреби у бюджетних видатках на наступні роки є умовою інженерії результатів у бюджетуванні. Бюджетування за принципом руху інформації «згори-вниз» стало суттєвим переорієнтуванням бюджетного процесу для посилення фінансової дисципліни розпорядниками коштів порівняно з більш традиційним підходом формування інформаційних впливів на показники «знизу-вгору». Бюджетування «знизу-вгору» є наслідком реактивних процесів, зокрема при формуванні бюджетного процесу у США, і орієнтоване на бажані розпорядниками коштів бюджетні витрати. Бюджетування «знизу-вгору» не встановлює попередніх обмежень щодо запитів лінійних міністерств — розпорядників коштів; загальний рівень видатків визначається як сума індивідуальних бюджетних асигнувань і залишається невідомим до завершального етапу підготовки бюджету. Деталізовані асигнування, характерні для такого підходу, сприяють відомчій прив'язаності до створення і утримання програм, середньостроковий характер яких ускладнював перерозподіл ресурсів відповідно до нових політичних пріоритетів, які могли виникнути при зміні складу Парламенту і влади у новому політичному циклі. Бюджетування «згори-вниз», навпаки, має стимулювати спільну відповідальність лінійних міністерств за фінансові рамки їхніх пропозицій щодо показників бюджетів та створювати можливості для перерозподілу ресурсів відповідно до зміни пріоритетів державної політики унаслідок нових цілей та/або зміни економічних умов [75, с. 50].

Делегування повноважень бюджетним одиницям та розвиток демократичного контролю стали причиною того, що бюджетний процес перестав бути суто диктатом одного представника влади — контроль над бюджетом передався представницькій владі, що забезпечувало більш широке включення громадськості у прийняття рішень. Законодавча влада, через спеціально створені комітети, встановлює нормативно-правову базу для проведення бюджетних операцій, що гарантує підзвітність і прозорість усіх учасників бюджетування. Залежність представницької влади від виборів, під час створення законів обумовлює підвищення підзвітності і відповідальності політиків за суспільно значимі результати управління коштами, які акумулюються у суспільства.

Для інжинірингу та координації очікуваних результатів у США президент щорічно подає бюджетну пропозицію, яка розглядається і коригується Конгресом. Бюджетна пропозиція опрацьовується представницькою владою (Конгресом) та, у випадку узгодження, затверджується до виконання. Виконавці з числа бюджетних одиниць та публічних одиниць отримують свої бюджетні призначення, упродовж бюджетного року вибираючи їх у формі бюджетних асигнувань — перерахунку бюджетних коштів на рахунки виконавців у сумі, що не перевищує бюджетне призначення.

У затвердженні та використанні бюджетних призначень згідно із наданим обґрунтуванням необхідних заходів у рамках державної політики важливу роль відіграють як законодавчі органи, так і незалежні від впливу окремих міністерств чи депутатів аудиторські служби (наприклад, Government Accountability Office), що забезпечують контроль за витратами та ефективність використання бюджетних коштів згідно із запланованими результатами. Така система сприяє залученню фахівців з різних сфер, які через делеговані повноваження реалізують відповідні політики з використанням сучасних методів управління, таким чином обґрунтовуючи свої бюджетні пропозиції та майбутні бюджетні повноваження. Інжиніринг полягає у оцінці та підтримці доцільності розподілу повноважень саме між обраними виконавцями, виходячи із їхньої спроможності досягти результату. Наголошуємо, що бюджетування у США є вдалим прикладом для успішного використання таких суб'єктів бюджетування, як публічні одиниці — уповноважені спроможні виконавці з приватного сектору та квазіпублічного сектору, з якими суспільство укладає угоду.

Основною відмінністю публічних одиниць від бюджетних одиниць у публічному секторі є розвинуте мікробюджетування

для їхніх мереж та можливість самостійно організовувати або залучати із приватного сектору виконавців, що допомагають публічним одиницям результативно витрачати кошти на виробництво суспільних товарів і послуг. Публічні одиниці відповідальні та мають автономність у прийнятті рішень щодо коштів, якими вони розпоряджаються. Публічні одиниці, яким суспільство делегує повноваження, можуть як заробляти кошти самостійно, надаючи суспільству платні послуги та продукти, так і робити запити у бюджети та інші цільові фонди, що сформовані із публічних фінансових ресурсів. Відповідно, кошти, якими розпоряджаються та які можуть заробляти публічні одиниці — це публічні фінансові ресурси. Однак, мікробюджетування публічних одиниць полягає у визначенні ними самостійно джерел та пропорцій при зароблянні чи акумуляції коштів у межах законодавства, а також у визначенні способів та напрямків витрачання цих коштів з метою задоволення потреби суспільства у суспільно значимих продуктах. Тобто публічні одиниці самостійно виконують інжиніринг своїх результатів у рамках запитів на них від політик влади.

Суспільно значимі продукти — це товари, послуги або результати діяльності, які мають ключове значення для суспільства та забезпечуються (або підтримуються) державою через механізми бюджетного фінансування. Суспільно значимі товари та послуги особливо важливі у періоди криз та розвитку [76]. Вони спрямовані на задоволення колективних потреб громадян, підтримку соціальної стабільності та економічного розвитку. До суспільно значимих продуктів, якими суспільство повинні забезпечити суб'єкти бюджетування з 1950-х років, відносяться: а) освіта (державні школи, університети, освітні гранти); б) охорона здоров'я (державні лікарні, програми вакцинації, медичне страхування для незахищених верств населення); в) громадська безпека (діяльність поліції, рятувальних служб, програми з протидії надзвичайним ситуаціям); г) забезпечення та розвиток суспільної інфраструктури (дороги, мости, громадський транспорт); д) соціальний захист (пенсії, субсидії, допомога малозабезпеченим); е) забезпечення охорони навколишнього природного середовища (утилізація відходів, збереження біорізноманіття, підтримка національних парків); є) доступ до незамінних ресурсів спільного користування (чисті вода та повітря, доступ до безпечного середовища, регуляція можливості використовувати природні багатства).

Суб'єкти бюджетування виступають не лише розпорядниками призначеної їм частини публічних фінансових ресурсів, а й від-

повідальними за створення суспільно значимих продуктів, які забезпечують добробут громадян. Українське бюджетування не є винятком. Зв'язок суспільно значимих продуктів із суб'єктами бюджетування полягає у тому, що суб'єкти бюджетування в термінології української науки — це органи державної влади, місцеві адміністрації, бюджетні установи та інші організації, які отримують бюджетні кошти та несуть відповідальність за їх використання. Вони забезпечують інженерію створення і розповсюдження суспільно значимих продуктів через вибір реалізації державної політики у своїй сфері відповідальності, виборі та обґрунтуванні пріоритетів витрачання бюджетних коштів та коштів цільових фондів публічних фінансових ресурсів.

Список використаної літератури до розділу 1

1. Gibran, J. M., & Sekwat, A. (2009). Continuing the search for a theory of public budgeting. *Journal of public budgeting, accounting & financial management*, 21(4), 617-644. DOI: 10.1108/JPBAFM-21-04-2009-B005
2. Sutherland, C. H. V. (1945). Aerarium and Fiscus during the early Empire. *The American Journal of Philology*, 66(2), 151-170.
3. Flesher, D. L. & Flesher, T. K. (1979) «Short History Of Budgeting.» *Woman C.P.A.*, 41 (1), Article 4.
4. Anderson, L., Ostrom, A. L., Corus, C., Fisk, R. P., Gallan, A. S., Giraldo, M., Mende M., Mulder M., Rayburn S. W., Rosenbaum M. S., Shirahada K., & Williams, J. D. (2013). Transformative service research: An agenda for the future. *Journal of Business Research*, 66(8), 1203-1210. <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2012.08.013>
5. Rubin, I. S. (2019). *The politics of public budgeting: Getting and spending, borrowing and balancing*: CQ Press.
6. Caiden, N., & Wildavsky, A. B. (1980). *Planning and budgeting in poor countries*. Transaction Publishers.
7. Khan, A. (2024). *Fundamentals of public budgeting and finance*. Springer Nature.
8. Schick, A. (1998). A contemporary approach to public expenditure management. *World Bank Institute*, 68(1), 2-11.
9. Schick, A. (1988). Micro-budgetary adaptations to fiscal stress in industrialized democracies. *Public Administration Review*, 523-533.
10. Dincecco, M. (2011). *Political transformations and public finances: Europe, 1650-1913*. Cambridge University Press.
11. Harling, P., & Mandler, P. (1993). From «fiscal-military» state to laissez-faire state, 1760-1850. *Journal of British Studies*, 32(1), 44-70.
12. Barr, N. (2020). *Economics of the welfare state*. USA: Oxford University Press.

13. Федосов, В., Опарін, В., & Львовчкін, С. (2002) *Фінансова реструктуризація в Україні: проблеми і напрями: Монографія*. К.: КНЕУ.
14. Боднарчук, Т., & Свідер, О. (2023). Політико-економічна доктрина формування національної економіки: з історії розвитку німецької держави. *Економіка та суспільство*, (50). Retrieved from <https://economyandsociety.in.ua/index.php/journal/article/download/2345/2266> (assessed 29.01.2026)
15. Covaleski, M. A., Evans III, J. H., Luft, J. L., & Shields, M. D. (2003). Budgeting research: three theoretical perspectives and criteria for selective integration. *Journal of Management accounting research*, 15(1), 3-49.
16. Flynn, S. *Public budgeting*. EBSCO Knowledge Advantage. Retrieved from <https://www.ebsco.com/research-starters/business-and-management/public-budgeting> (assessed 21.01.2026)
17. Diamond, M. J. (2003). *From program to performance budgeting: The challenge for emerging market economies*. International Monetary Fund.
18. Mutiganda, J. C. (2013). Budgetary governance and accountability in public sector organisations: An institutional and critical realism approach. *Critical Perspectives on Accounting*, 24(7-8), 518-531.
19. Bös, D., Rose, M., & Seidl, C. (Eds.). (2012). *Welfare and Efficiency in Public Economics*. Springer Science & Business Media.
20. Horton, M., & El-Ganainy, A. (2012). Fiscal policy: taking and giving away. Finance and Development, International Monetary Fund. Retrieved from <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/basics/fiscpol.htm> (assessed 12.01.2026).
21. Li, J., Warchold, A., & Pradhan, P. (2025). Revisiting social foundations and well-being indicators for sustainability: Insights from a systematic literature review. *Ecological Indicators*, 178, 113890.
22. Kubiszewski, I., Costanza, R., Eastoe, J., Lu, T., Mulder, K., Hernandez, G. P. Benczûr & Dixon-Dectève, S. (2025). Building consensus on societal wellbeing: a semantic synthesis of indicators to move beyond GDP. *Ecological Indicators*, 178, 114076.
23. D'Adamo, I., Della Sciucca, M., Gastaldi, M., & Lupi, B. (2025). Indicator Assessment of Sustainable Development Goals: A Global Perspective. *Sustainability*, 17(18), 8259.
24. Smith, A. (1776). *An Inquiry Into the Nature and Causes of the Wealth of Nations* (Cannan ed.), vol. 2. Methuen.
25. Malmendier, U. (2009). Law and Finance «at the Origin». *Journal of Economic Literature*, 47(4), 1076-1108.
26. Dodgson, M., Gann, D., Wladawsky-Berger, I., Sultan, N., & George, G. (2015). Managing digital money. *Academy of management journal*, 58(2), 325-333.
27. Рязанова, Н. С., & Федосов, В. М. (2020) Фінанси як вихідна детермінанта процесу реалізації енергоінформаційної сутності вартості. *Фінанси України*, (4), 52-63.

28. Zhyber, T., Pyslytsya, A., Zavystovska, H., Tymchenko, O., & Shchur, R. (2024). Data-Driven Public Budgeting: Business Management Approach and Analytics Methods Algorithmization. In *Data-Centric Business and Applications: Modern Trends in Financial and Innovation Data Processes 2023. Volume 2* (pp. 89-124). Cham: Springer Nature Switzerland.
29. Valle-Cruz, D., Fernandez-Cortez, V., & Gil-Garcia, J. R. (2022). From E-budgeting to smart budgeting: Exploring the potential of artificial intelligence in government decision-making for resource allocation. *Government Information Quarterly*, 39(2), 101644.
30. Smelser, N. J., & Baltes, P. B. (Eds.). (2001). *International encyclopedia of the social & behavioral sciences* (Vol. 11). Amsterdam: Elsevier.
31. Douglas, S., & Overmans, T. (2020). Public value budgeting: propositions for the future of budgeting. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 32(4), 623-637.
32. OECD. OECD Well-being Data Monitor. Retrieved from <https://www.oecd.org/en/data/tools/well-being-data-monitor/current-well-being.html> (assessed 30.01.2026)
33. Iwasaki, M. (2023). Social preferences and well-being: theory and evidence. *Humanities and Social Sciences Communications*, 10(1), 1-13.
34. Жибер, Т. В., & Тимченко, О. М. (2023) Концептуалізація бюджетування в парадигмі інституціоналізму. *Фінанси України*. 8. 113-128
35. Жуленьова, О. В. (2023). Системи соціальних індикаторів вивчення економічних змін суспільного життя: важливість поєднання об'єктивних та суб'єктивних індикаторів. *Вісник НТУУ «КПІ» Політологія. Соціологія. Право*, (4 (60)), 14-20.
36. Ho, A. T. K., Shen, C., & Xu, Y. (2023). In search of public values in performance budgeting studies. *Public Administration Review*, 83(6), 1528-1541.
37. Mullins, J., Linehan, M., & Walsh, J. S. (2001). People-centred management policies: a new approach in the Irish public service. *Journal of European Industrial Training*, 25(2/3/4), 116-125.
38. Haque, M. S. (2001). The diminishing publicness of public service under the current mode of governance. *Public administration review*, 61(1), 65-82.
39. Б'юкенен, Дж. М., & Масгрейв, Р. А. (2004) *Суспільні фінанси і суспільний вибір: два протилежних бачення держави*; пер. з англ. А. Іщенка. К.: Вид. дім «Києво-Могилянська академія».
40. Shah, A., editor (2003), *Ensuring Accountability When There Is No Bottom Line*, Vol. 1 of *Handbook on Public Sector Performance Reviews*. Washington D.C.: The World Bank.
41. Weber, M. (2009). *The theory of social and economic organization*. Simon and Schuster.
42. Beaudry, P., Galizia, D., & Portier, F. (2018). Reconciling Hayek's and Keynes' views of recessions. *The Review of Economic Studies*, 85(1), 119-156.
43. Чугунов, І.Я., & Макогон, В.Д. (2016) Бюджетна політика в умовах економічних перетворень. *Економічний часопис-XXI*. 3-4 (2). 66-69.

44. Minouche, Sh. *What we owe each other: A New Social Contract for a Better Society*. Princeton University Press. 2021. 256 p.
45. Drăgulin, B., Ștefan, V., Tăbîrcă, A. I., Șcheau, M. C., Radu, V., & Munteanu, V. (2025). AI-Driven Models for Forecasting Public Expenditures in the Digital Era. *Electronics*, 14(20), 4047.
46. Azmi, S. K., Vethachalam, S., & Karamchand, G. (2025) Predictive Analytics for National Budgeting and Expenditure: Leveraging AI/ML on the PFMS 2.0 Data Ecosystem. *Journal of Information Systems Engineering and Management*, 10 (55s).
47. Krynytsia, S., Gordey, O., Kovalenko, Y., Dankevych, A., & Boldov, A. (2024). Leveraging big data technologies for enhanced public participation in public financial management. *Financial and credit activity problems of theory and practice*, 3(56), 186-203.
48. Ibitoye, A. D., Bolade, A. F., Onibonje, J. F., Dagunduro, M. E., Afolalu, S. A., & Odusina-Onaivi, A. L. (2025). Artificial Intelligence in Public Finance Management: Predictive Analytics for Policy Decision-Making and Resource Allocation. *NIPES JSTR special issue*, 7(2), 3037-3044.
49. Жибер, Т. В. (2024). *Принципи та технології бюджетування у публічних фінансах*. Дисертація доктора економічних наук. КНЕУ.
50. Чугунов, І. Я. (2008). Інституційна архітектура бюджетної системи. *Фінанси України*, (11), 3-10.
51. Wallis, J. J. (2000). American government finance in the long run: 1790 to 1990. *Journal of Economic Perspectives*, 14(1), 61-82.
52. Rubin, I. S. (1993). Who Invented Budgeting in the United States? *Public Administration Review*, 53(5), 438.
53. Foreman, P. The transfer of accounting technology: a study of the Commonwealth of Australia government factories, 1910-1916. *Accounting History*. 2001. № 6(1). P. 31-59.
54. Allen, R., Hemming, R., & Potter, B. H. (Eds.). (2013). *The international handbook of public financial management*. London: Palgrave macmillan. 881 p.
55. Іршак, О., Фалюта, А., & Іршак, І. (2024). Теоретичні засади бюджетного менеджменту. *Економічний простір*, (191), 379-383.
56. Молдован, О. (2011) «Щодо шляхів забезпечення оптимального розподілу фінансових ресурсів в бюджетній системі України». Аналітична записка. НІСД. Retrieved from <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/ekonomika/schodo-shlyakhiv-zabezpechennya-optimalnogo-rozpodilu-finansovikh-resursiv> (assessed 05.11.2025)
57. OECD (2025), *Government at a Glance 2025*, OECD Publishing, Paris. URL: https://www.oecd.org/en/publications/government-at-a-glance-2025_0efd0bcd-en.html (assessed 15.01.2026)
58. HM Treasury (2020). *Consolidated Budgeting Guidance: 2020-21*. Retrieved from <https://www.gov.uk/government/publications/consolidated-budgeting-guidance-2020-to-2021> (assessed 15.01.2026)

59. Vierke, H., & Masselink, M. (2017). *The Dutch budgetary framework and the European fiscal rules* (No. 027). Directorate General Economic and Financial Affairs (DG ECFIN), European Commission.

60. Tweede Kamer. From Prince's Day to Accountability Day. Retrieved from <https://www.houseofrepresentatives.nl/how-parliament-works/princes-day-accountability-day> (assessed 12.02.2025)

61. Central Government of the Netherlands. Budget memorandum, tax plan, budgets and related documents. Retrieved from <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/prinsjesdag/miljoenennota-en-andere-officiële-stukken> (assessed 12.02.2025)

62. Musgrave, R. A. (1971). Economics of fiscal federalism. *Nebraska Journal of Economics and Business*, 3-13.

63. Oates, W. E. (1999). An essay on fiscal federalism. *Journal of economic literature*, 37(3), 1120-1149.

64. Луніна, І.О. (2000) *Державні фінанси України у перехідний період*. Харків: Форт.

65. Єфименко, Т. І. (2002). *Механізм перерозподілу фінансових ресурсів як важіль визначення податкового потенціалу: Монографія*. Дніпропетровськ: Видавництво ДУЕП.

66. Опарін, В. М. (2005). *Фінансова система України (теоретико-методологічні аспекти): Монографія*. К.: КНЕУ.

67. Закон України (1997). Про місцеве самоврядування в Україні. *Відомості Верховної Ради України*, 24, 170.

68. Постанова ВРУ (1996). Про структуру бюджетної класифікації України» від 12.07.1996 р. *Відомості Верховної Ради України*, (42).

69. Закон України (1995). Про бюджетну систему України. *Відомості Верховної Ради України*, (26), 589-612.

70. Бюджетний кодекс України (2001) Закон України, *Відомості Верховної Ради України*, (37-38), 189

71. Бюджетний кодекс України (2010) Закон України, *Відомості Верховної Ради України* (50-51), 572

72. ОЕСР (2021). Огляд ОЕСР корпоративного управління державних підприємств: Україна. Retrieved from <http://www.oecd.org/corporate/soe-review-ukraine.htm> (assessed 15.02.2025)

73. Crawford, R., Emmerson, C., & Tetlow, G. (2009). *A Survey of Public Spending in the UK*. IFS Briefing Note BN43. London, United Kingdom: Institute for Fiscal Studies.

74. Світовий Банк (2015) Україна: «Бюджетна реформа задля стабільності та зростання». Аналітична записка. *Balkans Poverty Reduction Forum: Advancing National Strategies*. 29 квітня 2015 року. Retrieved from <https://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/eca/ukraine/ua-focus-april-2015-ua.pdf> (assessed 15.02.2025)

75. OECD. (2014). *Budgeting practices and procedures in OECD countries*. Paris: OECD Publishing.

76. Banerjee, A., Iyer, L., & Somanathan, R. (2007). Public action for public goods. *Handbook of development economics*, 4, 3117-3154.

РОЗДІЛ 2

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФІСКАЛЬНОЇ СТІЙКОСТІ ЗА ДОПОМОГОЮ РИЗИК- ОРІЄНТОВАНОГО ПІДХОДУ ДО БЮДЖЕТУВАННЯ В УМОВАХ НЕВИЗНАЧЕНОСТІ

2.1 Середньострокова фінансова політика в системі управління публічними фінансами

Середньострокова фінансова політика в системі управління публічними фінансами в сучасних умовах перестає бути суто технікою багаторічного прогнозування й набуває ознак інституціонального механізму міжчасового узгодження державних рішень. Така зміна не є стилістичною або термінологічною: після глобальної фінансової кризи, пандемії COVID-19, енергетичних та інфляційних шоків, воєнних конфліктів і прискорення кліматичних ризиків саме річний бюджет виявився занадто коротким горизонтом для прийняття рішень про борг, дефіцит, державні гарантії, резерви та бюджетні пріоритети. Міжнародний валютний фонд визначає середньострокову фінансову рамку (MTFF, Medium-Term Fiscal Framework) як сукупність інституційних домовленостей щодо пріоритезації, подання, звітування та управління доходами, видатками, балансом і боргом, як правило, на горизонті від трьох до п'яти років [1]; Світовий банк, узагальнюючи постпандемічний досвід, підкреслює, що середньострокові рамки не зруйнувалися під тиском шоків, а зберегли практичну цінність саме там, де були не формально запроваджені, а змістовно вбудовані в процес бюджетування [2]; OECD, своєю чергою, пов'язує зростання значущості якісних бюджетних інституцій із поєднанням боргового тиску, старіння населення, технологічних трансформацій і нових безпекових витрат [3].

У цьому контексті доцільно відійти від вузького трактування середньострокової фінансової політики як допоміжного прогнозного додатка до закону про бюджет. У межах цього дослідження її пропонується визначати як інституціоналізований процес тран-

сяції міжчасової цілі боргової стійкості у щорічні бюджетні рішення через багаторічні макрофіскальні прогнози, агрегатні обмеження, процедури коригування, механізми публічної підзвітності та правила повернення до цільової траєкторії після шоків. За такого підходу середньострокова фіскальна політика посідає проміжне, але системоутворювальне місце між стратегічними цілями держави, борговою політикою, річним бюджетом, управлінням фіскальними ризиками та підсумковою звітністю. Її функція полягає не лише у зменшенні часової асиметрії між політичним циклом і міжчасовою бюджетною обмеженістю, а й у дисциплінуванні дискреції, не знищуючи при цьому антикризової гнучкості [1; 3].

Потреба в такому підході зумовлена внутрішніми вадами річного бюджетування. Світовий банк наголошує, що річний горизонт стимулює надмірну жорсткість і брак репріоритизації, дозволяє локальним короткостроковим інтересам домінувати над стратегічними і часто приховує повний міжчасовий ефект політичних рішень [2]. OECD конкретизує цю проблему через категорії багаторічних базових траєкторій і верхні межі видатків, установлених за підходом «згори вниз»: без багаторічних базових траєкторій уряд не бачить вартості інерції поточної політики, а без верхніх обмежень видатків втрачає здатність переводити загальні фіскальні цілі в керовані бюджетні параметри [3]. Тому середньострокова фіскальна політика є не стільки «надбудовою» над бюджетом, скільки засобом ліквідації короткозорості, притаманної бюджету як щорічному політичному документу.

Середньострокова фіскальна політика набуває повноцінного значення лише тоді, коли розглядається не ізольовано, а як структурний компонент ширшої системи управління публічними фінансами. У такій системі вона виконує функцію інституційного реле між стратегічними пріоритетами держави, річним бюджетним рішенням, борговою політикою, казначейським виконанням і підсумковою звітністю. Саме через середньострокову рамку відбувається переведення політичних намірів у параметри, придатні для бюджетної дисципліни: від стратегічної цілі до агрегатних обмежень, від макроекономічного припущення до бюджетної стелі, від оцінки ризику до коригувального механізму [3]. Таким чином середньострокова фіскальна політика не є лише «додатком» до річного бюджету; вона є інструментом, що забезпечує часову зв'язність усіх ключових рішень у сфері публічних фінансів. За відсутності такого зв'язку навіть формально якісна середньострокова рамка втрачає операційний зміст і перетворюється

на прогностичний документ без достатньої здатності впливати на реальний бюджетний вибір.

У світовому дискурсі щодо фінансової стійкості протягом останнього десятиліття відбулася важлива методологічна зміна. Якщо попередній етап спирався переважно на логіку засновану на правилах, де головною чеснотою вважалося жорстке числове обмеження дефіциту, боргу чи видатків, то сучасний етап дедалі більше спрямований на ризик-орієнтовані і шоко-витривалі конструкції. Це не означає відмову від правил як таких; навпаки, йдеться про перегляд їх місця в ширшій інституційній архітектурі. МВФ у 2025 р. прямо вказує, що кращі результати забезпечує не множинність правил, а їх поєднання з ризик-орієнтованим борговим якорем, попередньо визначеними механізмами корекції та сильними інституціями, включно з незалежним фінансовим наглядом і зв'язком між правилами, середньостроковою фінансовою рамкою (MTFF, Medium-Term Fiscal Framework) та річним бюджетом [5; 6]. Середньострокова фінансова рамка (MTFF) є інституційним механізмом узгодження річного бюджету з багаторічними цілями щодо дефіциту, боргу та фінансової стійкості. Саме з цієї позиції доцільно систематизувати домінуючі підходи до фінансової стійкості (табл. 2.1).

Зміна дослідницької оптики в цьому разі має не лише теоретичний, а й прикладний зміст. Якщо в межах ранньої парадигми держава оцінювалася переважно за здатністю не порушувати формальні числові межі, то в сучасній логіці вирішальним стає питання, чи здатна бюджетна система утримувати міжчасову послідовність рішень за умов неповної інформації, високої волатильності та появи нових типів шоків [3]. Саме тому середньострокова фінансова політика дедалі більше зміщується від нормативної простоти до інституційної надійності: успішно вважається не та рамка, що є найжорсткішою, а та, що мінімізує ймовірність руйнівного відхилення від стійкої траєкторії без втрати довіри до державної політики.

Подана систематизація дає підстави для двох висновків. По-перше, підхід логіки, заснованої на правилах не зникає, але втрачає монополію на пояснення й регулювання фінансової стійкості. По-друге, сучасна середньострокова фінансова політика дедалі більше поєднує функції правила, сценарію, інституції та комунікації. Це означає, що сам факт наявності фінансового правила не може розглядатися як достатній доказ стійкості.

ДОМІНАНТНІ ПІДХОДИ ДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФІСКАЛЬНОЇ СТІЙКОСТІ В УМОВАХ НЕВИЗНАЧЕНОСТІ

Підхід	Аналітичне ядро	Основний інструментальний фокус	Сильні сторони	Методологічні обмеження	Значення для сучасної середньострокової фінансової політики
Rule-based	Дисциплінування бюджетної політики через числові обмеження	Дефіцитні, боргові, видаткові, балансуєчі правила	Простота комунікації, сигнал для ринків, обмеження дефіцитного змінювання	Ризик проциклічності, формалізм, стимул до обхідних операцій, слабка чутливість до шоків	Зберігає значення як зовнішній каркас, але не може бути самодостатнім
Risk-based	Побудова політики навколо ймовірності відхилення від бажаної бюджетної траєкторії	Борговий ярмір, сценарії, стрес-тести, коригувальні механізми, оцінка ризиків	Краще врахування невизначеності, можливість гнучкого калібрування	Потребує якісних даних, інституційної спроможності й нагляду	Стає домінуючою логікою дизайну MTFF і фінансових правил
Resilience-based	Орієнтація на здатність бюджету витримувати шоки й повертатися до контрольованої траєкторії	Буфери, резерви, ковзні прогнози, адаптивні правила, механізми повернення	Посилення антикризової реакції з довірою до політики	Ризик надмірної дискреції без чітких процедур виходу з відхилення	Посилює кризову придатність середньострокової політики
Climate-sensitive / зелене бюджетування	Інтеграція кліматичних і екологічних наслідків у бюджетні рамки	Зелене маркування бюджетних видатків, кліматично скориговані прогнози, оцінка впливу на борг і баланс	Дає змогу врахувати повільні та накопичувані шоки, покращує стратегічну узгодженість	Небезпека формалізації без впливу на рішення, складність методик	Перетворює середньострокову фінансову політику на інструмент довгострокової стійкості

Джерело: складено автором за [1; 3; 5; 6; 11].

Показовими є результати дослідження К. Хрисантакопулоса та А. Тагкалакіса: на панелі з 86 розвинутих і ринків, що формуються, автори встановили, що запровадження фіскальних правил у середньостроковому періоді нерідко супроводжується послабленням первинного балансу; при цьому ефект є відчутнішим у країнах із ринками, що формуються, а більш жорсткі правові конструкції та багаторічні ліміти видатків змінюють силу цього ефекту [4]. Водночас, якщо борг високий, відсотковозростовий диференціал несприятливий, а фіскального зусилля недостатньо для стабілізації боргу, ті самі правила починають працювати як чинник обережнішої політики. Отже, ключова проблема полягає не в тому, «потрібні» чи «непотрібні» правила, а в тому, за якої конфігурації вони посилюють, а не імітують фіскальну стійкість.

У цьому полягає одна з ключових суперечностей сучасного фіскального управління. Числове правило є інституційно корисним доти, доки воно не підміняє собою змістовне судження про ризик, структуру боргу та природу шоку. Коли ж правило перетворюється на самодостатній критерій якості політики, бюджетна система починає втрачати здатність відрізнити тимчасове відступлення від траєкторії від структурного її руйнування [4]. Відтак середньострокова фіскальна політика повинна оцінюватися не лише за жорсткістю свого формального дизайну, а й за здатністю відрізнити допустиму адаптацію від ерозії фіскальної дисципліни [5].

Саме тут постає питання про архітектуру середньострокової фіскальної політики. У практичному вимірі вона не зводиться до документа на кілька років уперед. МВФ виокремлює чотири базові компоненти ефективної середньострокової фіскальної рамки (MTFF): макроекономічні та фіскальні проєкції, середньострокову фіскальну стратегію, верхню межу загальних видатків і оцінку фіскальних ризиків [1]. ОЕСР розвиває цю логіку на основі принципів чітко визначених фіскальних цілей, об'єктивних макрофіскальних припущень, багаторічних базових траєкторій видатків і верхніх меж видатків, установлених у межах підходу «згори вниз» [3]. У сукупності це означає, що середньострокова фіскальна політика є повноцінною частиною системи управління публічними фінансами лише тоді, коли вона зв'язує між собою стратегічну мету, макропрогноз, бюджетні стелі, боргову політику, річний бюджет і процедури перегляду рішень (рис. 2.1). Без такого зв'язку вона перетворюється на опис намірів без операційної сили.

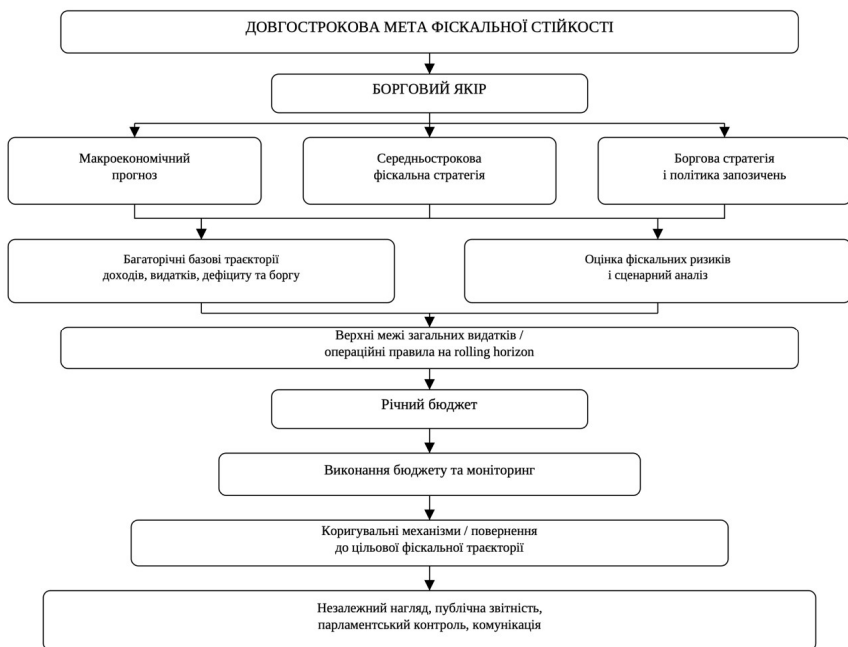


Рис. 2.1. Архітектура ризик-орієнтованої середньострокової фінансискої політики

Джерело: складено автором

У цій схемі принциповим є не перелік елементів, а порядок їх підпорядкування. Первинною має бути не поточна бюджетна заявка, а міжчасова боргова мета; не разові видаткові компроміси, а послідовність «якір — прогноз — стелі — бюджет — моніторинг — корекція» [1; 3; 5]. Така логіка зменшує ризик, що середньострокова політика буде поглинута щорічними переговорами між головними розпорядниками, і водночас дає змогу адаптуватися до шоків без втрати загальної траєкторії.

Звідси впливає перший базовий елемент сучасної середньострокової політики — борговий якір. Його значення полягає в тому, що саме борг, а не дефіцит сам по собі, найкраще виконує роль міжчасового індикатора фінансискої стійкості. Дефіцит є потоковою величиною, чутливою до циклу, одноразових операцій і класифікаційних рішень; натомість борг акумулює наслідки попередніх бюджетних рішень, процентної динаміки, курсових змін, позабюджетних операцій і матеріалізації умовних зобов'язань. У Staff Discussion

Note MBФ 2025 борговий якір прямо подається як центр ризик-орієнтованих фіскальних рамок, що має калібруватися з огляду на здатність країни нести борг, структуру ризиків, вартість фінансування та потребу в інвестиціях [5]. OECD доповнює цю позицію тим, що чіткі фіскальні цілі мають бути переведені в середньострокову бюджетну рамку і остаточно затверджені бюджетні асигнування, інакше вони не створюють кредитоспроможного та політично значущого обмеження [3]. Отже, борговий якір є не абстрактною нормою, а відправною точкою для побудови всіх інших параметрів середньострокової політики. З практичного погляду борговий якір виконує ще й функцію антиілюзійного обмеження. Він унеможливорює підміну довгострокової стійкості короткочасним поліпшенням окремих показників, яке може виникати внаслідок інфляційного розмивання видатків, циклічного сплеску доходів або відкладення платежів. Саме тому борговий якір дисциплінує не лише уряд, а й сам бюджетний дискурс, змушуючи оцінювати кожне нове рішення не в межах одного року, а в контексті його майбутнього впливу на динаміку зобов'язань держави.

Другий елемент — обмежена кількість операційних правил. Парадокс сучасного бюджетного регулювання полягає в тому, що надлишок правил не завжди означає вищу дисципліну. IMF Working Paper 2025 показує, що країни часто мають правила, але зберігають слабкі зв'язки між ними та MTFF, а менш як 40 % юрисдикцій із фіскальними правилами мають фіскальні ради для моніторингу їх виконання [6]. OECD також наголошує, що сильна система меж (стелі) витрат дає змогу навіть скорочувати кількість окремих правил, спрощуючи фіскальну рамку й переносючи частину рішень у середньостроковий бюджет [3]. Звідси впливає важливий практичний висновок: ефективна середньострокова фіскальна політика зазвичай потребує одного боргового якоря і однієї-двох операційних змінних — наприклад, верхньої межі загальних видатків і/або траєкторії первинного балансу чи дефіциту. Більша кількість операційних обмежень часто породжує не дисципліну, а непрозорість, конфлікт сигналів та спокусу до креативного обходу формальних лімітів. Це означає, що центральним критерієм якості операційних правил має бути не їх кількість, а їхня функціональна узгодженість. Якщо правила породжують різні сигнали щодо того, як саме уряд повинен реагувати на шок, вони послаблюють бюджетну керованість навіть тоді, коли формально дотримуються. Натомість ієрархічно впорядкована система обмежень створює чіткий режим бюджетного вибору, у якому кожне нове рішення перевіряється на сумі-

сність із борговою метою, а не лише на відповідність окремому формальному індикаторові.

Особливе місце в цій конструкції посідають видаткові обмеження (так звані «стелі»), оскільки саме вони переводять борговий якір із рівня міжчасової мети в площину щорічного розподілу ресурсів. На відміну від множинних правил, що нерідко сигналізують уряду суперечливі імперативи, видаткові обмеження формують єдиний операційний простір для бюджетного вибору і тим самим зменшують вплив так званої проблеми «спільного бюджетного ресурсу», коли окремі розпорядники прагнуть максимізувати власний сегмент витрат без достатнього врахування загальної траєкторії боргу. Разом із тим видаткові стелі є ефективними лише за двох умов: по-перше, коли вони спираються на реалістичні багаторічні базові траєкторії, а по-друге, коли процедура репріоритизації всередині стелі є інституційно забезпеченою. Якщо ж стелія встановлюється поверх неточного базового сценарію або без механізмів міжсекторального перерозподілу, вона зберігає лише номінальну жорсткість, але не створює справжньої фінансової дисципліни [6].

Третій елемент — об'єктивний макрофінансовий прогноз. Усі переваги середньострокової політики руйнуються, якщо вона спирається на оптимістичні припущення щодо зростання ВВП, інфляції, процентних ставок, доходів чи курсу. МВФ прямо пов'язує результативність МТФ з реалістичністю макропрогнозу та з тим, чи інтегрований прогноз у процес підготовки бюджету, а не існує поруч із ним [1]. OECD підкреслює, що саме об'єктивні припущення формують довіру до бюджету, а основні дані мають постійно оновлюватися й бути частиною повсякденної бюджетної роботи, а не разового аналітичного акту [3]. Українська наукова література тут надзвичайно влучна: В. Кудряшов розглядає незалежні фінансові інститути як механізм зменшення упередженості в бюджетних дебатах, покращення якості макроекономічних і фінансових прогнозів та моніторингу виконання фінансових планів [7]. Отже, середньострокова фінансова політика не може бути достовірнішою за той прогноз, на якому вона побудована.

Окремої уваги потребує проблема систематичного оптимістичного зміщення прогнозів, яке є однією з найменш помітних, але найруйнівніших загроз для середньострокової фінансової політики. Йдеться не лише про помилку передбачення як таку, а про інституційно закріплену спокусу завищувати очікувані темпи зростання, дохідну базу або простір для нових видатків у межах політичного циклу. У результаті середньострокова рамка зовні зберігає узгодже-

ність, але фактично будується на припущеннях, які знижують якість її обмежувальної функції ще до початку виконання бюджету. Саме тому незалежна або квазінезалежна перевірка ключових макрофіскальних припущень має розглядатися не як факультативний аналітичний сервіс, а як складник режиму прогнозної дисципліни. У межах цього підходу під прогнозною дисципліною доцільно розуміти інституційно забезпечену здатність держави будувати бюджетні рішення на основі не політично бажаного, а статистично й економічно обґрунтованого сценарію.

Четвертий елемент — багаторічні базові траєкторії та верхні межі видатків, установлені за підходом «згори вниз». У сучасній системі управління публічними фінансами саме вони перетворюють стратегічні наміри на операційну дисципліну. OECD визначає основні вихідні дані як інструмент оцінки середньострокової вартості чинної політики та наголошує, що їх слід формувати на три-п'ять років, охоплювати ними весь обсяг видатків і регулярно оновлювати в рамках того самого процесу, який готує річний бюджет [3]. Світовий банк доходить подібного висновку, вказуючи, що середньострокова видаткова рамка (MTEF, Medium-Term Expenditure Framework) дозволяє врахувати багаторічні потреби у фінансуванні, повний ефект змін політики та майбутні зміни у витратах за програмами й трансфертами [2]. У результаті середньострокова політика перестає бути «другим голосом» поруч із бюджетом і стає його попереднім фільтром: усе, що не вкладається у верхню межу, повинно бути або перепроєктоване, або забезпечене стійким ресурсним покриттям. У цьому аспекті середньострокова рамка виконує ще одну, часто недооцінену функцію — вона нейтралізує політичну асиметрію бюджетного процесу. У короткостроковому горизонті політична система зазвичай схильна недооцінювати майбутню вартість поточних рішень і переоцінювати доступність ресурсу для нових ініціатив. Багаторічні базові траєкторії та видаткові стелі створюють контрмеханізм до такої упередженості, оскільки змушують розглядати нові зобов'язання як елемент уже обмеженого міжчасового простору, а не як вільний залишок поточного року.

П'ятий елемент — попередньо визначені умови про вихід і механізми повернення. Саме на цьому полі у кризові періоди виникає найбільше непорозумінь. Гнучкість не є протилежністю дисципліни; протилежністю дисципліни є довільність. МВФ у 2025 р. наполягає, що правила можуть і повинні містити застереження для надзвичайних ситуацій, але відхилення від них має супроводжуватися заздалегідь визначеними процедурами, часови-

ми межами й заходами повернення до нормативної траєкторії [5]. Аналогічно О. Іваницька і Т. Кошук, аналізуючи пандемію COVID-19, наголошують на прозорому порядку тимчасової відмови від жорстких правил, встановленні масштабу допустимого відхилення, регламентуванні повернення до правил і пріоритеті фінансово безпечних інструментів [8]. Такий підхід особливо важливий для країн із підвищеним рівнем довіро-дефіциту: якщо правила легко призупиняються, але складно відновлюються, середньострокова політика втрачає репутаційну силу.

Шостий елемент — незалежний нагляд. Інституційна архітектура середньострокової фінансової політики є такою самою важливою, як і її числові параметри. В. Кудряшов справедливо підкреслює, що незалежні фінансові інститути мають підтримувати стійкість державних фінансів через аналіз урядових і власних прогнозів, моніторинг фінансових планів і оцінку їх реалізації [7]. IMF Working Paper 2025 показує, що поширення фінансових правил істотно випереджає розвиток інституцій нагляду, а зв'язок між правилами та MTFP у багатьох країнах усе ще залишається обмеженим [6]. Отже, наявність формалізованого зводу правил без незалежного погляду на припущення, відхилення та коригування є інституційно неповною моделлю. Середньострокова політика не стає автоматично послідовною лише тому, що вона записана в законі або фінансовій декларації; вона стає послідовною тоді, коли існує орган, спроможний неупереджено оцінити реалістичність прогнозу, відповідність рішень заявлених траєкторії та зміст відхилень.

Узагальнення цих положень дає змогу зіставити жорсткий і адаптивний дизайн фінансових правил у межах середньострокової рамки (табл. 2.2).

Таблиця 2.2 показує, що головний вектор еволюції фінансових правил полягає не в пом'якшенні як такому, а в переході від догматичної жорсткості до процедурно організованої адаптивності. Власне, саме процедура робить гнучкість легітимною. Якщо заснована на правилах система не містить способу поводження з великим шоком, її формальна суворість обертається або масовим порушенням, або руйнівною проциклічністю. Якщо ж система містить чіткі винятки, механізми повернення, незалежний моніторинг і публічне пояснення відхилень, вона зберігає довіру навіть за тимчасового відступу від числової траєкторії. Це одна з ключових ідей сучасної середньострокової фінансової політики: стабільність у кризу забезпечує не безвідхильне дотримання довоєнних чи допандемічних чисел, а передбачуваність процедур реагування.

ПОРІВНЯННЯ ЕЛЕМЕНТІВ ДИЗАЙНУ ФІСКАЛЬНИХ ПРАВИЛ
У РИЗИК-ОРІЄНТОВАНИЙ СЕРЕДНЬОСТРОКОВИЙ РАМЦІ

Елемент дизайну	Жорстка модель	Адаптивна модель	Переважа адаптивної моделі	Основні застереження
Бортовий орієнтир	Відсутній або вторинний щодо дефіциту	Центральний бортовий яркір, узгоджений із злат-ністю країни нести борг	Формує міжчасову логіку політики	Потребує надійної мето-дики оцінки боргової спроможності
Операційні правила	Множинні число-ві обмеження	1-2 правила, підпорядко-вані борговому якорю	Прозоріший сигнал і менше суперечностей	Вимагає кращої якості бюджетних даних
Видаткові об-меження	Відсутні або суто індикативні	Top-down ceilings на ков-зні горизонти планування	Пов'язують фінансові цілі з річним бюджет-том	Без baselines можуть бути номінально жорсткими, але аналітично слабкими
Escape clauses	Не передбачені або політично до-вольні	Чітко визначені підстави, тривалість і порядок ак-тивації	Дас законну гнуч-кість у кризі	Ризик зловживань без не-залежного контролю
Механізм ко-рекції	Повернення не регламентоване	Наперед встановлені строки та заходи повер-нення	Підтримує довіру пі-сля відхилення	Може бути політично бо-лісним у посткризовий період
Макропрогноз	Переважно уря-довий, без зовні-шньої верифікації	Реалістичний, перевірю-ваний, за можливості з незалежною оцінкою	Зменшує оптимістич-не зміщення	Потребує аналітичної спроможності та якісної статистики
Нагляд і звіт-ність	Формальний кон-троль виконання	Незалежний фінансовий нагляд, публічні звіти, оцінка ризиків	Перетворює правило на комунікаційний і репутаційний меха-нізм	Слабкі інституції знижу-ють результативність

Джерело: складено автором за [3; 5; 6; 7; 8].

На рівні теорії управління публічними фінансами це означає, що середньострокову фінансову політику слід трактувати як «архітектуру довіри». Її кінцевим продуктом є не тільки пакет чисел на три-п'ять років, а відтворювана логіка рішень, яку можуть зрозуміти уряд, парламент, кредитори, суспільство й органи контролю. Уряд мусить показати, яким чином поточні рішення щодо податків, видатків, кредитування, гарантій, пільг, запозичень і квазіфінансових операцій узгоджуються з траєкторією боргу та балансом ризиків. Саме тому МВФ радить публікувати МТФФ завчасно щодо бюджетної підготовки, із зазначенням агрегатних стель, макрофінансових проєкцій, ризиків і заходів дотримання правил [1; 6]. Інакше кажучи, середньострокова політика є інструментом не лише планування, а й превентивної комунікації.

Практична цінність цього підходу особливо чітко виявляється під час кризових зламів. Пандемія COVID-19, як показали О. Іваницька та Т. Кошук, породила значні екзогенні ризики з дискретним, важкопрогнозованим і нелінійним ефектом для бюджету; автори наголосили, що уряди мають оцінювати наслідки шоку для бюджету, сформованого на іншому базовому сценарії, а позабюджетні заходи й гарантії нерідко залишаються менш зрозумілими, ніж прямі видатки [8]. Цей висновок має ширше значення, ніж лише пандемічний сюжет. Він означає, що середньострокова політика повинна бути сценарною за своєю природою: базовий прогноз не є «правдою про майбутнє», а лише центральною гіпотезою, навколо якої вибудовується система резервів, застережень і коригувань. У протилежному разі навіть добре виписана фінансова декларація стає вразливою до першого ж асиметричного шоку [9].

У такий спосіб криза змінює не мету середньострокової політики, а критерії її адекватності. У «нормальні» періоди її успіх оцінюється через стабільність параметрів і передбачуваність бюджетної траєкторії; у кризові — через здатність швидко перебудувати політику без руйнування її репутаційного каркаса. Отже, антикризова спроможність слід розглядати не як виняток із середньострокової логіки, а як одну з форм її зрілості.

Українська наукова думка в цьому аспекті пропонує цінні й методологічно недооцінені ідеї. О. Іваницька та Т. Кошук ще у 2018 р. обґрунтували, що для фінансових ризиків потрібно враховувати не лише їх джерела, а й прогнозованість, коваріацію та характер дії — лінійний або нелінійний; крім того, вони запропонували включати оцінку широкого переліку ризиків у бюджетну документацію, у тому числі середньострокову [9]. В. Кудряшов у

2020 р. логічно продовжив цю ідею через інституційну площину, пов'язуючи ефективність фіскальних правил із незалежними інститутами, які здатні оцінювати прогнози, моніторити відхилення та публічно комунікувати результати [7]. Наукова сила цього блоку українських досліджень полягає в тому, що він розглядає середньострокову політику не як механічне калькування міжнародних шаблонів, а як поєднання аналітики ризиків, бюджетної документації та інституційної відповідальності.

Саме тому середньострокова фіскальна політика має бути тісно пов'язана з управлінням умовними зобов'язаннями. І. Богдан і Т. Богдан слушно вказують, що в Україні не сформовано всеосяжної системи моніторингу фіскальних ризиків і умовних зобов'язань, їх оцінювання, розкриття та управління, а рішення про державні гарантії не повинні підміняти зважену оцінку ризиків [15]. Для середньострокової політики це означає таке: жодна траєкторія боргу не є повною, якщо вона не враховує потенційні фіскальні витрати від гарантій, державних підприємств, судових рішень, позабюджетних інструментів та інших контингентних каналів. Хибною є сама ідея, що умовні зобов'язання — це проблема лише спеціальних звітів про ризики; фактично вони є проблемою середньострокової фіскальної політики, бо можуть різко змінити боргову траєкторію впродовж одного бюджетного циклу. Саме тут проявляється фундаментальна різниця між формально збалансованою та реально стійкою фіскальною політикою. Перша може зберігати зовнішню правильність доти, доки приховані зобов'язання не матеріалізувалися в касовий чи борговий тиск; друга намагається врахувати ймовірну вартість таких зобов'язань ще до їх переходу в прямі видатки бюджету. Звідси випливає, що якість середньострокової політики визначається не лише точністю базового сценарію, а й повнотою охоплення латентних каналів майбутнього бюджетного навантаження.

У цьому сенсі особливо важливо підкреслити, що середньострокова рамка не може бути зведена лише до планування «базового» бюджету. Її методологічна зрілість виявляється саме в тому, наскільки вона спроможна включати в себе майбутні фіскальні наслідки рішень, які в момент ухвалення не мають повного прямого відображення у дефіциті. Державні гарантії, підтримка суб'єктів господарювання, податкові витрати, компенсаційні механізми або судові претензії формують латентний пласт бюджетного навантаження, який у кризовий момент може матеріалізуватися швидше, ніж класичні макроекономічні дисбаланси. Звідси випливає принциповий висновок: середньострокова фіскальна

політика є стійкою не тоді, коли вона описує найбільш імовірний сценарій, а тоді, коли вона враховує ймовірну вартість відхилення від нього. Саме на цьому ґрунті відбувається зближення середньострокового бюджетування з управлінням фіскальними ризиками як окремою функцією сучасних публічних фінансів.

Сучасна середньострокова політика не може ігнорувати й кліматичний вимір. Хоча кліматичні ризики часто розглядають у рамках «зеленого» бюджетування, їхнє фіскальне значення є безпосереднім: вони впливають на доходи, витрати, інфраструктурні зобов'язання, потребу в страхуванні, обсяг державної підтримки, вартість запозичень і, зрештою, на динаміку боргу. OECD у 2024 р. визначає зелене бюджетування як інтеграцію кліматичних і екологічних міркувань у бюджетні та фіскальні рамки, підкреслюючи, що ця логіка стосується всіх стадій бюджетного циклу з середньостроковою перспективою; при цьому у 2022 р. вже 24 із 36 країн OECD, охоплених опитуванням, застосовували заходи зеленого бюджетування, тоді як у 2020 р. таких країн було 14 [11]. Це важливо не лише як екологічний сюжет, а як індикатор інституційного зсуву: повільні та накопичувані ризики поступово інтегруються в бюджетну рамку нарівні з традиційними макрофіскальними загрозами.

Французький кейс у цьому сенсі є особливо повчальним. Report on the Environmental Impact of the Central Government Budget in France 2024 не просто надає оцінку «зелених» видатків; у ньому зафіксовано якісно важливу зміну: уперше метод зеленого маркування бюджетних видатків був інтегрований у саму процедуру підготовки бюджету, а не залишився постфактум інформаційним додатком після ухвалення бюджетних асигнувань [10]. Одночасно 2024 Budget Bill передбачив безпрецедентне збільшення видатків на екологічно орієнтоване бюджетне планування на 7 млрд євро, що підвищило відповідний обсяг з 33 до 40 млрд євро, тоді як сукупні «сприятливі» та «змішані» видатки зеленого бюджету сягнули 41,7 млрд євро [10]. Для теорії середньострокової фіскальної політики це означає більше, ніж просто новий тематичний пріоритет: кліматичні міркування переходять із площини аналітичної звітності в площину попереднього бюджетного вибору. Це і є ознака зрілої середньострокової рамки — коли ризик і пріоритет враховуються до моменту розподілу ресурсу, а не після нього.

Не менш показовим є британський досвід. Charter for Budget Responsibility Autumn 2024 встановлює не абстрактний перелік побажань, а доволі конкретну конструкцію: рух до запозичень лише на інвестиції, утримання боргу на стійкій траєкторії, баланс

або профіцит поточного бюджету на третій рік ковзні прогнози, падіння показника чистих фінансових зобов'язань державного сектору (PSNFL) як частки економіки на третій рік прогнозного горизонту та незалежну оцінку цих параметрів з боку Офісу бюджетної відповідальності (OBR) [12]. Важливо, що ця конструкція включає й положення про надзвичайні обставини або суттєвий негативний економічний шок, тобто формалізовану можливість відступу від режиму за надзвичайних обставин, але не поза процедурою. Окрему цінність має те, що Офіс бюджетної відповідальності (OBR) зобов'язаний аналізувати не тільки ключові агрегати, а й ризики навколо економічного та фінансового прогнозу [12]. Це саме той випадок, коли середньострокова політика функціонує як жива система управління, а не як декларація з наперед відомим горизонтом забуття.

Досвід OBR додає до цього ще один суттєвий штрих. У *Fiscal Risks and Sustainability Report 2024* британський наглядний орган поєднує довгострокові проєкції з аналізом великих фінансових ризиків, серед яких — кліматичні збитки, стан здоров'я населення та альтернативні сценарії продуктивності й міграції. За оцінками OBR, тиск від кліматично зумовлених збитків здатний збільшити державний борг приблизно на 23 % ВВП у сценарії «below 2°C» і на 33 % ВВП у сценарії «below 3°C» у довгому горизонті [13]. Хоча ці оцінки лежать за межами звичайного трирічного чи п'ятирічного бюджету, їх методологічне значення для середньострокової політики очевидне: бюджетна рамка, яка не взаємодіє з довгим горизонтом ризиків, може бути формально збалансованою в середньому терміні, але стратегічно помилковою. Отже, середньострокова політика має враховувати не тільки короткі шоки, а й повільні кумулятивні зміни, які поступово руйнують базову траєкторію стійкості.

Індонезійський приклад важливий тим, що демонструє практичну реалізацію ризик-орієнтований дизайн середньострокової політики у країні з ринком, що формується. *Medium Term Debt Management Strategy 2022-2025* прямо встановлює мету покривати потреби бюджету за мінімальної вартості й контрольованого ризику, переглядати стратегію за зміни політики, економічних, фінансових і фінансових умов, використовувати середньострокову фінансову рамку як основу для розрахунку потреб у фінансуванні, утримувати співвідношення боргу до ВВП на безпечному рівні, диверсифікувати інструменти та підвищувати прозорість. Особливо показово, що стратегія містить кількісні ризикові індикатори, орієнтири співвідношення боргу до ВВП на рівні близько

40 %, ліміт урядових гарантій на рівні 6 % ВВП до кінця 2025 р., а також перелік умов, за яких допускається вихід за цільові параметри — від розширення дефіциту до аварійних умов, що порушують план фінансування [14]. Це означає, що середньострокова фінансова політика може бути одночасно і дисциплінованою, і гнучкою, якщо гнучкість заздалегідь уписана в дизайн.

Для українського наукового й прикладного дискурсу важливо, що кліматично чутлива й ризик-орієнтована середньострокова політика не обмежується зовнішніми прикладами. Т. Жибер переконливо показує, що зелене бюджетування та кліматичне маркування мають розглядатися як складник управління публічними фінансами, а не як ізольований «екологічний» інструмент; авторка підкреслює необхідність стратегічної рамки, яка вбудовує кліматичне маркування в бюджетний процес та поєднує моніторинг, оцінювання і програмну логіку бюджетування [16]. Для середньострокової політики цей висновок має безпосереднє значення, оскільки демонструє: нова фінансова стійкість формується не тільки на осі «дефіцит — борг», а й на осі «ризик — інституція — інформація — рішення». Тобто питання, чи врахований кліматичний ефект бюджетної програми в середньостроковому горизонті, є не периферійним, а центральним для оцінки якості публічних фінансів. Для України ця теза має особливе значення, оскільки поєднання кліматичних, безпекових і відновлювальних викликів руйнує традиційну межу між «звичайним» і «надзвичайним» бюджетуванням. У таких умовах середньострокова фінансова політика повинна виконувати не тільки функцію стримування дефіциту, а й функцію стратегічного впорядкування майбутніх зобов'язань держави за умов багатошокової невизначеності. Це істотно розширює класичне трактування фінансової рамки і переводить її в площину управління змішаними ризиками [11].

У підсумку порівняльний матеріал дає змогу сформувати компактну матрицю сучасних моделей середньострокової фінансової політики (табл. 2.3).

Порівняння, подане в табл. 2.3, дозволяє уникнути хибного висновку, ніби існує одна «найкраща» національна модель. Насправді країни відрізняються інструментами, але збігаються за логікою. Великобританія робить ставку на незалежну оцінку й правила з ковзним горизонтом; Франція — на вбудовування нових стратегічних пріоритетів у бюджетну процедуру; Індонезія — на поєднання боргової стратегії з ризиковими індикаторами та чіткими межами гарантій.

Таблиця 2.3

ПОРІВНЯЛЬНІ РИСИ СЕРЕДНЬОСТРОКОВОЇ ФІСКАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ У ВЕЛИКОБРИТАНІЇ, ФРАНЦІЇ ТА ІНДОНЕЗІЇ

Країна	Якір / цільова логіка	Інституційна опора	Специфічна риса середньострокової політики	Урок для ризик-орієнтованого бюджетування
Великобританія	Rolling fiscal mandate: баланс/профіцит поточного бюджету та зниження PSNFI на третій рік прогнозу	HM Treasury + OBR + Charter for Budget Responsibility	Поєднання правил, незалежного нагляду, оцінки ризиків і формалізованого emergency oversight	Довіру створює не лише правило, а зв'язка «мандат — прогноз — незалежна оцінка — публічна звітність»
Франція	Інтеграція екологічного впливу в бюджетний процес і екологічно орієнтоване бюджетне планування	Міністерство економіки і фінансів, бюджетна дирекція, міжвідомча координація	Перехід на зелений бюджет із постфактумного звіту в інструмент формування рішень на етапі підготовки бюджету	Середньострокова політика має включати повільні ризики та пріоритети ще до розподілу ресурсу
Індонезія	Безпечна траєкторія debt-to-GDP, кількісні індикатори ризику, ліміт гарантій	Міністерство фінансів, середньострокова стратегія управління державним боргом, зв'язок із середньостроковою фіскальною рамкою	Поєднання боргової стратегії, гарантійної політики, кількісних ризикових меж і заздалегідь визначених витрат	EMDE-країна може будувати адаптивну, але дисципліновану рамку без надмірної складності

Джерело: складено автором за [10; 12; 13; 14].

Спільним для всіх трьох випадків є відмова від наївної моделі, в якій достатньо встановити числовий ліміт і чекати, що решта інституцій самі підлаштуються. Сучасна середньострокова фінансова політика працює там, де наявні водночас: міжчасова мета, операційний переклад цієї мети в бюджет, канали перегляду рішень, аналітика ризиків і незалежна підзвітність [1; 5; 6]. Узагальнюючи цей порівняльний досвід, доцільно підкреслити, що середньострокова політика втрачає ефективність або за надмірної жорсткості, або за надмірної дискретності. У першому випадку вона стає проциклічною і погано пристосованою до шоків; у другому перетворюється на декларативний горизонт планування без достатньої сили стримування. Отже, справжнім предметом інституційного дизайну є не вибір між двома крайнощами, а встановлення такого режиму правил, винятків і контролю, який дозволяє державі змінювати тактику, не руйнуючи стратегію [14].

Для української практики світовий досвід має значення не як набір готових для механічного копіювання інституційних шаблонів, а як джерело принципів, які підлягають адаптації до умов високої невизначеності, воєнного навантаження та обмеженого фінансового простору. Із британського досвіду для України найбільш релевантними є незалежна верифікація прогнозів, чіткі процедури відступу від правил і публічне пояснення причин відхилення; із французького — раннє вбудовування нових пріоритетів у бюджетну процедуру, а не їхнє постфактум маркування; з індонезійського — поєднання боргової стратегії з кількісними межами гарантій і попередньо визначеними умовами гнучкості. Водночас український науковий дискурс переконливо показує, що адаптація цих підходів неможлива без паралельного посилення інституцій управління ризиками, бюджетної прозорості та механізмів відповідальності за умовні зобов'язання. Саме тому для України середньострокова фінансова політика має розвиватися не як окремий технічний блок, а як інтегрований режим поєднання боргової дисципліни, ризикової аналітики, кліматичної чутливості та антикризової керованості [7; 15].

У науковому сенсі це дає підстави сформулювати кілька узагальнюючих положень. По-перше, середньострокова фінансова політика в системі управління публічними фінансами повинна розглядатися як режим міжчасової координації бюджетних рішень, а не як сукупність технічних прогнозів. По-друге, її ядром у сучасних умовах виступає не множинність числових обмежень, а зв'язка «борговий якір — обмежена кількість операційних правил — багаторічні базові траєкторії — верхні межі видатків —

механізми відхилення й повернення — незалежний нагляд» [11]. По-третє, фінансова стійкість у середньостроковому вимірі не тождешна короткостроковій бюджетній збалансованості: вона включає здатність держави поглинати шоки, зберігати доступ до фінансування, уникати руйнівної проциклічності та повертатися до контрольованої боргової траєкторії без втрати довіри. По-четверте, інтеграція кліматичних, воєнних та інших повільних і кумулятивних ризиків є вже не факультативним, а необхідним напрямом еволюції середньострокової політики [13].

Наукова новизна запропонованого підходу полягає у трактуванні середньострокової фінансової політики як інтегрованої архітектури довіри та стійкості, у якій фінансові правила виконують допоміжну, але не самодостатню функцію. Така постановка питання дозволяє відійти від спрощеної дихотомії «жорсткі правила проти дискреції» і запропонувати іншу аналітичну оптику: предметом оцінки має бути не існування правила саме по собі, а якість зв'язків між борговим якорем, макропрогнозом, бюджетними стелями, коригувальними механізмами, розкриттям ризиків і незалежним наглядом. У цьому сенсі середньострокова фінансова політика є центральним нервом системи управління публічними фінансами: саме вона поєднує державну стратегію з бюджетним календарем, антикризові рішення — з довгостроковою стійкістю, а політичну дискрецію — з інституційною відповідальністю. Без неї публічні фінанси в умовах невизначеності неминує скорочуватися або до короткострокового фінансового імпровізму, або до фіктивної дисципліни, що руйнується при першому сильному шоку.

Отже, середньострокова фінансова політика в сучасній системі публічних фінансів виступає не проміжною ланкою між прогнозом і бюджетом, а механізмом упорядкування державних рішень у часі. Її системна сила полягає саме в тому, що вона обмежує політичну короткозорість, інтегрує ризикову інформацію в бюджетний вибір і створює інституційні умови для поєднання антикризової гнучкості з довгостроковою борговою стійкістю [5]. У цьому сенсі середньострокова рамка є не лише технікою фінансового планування, а формою інституційного самоконтролю держави.

Водночас навіть найбільш продумана середньострокова фінансова рамка не забезпечує стійкості автоматично. Її реальна спроможність обмежувати дискрецію, робити політику передбачуваною і повертати боргову траєкторію до контрольованого стану залежить від того, чи існує в державі інституційно оформ-

лена система виявлення, вимірювання, розкриття і прийняття фіскальних ризиків. Інакше кажучи, середньострокова фіскальна політика визначає траєкторію, але саме організаційна та інституційна архітектура ризик-менеджменту визначає, чи здатна держава цієї траєкторії дотримуватися в умовах шоків. Це й зумовлює потребу перейти від аналізу конструкції середньострокової політики до аналізу передумов, які роблять її дієвою в реальному бюджетному процесі.

2.2 Організаційні та інституційні передумови управління ризиками у публічних фінансах

Управління фіскальними ризиками в публічних фінансах починається не в момент, коли небажана подія вже трансформувалася у додатковий дефіцит, касовий розрив або приріст державного боргу, а значно раніше — тоді, коли в державі вибудовується порядок виявлення, вимірювання, прийняття, обмеження й розкриття ризику. Саме тому організаційні та інституційні передумови управління ризиками мають розглядатися не як технічний додаток до бюджетного процесу, а як його внутрішня передумова. У міжнародному дискурсі ця теза простежується досить виразно: МВФ наголошує, що комплексне управління фіскальними ризиками потребує не лише аналітичних інструментів, а й чітких інституційних рішень щодо відповідальності, моніторингу та інтеграції ризиків у бюджетну політику [17]; OECD, своєю чергою, підкреслює, що ризикова рамка стає операційною тільки за умов ясного розподілу ролей, координації та систематизованого обміну інформацією всередині уряду [18]; українські дослідники справедливо звертають увагу на те, що відсутність концептуально вибудованої системи управління бюджетними ризиками в умовах війни та постпандемічної трансформації різко послаблює здатність держави підтримувати боргову й бюджетну стійкість [19].

У межах цього дослідження доцільно розмежувати організаційні та інституційні передумови управління ризиками. Організаційні передумови — це конфігурація суб'єктів, компетенцій, інформаційних потоків, процедур ескалації та аналітичних спроможностей, завдяки яким фіскальний ризик стає видимим для держави до його матеріалізації. Інституційні передумови — це правові норми, правила підзвітності, процедури погодження, зовнішній нагляд і стандарти розкриття інформації, що перетворюю-

ють ризик-менеджмент із доброї адміністративної практики на обов'язковий режим поведінки публічної влади. Таке розмежування є принциповим: організаційна архітектура відповідає на питання «хто, коли і на підставі яких даних діє», тоді як інституційна архітектура — «на підставі яких правил, під чийм контролем і з якими наслідками для бюджету та відповідальності». У цьому сенсі слушною є теза С. Гасанова, що інституціональна невизначеність сама по собі здатна генерувати фінансові ризики, оскільки розмиває стратегічні обмеження, бюджетні пріоритети та параметри фінансового таргетування [20].

У цьому контексті організаційні та інституційні передумови не слід розглядати як взаємозамінні. Організаційна спроможність без правової обов'язковості породжує вибірковість ризик-менеджменту, тоді як формальне нормативне закріплення без належної інфраструктури даних, компетенцій і процедур перетворюється на інституційну декорацію. Саме тому зріла система управління фінансовими ризиками формується лише тоді, коли правила, ролі, дані та процедури утворюють єдиний режим бюджетної поведінки.

Організаційна спроможність управління ризиками залишається вразливою доти, доки вона не підкріплена правовим режимом обов'язковості. У сфері публічних фінансів це означає, що базові процедури ризик-менеджменту мають бути не рекомендаційними, а нормативно закріпленими: держава повинна визначити мінімальний перелік ризиків, що підлягають ідентифікації; порядок погодження рішень, які створюють умовні зобов'язання; вимоги до періодичності оновлення реєстрів; формат і строки розкриття інформації; а також коло посадових осіб, відповідальних за прийняття ризику або неналежне інформування про нього. Саме через правове закріплення ризик перестає бути «небажаною можливістю» у сфері адміністративного розсуду і стає об'єктом формалізованого бюджетного контролю [24]. За відсутності такої нормативної основи навіть добре налагоджені аналітичні практики залишаються залежними від поточної управлінської культури та політичної волі, а отже — не створюють достатньо стійкого інституційного режиму.

Вихідним пунктом такої архітектури є уточнення самого поняття фінансового ризику. На відміну від суто бухгалтерського тлумачення ризику як ймовірності відхилення фактичних показників від планових, у системі публічних фінансів фінансовий ризик доцільно визначати як ймовірність несприятливого відхилення бюджетних агрегатів, потреб у фінансуванні, боргової траєкторії або чистої вар-

тості активів і зобов'язань держави від базового сценарію внаслідок макроекономічних шоків, матеріалізації умовних зобов'язань, балансових диспропорцій, програмно-політичних рішень чи накопичуваних структурних змін. Таке визначення є ширшим за класичну формулу МВФ, де фінансові ризики розглядаються як чинники, здатні спричинити відхилення фінансових результатів від прогнозу, але водночас воно краще відбиває сучасну логіку управління публічним балансом і потребу врахування не лише потоків доходів і видатків, а й запасів зобов'язань, гарантій, резервів та прихованих квазіфінансових каналів [17; 21].

Важливо, що не кожна невизначеність має статус фінансового ризику. Такий статус вона набуває лише тоді, коли існує ідентифікований канал трансмісії у бюджетну систему або баланс сектору загального державного управління. Саме тому у сучасному підході слід розрізняти щонайменше чотири великі групи ризиків: макроекономічні, балансові, ризики невизначених бюджетних вимог та ризики державних програм і політик, що прямо відповідає OECD-таксономії [18]; водночас для країн із високою часткою державного сектору та інтенсивним використанням гарантій цього поділу недостатньо, і він має бути доповнений ризиками державних підприємств, державно-приватного партнерства, субнаціональних фінансів, воєнно-безпекових шоків, кліматичних подій та повільних структурних змін (табл. 2.4).

Для практики управління це означає ще одну важливу вимогу — встановлення порогів суттєвості фінансових ризиків. Без такого розмежування держава або перевантажує себе масивом другорядної інформації, або не виділяє ті експозиції, що реально здатні змінити параметри дефіциту, боргу, ліквідності чи потребувати негайного політичного рішення [18]. Отже, класифікація ризиків має супроводжуватися не лише описом їх джерел, а й ієрархією їхньої бюджетної небезпеки.

Наведена таксономія має не описовий, а управлінський характер. Її призначення полягає в тому, щоб розвести відповідальність за типами ризиків, не допустити «сірого поля» між відомствами та забезпечити зв'язок між класифікацією ризику і способом реагування на нього. Одна з найпоширеніших управлінських помилок у публічних фінансах полягає в тому, що ризики класифікуються за джерелом, але не прив'язуються до бюджетного каналу впливу, інструмента пом'якшення і суб'єкта відповідальності. Тоді реєстр ризиків існує формально, але не впливає на бюджетні стелі, резерви, рішення про гарантії чи порядок перегляду програм.

Таблиця 2.4

ТАКСОНОМІЯ ФІСКАЛЬНИХ РИЗИКІВ У СИСТЕМІ ПУБЛІЧНИХ ФІНАНСІВ

Група ризиків	Зміст ризику	Основний канал впливу на публічні фінанси	Типовий горизонт прояву	Пріоритетний центр відповідальності
Макроекономічні	Відхилення зростання ВВП, інфляції, обмінного курсу, ставок, умов торгівлі	Недобір доходів, зростання видатків, подорожчання боргу	Коротко- та середньостроковий	Мінфін, макроекономічний підрозділ, центральний банк у частині інфляції
Балансові та боргові	Валютна, процентна, рефінансінгова, ліквіднісна вразливість, недооцінені зобов'язання	Подорожчання обслуговування, касові розриви, погіршення боргової траєкторії	Коротко-, середньо- та довгостроковий	Казначейство, борговий офіс, Мінфін
Невизначені бюджетні вимоги	Державні гарантії, індемнітети, судові позови, страхові схеми, листи комфорту	Раптове виникнення бюджетних платежів і зростання боргу	Переважно середньостроковий, але з дискретною реалізацією	Мінфін, казначейство, юридичні служби, профільні міністерства
Ризики державних програм і політик	Недооцінка вартості пільг, трансфертів, субсидій, податкових витрат, соціальних гарантій	Видаткове розбалансування, втрати доходів, потреба в дофінансуванні	Коротко- та середньостроковий	Мінфін, головні розпорядники, податкові органи
Ризики державних підприємств	Збитковість, потреба в дофінансуванні, гарантії, квазіфінансові операції	Прямі трансферти, гарантії виплати, падіння дивідендів, накопичення боргу	Середньостроковий	Орган управління державними підприємствами, Мінфін, профільні міністерства

Закінчення табл. 2.4

Група ризиків	Зміст ризику	Основний канал впливу на публічні фінанси	Типовий горизонт прояву	Пріоритетний центр відповідальності
Ризики ДПП	Недооцінка фіскальної вартості контрактів, мінімальні гарантії доходу, компенсації, дострокове розірвання, реногація	Майбутні бюджетні платежі, умовні зобов'язання, приховане боргове навантаження	Середньо- та довгостроковий	РРР unit, Мінфін, орган-замовник проєкту
Субнаціональні ризики	Борги та дефіцити місцевого рівня, потреба у централізованій підтримці	Додаткові трансферти, поглинання боргу, тиск на загальнодержавний баланс	Середньостроковий	Мінфін, органи місцевих фінансів, казначейство
Кліматичні та природно-катастрофічні	Стихійні лиха, витрати адаптації, пошкодження інфраструктури, втрати податкової бази	Невідкладні видатки, падіння доходів, нові зобов'язання з відновлення	Коротко- і довгостроковий	Мінфін, екологічні органи, органи цивільного захисту
Воєнні та безпекові	Руйнування активів, неперебачені оборонні видатки, відновлення, підтримка населення і бізнесу	Стрибок видатків, збільшення дефіциту і боргу, перерозподіл бюджетних пріоритетів	Негайний і середньостроковий	Уряд, Мінфін, сектор безпеки, казначейство
Повільні структурні	Старіння населення, пенсійні та медичні зобов'язання, технологічне витіснення баз оподаткування	Тривалий тиск на доходи і видатки, зсув траєкторії боргу	Довгостроковий	Мінфін, соціальні фонди, незалежні аналітичні органи

Джерело: складено автором за [17; 18; 19; 21].

Саме тому OECD обґрунтовано вимагає, аби визначення ризику відразу включало ймовірність, масштаб і належність до певної класифікаційної групи, а МВФ — аби рішення про прийняття ризику були вбудовані в бюджетний процес, а не ухвалювалися поза ним [17; 18].

Організаційно зріле управління ризиками неможливе без їх вбудовування у весь бюджетний цикл. Коли ризики розглядаються лише на стадії підготовки окремого звіту або в момент уже наявної проблеми, держава отримує не систему управління, а систему запізнитого реагування. Натомість ризик-менеджмент має проходити через стратегічне планування, макрофіскальний прогноз, підготовку бюджету, ухвалення рішень про нові гарантії або програми, виконання бюджету, моніторинг, коригування та звітність. У такому циклі ризикова аналітика перестає бути аналітичною периферією й стає одним із критеріїв бюджетного вибору (рис. 2.2).

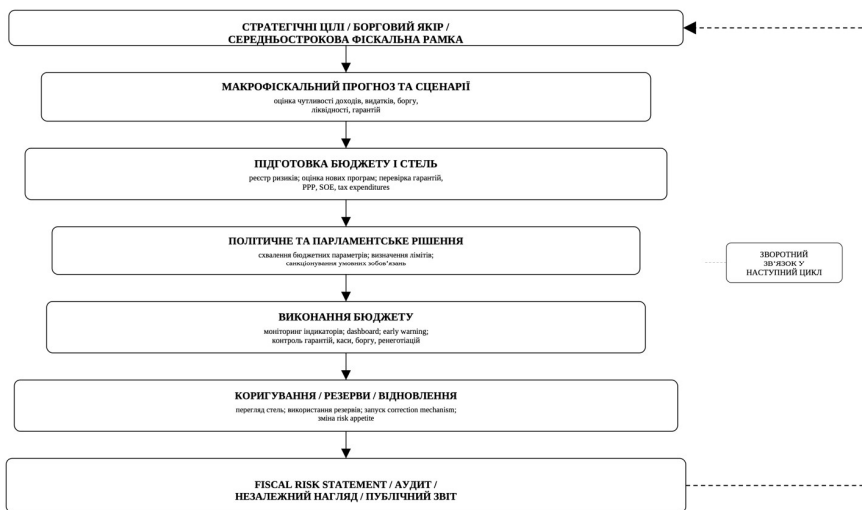


Рис. 2.2. Вбудовування управління фіскальними ризиками в бюджетний цикл

Джерело: складено автором за матеріалами [17; 18; 22]

Логіка, показана на рис. 2.2, дає підстави для принципового висновку: ризик не можна «приєднати» до бюджету наприкінці циклу. Його потрібно конструювати в самій тканині бюджетної

процедури. Це особливо важливо для гарантій, державно-приватного партнерства, підтримки державних підприємств та інших рішень, які формально не завжди збільшують дефіцит у момент ухвалення, але створюють майбутнє бюджетне навантаження. Саме тому організаційні передумови повинні включати не лише наявність компетентних аналітиків, а й усталені точки входу ризикової інформації в бюджетний календар, аризикова інформація повинна мати не консультативний, а процедурно обов'язковий статус [21]. Якщо результати оцінки ризиків не впливають на бюджетні стелі, рішення про гарантії, обсяг резервів або коригування програм, бюджетний цикл лише імітує врахування невизначеності [23; 24]. Інституційно зрілий підхід передбачає, що ризик стає одним із критеріїв допустимості бюджетного рішення, а не просто його аналітичним коментарем.

Звідси випливає і вимога до змісту консолідованого звіту про фінансові ризики. Такий документ має бути побудований не як перелік розрізнених загроз, а як ієрархізована карта ризикових експозицій держави. Його мінімальна структура повинна охоплювати чутливість бюджету до макроекономічних відхилень, ризики державного боргу та ліквідності, умовні зобов'язання за гарантіями, фінансові ризики державних підприємств, ризики державно-приватного партнерства, потенційні зобов'язання за судовими рішеннями, субнаціональні дисбаланси, а також кліматичні й катастрофічні шоки. Не менш важливо, щоб такий звіт містив не лише опис експозиції, а й відомості про вже застосовані або заплановані інструменти управління ризиками, включно з лімітами, резервами, сценаріями та механізмами корекції. Лише за такої умови Звіт про фінансові ризики (Fiscal Risk Statement) стає не допоміжною формою прозорості, а інструментом перевірки того, чи справді ризик інтегровано в бюджетну політику [29].

Ключовим організаційним вузлом у більшості країн виступає міністерство фінансів. Але сучасний підхід не зводиться до примітивної централізації, за якої Міністерство фінансів нібито має самотійно ідентифікувати всі ризики держави. OECD праведливо зауважує, що галузеві міністерства та відомства зазвичай краще бачать ризики у власних сферах, тоді як Міністерство фінансів виконує функції методичного центру, консолідатора, верифікатора та інституційного фільтра попереднього погодження щодо нових ризикових рішень; боргові ризики, як правило, концентруються у підрозділі управління державним боргом; водночас жодна з цих конфігурацій не є універсальною. Важливо не копіювання існуючої схеми, а забезпечення ясного розподілу ро-

лей [18]. МВФ підкреслює, що саме у сферах державних підприємств (SOE, State-Owned Enterprises) і державно-приватного партнерства (PPP, Public-Private Partnership) доцільно зосереджувати нагляд у Міністерстві фінансів, бо це дає єдині правила оцінки ризиків і не дозволяє різним відомствам приховувати або по-різному рахувати майбутні зобов'язання для бюджету [17]. Отже, оптимальна модель виглядає як децентралізоване виявлення ризиків при централізованій методології, консолідації та санкціонуванні прийняття ризику.

На рівні організаційного дизайну це означає, що кожний суттєвий вид фінансового ризику повинен мати не лише «власника даних», а й «власника рішення» та «власника наслідку». Власник даних збирає й оновлює інформацію, власник рішення погоджує або блокує прийняття ризику, власник наслідку відповідає за вбудовування ризику в бюджетну траєкторію, резерви, звітність та подальше коригування. Якщо ці три ролі зливаються без системи стримувань, держава недооцінює ризики. Якщо ж вони роз'єднані без процедури координації, ризики губляться між інституціями. Тому головною ознакою зрілої системи є не максимальна централізація, а процедурно організована взаємодія (табл. 2.5).

Матриця, наведена в табл. 2.5, важлива передусім тим, що знімає ілюзію, ніби існує одна «установа ризиків», здатна самостійно керувати всіма фінансовими вразливостями. У реальності ефективно управління ризиками вимагає багаторівневої архітектури: первинний контроль у власника ризику, централізовану консолідацію та санкціонування в Міністерстві фінансів, внутрішню й зовнішню функцію гарантування, а також політичну і суспільну підзвітність. Це означає, що організаційна зрілість проявляється не в кількості створених підрозділів, а в тому, чи існує у них спільна методологія, спільна мова ризику та обов'язкові процедури ескалації.

Окремим виміром такої зрілості є якість інформаційного середовища. У більшості держав фінансові ризики розпорошені між реєстрами боргу, гарантій, бюджетних програм, фінансової звітності державних підприємств, контрактами державно-приватного партнерства та даними про судові претензії. Якщо ці контури не зведено в узгоджену систему, держава одержує не консолідовану картину ризику, а набір фрагментів, що не складаються в єдине бюджетне рішення. Тому управління даними у сфері фінансових ризиків є не технічною деталлю, а однією з фундаментальних інституційних передумов ефективного управління.

Таблиця 2.5

МАТРИЦЯ ІНСТИТУЦІЙНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА УПРАВЛІННЯ ФІСКАЛЬНИМИ РИЗИКАМИ

Інституція	Базова роль у системі управління ризиками	Типові управлінські рішення	Основні документи / виходи	Критичний ризик інституційної неспроможності
Міністерство фінансів	Методологія, консолідація, оцінка сукупної експозиції, зв'язок з бюджетом і MTFF	Погодження ризикових рішень, ліміти, резерви, включення в бюджетні цілі	Фіскальна декларація, звіт про фіскальні ризики (Fiscal Risk Statement), інформаційна панель ризиків (risk dashboard)	Фрагментація інформації та запізніле реагування
Казначейство / управління ліквідністю (cash management)	Ліквідність, касові розриви, виконання гарантійних і резервних платежів	Тимчасове фінансування, використання резервів, касові обмеження	Касові плани, звіти про виконання, реєстри платежів	Перетворення ризику на кризу ліквідності
Борговий офіс / підрозділ управління державним боргом (DMO, Debt Management Office)	Валютні, процентні, рефінансінгові, гарантійні та портфельні ризики	Структура запозичень, хеджування, строки, умови гарантій	Боргова стратегія, stress tests, індикатори ризику	Порушення боргової стійкості
Головні розпорядники / галузеві міністерства (line ministries)	Первинне виявлення й моніторинг секторних ризиків	Ініціювання програм, оцінка потреби в гарантіях, коригування програм	Секторальні risk registers, бюджетні запити	Приховування або недооцінка секторних ризиків
Орган управління державною власністю / підрозділ нагляду за державними підприємствами (SOE unit, State-Owned Enterprises unit)	Аналіз SOE, трансфертів, гарантій, квазіфіскальних операцій	Рішення про підтримку, реструктуризацію, докапіталізацію, приватизацію	Звіти про SOE risks, консолідовані профілі ризику	Soft budget constraints і приховані зобов'язання

Підрозділ з питань державно-приватного партнерства / орган-замовник проєкту (PPP unit / contracting authority)	Оцінка контрактних і постконтрактних ризиків ДПП	Допуск проєктів, ре-неготіація, дострокове припинення, компенсації	PFRAM, risk matrix, contract register	Перекладання ризику назад на державу
Податкові та митні органи	Ризики податкової бази, compliance, податкових витрат	Зміни адміністрування, оцінка втрат доходів	Revenue risk notes, tax expenditure reports	Недооцінка фінансового ефекту змін політики
Підрозділи місцевих фінансів	Субнаціональні ризики, міжбюджетні дисбаланси	Обмеження запозичень, трансферти, підтримка територій	Звіти про local fiscal risks	Перенесення локальної проблеми на центральний бюджет
Внутрішній аудит / Audit & комітет з ризиків	Оцінка контрольного середовища, картування механізмів контролю та незалежної оцінки, deep dives	Рекомендації щодо посилення контролю та процесів	Аудиторські висновки, карти механізмів контролю та незалежної оцінки (risk assurance maps)	Формальний контроль без впливу на управлінські рішення
Незалежна фінансова інституція	Неупереджена оцінка прогнозів, ризиків, дотримання правил	Публічні висновки, альтернативні оцінки	Незалежні звіти, висновки щодо ризиків	Політичне замовчування ризиків
Вищий орган аудиту / Рахункова палата	Оцінка якості звітності, процесів і процедур ризик-менеджменту	Рекомендації, контроль виконання	Аудиторські звіти, рекомендації, звіти про подальше виконання (follow-up reports)	Хронічне невиконання зауважень
Парламент / бюджетний комітет	Політична санкція прийняття ризику та ex post підзвітність	Схвалення лімітів, гарантій, вимога додаткових розкриттів	Бюджетні рішення, слухання, парламентські запити	Формальне схвалення без предметного контролю

Джерело: складено автором за [17; 18; 25; 24].

Окремим виміром організаційної зрілості є якість управління даними про фінансові ризики. У сучасній системі публічних фінансів слабкість ризик-менеджменту нерідко походить не від браку формальних інституцій, а від несумісності інформаційних контурів: дані про борг, гарантії, касові розриви, державні підприємства, договори державно-приватного партнерства, податкові витрати та судові претензії зберігаються в різних реєстрах, за різною методологією та з різною періодичністю оновлення. За таких умов навіть професійний аналітичний підрозділ отримує неповну або несвоєчасну картину сукупної експозиції держави. Таким чином, управління даними у сфері фінансових ризиків має передбачати принаймні уніфіковані класифікатори, наскрізну ідентифікацію ризикових зобов'язань, погоджений календар подання даних і можливість зведення інформації на рівні Міністерства фінансів у форматі, придатному для бюджетного рішення. Іншими словами, без інтегрованого інформаційного середовища інституційна архітектура ризик-менеджменту залишається формальною.

Саме тому міжнародна практика дедалі частіше передбачає створення центрального наглядного осередку з питань фінансових ризиків. МВФ прямо рекомендує засновувати центральний орган нагляду за ризиками, навіть якщо окремі ризики обліковуються на рівні міністерств, оскільки лише централізований огляд дозволяє побачити сумарну експозицію, взаємозв'язки між ризиками та кореляцію шоків [17]. OECD підтверджує, що одним із факторів успіху є регулярна координація, зокрема через постійні зустрічі між структурними підрозділами; британський комітет з фінансових ризиків наводиться як приклад такої практики: він працює під наглядом керівного органу Казначейства, координує спеціалізовані групи за напрямками ризику, збирається щомісячно і доповідає керівництву щоквартально [18]. Звідси випливає, що центральний ризиковий комітет має сенс лише тоді, коли він не дублює листування, а приймає рішення щодо ескалації, лімітів, резервів, пріоритетів розкриття і включення ризиків у фінансові цілі [26].

У сучасному публічному менеджменті така координація дедалі частіше спирається на інформаційні панелі ризиків, індикатори раннього попередження та рамки допустимого рівня ризику. Британський Orange Book 2023 підкреслює, що управління ризиками має бути органічно вбудоване в процеси планування та ухвалення управлінських рішень. Звіти й інформаційні панелі мають відображати для кожного ключового ризику його співвідношення з індикаторами ризику, відповідність установленому допустимому рівню ризику, динаміку змін, здійснені управлінські дії та досту-

пну інформацію щодо механізмів контролю й незалежної оцінки. Водночас ключові ризики повинні періодично ставати предметом поглибленого розгляду на рівні керівного органу або комітету з аудиту, ризиків та незалежної оцінки [25]. Для системи публічних фінансів це означає, що реєстр ризиків сам по собі недостатній: потрібна ще й операційна візуалізація, яка дає керівництву змогу побачити, що ризик уже перейшов із категорії «фонова загроза» у категорію «управлінська дія». У ширшому розумінні ці інструменти засвідчують перехід від ретроспективної до превентивної моделі бюджетного управління. Класичне бюджетування фіксувало вже наявне відхилення, тоді як ризик-орієнтований підхід прагне виявити сигнали майбутньої дестабілізації до того, як вона трансформується у збитки бюджету. Саме тому системи раннього попередження мають розглядатися не як цифрова надбудова над традиційним контролем, а як один із критеріїв інституційної зрілості публічних фінансів.

Однак організаційна координація не дає очікуваного результату без правового режиму попереднього погодження ризикових рішень. Особливо показовим у цій частині є британський підхід, закріплений у документі *Managing Public Money*. Відповідно до нього, прийняття зобов'язань, здатних спричинити фінансові наслідки, можливе лише після попереднього погодження з Казначейством. Окремо визначено, що державні гарантії, зобов'язання з відшкодування збитків і листи-підтвердження, які формують умовні зобов'язання, також потребують такого погодження. Водночас усі нові, спірні або потенційно резонансні умовні зобов'язання мають додатково проходити спеціальну процедуру перевірки за контрольним переліком критеріїв погодження. Навіть коли профільний закон прямо не вимагає повідомлення парламенту про нові гарантії, рекомендовано застосовувати стандартну парламентську процедуру нотифікації [24]. Такий підхід заслуговує на особливу увагу, бо демонструє інституційну істину: ризик-менеджмент у публічних фінансах починається там, де уряд утрачає можливість непомітно брати на себе зобов'язання, що можуть матеріалізуватися пізніше. Правовий режим погодження ризикових рішень має ще один принциповий ефект: він створює інституційну пам'ять про прийнятий ризик. Кожне погодження, відхилення або спеціальний дозвіл залишає документальний слід, який надалі може бути предметом аудиту, парламентського контролю й незалежної оцінки. У такий спосіб право перестає бути лише обмежувачем і стає механізмом відтворення підзвітності в часі.

Повноцінний інституційний режим потребує також персоніфікації відповідальності. Документ *Managing Public Money* наголошує, що відповідальний посадовець не може делегувати остаточне судження щодо якості аналізу; якщо міністр наполягає на рішенні, яке не відповідає стандартам законності, належності, економності та результативності використання коштів або здійсненності, має застосовуватися формалізована процедура письмового доручення [24]. Для управління фінансовими ризиками це має принципове значення: персональна відповідальність не скасовує колегіальності, але блокує «розсіювання вини» між підрозділами. У країнах із хронічною практикою колективної безвідповідальності саме цей елемент часто виявляється відсутнім, а разом із ним зникає стимул говорити правду про ризики до того, як вони стануть збитками бюджету.

Важливу роль у цій архітектурі відіграє внутрішній контроль та внутрішній аудит. Французький звіт щодо контролю ризиків у публічному управлінні наголошує, що внутрішній аудит у модернізованій державі слід розглядати не як другорядний елемент контролю, а як незамінний інструмент підвищення якості управління. У цьому контексті особливого значення набувають картографування та ієрархізація ризиків, тоді як на рівні міністерств інституційно закріплюються міністерські аудиторські комітети, підрозділи внутрішнього аудиту та, в частині відомств, спеціалізовані комітети з ризиків [27]. Британський *Orange Book* іде тим самим шляхом, але формалізує його через модель трьох ліній захисту: перша лінія володіє ризиком і контролюями, друга — розробляє стандарти та підтримує нагляд, третя — забезпечує незалежну функцію впевненості [25]. У підсумку внутрішній аудит у системі публічних фінансів має оцінювати не лише правильність виконання процедур, а й якість самого контрольного дизайну: чи охоплено всі критичні ризики, чи не виникло сліпих зон контролю, чи є адекватним картування механізмів контролю та незалежної оцінки.

Зовнішній контур інституційного контролю складають незалежні фінансові інституції, вищі органи аудиту та парламент. ОЕСД прямо вказує, що покладання конкретної відповідальності на незалежні фінансові інституції у сфері фінансових ризиків цінне насамперед тим, що воно зменшує ймовірність політичного замовчування або свідомого невимірювання ризиків; вищі органи аудиту мають оцінювати якість процесів, каналів і звітності; законодавча влада повинна бути реально залученою до попереднього, поточного і наступного контролю [18]. Українська наукова

думка тут загалом збігається з міжнародною. Так, В. Кудряшов наголошує, що середньострокові фінансові рамки потребують залучення незалежних фінансових інститутів до підготовки і моніторингу макропрогнозів, бюджетних рішень та контролю за дотриманням фінансових правил, а розширення ролі недержавних структур посилює прозорість бюджетних операцій [28]. Отже, організаційно сильне Міністерство фінансів без зовнішнього нагляду — це лише половина системи; друга половина представлена інституціями, які мають право публічно сказати, що ризик або недооцінений, або прихований.

На цьому тлі питання прозорого розкриття ризиків перестає бути просто вимогою до якості звітності. Воно стає частиною механізму управління. Ще у 2018 р. О. Іваницька та Т. Кошук, узагальнюючи рекомендації МВФ і міжнародний досвід, доводили, що в процесі управління фінансовими ризиками доцільно створити централізований орган нагляду, організувати контроль ризиків і впорядкувати сам зміст звітів про ризики; авторки також підкреслювали необхідність системної послідовності дій: ідентифікація та кількісна оцінка, пом'якшення, бюджетне забезпечення та врахування залишкових ризиків у цілях податково-бюджетної політики [22]. Ця логіка надзвичайно важлива, оскільки Fiscal Risk Statement це не «збірка загроз», а документ, який має показати, які ризики держава готова приймати, які обмежувати, а які страхувати, резервувати чи відображати в боргових і бюджетних цілях [22]. Звідси випливає, що якісний звіт про фінансові ризики має описувати не лише перелік вразливостей, а й їх імовірний масштаб, часовий горизонт, канал впливу на бюджет, відповідального суб'єкта та наявні інструменти реагування. Без такої структури звіт інформує про існування ризику, але не дає змоги перевірити, чи справді цей ризик був включений у фінансову політику як об'єкт управління. Саме тому консолідований Fiscal Risk Statement слід розглядати як один із ключових інструментів зв'язування аналітики з бюджетним рішенням [29].

Практика Південної Африки добре показує, чому розкриття ризиків має бути консолідованим. МВФ Fiscal Transparency Evaluation 2024 відзначає, що Південна Африка має чимало сильних сторін у бюджетній прозорості, але саме третій компонент — аналіз фінансових ризиків виявився найслабшим; значний обсяг інформації про ризики розпорошено між різними документами, що ускладнює її зведення в цілісну картину, а SOC розглядаються як велике джерело умовних зобов'язань, однак рівень їх розкриття потребує суттєвого посилення [29]. Цей кейс особливо по-

казовий: країна може мати відносно добру репутацію в бюджетній прозорості, але залишатися організаційно вразливою через відсутність єдиного каналу збирання, узгодження й оприлюднення інформації про ризики. Отже, «багато документів» не дорівнює «добре управління ризиками»; навпаки, надмірна фрагментація часто приховує системні слабкості.

Особливої інституційної специфіки потребує управління явними умовними зобов'язаннями — гарантіями, бюджетним пере-кредитуванням, зобов'язаннями з відшкодування збитків та спорідненими інструментами. Світовий банк переконливо показує, що належна система аналізу та вимірювання ризиків у цій сфері є ітеративним і довгостроковим процесом, який потребує значних інвестицій у ресурси, розвиток інституційної спроможності та час; водночас найбільш уживаними інструментами є ліміти, стандартизована процедура ухвалення рішень, структурування гарантійних угод, резервування коштів на можливі втрати, а також систематичне звітування про ризики та їх моніторинг [21]. Дуже важливим є й те, що *limits* розглядаються як інструмент визначення *risk appetite* уряду і мають бути вбудовані у цілісний погляд на ризикованість державного балансу, а не встановлюватися ізольовано. Це означає, що гарантії не можуть сприйматися як «безкоштовна» альтернатива прямим бюджетним видаткам: вони повинні проходити той самий фільтр *cost-benefit analysis*, що й інші фінансові інструменти.

Інституційна практика різних країн підтверджує цей висновок. Так, у Колумбії Генеральний директорат державного кредиту та Національного казначейства має повноваження схвалювати або відхиляти операції, що створюють умовні зобов'язання, визначати політику плати за гарантії, а також здійснювати моніторинг і звітування щодо пов'язаних із ними ризиків. У Туреччині для покриття можливих майбутніх втрат за гарантіями функціонує спеціальний резервний рахунок. В Індонезії підрозділ з управління умовними зобов'язаннями у складі Генерального директорату фінансування та управління ризиками поступово вибудував систему ризик-менеджменту, зосередивши її насамперед на прямих державних кредитних та інвестиційних гарантіях [21]. Ці приклади важливі не як набір екзотичних кейсів, а як доказ того, що управління гарантіями потребує спеціалізованої інституційної інфраструктури, яку не можна розчинити в загальних функціях бюджетного департаменту.

Ще складнішою є ситуація у сфері державно-приватного партнерства. Розроблена МВФ і Світовим банком модель оцінки фі-

скальних ризиків державно-приватного партнерства (PFRAM, Public-Private Partnerships Fiscal Risk Assessment Model) виходить із реалістичного методологічного припущення: навіть належно проведена оцінка проєкту не гарантує його бюджетної прийнятності в межах чинної фінансової рамки, тоді як неналежно структурований проєкт державно-приватного партнерства може генерувати значні майбутні зобов'язання, неочевидні на стадії укладення контракту. Застосування цього інструменту дає змогу визначити вплив проєктів державно-приватного партнерства на бюджетний дефіцит, валовий і чистий державний борг, обсяг умовних зобов'язань держави, а також на структуру фінансових ризиків у цілому [23]. Особливо важливо, що модель PFRAM акцентує на необхідності ведення матриці ризиків і реєстру ризиків, сформованих на основі умов конкретного контракту, які мають систематично оновлюватися органом-замовником проєкту. Водночас сукупний спектр фінансових ризиків завжди є ширшим за формалізований у контракті розподіл ризиків, а перегляд договірних умов створює передумови для перенесення на державу тих витрат і ризиків, які первісно були віднесені до сфери відповідальності приватного партнера. Отже, організаційна передумова управління ризиками державно-приватного партнерства полягає не лише в наявності підрозділу з питань державно-приватного партнерства, а й у зобов'язанні постійно передавати інформацію про ризики до Міністерства фінансів, особливо щодо перегляду умов договорів і компенсаційних виплат у разі їх дострокового припинення.

Методологічна цінність цього підходу полягає також у тому, що він розмежовує юридичну видимість і фінансову реальність ризику. Формально закріплений у контракті розподіл відповідальності ще не означає, що в кризовий або політично чутливий момент держава не буде змушена взяти на себе витрати, які первісно відносилися до приватного партнера. Саме тому оцінка проєктів державно-приватного партнерства повинна виходити не лише з тексту договору, а й із припущення про можливе повернення частини ризику в сектор загального державного управління.

Не менш вимогливою до інституцій є сфера державних підприємств. МВФ у дослідженні про фінансові ризики державних підприємств для бюджету (борги, збитки) прямо вказує, що значні ризики породжуються не лише розміром операцій цих компаній, а й обмеженою прозорістю, м'якими бюджетними обмеженнями, складністю відстеження їх впливу на загальний стан

публічного сектору та можливістю прямих і прихованих трансфертів між бюджетом і підприємствами [30]. Тому управління ризиками державних компаній (SOE) не може зводитися до епізодичних рішень про докапіталізацію чи державні гарантії.

З огляду на це управління ризиками державних підприємств повинно спиратися на відокремлення функції держави як власника від її функції як регулятора, регулярне збирання фінансових даних, систематичне стрес-тестування та повне картографування каналів бюджетної підтримки. Ідеться не лише про стандартну фінансову звітність, а про такий режим нагляду, за якого Міністерство фінансів і відповідний орган управління держвласністю мають своєчасну інформацію про операційні збитки, ліквіднісні потреби, боргове навантаження, гарантійні зобов'язання, квазіфіскальні операції та приховані трансфери. Саме така інформація дає змогу побачити не постфактум фінансовий провал підприємства, а попередні сигнали його бюджетної небезпеки. У цьому сенсі стрес-тестування виконує не допоміжну, а превентивну функцію, оскільки дозволяє оцінити, за яких сценаріїв проблеми окремого підприємства перетворюються на проблему бюджету [31].

Не менш важливо, щоб система управління ризиками державних підприємств містила чіткі правила втручання держави. Відсутність заздалегідь визначених критеріїв підтримки, реструктуризації, приватизації або ліквідації створює сприятливий ґрунт для м'яких бюджетних обмежень, коли суб'єкт господарювання фактично очікує майбутнього рятування за рахунок бюджету. Тому інституційно зріла модель має передбачати не лише аналіз ризику, а й правила дії у відповідь на нього: коли допустима докапіталізація, за яких умов можлива гарантія, коли доцільна санація, а коли — вихід держави з активу. За такого підходу підрозділ нагляду за державними підприємствами перестає бути архівом звітності і перетворюється на повноцінний центр фіскального нагляду за державним корпоративним сектором.

Українські автори О. Іваницька та Т. Кошук ще у 2017 р. обґрунтували, що для управління фіскальними ризиками, пов'язаними з діяльністю держпідприємств, потрібен стратегічний підхід, який враховує не лише фактичні, а й потенційні ризики, передбачає методику оцінювання найбільших ризиків і добір управлінських рішень — від санації до приватизації чи ліквідації [31]. У сучасних умовах ця теза звучить навіть гостріше: підрозділ нагляду за державними підприємствами має бути не архівом звітів, а активною ланкою фіскального ризик-менеджменту.

Для України цей блок має особливу вагу, оскільки організаційні прогалини у сфері умовних зобов'язань і фінансових ризиків досі залишаються суттєвими. Т. Богдан та І. Богдан прямо констатують, що в Україні не створено всеосяжної системи моніторингу фінансових ризиків і умовних зобов'язань, оцінювання їх вартості, розкриття інформації та цілісної системи управління ними; автори також показують, що ефективне управління неможливе без адекватної системи обліку, бюджетування й правил розкриття інформації про умовні зобов'язання уряду [15]. Звідси випливає важливий висновок: організаційна передумова ризик-менеджменту в Україні полягає не тільки в створенні нових структур, а й у систематизації того, що вже існує — даних Казначейства, Міністерства фінансів, органів управління державністю, договорів гарантування, боргових реєстрів, бюджетних програм і звітності розпорядників. Без такого комплексного зведення даних будь-який звіт про фінансові ризики буде неповним і не дасть цілісного уявлення про масштаб та структуру ризиків.

Саме тому варто підтримати і розвинути рекомендацію О. Іваницької та Т. Кошук щодо необхідності централізованого наглядового органу та послідовного алгоритму управління ризиками. Принципово важливо, що йдеться не про ще одну бюрократичну надбудову, а про інституційний центр, який має забезпечувати: однакові стандарти ідентифікації та вимірювання ризиків; оцінку їх доцільності ще до прийняття політичного рішення; зіставлення альтернативних інструментів впливу; вбудовування ризику у бюджетні цілі; контроль за розкриттям і подальше відстеження матеріалізації [22]. Для української практики це означає потребу в переході від переважно описового подання інформації про окремі ризики до керованої системи ризикових рішень, де кожен суттєвий ризик має свій вимір, поріг, маршрут погодження і формат звітності.

Для вітчизняної практики це означає доцільність побудови не фрагментарної, а багаторівневої моделі фінансового ризик-менеджменту, у якій центральний підрозділ у Міністерстві фінансів має виконувати функції методологічного центру, консолідатора даних і санкціонувального вузла для найбільш значущих ризикових рішень. До його обов'язкової інформаційної орбіти повинні входити дані про державні гарантії, умовні зобов'язання, фінансові ризики державних підприємств, договори державно-приватного партнерства, субнаціональні експозиції та результати сценарного аналізу. Водночас парламентський контроль, незалежна експертиза макропрогнозів і публічне розкриття консолідо-

ваного профілю ризиків мають виконувати функцію зовнішнього стримування, не дозволяючи зводити ризик-менеджмент до внутрішньовідомчої техніки [28]. Саме така конструкція є найбільш придатною для країни, що одночасно управляє високою невизначеністю, воєнними витратами, потребами відновлення та обмеженим фіскальним простором.

Сучасна організаційна архітектура управління фіскальними ризиками має включати й повільні ризики, які тривалий час не виглядають як бюджетна криза, але поступово змінюють міжчасову стійкість публічних фінансів. Насамперед це стосується кліматичних ризиків. ОЕСР у виданні *Green Budgeting in OECD Countries 2024* наголошує, що зелене бюджетування є інструментом інтеграції кліматичних та екологічних аспектів у бюджетні рамки і практики, причому його застосування поширюється на всі стадії бюджетного циклу. Інституційний каркас такого бюджетування охоплює організаційне забезпечення, методичний і інструментальний апарат, механізми підзвітності та прозорості, а також належне інституційне середовище. Водночас уже у 2022 р. відповідні практики були запроваджені приблизно у двох третинах країн ОЕСР, охоплених опитуванням [11]. Для публічних фінансів це означає не «екологізацію» бюджету як окремий тематичний модуль, а розширення ризикової рамки: кліматичні шоки, витрати адаптації, вплив на податкову базу, інфраструктурні зобов'язання та роль контролюючого органу мають інтегруватися в загальну систему ризик-менеджменту. У вітчизняній літературі кліматичне маркування також розглядається як один із практичних інструментів зеленого бюджетування в Україні [16].

Методологічно важливо, щоб кліматичні та воєнні ризики не обліковувалися у відокремлених адміністративних контурах. Для публічних фінансів обидва типи ризиків мають спільну властивість: вони поєднують прямі бюджетні витрати з кумулятивними ефектами для боргу, ліквідності, податкової бази та відновлювальних інвестицій. Саме тому перспективним є підхід до побудови єдиного багатошокового реєстру, у межах якого катастрофічні, безпекові та кліматичні події оцінюються не як ізольовані епізоди, а як взаємопов'язані джерела зміни середньострокової траєкторії бюджету [11; 15; 19]. Такий підхід має особливу цінність для України, оскільки дозволяє відмовитися від вузького тлумачення воєнного ризику лише як фактору збільшення оборонних видатків і побачити його ширший фіскальний контур — руйнування активів, падіння доходів, зростання зобов'язань із відновлення та підвищення вартості фінансування.

У логіці повномасштабної війни цей висновок лише посилюється. Воєнний шок оголює майже всі слабкості системи управління ризиками одночасно: неповні реєстри зобов'язань, фрагментовані інформаційні потоки, слабкі процедури погодження гарантій, відсутність інтеграції між бюджетом, боргом, резервами та операціями підтримки суб'єктів господарювання. В. Кудряшов зауважує, що особливість фінансових ризиків у період війни полягає у змішаній дії факторів, коли окремі події впливають відразу на кілька бюджетних агрегатів і водночас посилюють потребу в зміні нормативного та прогнозного забезпечення [19]. Отже, війна не є лише зовнішнім шок-кейсом для вже наявної системи ризик-менеджменту, вона є тестом на її інституційну зрілість. Якщо система була побудована для «нормальних часів» як сукупність звітів без управлінського ядра, в умовах війни вона фактично руйнується. Якщо ж вона спиралася на централізацію даних, ясний розподіл ролей, резерви, сценарії і процедури погодження, вона зберігає спроможність до швидкої перебудови. Воєнний досвід особливо переконливо демонструє, що реальним об'єктом управління в публічних фінансах є не окремий ризик, а їх взаємодія. Руйнування активів, коливання доходів, потреби оборони, відновлювальні інвестиції, гарантійні зобов'язання і боргові обмеження в умовах війни перестають існувати як автономні сфери та формують єдину багатожовту експозицію бюджету. Саме тому інструменти управління ризиками мають оцінюватися не лише за їх індивідуальною корисністю, а й за здатністю працювати в межах єдиної системи.

Для практичної інституціоналізації цих підходів доцільно співвіднести основні інструменти управління ризиками зі стадіями бюджетного циклу та відповідальними суб'єктами (табл. 2.6).

Таблиця 2.6 засвідчує, що управління ризиками не має одного універсального інструмента. Ефективною є лише система інструментів, розподілених по фазах циклу та по рівнях відповідальності. Попри очевидність цієї тези, саме вона найчастіше порушується на практиці: держави формують реєстри ризиків без проведення стрес-тестування, оприлюднюють звіти про фінансові ризики без запровадження лімітів на державні гарантії, здійснюють аудит без системи раннього попередження або ж мають розвинений підрозділ управління державним боргом без належної інтеграції даних про державні підприємства та механізми державно-приватного партнерства. Інституційно зріла система, навпаки, працює за принципом сумісності інструментів: один документ чи процедура мають породжувати рішення в іншому сегменті бюджетного процесу.

Таблиця 2.6

ІНСТРУМЕНТИ ВБУДОВУВАННЯ ФІСКАЛЬНИХ РИЗИКІВ У БЮДЖЕТНИЙ ЦИКЛ

Інструмент	Основне призначення	Стадія бюджетного циклу	Відповідальний суб'єкт	Які ризики охоплює насамперед
Реєстр фінансальних ризиків (fiscal risk register)	Систематизація, класифікація та закріплення відповідальних суб'єктів за окремими ризиками	Підготовка бюджету та постійне оновлення протягом бюджетного циклу	Міністерство фінансів і галузеві міністерства (line ministries)	Усі категорії фінансальних ризиків
Звіт про фінансальні ризики (Fiscal Risk Statement)	Консолідоване розкриття ризиків, їх масштабу, каналів впливу та управлінської стратегії	Подання разом із бюджетом або фінансовою декларацією	Міністерство фінансів, за участю незалежної фінансової інституції (IFI)	Макроекономічні ризики, ризики державних підприємств (SOE), ризики державно-приватного партнерства (PPP), державні гарантії, довгострокові ризики
Сценарний аналіз / аналіз чутливості (scenario analysis / sensitivity analysis)	Перевірка чутливості базового прогнозу до зміни макроекономічних, торгових і бюджетних параметрів	Макрофінансальний прогноз, середньострокова фінансова рамка, підготовка бюджету	Макрофінансальний підрозділ, незалежна фінансова інституція (IFI)	Макроекономічні, торгові та дохідні ризики
Фінансове стрес-тестування (fiscal stress test)	Оцінка комбінованого впливу великих шоків на дефіцит, борг, ліквідність і бюджетні зобов'язання	Підготовка звіту про фінансові ризики, періодичний середньостроковий огляд	Міністерство фінансів, незалежна фінансова інституція, спеціалізований підрозділ фінансових ризиків (risk unit)	Корельовані шоки, екстермальні ризики (tail risks), ризики боргової стійкості
Інформаційна панель ризиків та індикаторів раннього попередження (risk dashboard / early warning indicators)	Оперативне відстеження сигналів матеріалізації ризику	Виконання бюджету та поточний моніторинг	Міністерство фінансів, казначейство, комітет з ризиків (risk committee)	Ризики ліквідності, боргу, гарантій, державних підприємств, доходів

Рамка та контрольний перелік погодження гарантій (guarantee approval framework / checklist)	Попередній відбір і погодження умовних зобов'язань, що виникають унаслідок державних гарантій	До прийняття рішення про надання гарантії	Міністерство фінансів, казначейство, уряд	Державні гарантії, зобов'язання з відшкодування збитків (indemnities), листи підтвердження (letters of comfort), умовні зобов'язання (contingent liabilities)
Модель оцінки фінансових ризиків державно-приватного партнерства та матриця ризиків ДПП (PFRAM / PPP risk matrix)	Оцінка бюджетної прийнятності (affordability) проєкту; договірних ризиків і майбутніх фінансових зобов'язань	Підготовка, погодження та супровід проєктів приватного партнерства	Підрозділ з питань державно-приватного партнерства (PPP unit), Міністерство фінансів, орган замовник проєкту (contracting authority)	Ризики державно-приватного партнерства, майбутні платежі (future payments), перегляд умов договору (renegotiation), компенсаційні виплати
Оцінювання ризикового профілю державних підприємств / стрес-тестування (SOE risk scoring / stress testing)	Виявлення державних підприємств із підвищеним фінансовим ризиком і оцінка потреби у втручанні держави	Підготовка бюджету, моніторинг виконання бюджету, перегляд державної підтримки	Підрозділ нагляду за державними підприємствами (SOE unit), Міністерство фінансів, профільні міністерства	Ризики державних підприємств, квазіфінансові операції, потреба в докапіталізації або гарантіях
Резервування коштів, резервні фонди та фонди на випадок непередбачених обставин (provisions / contingency funds)	Самострахування ризиків, які недоцільно або неможливо повністю передати іншим суб'єктам	Бюджетне планування та виконання бюджету	Міністерство фінансів, казначейство	Катастрофічні, гарантійні, судові, воєнні та ліквідні ризики
Картування механізмів контролю та незалежної оцінки (assurance mapping)	Перевірка достатності контрольних процедур і незалежної оцінки щодо ключових ризиків	Виконання бюджету, внутрішній аудит, зовнішній аудит	Внутрішній аудит, комітет з аудиту та ризиків (Audit & Risk Committee)	Ключові ризики в межах усієї системи (principal risks across the system)

Джерело: складено автором за [17; 18; 21; 23; 25; 24].

Звідси впливає принцип функціональної сумісності інструментів ризик-менеджменту. Реєстр ризиків, сценарний аналіз, ліміт гарантій, стрес-тест, резерв, аудит і публічний звіт не повинні існувати як окремі адміністративні продукти; їх призначення полягає в тому, щоб утворювати безперервний ланцюг бюджетного реагування. Лише за такої умови управління ризиками перестає бути набором технічних практик і стає режимом бюджетної поведінки держави.

На цій основі можна запропонувати авторську модель організаційно-інституційної архітектури управління ризиками у публічних фінансах. Її доцільно будувати як триконтурну систему. Перший контур має операційний характер: саме тут фіскальні ризики зароджуються, ідентифікуються та підлягають первинному контролю з боку галузевих міністерств, державних підприємств, органів-замовників проєктів державно-приватного партнерства, податкових і митних органів, а також органів субнаціонального рівня. Другий контур — консолідаційно-аналітичний: Міністерство фінансів, казначейство, борговий офіс, макрофіскальний блок, спеціалізований підрозділ управління ризиками узагальнюють інформацію, перевіряють ризик, визначають допустимість його прийняття, вбудовують його в МТФФ і бюджет. Третій контур — контур підзвітності: незалежна фіскальна інституція, парламент, вищий орган аудиту та публічне розкриття інформації забезпечують те, щоб система не перетворилася на самозамкнений технократичний цикл. Перевага такої моделі полягає в тому, що вона поєднує децентралізоване знання про ризики з централізованою дисципліною та зовнішнім контролем (рис. 2.3).

Запропонована модель дозволяє конкретизувати наукову новизну цього підпункту. Якщо в значній частині літератури акцент робиться або на інструментах вимірювання фіскальних ризиків, або на окремих аспектах прозорості та фіскальних правил, то в межах цього дослідження організаційні та інституційні передумови інтерпретуються як єдина архітектура перетворення невідзначеності на керований об'єкт бюджетної політики. Тобто предметом оцінки є не тільки наявність певного звіту чи комітету, а якість зв'язків між трьома контурами: виникненням ризику, його бюджетною консолідацією та зовнішньою підзвітністю [29]. Саме ці зв'язки визначають, чи стає ризик інформацією для рішення, чи залишається латентною загрозою, що матеріалізується зненацька.

Узагальнюючи викладене, доцільно наголосити, що інституційна архітектура управління фінансовими ризиками повинна оцінюватися не за формальною наявністю окремих елементів, а за здатністю забезпечити повний цикл ризикового рішення. Цей цикл охоплює раннє виявлення ризику, його кількісну оцінку, співвіднесення з допустимим рівнем фінансової експозиції, санкціонування або відхилення ризикової операції, бюджетне резервування, подальший моніторинг і публічне пояснення відхилень. Якщо хоча б одна з цих ланок випадає, система починає функціонувати селективно: ризики або фіксуються без наслідків для бюджету, або потрапляють у бюджет без належного аналізу, або розкриваються запізно, коли простір для реагування вже звужений. Саме тому організаційні та інституційні передумови слід розглядати як механізм перетворення фінансової невизначеності на об'єкт цілеспрямованого державного управління, а не лише на предмет аналітичного спостереження.

Отже, організаційні та інституційні передумови управління ризиками слід оцінювати не за формальною наявністю окремих структур, а за здатністю забезпечити повний цикл ризикового рішення — від раннього виявлення до бюджетного наслідку і подальшої підзвітності. Якщо хоча б одна з цих ланок випадає, система починає функціонувати вибірково: ризик або фіксується без наслідків для бюджету, або потрапляє в бюджет без належного аналізу, або стає предметом звітування вже після втрати простору для реагування. Саме тому управління фінансовими ризиками є не периферійною технікою бюджетного адміністрування, а формою інституційного самозахисту держави від власної фінансової короткозорості.

У підсумку організаційні та інституційні передумови управління ризиками у публічних фінансах слід зводити до кількох взаємопов'язаних вимог. По-перше, ризики мають бути класифіковані не тільки за джерелом, а й за каналом впливу на бюджет, горизонтом прояву та інституційним owner'ом. По-друге, виявлення ризиків повинно бути децентралізованим, але їх консолідація, методологія, погодження та включення в бюджетну політику — централізованими. По-третє, кожне прийняття значущого ризику повинно мати правову процедуру, фінансове обґрунтування, резервний або коригувальний механізм і формат парламентського або публічного розкриття. По-четверте, системі потрібні незалежні зовнішні інституції, спроможні запобігати політичному замовчуванню ризиків. По-п'яте, управління ризиками повинно охоплювати не лише звичні макроекономічні й гарантійні ри-

зики, а й державні підприємства, державно-приватне партнерство, кліматичні, воєнні та повільні структурні загрози. Лише за такої конфігурації фінскальний ризик перестає бути «неприємною несподіванкою» бюджету і стає об'єктом системного управління, що підсилює фінскальну стійкість, довіру до бюджетної політики та спроможність держави діяти під час кризи без втрати стратегічної траєкторії.

Список використаної літератури до розділу 2

1. Curristine, T., Adenauer, I., Alonso Albarran, V., Grinyer, J., Tee, K. H., Wendling, C., & Moretti, D. (2024). How to develop and implement a medium-term fiscal framework (IMF How to Note No. 2024/005). International Monetary Fund. <https://doi.org/10.5089/9798400289668.061>
2. Ozer, C., Stotsky, J. G., Brumby, J., & Massad, J. (2023). Medium-term expenditure frameworks revisited. World Bank. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099103123092041103/pdf/P171051-d8f0fb26-7ed0-4e19-9e38-309624bbb7e9.pdf>
3. OECD. (2025). Quality budget institutions: Developments in OECD countries. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/8e811202-en>
4. Chrysanthakopoulos, C., & Tagkalakis, A. (2024). The medium-term effects of fiscal policy rules (Bank of Greece Working Paper No. 325). Bank of Greece. <https://doi.org/10.52903/wp2024325>
5. Acalin, J., Alonso, V., Arroyo, C., Lam, W. R., Martinez, L., Nguyen, A. D. M., Roch, F., Sher, G., & Solovyeva, A. (2025). Fiscal guardrails against rising debt and looming spending pressures (IMF Staff Discussion Note No. SDN/2025/004). International Monetary Fund. <https://www.imf.org/-/media/files/publications/sdn/2025/english/sdnea2025004.pdf>
6. Alonso, V., Arroyo, C., Aydin, O., Balasundharam, V., Davoodi, H. R., Hegab, G., Lam, W. R., Nguyen, A. M., Salazar Ferro, N., Sher, G., Solovyeva, A., & Tchelishvili, N. (2025). Fiscal rules and fiscal councils: Recent trends and revisions since the pandemic (IMF Working Paper No. WP/25/198). International Monetary Fund. <https://www.imf.org/-/media/files/publications/wp/2025/english/wpica2025198-source-pdf.pdf>
7. Kudriashov, V. P. (2020). Instytutsiine zabezpechennia implementatsii fiskalnykh pravyl [Institutional provision for fiscal rules implementation]. *Finansy Ukrainy*, (3), 43-64. <https://doi.org/10.33763/finukr2020.03.043>
8. Ivanytska, O. M., & Koshchuk, T. V. (2020). Upravlinnia fiskalnymy ryzykamy v umovakh pandemii COVID-19 [Fiscal risk management under the COVID-19 pandemic]. *Finansy Ukrainy*, (7), 47-61. <https://doi.org/10.33763/finukr2020.07.047>
9. Ivanytska, O. M., & Koshchuk, T. V. (2018). Metodolohichni zasady identyfikatsii fiskalnykh ryzykiv [Methodological grounds of fiscal risks

identification]. Finansy Ukrainy, (6), 45-57. <https://doi.org/10.33763/finukr2018.06.045>

10. Ministry for the Economy, Finance and Industrial and Digital Sovereignty. (2023). Report on the environmental impact of the central government budget in France: 2024 Budget Bill. <https://www.budget.gouv.fr/documentation/file-download/23475>

11. OECD. (2024). Green budgeting in OECD countries 2024. OECD Publishing. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2024/04/green-budgeting-in-oecd-countries-2024_3c771827/9aea61f0-en.pdf

12. HM Treasury. (2024). Charter for Budget Responsibility: Autumn 2024. https://assets.publishing.service.gov.uk/media/678fbb377bb65baf62c2ada8/Charter_for_Budget_Responsibility_Autumn_2024_Accessible.pdf

13. Office for Budget Responsibility. (2024). Fiscal risks and sustainability report: September 2024. https://obr.uk/docs/dlm_uploads/Fiscal-risks-and-sustainability-report-September-2024-1.pdf

14. Ministry of Finance of the Republic of Indonesia. (2021). Medium term debt management strategy 2022-2025. <https://www.djppr.kemenkeu.go.id/en/page/loadViewer?idViewer=91554431-07C9-401C-9B39-2837A5BE6C94>

15. Богдан, Т. П., & Богдан, І. В. (2023). Очевидні умовні зобов'язання уряду України під час війни і пандемії та управління їх ризиками [Explicit contingent liabilities of the Government of Ukraine during war and pandemic and management of their risks]. *Фінанси України*, 9, 7-23. <https://doi.org/10.33763/finukr2023.09.007>

16. Жибер, Т. В. (2022). Використання кліматичного маркування як інструменту зеленого бюджетування в Україні: рекомендації та перспективи [The use of climate marking as a green budgeting tool in Ukraine: Recommendations and prospects]. *Фінанси України*, 5, 29-42. <https://doi.org/10.33763/finukr2022.05.029>

17. International Monetary Fund. (2016). *Analyzing and managing fiscal risks: Best practices*. <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2016/050416.pdf>

18. OECD. (2020). *OECD best practices for managing fiscal risks*. [https://one.oecd.org/document/GOV/PGC/SBO\(2020\)6/en/pdf](https://one.oecd.org/document/GOV/PGC/SBO(2020)6/en/pdf)

19. Кудряшов, В. П. (2023). Фіскальні ризики та їх управління у проведенні бюджетної політики [Fiscal risks and their management in conducting budget policy]. *Наукові праці НДФІ*, 4(105), 5-21. <https://doi.org/10.33763/npndfi2023.04.005>

20. Гасанов, С. С. (2017). Фіскальні ризики та фіскальне таргетування в системі управління державними фінансами за умов інституціональної невизначеності [Fiscal risks and fiscal targeting in the public finance management system under institutional uncertainty]. *Наукові праці НДФІ*, 2(79), 5-24. <https://doi.org/10.33763/npndfi2017.02.005>

21. Bachmair, F. F. (2016). *Contingent liabilities risk management: A credit risk analysis framework for sovereign guarantees and on-lending*:

Country experiences from Colombia, Indonesia, Sweden, and Turkey (Policy Research Working Paper No. 7538). World Bank. <https://doi.org/10.1596/1813-9450-7538>

22. Іваницька, О. М., & Кошук, Т. В. (2018). Застосування рекомендацій МВФ і міжнародного досвіду в практиці управління фінансовими ризиками [Application of IMF recommendations and world experience in fiscal risk management practices]. *Фінанси України*, 11, 39-53. <https://doi.org/10.33763/finukr2018.11.039>

23. International Monetary Fund, & World Bank. (2016). *Public-private partnerships fiscal risk assessment model (PFRAM): User guide*. <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/422531461874706371-0100022016/original/PFRAM20160401GuidanceNoteforPFRAMMarch282016.pdf>

24. HM Treasury. (2025). *Managing public money*. https://assets.publishing.service.gov.uk/media/684ae4c6f7c9feb9b0413804/Managing_Public_Money.pdf

25. HM Treasury. (2023). *The Orange Book: Management of risk — Principles and concepts*. https://assets.publishing.service.gov.uk/media/6453acadec33b460012f5e6b8/HMT_Orange_Book_May_2023.pdf

26. HM Treasury. (2018). *Managing fiscal risks*. https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5b4ccce9e5274a73380f7aed/managing_fiscal_risks_final_print.pdf

27. Comité d'harmonisation de l'audit interne de l'État. (2020). *La maîtrise des risques pour une meilleure gestion publique*. Ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance. <https://www.economie.gouv.fr/files/2020-11/Rapport-CHAIE-et-Annexes-2020.pdf>

28. Кудряшов, В. П. (2020). Імплементация фінансових правил у середньострокове бюджетне планування [Fiscal rules implementation in medium-term budget planning]. *Наукові праці НДФІ*, 2(91), 5-23. <https://doi.org/10.33763/npndfi2020.02.005>

29. Rentería, C., Chiinze, T., de Clerck, S., Khatun, F., Manuilova, N., & Tang, V. (2024). *South Africa: Fiscal transparency evaluation; High-level summary* (HLS/24/17). International Monetary Fund. <https://www.imf.org/-/media/files/publications/hls/2024/english/hlsea2024017.pdf>

30. Baum, A., Medas, P., Mora, N., & Pattillo, C. (2020). *Managing fiscal risks from state-owned enterprises* (IMF Working Paper No. WP/20/213). International Monetary Fund. <https://www.imf.org/-/media/files/publications/wp/2020/english/wpica2020213-print-pdf.pdf>

31. Іваницька, О. М., & Кошук, Т. В. (2017). Управління фінансовими ризиками, пов'язаними з діяльністю державних підприємств в Україні [Management of fiscal risks associated with state-owned enterprises in Ukraine]. *Фінанси України*, 2, 64-80. <https://doi.org/10.33763/finukr2017.02.064>

РОЗДІЛ 3

ОРГАНІЗАЦІЯ АУДИТУ РЕЗУЛЬТАТІВ У БЮДЖЕТУВАННІ

3.1. Побудова системи аудиту результатів та результативності виконавців у бюджетуванні

У міжнародній практиці державного управління важливою тенденцією є підвищена увага з боку урядів та парламентів не лише до забезпечення цільового витрачання бюджетних коштів, а й до обґрунтованості цих витрат з точки зору їх ефективності. Найбільшою міжнародною структурою у сфері державного аудиту є Міжнародна організація вищих аудиторських установ (INTOSAI). Організація об'єднує вищі аудиторські установи (або аудиторські палати) країн — членів ООН; членами організації є понад 180 країн світу. Найважливішим із міжнародних стандартів державного аудиту вищих органів фінансового контролю є ISSAI 100 («Основні принципи державного аудиту») [1], згідно з яким державний аудит включає фінансовий аудит, аудит діяльності (ефективності) та аудит відповідності. Організація аудиту результатів включає структурований багатоетапний процес, призначений для перевірки достовірності фінансових результатів та забезпечення належного використання бюджетних ресурсів. Сучасні тенденції розвитку публічного управління свідчать про трансформацію традиційного фінансового контролю в напрямі оцінювання результативності використання бюджетних ресурсів. Під час розробки аудиту ефективності існували різні тлумачення цієї контрольної діяльності: аудит ефективності, операційний аудит, аудит співвідношення ціни та якості (VFM-аудит). Наразі загальноприйнятою є назва — «аудит ефективності», яка закріплена в міжнародних стандартах вищих органів аудиту INTOSAI. У главі 4 Лімської декларації керівних принципів контролю зазначено, що, крім фінансового аудиту, проводиться аудит діяльності (ефективності), метою якого є визначення економічності, ефективності та результативності державного управління [2; 3]. Окрім Лімської

декларації, аудит ефективності на міжнародному рівні представлений у системі документів вищих органів фінансового контролю, наведених у таблиці 3.1.

Таблиця 3.1

АУДИТ ЕФЕКТИВНОСТІ У МІЖНАРОДНІЙ НОРМАТИВНО-ПРАВОВІЙ БАЗІ

Міжнародний стандарт	Статус	Обґрунтування
1	2	3
ISSAI 100 «Основні принципи аудиту публічного сектору»	Чинний	Стандарт встановлює фундаментальні принципи публічного аудиту, окреслює його мету, місце у системі демократичного врядування та взаємозв'язок із конституційним мандатом вищих органів аудиту. У ньому публічний аудит визначається як систематичний і об'єктивний процес отримання та оцінювання доказів щодо відповідності предмета аудиту встановленим критеріям, спрямований на зміцнення підзвітності, прозорості та належного управління державними ресурсами.
ISSAI 300 «Основні принципи аудиту ефективності»	Чинний	Стандарт визначає концептуальні засади аудиту ефективності та формує принципову основу для розроблення або прийняття національних стандартів у цій сфері. У ньому деталізуються положення ISSAI 100 у контексті аудиту ефективності, забезпечується єдине міжнародне розуміння його природи, цілей і методології.
ISSAI 3000 «Посібник з основ аудиту ефективності»	Чинний	Стандарт розширює фундаментальні положення ISSAI 100 і принципи ISSAI 300, адаптуючи їх до специфіки аудиту ефективності. Встановлює обов'язкові професійні вимоги до здійснення аудиту ефективності в публічному секторі та застосовується в межах Рамкової структури професійних проголошень INTOSAI (далі — INTOSAI IFPP).
ISSAI 3100 «Керівництво щодо основних принципів аудиту ефективності»	Втратив чинність	Методичний документ INTOSAI. Є історично-методичною основою для ISSAI 300 і ISSAI 3000. Містив узагальнені настанови щодо ключових принципів аудиту ефективності та формував спільне розуміння високої якості такої діяльності серед вищих органів аудиту. Має рекомендаційний характер і не встановлює обов'язкових норм.

Закінчення табл. 3.1

Міжнародний стандарт	Статус	Обґрунтування
1	2	3
ISSAI 3000 «Стандарти та рекомендації щодо аудиту ефективності на основі аудиторських стандартів INTOSAI та практичного досвіду»	Втратив чинність	Методичний документ, який містив практичні настанови щодо організації та проведення аудиту ефективності у державному секторі. Документ мав рекомендаційний характер і позиціонувався як прикладний інструмент професійного розвитку, а не як жорсткий нормативний стандарт.
GUID 3920 «Процес аудиту ефективності»	Чинний	Методичний документ INTOSAI, що надає практичні рекомендації щодо застосування вимог ISSAI 3000 у межах повного циклу аудиту ефективності. Документ було затверджено у 2016 р. як ISSAI 3200, а після впровадження IFPP перейменовано на GUID 3920 (редакційні зміни — 2019 р.). Має допоміжний, необов'язковий характер і спрямований на підтримку професійного судження аудитора.
ISSAI 3200 «Практичне керівництво щодо впровадження аудиту ефективності»	Чинний	Методичний документ INTOSAI, який деталізує порядок реалізації вимог ISSAI 3000 та є практичним інструментом для організації й проведення аудиту ефективності. Має рекомендаційний характер і спрямований на підтримку професійного судження аудитора при застосуванні обов'язкових вимог стандарту.

Джерело: систематизовано автором на основі досліджених даних [4].

Деталізуємо поле дії кожного зазначеного в таблиці 3.1 стандарту та керівництва. ISSAI 100 «Основні принципи аудиту державного сектору» структурує публічний аудит за трьома основними видами: фінансовим аудитом, аудитом ефективності та аудитом відповідності, закладаючи для них спільні методологічні засади. Він також визначає ключові елементи аудиторського процесу (аудитор, відповідальна сторона, користувачі звіту, предмет і критерії аудиту, типи завдань, рівні впевненості), що забезпечують концептуальну цілісність аудиторської діяльності. Окремий розділ присвячено організаційним вимогам до вищих органів аудиту, зокрема етичним засадам, незалежності, системі

управління якістю та управлінню компетентністю персоналу. Значну увагу приділено загальним принципам аудиту (професійний скептицизм, суттєвість, аудиторський ризик, документування, комунікація), а також принципам, пов'язаним із етапами аудиторського процесу — плануванням, виконанням, формуванням висновків, звітуванням і подальшим моніторингом. У цілому ISSAI 100 виконує роль методологічної основи всієї системи стандартів INTOSAI, забезпечуючи уніфікацію підходів до державного аудиту, формування професійної незалежності аудиторів та підвищення довіри до результатів аудиту в публічному секторі. Документ має рамковий характер і слугує концептуальним підґрунтям для розроблення національних стандартів аудиту або безпосереднього застосування міжнародних стандартів ISSAI.

ISSAI 300 «Основні принципи аудиту ефективності» є фундаментальним документом у системі INTOSAI, який визначає концептуальні засади аудиту ефективності та формує принципову основу для розроблення або прийняття національних стандартів у цій сфері. Даний стандарт деталізує положення ISSAI 100 та конкретизує їх у контексті аудиту ефективності, забезпечуючи єдине міжнародне розуміння його природи, цілей і методології. У документі аудит ефективності визначається як незалежне, об'єктивне та надійне дослідження того, чи здійснюються державні програми, системи, операції або організації відповідно до принципів економності, ефективності та результативності (з англ. *economy, efficiency, effectiveness* — «3Е», де *economy* — економність (або економічність), *efficiency* — ефективність, *effectiveness* — результативність), а також чи існує потенціал для їх удосконалення. Основною метою такого аудиту є конструктивне сприяння підвищенню якості державного управління, зміцненню підзвітності та прозорості. ISSAI 300 структуровано за трьома блоками:

1. аудиту ефективності (визначення, цілі, принципи «3Е», сфера застосування);
2. загальні принципи (визначення цілей, підходу, критеріїв, управління ризиком, комунікація, професійне судження, якість, суттєвість, документування);
3. принципи, пов'язані з етапами аудиторського процесу (планування, проведення, звітування, подальший моніторинг).

Особливістю документа є принциповий, а не процедурний характер вимог: ISSAI 300 не встановлює детальних операційних правил, а окреслює базові орієнтири для формування професійного підходу. Значну увагу приділено вибору аудиторського підходу (системно-, результат- або проблемно-орієнтованого), обґрунту-

ванню критеріїв, забезпеченню достатності та належності доказів, а також збалансованості й переконливості аудиторського звіту. ISSAI 300 виконує роль концептуальної платформи для аудиту ефективності, забезпечуючи методологічну узгодженість діяльності вищих органів аудиту та створюючи основу для застосування більш деталізованих стандартів (зокрема ISSAI 3000-3899).

ISSAI 3000 «Посібник з основ аудиту ефективності» є міжнародним стандартом, що встановлює обов'язкові професійні вимоги до здійснення аудиту ефективності в публічному секторі та застосовується в межах Рамкової структури професійних проголошень INTOSAI (IFPP). Стандарт має нормативний характер: у разі його прийняття вищим органом аудиту кожна вимога («shall») підлягає обов'язковому виконанню. Документ розвиває фундаментальні положення ISSAI 100 і принципи ISSAI 300, адаптуючи їх до специфіки аудиту ефективності. Аудит ефективності аналогічно визначається як незалежне, об'єктивне та надійне дослідження того, чи державні програми, системи, операції або організації імплементуються відповідно до принципів економності, ефективності та результативності («3Е»), а також чи існують перспективи для їх покращення. ISSAI 3000 структуровано за логікою аудиторського процесу та включає:

1. загальні вимоги (незалежність, етика, визначення користувачів і відповідальних сторін, предмет аудиту, критерії, ризики, суттєвість, якість, професійний скептицизм, документування, комунікація);

2. вимоги до стадій аудиторського процесу (відбір тем, планування, проведення, звітування, подальший моніторинг).

Особливістю стандарту є акцент на чіткому формулюванні аудиторських цілей і питань, виборі підходу (результат-орієнтованого, проблемно-орієнтованого або системно-орієнтованого), обґрунтуванні критеріїв аудиту та управлінні аудиторським ризиком. Значну увагу приділено якості доказової бази (достатності та належності доказів), аналітичному процесу формування висновків і розробленню конструктивних рекомендацій. Стандарт встановлює вимоги до змісту аудиторського звіту: він має бути всебічним, переконливим, своєчасним, зрозумілим і збалансованим, із чітким зв'язком між цілями, критеріями, висновками та рекомендаціями. Також передбачено обов'язковість надання об'єкту аудиту можливості прокоментувати результати до оприлюднення звіту та здійснення подальшого моніторингу виконання рекомендацій. Отже, ISSAI 3000 формує методологічну та процедурну основу аудиту ефективності,

спрямовану на підвищення результативності публічного управління, зміцнення підзвітності та забезпечення корисності аудиторської діяльності для суспільства.

ISSAI 3100 «Керівництво щодо основних принципів аудиту ефективності» є методичним документом INTOSAI, який містив узагальнені настанови щодо ключових принципів аудиту ефективності та формував спільне розуміння високої якості такої діяльності серед вищих органів аудиту. Документ мав рекомендаційний характер і не встановлював обов'язкових норм. Стандарт визначав аудит ефективності як незалежне й об'єктивне дослідження державних програм, систем або організацій з позицій економності, ефективності та результативності (3Е), спрямоване на сприяння поліпшенню управління. Основна увага приділялася двом ключовим питанням: чи здійснюються «правильні речі» та чи здійснюються вони «правильним способом». Документ структурувався за логікою аудиторського процесу: визначення та цілі аудиту, відбір тем, планування, проведення, звітування, подальший моніторинг, а також система контролю якості. Значну увагу було приділено вибору підходу до аудиту (результат-орієнтованого, проблемно-орієнтованого або системно-орієнтованого), формуванню чітких аудиторських питань, обґрунтуванню критеріїв та забезпеченню достатності й належності доказової бази. Особливістю ISSAI 3100 було наголошення на професійному судженні аудитора, гнучкості методології та необхідності врахування національного мандату BOA. Документ підкреслював важливість належної комунікації з об'єктом аудиту, збалансованості звіту, конструктивності рекомендацій та здійснення подальшого моніторингу виконання рекомендацій. У подальшому положення ISSAI 3100 були інтегровані та розвинуті в системі сучасних стандартів ISSAI 300 і ISSAI 3000, у зв'язку з чим документ було відкликано. Таким чином, ISSAI 3100 має історико-методологічне значення як етап становлення нормативної бази аудиту ефективності в межах INTOSAI.

ISSAI 3000 «Стандарти та рекомендації щодо аудиту ефективності на основі аудиторських стандартів INTOSAI та практичного досвіду» був інтегрований в оновлену систему стандартів ISSAI 300 та ISSAI 3000 в межах INTOSAI (IFPP). Документ мав рекомендаційний характер і був прикладним інструментом професійного розвитку. Стандарт був розроблений на основі ITOSAI Auditing Standards та узагальненого досвіду вищих органів аудиту різних країн. Його метою було:

1. описати концептуальні засади аудиту ефективності;

2. надати практичні рекомендації щодо управління та здійснення таких аудитів;

3. створити основу для формування належної методології та професійної підготовки аудиторів.

Документ структуровано за логікою повного аудиторського циклу та складається з п'яти частин:

- концептуальні основи аудиту ефективності;
- застосування загальних принципів державного аудиту до аудиту ефективності;
- стандарти та рекомендації щодо планування;
- стандарти та рекомендації щодо проведення аудиту;
- вимоги до звітування та подальшого моніторингу.

Змістовно стандарт ґрунтується на концепції «3Е» — економності, ефективності та результативності — та розглядає аудит як незалежне дослідження діяльності органів державної влади з метою підвищення якості управління та зміцнення публічної підзвітності. Значну увагу приділено формулюванню аудиторських питань, вибору методології, роботі з доказами, аналізу причинно-наслідкових зв'язків, а також взаємозв'язку аудиту ефективності з оцінюванням програм (program evaluation) та системами вимірювання результативності. Особливістю ISSAI 3000 (withdrawn) є його міждисциплінарний характер: документ підкреслює використання інструментарію соціальних наук, необхідність професійного судження аудитора та гнучкість методів залежно від контексту. Він також містить розширені додатки щодо критеріїв аудиту, доказової бази, комунікації, ІТ-аспектів та екологічного виміру аудиту.

GUID 3920 «Процес аудиту ефективності». Структурно документ організовано відповідно до етапів аудиторського процесу: планування, проведення, звітування та подальший моніторинг. У вступі підкреслюється, що GUID 3920 слід застосовувати разом із ISSAI 100, ISSAI 300 та ISSAI 3000 для належного розуміння концептуальних і нормативних засад аудиту ефективності. У частині планування детально розкрито процедури відбору тем на основі стратегічного планування, оцінки ризиків і суттєвості, визначення аудиторських цілей і питань, встановлення критеріїв, вибору методів збору доказів та управління аудиторським ризиком. Особливу увагу приділено розробленню «матриці дизайну аудиту», що забезпечує логічний зв'язок між цілями, питаннями, критеріями, методами та очікуваними висновками. Розділ проведення аудиту конкретизує вимоги щодо отримання достатніх і належних доказів, їх оцінювання (релевантність, валідність, на-

дійність), формування аудиторських знахідок, визначення причин і наслідків відхилень від критеріїв, а також вироблення обґрунтованих висновків із застосуванням професійного судження. Підкреслюється, що докази в аудиті ефективності зазвичай мають переконливий, а не абсолютний характер. У частині звітування визначено вимоги до змісту, структури та якості аудиторського звіту: він має бути всебічним, переконливим, своєчасним, зрозумілим і збалансованим, із чітким зв'язком між критеріями, доказами, знахідками, висновками та рекомендаціями. Заключний розділ присвячено follow-up, що розглядається як невід'ємний елемент підвищення впливу аудиту та оцінювання реалізації рекомендацій. Отже, GUID 3920 виконує функцію практичного інструментарію для реалізації стандарту ISSAI 3000, забезпечуючи методологічну узгодженість і логічну послідовність аудиту ефективності — від стратегічного відбору тем до оцінювання впливу результатів аудиту.

ISSAI 3200 «Практичне керівництво щодо впровадження аудиту ефективності» є методичним документом INTOSAI. У вступній частині наголошується, що ISSAI 3200 слід розглядати у взаємозв'язку з ISSAI 100, ISSAI 300 та ISSAI 3000, оскільки він пояснює, як практично реалізувати їхні концептуальні та нормативні положення. Структура документа відповідає логіці повного аудиторського циклу: планування, проведення, звітування та подальший моніторинг (follow-up). У цілому ISSAI 3200 виконує роль практичної методологічної рамки, що забезпечує системність, логічну послідовність і якість аудиту ефективності, сприяючи зміцненню підзвітності та результативності публічного управління.

За нормативно-правовою основою послідовним є практичне імплементація аудиту ефективності. В умовах програмно-цільового бюджетування та орієнтації на досягнення стратегічних цілей державної політики зростає значення аудиту діяльності (ефективності) (performance audit) як інструменту підвищення якості управлінських рішень. Відповідно до найновіших підходів, викладених у Звіті про стан публічного сектору світу за 2025 рік [5], вищі органи аудиту (далі — BOA) дедалі активніше здійснюють оцінку не лише законності та достовірності фінансової звітності, а й економності, ефективності та результативності діяльності державних органів, зокрема у сфері реалізації бюджетних програм. Такий підхід забезпечує перехід від контролю витрат до оцінювання досягнутих результатів. Аудит ефективності, як зазначає Звіт про стан публічного сектору світу за 2025 рік, — це

тип аудиту, що проводиться вищими органами аудиту (SAIs), який оцінює економність, ефективність та результативність державних операцій і державних витрат. Він виходить за рамки традиційних фінансових аудитів та аудитів відповідності, щоб оцінити, наскільки ефективно державні програми досягають своїх цільових результатів, зокрема тих, що пов'язані з Цілями сталого розвитку (ЦСР). Системи аудиту ефективності — це інтегровані структури, розроблені для оцінювання ефективності, результативності та економності організацій публічного сектору, хоча їх впровадження залишається суперечливим і зіштовхується зі значними структурними труднощами.

Барзелей М. у своїх дослідженнях зазначає, що аудит ефективності в концептуальному вимірі є радше «не зовсім коректною назвою для оціночної діяльності», при цьому підходи країн OECD до його впровадження істотно відрізняються [6]. Водночас Келлс С. виокремлює сім усталених критичних зауважень щодо аудиту ефективності, серед яких «антиінноваційність», «послушність» і «порожній ритуал», що засвідчує необхідність ретельного інституційного проєктування цієї форми контролю [7]. Гатрі Дж. характеризує аудит ефективності як «піддатливий соціальний конструкт, а не остаточну технологію оцінювання ефективності», що свідчить про множинність і суперечливість підходів до його трактування в різних контекстах [8].

Аудит ефективності широко використовується в державному управлінні для підвищення ефективності та підзвітності, але докази його результативності неоднозначні та залежать від того, як зацікавлені сторони сприймають процес аудиту. Опитування 353 норвезьких державних службовців показало, що більшість сприймає аудит ефективності як корисний, особливо коли вони погоджуються з критеріями аудиту, можуть впливати на процес і вважають, що він сприяє підзвітності та покращенню діяльності [9]. Однак подальше дослідження 353 респондентів показало, що, хоча суб'єкти аудиту повідомляли про використання звітів для покращень, вони також сприймають ці звіти як незбалансовані, що свідчить про те, що внесок у покращення «менш очевидний, ніж здається». Довіра залишається проблематичною: польове дослідження, проведене Австралійським національним аудиторським управлінням, показало, що «проблеми незалежності аудитора, технічної компетентності та сприйняття корисності аудиту продовжують обмежувати довіру до аудиту ефективності» [10]. База наукових доказів засвідчує широке застосування аудиту ефективності та його вагомий вплив у різних управлінських і ін-

ституційних контекстах. Так, Лю Ю. [11] визначає аудит ефективності як одну з ключових функцій вищих органів аудиту у світі, підкреслюючи, що його зміст поступово зміщується від контролю за використанням коштів до оцінювання реалізації державної політики та управління проектами. Дрегушін К.-П. та інші [12] розглядають аудит ефективності як важливий інструмент забезпечення обґрунтованої впевненості щодо належного управління державними фінансовими ресурсами. Новітні емпіричні дослідження також підтверджують практичну значущість цього виду аудиту. Зокрема, Сетянінгрум Д. та інші [13], спираючись на результати аналізу 180 об'єктів аудиту в міністерствах та органах місцевої влади Індонезії, доводять, що аудит ефективності може забезпечувати високі показники якості та формувати суттєві позитивні ефекти, зокрема сприяти вдосконаленню стратегічного планування, посиленню внутрішнього контролю та інституціоналізації управлінських практик. Водночас Сембієва Л. та інші [14] демонструють можливість застосування аудиту ефективності для оцінювання результативності бюджетних інвестицій, тоді як Сарі Д. А. та інші [15] обґрунтовують його корисність у процесі оцінювання реалізації ЦСР у країнах з обмеженими ресурсами.

Загалом вплив аудиту ефективності значною мірою залежить від організаційного контексту та сприйняття зацікавлених сторін. Аудит результатів бюджетування організовано за допомогою кількох моделей, що поєднують внутрішніх аудиторів та незалежні ВОА, причому країни з найкращими показниками застосовують підходи до аудиту ефективності, які оцінюють як відповідність вимогам, так і співвідношення ціни та якості. Мухамедьярова Л. визначає, що аудиторські установи організовані або як внутрішні аудитори, або як незалежні ВОА; при цьому дослідження розглядає, як структуровані різні моделі аудиту в різних країнах [16]. Бучек Й. акцентує, що організація аудиту відрізняється залежно від галузі, аналізуючи доходи державного бюджету, майно, підприємства та фонди як окремі сфери аудиту, кожна з яких має різні організаційні фокуси [17]. Мухамедьярова Л. відзначає неоднозначність аудиту результатів у бюджетуванні, адже ВОА часто відповідають встановленим стандартам, однак щодо виявлених результатів аудиту уряди не вживають належних заходів, тому законодавчий нагляд нерідко залишається недостатнім [16].

Однак підходи до визначення та структурного наповнення даної дефініції різняться залежно від підходів, зокрема практично-прикладного, теоретико-методичного, законодавчо-нормативного. Окремої уваги потребує локалізація дослідження,

адже організація аудиту результатів у бюджетуванні буде залежати від рівня фінансової системи, на якому він реалізується. Так, численні джерела демонструють послідовний консенсус щодо організації аудиту. Браєрс М. та Херст М. у своєму дослідженні детально розглядають, як бюджетна інформація використовується для оцінювання ефективності, зосереджуючись на стилі керівництва. Відзначається, як інформація впливає на напруженість на роботі, стосунки на роботі та навіть поведінку [18]. Автори зазначають, що дослідження часто є розрізненими, з великою кількістю статистичних даних, але з менш обґрунтованою теорією, яка б пов'язувала все в єдине ціле. Вони також досліджують фактори, які впливають на використання бюджету керівниками.

Будко О. визначає чотири основні етапи аудиту: організаційний, підготовчий (плановий), технологічний та кінцевий (результативний) [19]. Підготовчий етап включає збір інформації про фінансово-господарську діяльність, аналіз економічних показників, визначення рівнів суттєвості, оцінювання систем внутрішнього контролю та розроблення планів і програм аудиту. Щодо бюджетних установ, то Парушина Н. наголошує, що організація аудиту вимагає розподілу повноважень між учасниками бюджетного процесу та встановлення локальних правил для роботи аудитора [20]. Мілоєвич І. у своїх дослідженнях концентрує увагу на тому, що бюджетний аудит — це інструмент забезпечення бюджетної дисципліни та запобігання порушенням, а його ефективність залежить від завдання, обсягу та організації [21]. Основні організаційні питання — призначення, обсяг та організація — фундаментально визначають ефективність і результативність аудиту.

Світова практика аудиту ефективності на макрорівні еволюціонувала від аудиту, орієнтованого на перевірку дотримання встановлених вимог, до оцінювання економічності, ефективності та результативності програм і установ публічного сектору. Його предметне поле охоплює широкий спектр напрямів, зокрема аналіз систем, адміністративних процесів, державної політики та емпірично обґрунтованих аудиторських досліджень. При цьому в межах аудиту ефективності застосовуються як якісні, так і кількісні методи, а стандарти якості акцентують на об'єктивності, ретельності та достовірності аудиторських процедур і висновків. Водночас оприлюднені аудиторські звіти нерідко зберігають контрольну спрямованість, попри те, що сучасний аудиторський дискурс дедалі більше наголошує на оцінюванні результатів.

Емпіричні свідчення щодо дієвості аудиту ефективності варіюються залежно від інституційного контексту. Дослідження, проведені в Румунії та Австралії, фіксують позитивний вплив аудиту ефективності на підвищення економічності, ефективності та результативності діяльності, причому значна увага парламентських інституцій до аудиторських рекомендацій сприяє вжиттю коригувальних заходів з боку об'єктів аудиту [22; 23]. Разом із тим ширші міжнародні дані засвідчують, що аудит ефективності залишається складним і багатовимірним явищем, у межах якого зберігається напруженість між функцією підзвітності та цілями підвищення результативності. Серед непередбачуваних наслідків виокремлюють ризик перетворення аудиту на ритуалізовану практику, що не забезпечує реальних покращень, а також можливість підриву суспільної довіри.

Найбільш дієвим аудит ефективності виявляється, ймовірно, в умовах інституційної зрілості, за наявності сильного парламентського нагляду, повноцінного прийняття аудиторами результативно-орієнтованого підходу, використання систематичних методів аналізу та достатнього політичного простору для незалежної критики. Водночас до ключових проблем належать необхідність збереження незалежності аудиторів за умов прагнення впливати на управлінські рішення, ресурсні обмеження, політичні бар'єри для критичного аналізу державної політики, а також розрив між намірами, сформованими на неформальному або внутрішньому рівні, та практикою підготовки звітності на рівні безпосереднього представлення результатів.

З огляду на це уряди потребують об'єктивних та зовнішніх поглядів на формулювання, впровадження та оцінювання політики, а також її результатів. Коли ті, хто відповідає за оцінювання успіхів і невдач, є тими ж, хто розробив відповідну програму або бюджет, може існувати ризик того, що оцінювання стане адміністративним завданням або призведе до упереджених результатів. Програми, які мають політичну вагу або враховують потреби громадян, можуть стати інституціоналізованими, навіть якщо вони неефективні, недієздатні та дорогі. Вищі органи аудиту сприяють створенню більш надійної бази доказів, доповнюючи оцінювання, яке проводить уряд, зовнішніми оцінками. Їхній зовнішній нагляд, розуміння та передбачення стають ще більш актуальними з огляду на брак довіри та зростаючу нетерпимість до марнування і зловживання державними ресурсами. На цьому етапі безсумнівно має функціонувати незалежний вищий орган аудиту. Так, OECD [24; 25] визна-

час, що Вищий орган аудиту (SAI, далі — BOA), або національний орган аудиту, виконує незалежну та технічну функцію зовнішнього аудиту публічного сектору, яка зазвичай закріплена в конституції країни або визначена вищим законодавчим органом. BOA відповідає за нагляд і притягнення уряду до відповідальності за використання державних ресурсів разом із законодавчою владою та іншими наглядовими органами. BOA мають різні моделі та інституційні механізми взаємодії із законодавчою, виконавчою та судовою владою. Якщо роль зовнішнього аудиту державного сектору виконує більше одного органу, BOA зазвичай визначається як орган, що має найсильніші конституційні гарантії незалежності. INTOSAI у своїх підходах зазначає, що відповідно до статусу незалежних зовнішніх органів BOA потребують повної свободи дій і достатньо широких повноважень [1]. Для забезпечення експертної оцінки та достовірних висновків щодо використання і управління державними ресурсами BOA повинні мати доступ до всіх відповідних документів, працювати на місці та відстежувати виконання висновків об'єктами, що перебувають під аудитом [26]. Для того щоб BOA міг ефективно притягнути уряд до відповідальності за управління державними ресурсами, він повинен діяти на основі фундаментальних принципів незалежності, прозорості та підзвітності, етики і контролю якості. Незалежний та професійний BOA повинен дотримуватися принципів, яких він очікує від об'єктів публічного сектору, що підлягають аудиту, щоб бути прикладом для інших. Генеральна Асамблея ООН наголосила на доданій цінності вищих установ аудиту у Резолюції 69/228 від 19 грудня 2014 року: «Сприяння та зміцнення ефективності, підзвітності, результативності та прозорості державного управління шляхом зміцнення вищих установ аудиту» [27]. Цей акт ґрунтується на Резолюції A/66/209 від грудня 2011 року та підкреслює зв'язок між ефективним, підзвітним і прозорим державним управлінням та впровадженням міжнародно узгоджених цілей розвитку. Важливо підкреслити, що саме BOA сприяють формулюванню, впровадженню та оцінюванню політики менеджменту публічного сектору. Аналіз організаційної структури вищих органів контролю в різних країнах показав, що в усіх країнах створено спеціалізовані органи для контролю за бюджетними витратами, які не є однотипними та залежать від форм правління і державного устрою країни. Основні з них представлені в таблиці 3.2.

Таблиця 3.2

**СПЕЦІАЛІЗОВАНІ УСТАНОВИ З МОНІТОРИНГУ
ВИКОРИСТАННЯ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ У ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ**

Орган контролю за бюджетом	Країни
1	2
Органи державного бухгалтерського обліку	Швеція, Норвегія, Швейцарія, Монако, Чехія, Ізраїль, Чилі, Колумбія, Литва, Саудівська Аравія, Албанія, Молдова, Індонезія, Йорданія, Монголія, Афганістан.
Рахункова палата (Вища контрольна палата)	Франція, Італія, Словенія, Аргентина, Румунія, Алжир, Туніс, Марокко, Гвінея, Гаїті.
Окрема публічна особа	Австралія, Ірландія, Велика Британія, Данія, Канада, Фінляндія, Естонія, Латвія, Хорватія, Таїланд, Південна Африка, Індія, Єгипет, Пакистан, Нігерія.
Рахункові трибунали	Бразилія, Уругвай, Португалія.
Генеральне аудиторське управління, очолюване одноосібним аудитором	Велика Британія, Канада, Єгипет, Пакистан, Південна Африка, Індія.
Рахунковий суд	Німеччина, Казахстан, Іспанія, Люксембург, Нідерланди, Киргизстан.
Департамент контролю публічних видатків	Малі, Маврикій.
Аудиторські палати	Японія.
Державні генеральні інспекції	Бурунді, Філіппіни.
Контрольні палати	Грузія, Польща.
Підрозділи бухгалтерського обліку у складі Верховного Суду	Конго, Греція.
Департамент бухгалтерського обліку Міністерства закордонних справ	Лаос, Камбоджа, Екваторіальна Гвінея.

Джерело: систематизовано автором на основі досліджених даних [4].

Головною відмінною рисою звітів та висновків аудиту ефективності є те, що ВОА, окрім критичних зауважень, повинні надавати рекомендації щодо підвищення ефективності використання публічних ресурсів. У практиці проведення аудиту

ефективності існують різні підходи до елементного складу аудиту ефективності. BOA повинні усвідомлювати роль, яку вони відіграють або можуть відігравати, та бути готовими виконувати цю роль шляхом стратегічного планування, ефективного управління ресурсами та забезпечення якості й своєчасності своєї роботи. Незалежно від того, чи зберігають BOA підхід, орієнтований на дотримання вимог і контроль, імплементований INTOSAI, чи зосереджуються на оцінюванні та співвідношенні ціни і якості в локалізованій політиці країни, головним залишається досягнення системності між економічністю, ефективністю та результативністю, а також справедливістю — ступенем доступності послуг для населення. Саме тому питання аудиту ефективності та побудови системи результатів і результативності виконавців у бюджетуванні має соціально-економічні наслідки. На рис. 3.1 представлено систему проведення аудиту ефективності бюджетних виконавців.

Головною відмінною рисою звітів та висновків аудиту ефективності є те, що інспектори, окрім критичних зауважень, повинні надавати рекомендації щодо підвищення ефективності використання державних ресурсів. У практиці проведення аудиту ефективності існують різні підходи до елементного складу аудиту ефективності. У стандартах ISSAI 300 оцінювання економічності базується на аналізі використаних публічних ресурсів (вхідних ресурсів). Ефективність характеризується співвідношенням використаних публічних ресурсів (вихідних ресурсів) і короткострокових результатів (первинного результату реалізації програми). Результативність визначається як співвідношення поставлених цілей і довгострокових результатів (кінцевого результату програми). Релевантність визначається шляхом порівняння потреб і цілей, а суспільна корисність — шляхом порівняння потреб і соціально-економічного ефекту реалізації програми.

Зарубіжний досвід проведення аудиту ефективності публічних фінансів трактується різносторонньо залежно від рівня розвитку фінансової системи та інституційної зрілості. Зокрема, практика проведення аудиту ефективності та результативності представлена Рахунковою палатою Нідерландів у «Керівництві з аудиту ефективності» [28]. За підходом цієї країни аудит ефективності цілей передбачає аналіз фактичної соціальної ситуації після впровадження фінансової політики та порівняння її з цілями політики і соціальною ситуацією, яку політика мала створити. Коли палата проводить аудит ефективності, метою є встановлення того, чи мала відповідна державна політика бажаний ефект.

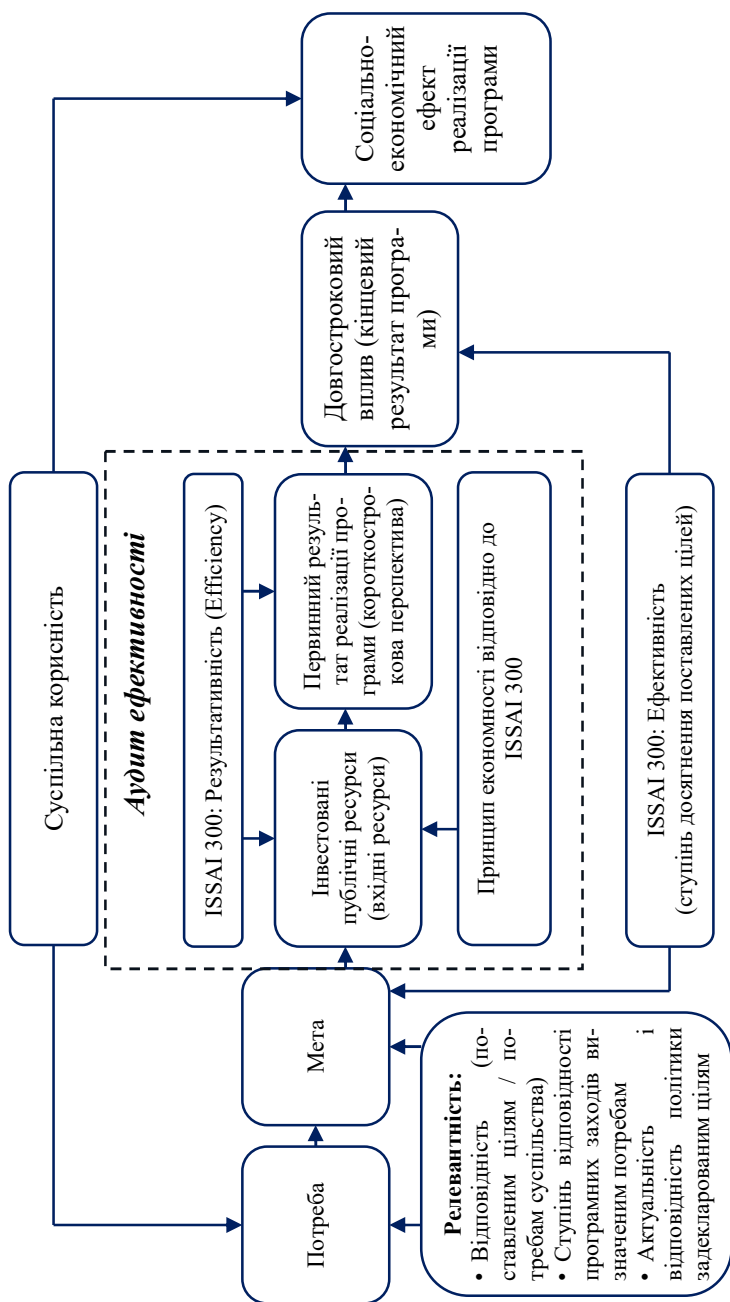


Рис. 3.1. Елементи аудиту ефективності у світовій практиці.

Джерело: складено автором за використання досліджених джерел [4].

Термін «ефект» охоплює як результати, так і наслідки, досягнуті завдяки цим результатам. Аудити ефективності є складними, частково тому, що виражене імплементація політики на макrorівні може бути доволі тривалим, а частково тому, що можуть діяти зовнішні фактори, які впливають на її кінцеві результати. Зрештою, може існувати цілий ряд кроків між результатами уряду та соціальною ситуацією, яка формується. Чим більше кроків, що ведуть до певного результату або наслідку, тим важче встановити причинно-наслідковий зв'язок із фінансовою політикою держави. У багатьох випадках результат є не лише результатом політики, яку проводить держава, а й залежить від низки інших факторів. У свою чергу аудит результативності враховує, що громадян цікавить не лише те, чи було досягнуто певних політичних результатів, але й те, скільки вони коштували та чи можна зменшити витрати. Звідси важливість проведення аудитів результатів та наслідків на додаток до аудитів ефективності. Такі аудити можуть зосереджуватися або на результатах, або на наслідках, отриманих у результаті реалізації державою фінансової політики. У першому випадку аудит є вимірюванням ефективності результатів, отриманих у результаті реалізації державної політики, тоді як у другому він спрямований на встановлення економічної ефективності результатів державної політики. Ключовим є визначення, чи ті самі результати або наслідки можна було б досягти з меншими ресурсами, або чи ті самі ресурси могли б призвести до більшої кількості результатів або наслідків.

Досвід Великої Британії засвідчує, що незалежність Національного аудиторського управління Великої Британії (далі — НАУ) суттєво впливає на його аудиторську звітність, гарантуючи, що зміни в уряді не впливають на предмет або спрямованість його аудитів ефективності [29]. Оскільки НАУ діє незалежно як від уряду, так і від парламенту, воно дотримується неупередженої та аполітичної позиції у своїй аудиторській практиці. Ця конституційна та інституційна незалежність дозволяє НАУ надавати точну й достовірну інформацію, яка захищає інтереси громадян від держави, тим самим посилюючи публічну підзвітність. Дослідження підтверджує, що, незважаючи на зміни в уряді, звітність НАУ про аудит ефективності залишається стабільною та не залежить від політичних змін. Це пояснюється статутним мандатом НАУ та його роллю як незалежного Вищого органу фінансового контролю (далі — ВОФК), який наголошує на неупередженій оцінці, заснованій на економності, ефективності та результативності, а не на політичних міркуваннях. Незалежність також зміц-

ное професійну ідентичність аудиторів як нейтральних експертів, що відповідають ідеалам Нового державного управління, додатково захищаючи аудиторську роботу від політичного тиску або негайної реакції на кризи.

У публічних фінансах ключовим залишається аудит ефективності, що стосується бюджетних витрат на надання державних (муніципальних) послуг (робіт), соціальне забезпечення населення, надання бюджетних інвестицій, субсидій юридичним особам, міжбюджетних трансфертів (за винятком субсидій), обслуговування державного боргу, а також інших видів витрат, що підлягають перевірці. Натомість ISSAI 300 зазначає, що предмет аудиту ефективності не повинен обмежуватися конкретними програмами, установами чи фондами. Предметом є дії або існуючі ситуації, які можуть виникати на будь-якому рівні фінансової системи. Етапи аудиту ефективності представлені на рис. 3.2.

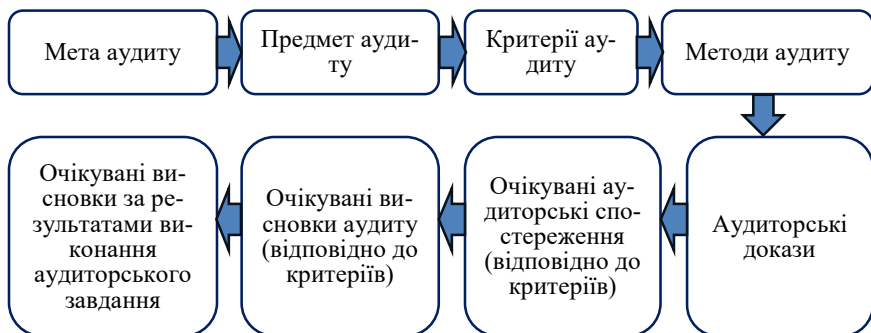


Рис. 3.2. Етапи аудиту ефективності у світовій практиці.

Джерело: складено автором за використання досліджених джерел [4].

Елементи аудиту ефективності у світовій практиці включають: попереднє вивчення предмета та об'єктів аудиту ефективності, визначення цілей і питань контрольної діяльності, розроблення програми контрольної діяльності та плану робіт, вибір або розроблення критеріїв оцінювання ефективності, оцінювання суттєвості та аудиторських ризиків. ISSAI 3000 визначає, що теми аудиту ефективності повинні обиратися шляхом стратегічного планування на основі дослідження, виявлення ризиків та проблемних аспектів. Джерелами інформації для планування є: нормативна база, заяви міністерств і уряду, аудиторські звіти, результати оцінювання ризиків, наукові дослідження, плани та звіти внутрішнього аудиту, офіційна статистика тощо. Аудит ефективності не передбачає оцінювання бюджет-

них ризиків об'єкта під час розроблення критеріїв. Загальної універсальної моделі планування аудиту ефективності та складання його програми не існує. Одним із найкращих методів планування в міжнародній практиці є підготовка матриці планування, яка на практиці включає всі ключові етапи аудиту ефективності (рис. 3.2). Матриця дозволяє пов'язати цілі, проблеми, критерії аудиту, методи, використані аудиторські докази, очікувані аудиторські спостереження та висновки. Побудова системи результатів і результативності бюджетних виконавців має базуватися на аудиті ефективності відповідно до програми та робочого плану контрольної діяльності, отриманні доказів і складанні актів, що фіксують результати контрольних дій. ISSAI 3000 визначає необхідність використання різних методів і моделей аналізу: аналіз документів або фізичних доказів, статистичний аналіз, інтерв'ю, зустрічі з установою, що підлягає аудиту, обговорення з фокус-групою та інші. Їх деталізація представлена у підпункті 3.2. Разом зібрані докази повинні бути достатніми, надійними та відповідними виявленим недолікам. Докази використовуються для обґрунтування відповідності або невідповідності організації, процесів та результатів критеріям ефективності, для обґрунтування недоліків і проблем, а також для формування висновків і пропозицій. Підготовка звіту про результати контрольної діяльності передбачає також підготовку інших документів за результатами контрольної діяльності (подання, інструкції, інформаційні та супровідні листи, повідомлення про застосування заходів бюджетного контролю, звернення до правоохоронних органів). Окрім висновків і пропозицій, у звіті відображаються варті уваги позитивні практики та інформація, яка може бути корисною для інших державних органів і організацій для покращення їхньої діяльності. Звіт, складений відповідно до вимог ISSAI 3000, має бути повним, переконливим, зрозумілим і збалансованим.

3.2. Цифрові інструменти та відкриті дані для аудиту результатів

Цифрові інструменти та відкриті дані значно підвищують ефективність аудиту, покращуючи прозорість, точність і результативність. Глобальність економічної та фінансової системи зумовлює необхідність використання широкого спектра різних цифрових інструментів і джерел інформації для роботи з різноманітними державними установами, органами законодавчої та виконавчої влади, широким колом зацікавлених суб'єктів гос-

подарювання та громадян. Незамінним в аудиті ефективності є взаємний обмін інформацією та її доведення до єдиного вимірною показника через низку вимог до її представлення та використання. У процесі проведення аудиту ефективності використовуються широкий спектр джерел інформації відповідно до принципу комплексного аналізу діяльності органів державного управління. Збір і аналіз даних здійснюється з різних джерел, зокрема від органів державної влади різних рівнів, органів місцевого самоврядування, суб'єктів господарювання, інститутів громадянського суспільства та інших зацікавлених сторін. Аналіз зібраної інформації спрямований на оцінювання ефективності функціонування відповідних управлінських механізмів, систем збору та обробки даних, а також результативності діяльності органів влади у визначених сферах. У межах аудиту застосовуються різні аналітичні інструменти та методи обробки інформації, що дає змогу узагальнювати отримані результати, формувати обґрунтовані висновки та розробляти рекомендації щодо підвищення ефективності управління публічними ресурсами.

Науковці та практики пропaгують різні підходи, цифрові інструменти та методи щодо проведення аудиту ефективності як у цілому, так і публічних фінансів зокрема. Фрайдей С. К. та інші [30] у своєму дослідженні виявили, що інструменти цифрового аудиту, включаючи автоматизовану аналітику даних, штучний інтелект та блокчейн, оптимізують аудит, зменшують людські помилки та дозволяють проводити аналіз у режимі реального часу. Еррера-Санче М. Ж. та інші [31] доводять, що цифровізація підвищує швидкість і точність аналізу даних, одночасно знижуючи операційні витрати та посилюючи виявлення ризиків. Саноран К. та інші [32] підтвердили, що аудитори бачать переваги в плануванні аудиту та суттєвому тестуванні за допомогою інструментів аналітики даних. Однак значні перешкоди у процесі цифровізації зберігаються. Еррера-Санче М. Ж. та інші [31] віднесли до них культурний опір, прогалини в навичках серед аудиторів та проблеми інтеграції застарілих систем як обмежувальні фактори. Крім того, Елтрудіс Д. та інші [33] стверджують, що когнітивні упередження в дизайні цифрової платформи можуть перешкоджати залученню зацікавлених сторін та досягненню прозорості. Бетті Н. та інші [34] опитали 82 керівників відділів аудиту у США, підтвердивши позитивний зв'язок між цифровізацією організацій та впровадженням аналітики даних. Лоїс П. та інші [35] опитали 105 грецьких фахівців з аудиту, визначивши кібербезпеку та навчання персоналу як критичні фактори успіху.

Методи консолідації інформації для проведення аудиту ефективності наведені в таблиці 3.3.

Таблиця 3.3

**МЕТОДИ КОНСОЛІДАЦІЇ ІНФОРМАЦІЇ
ДЛЯ ПРОВЕДЕННЯ АУДИТУ ЕФЕКТИВНОСТІ**

Метод	Деталізація
1	2
Кабінетний аналіз	Передбачає опрацювання наявних документів, звітів і даних, пов'язаних із предметом аудиту. До таких джерел належать наукові дослідження, академічні оцінки, внутрішні звіти міністерств і державних агентств, нормативно-правові акти та регуляторні положення, звіти про результативність, матеріали попередніх аудитів, офіційні бази даних, а також експертні висновки. Вивчення інформаційних ресурсів та офіційних веб-сайтів з метою збору актуальної інформації щодо предмета аудиту. Крім того, здійснюється аналіз урядових веб-ресурсів для визначення органів державної влади та інституцій, відповідальних за координацію та впровадження предмета аудиту. На світовому рівні окрему увагу приділено ознайомленню з добровільними національними оглядами (ДНО), які відображають прогрес держави у досягненні цілей державної політики.
Спостереження	Безпосередні спостереження, включаючи відвідування місць і польові візити, що дозволяють аудиторам перевірити дані та надають інформацію в режимі реального часу про предмет аудиту.
Інтерв'ю та фокус-групи	Інтерв'ю з урядовцями, які займаються підготовкою та реалізацією предмета аудиту, а також з іншими зацікавленими сторонами, включаючи представників міжнародних організацій, громадянського суспільства та наукових кіл, для збору інформації щодо теми аудиту. Фокус-групи із зацікавленими сторонами, зокрема для допомоги у визначенні цілей та предмета аудиту.
Анкети та опитування громадян	Методи є ефективними для збору структурованих даних від ширшої групи зацікавлених сторін, включаючи державних службовців, представників приватного сектору або громадян.
Картування взаємозв'язків між конкретними завданнями (або пов'язаними питаннями) та іншими цілями і завданнями.	ВОА відображають взаємозв'язки між конкретними завданнями предмета аудиту (або пов'язаними питаннями) та іншими цілями і завданнями єдиного цілого проєкту, програми чи політики. Даний метод відображає як синергію, так і компроміси між предметом аудиту та стратегічною ціллю, а також надає інформацію, необхідну для проведення аудиту ефективності.

Таблиця 3.3

Метод	Деталізація
1	2
Картування інституцій, стратегій, програм і державної політики.	Під час проведення аудиту ефективності здійснюється картування державних стратегій, програм і політик, пов'язаних із предметом аудиту, а також взаємозв'язків між органами державної влади, відповідальними за їх реалізацію або залученими до відповідної діяльності. Такий підхід дає змогу виявити фрагментацію, дублювання функцій, перетин повноважень та наявні прогалини в системі управління, а також сформулювати рекомендації щодо підвищення узгодженості та інтегрованості державної політики. Застосовується у поєднанні з аналітичним інструментом RACI [43].
Фрагментація, перетин і дублювання (Fragmentation, Overlap and Duplication — FOD)	Розроблений Government Accountability Office (BOA США). Надалі цей інструмент було адаптовано Tribunal de Contas da Uniao (BOA Бразилії) для проведення координованого аудиту країнами Латинської Америки та Карибського регіону. Згодом БОА Бразилії також розробив методичні рекомендації щодо застосування цього інструменту під час аудиту.
Матриця пріоритизації	Серед ідентифікованих зацікавлених сторін, зокрема представників органів державної влади, громадянського суспільства, наукового середовища та приватного сектору, з метою визначення їхніх інтересів, ролей і пріоритетів, а також отримання релевантної інформації щодо предмета аудиту визначається коло осіб, які можуть надалі підтримувати впровадження змін, запропонованих за результатами аудиту. Матриця пріоритизації дає можливість класифікувати різні групи стейкхолдерів за визначеними критеріями, зокрема за рівнем зацікавленості та ступенем впливу. Крім того, під час аудиту аналізується, чи існують у державних органах належні інституційні механізми та процедури взаємодії із зацікавленими сторонами, а також визначаються найбільш ефективні способи комунікації з різними групами стейкхолдерів у межах діяльності, що є предметом аудиту.

Джерело: складено автором за використання досліджених джерел [5; 36].

Окрім даних методів, БОА в різних країнах використовують цілий ряд аналітичних інструментів та типи аналізу для консолідації та систематизації інформації публічного сектору. Зокрема, найбільш відомі з них представлені в табл. 3.4.

Таблиця 3.4

**АНАЛІТИЧНІ ІНСТРУМЕНТИ ТА ТИПИ АНАЛІЗУ,
ЩО ВИКОРИСТОВУЮТЬСЯ ВОА ПІД ЧАС АУДИТУ ЕФЕКТИВНОСТІ**

Аналітичний інструмент та тип аналізу	Деталізація впровадження
1	2
Аналіз структури та використання бюджетних ресурсів	Бюджетний аналіз дає змогу оцінити, чи відповідають системи бюджетного планування, розподілу ресурсів та управління публічними фінансами предмету аудиту. Метою такого аналізу є визначення того, чи забезпечується належне фінансування відповідних напрямів діяльності, чи відображають публічні бюджети встановлені пріоритети у сфері, що перевіряється, а також чи існують ефективні та прозорі механізми моніторингу бюджетних видатків, пов'язаних із предметом аудиту.
Аналіз RACI	Передбачає використання матриці для опису та чіткого розмежування ролей і відповідальності різних державних органів та установ. Даний інструмент на основі матриці уточнює ролі та обов'язки, призначаючи чотири типи відповідальності — відповідальний, підзвітний, консультований та проінформований (Responsible, Accountable, Consulted and Informed — RACI [37]) - окремим особам або командам для виконання конкретних завдань або процесів.
Аналіз політики	Такий тип аналізу допомагає аудиторам оцінити, чи належним чином узгоджені законодавчі акти, стратегії розвитку, галузеві плани та інструменти державної політики з предметом аудиту. Це дає змогу перевірити, чи відображає державна політика визначені принципи та пріоритети у відповідній сфері, чи має вона міжгалузевий та інтегрований характер, а також чи передбачає чіткі мандати, розподіл повноважень і механізми координації між відповідальними органами. Аналізуючи політику та програмні документи, аудитори визначають рівень зобов'язань органів державної влади, ступінь узгодженості нормативних і стратегічних документів, а також готовність системи управління до ефективного реалізації заходів у сфері, що є предметом аудиту.
Аналіз ризиків	Інструменти оцінки ризиків допомагають аудиторам виявляти та оцінювати потенційні ризики, які можуть перешкоджати ефективній реалізації предмета аудиту. Такі інструменти, як правило, ґрунтуються на підходах і методах оцінювання ризиків, що застосовуються в аудиті ефективності, та адаптуються з урахуванням специфічних викликів, пов'язаних із координацією діяльності органів влади, інтеграцією політик і програм, фінансовим забезпеченням, а також системами моніторингу та оцінювання результатів.

Аналітичний інструмент та тип аналізу	Деталізація впровадження
1	2
Аналіз даних	Для визначення сильних і слабких сторін, а також сфер, що потребують удосконалення, застосовуються інструменти аналізу даних, зокрема статистичний аналіз, візуалізація даних та аналіз тенденцій. Ці методи дають змогу систематизувати й інтерпретувати зібрану інформацію, виявляти закономірності та відхилення, а також формувати обґрунтовані висновки щодо стану й результативності діяльності у сфері, що є предметом аудиту.
Аналіз причинно-наслідкових факторів	Цей метод використовується аудитором для виявлення причин наявних прогалин у системі управління та реалізації діяльності, що є предметом аудиту. Його застосування дає змогу визначити основні системні або структурні проблеми, які можуть перешкоджати належній координації, впровадженню відповідних заходів або здійсненню ефективного моніторингу результатів у досліджуваній сфері.
Аналіз невідповідностей і прогалин	Ця методологія застосовується для оцінювання рівня готовності органів державної влади до реалізації предмета аудиту шляхом порівняння чинних нормативно-правових рамок, інституційних механізмів, систем управління, ресурсного забезпечення та організаційних можливостей із вимогами, необхідними для ефективного реалізації відповідної політики або програми. Такий підхід дає змогу виявляти наявні прогалини у законодавстві, розподілі інституційних повноважень, організаційних можливостях та ресурсному забезпеченні.

Джерело: складено автором за використання досліджених джерел [5; 37].

Отже, ВОА застосовують різні методи, інструменти та види аудитів для оцінювання ключових аспектів управління публічними фінансами. Вони відіграють важливу роль у забезпеченні прозорості, підзвітності та ефективності використання публічних ресурсів. Здійснюючи аудит публічних доходів, видатків і державних програм, ВОА сприяють забезпеченню використання бюджетних коштів за призначенням та їх узгодженості з національними пріоритетами розвитку. Вони також відіграють важливу роль у виявленні відхилень від затверджених бюджетних показників, аналізі їх першопричин та оцінюванні впливу таких відхилень на різні сектори економіки та соціальні групи населення.

Крім того, ВОА посилюють підзвітність у сфері управління державним боргом шляхом аудиту відповідних практик і механізмів управління борговими зобов'язаннями. Їхній нагляд сприяє забезпеченню того, щоб запозичення та обслуговування державного боргу здійснювалися прозоро, відповідально та на засадах фінансової стійкості. Тому незалежні, засновані на доказах і публічно доступні аудиторські звіти мають важливе значення для оцінювання ефективності систем управління публічними фінансами. Вони надають цінну інформацію щодо того, наскільки ефективно використовуються публічні ресурси для підтримки національних цілей розвитку.

Світовий досвід аудиту ефективності публічних фінансів диференціює предмет аудиту ефективності залежно від сфери публічних фінансів. Деталізація пріоритетних предметів аудиту ефективності публічних фінансів у світовій практиці систематизована на рис. 3.3. Залежно від сфери диференціюються дані та вихідна інформація для його проведення.

Отже, це підкреслює необхідність загальнодержавного підходу до підвищення прозорості та підзвітності в управлінні публічними фінансами. Такий підхід передбачає сприяння прозорості бюджетного процесу, підвищення ефективності використання фінансових ресурсів та посилення механізмів підзвітності, зокрема через наглядову роль ВОА. Важливе місце у цьому процесі також посідає управління державним боргом, включаючи забезпечення прозорості та підзвітності щодо внутрішніх і зовнішніх боргових зобов'язань держави. Досягнення цих цілей можливе за вдалого поєднання цифрових інструментів і відкритих даних для інформаційного наповнення процесу реалізації аудиту ефективності.

Вимоги до відкритих даних та інформації мають суттєве значення під час проведення аудиту ефективності. Якість інформації можна класифікувати залежно від її подальшого використання або діяльності, яка передбачається з її використанням. Тому оцінювати якість інформації можна як продукту, так і процесу. Оцінювання якості інформації як продукту є важливим аспектом аудитів ефективності. Існує значний обсяг нормативних і методичних документів, що визначають стандарти, яким має відповідати така інформація. Нідерланди для оцінювання якості та корисності інформації про предмет аудиту керуються детальними стандартами, розробленими Судом аудиту, а також програмними інструментами, описаними в базі даних стандартів [38].

Управління публічними фінансами



Рис. 3.3. Пріоритетні предмети аудиту ефективності публічних фінансів у світовій практиці.
Джерело: складено автором за використання досліджених джерел [5].

Ці стандарти використовуються як для оцінювання інформації про політику, що формується в інформаційних системах для отримання стандартних показників ефективності, так і для інформації, отриманої в результаті проведення оцінювання політик або програм. Усі аудити, що проводяться Рахунковою палатою Нідерландів, базуються на однакових основних стандартах оцінювання інформації. Існує дві категорії основних стандартів: 1) основні технічні стандарти: релевантність, надійність та відповідність законодавчим нормам і авторитетним рекомендаціям щодо змісту інформації; 2) основні стандарти форми та представлення: зрозумілість, порівнянність та відповідність законодавчим нормам і авторитетним рекомендаціям щодо форми інформації. Якщо інформація про предмет аудиту відповідає шести основним стандартам, Суд позначає її як таку, що відповідає встановленим вимогам. Під час проведення аудитів ефективності та результативності у будь-якому випадку також потрібно враховувати вторинні стандарти релевантності даних. Інформація повинна бути: повною; актуальною у своїх розрахунках та припущеннях; доступною протягом розумного періоду часу. Вторинні вимоги до інформації, яка подається для проведення аудиту ефективності, також не можна залишити без уваги. До них належить узгодженість (у часі; між різними частинами ланцюжка політики, програм, проєктів; та між різними джерелами). Ці базові та вторинні стандарти разом утворюють «базовий пакет» стандартів до інформації. Спосіб застосування вторинних стандартів буде відрізнятися від одного випадку до іншого.

Для встановлення того, чи відповідає інформація про предмет аудиту «базовому пакету» основних стандартів, аудиторській групі, як правило, необхідно детально проаналізувати три етапи її підготовки. Інформація формується в межах таких етапів:

1. Збір інформації, включаючи її первинну фіксацію. Результатом цього етапу є так звана «базова інформація».

2. Обробка інформації, у межах якої відбувається її уточнення та систематизація. Результатом цього етапу є «уточнена інформація».

3. Поширення інформації, результатом якого є «оприлюднена інформація» або звітність.

Зазначені етапи є взаємопов'язаними та взаємозалежними. Якщо уряд або інша організація має намір поширювати інформацію, що відповідає встановленим вимогам (етап 3), то як збір інформації (етап 1), так і її обробка (етап 2) повинні здійснюватися відповідно до визначених стандартів. Наприклад, для того щоб

мати змогу поширювати відповідну інформацію, міністерства та інші організації повинні застосовувати раціональний, аналітичний підхід до збору даних (особливо щодо результатів політики). Це означає, що вони повинні мати сформульовані та впроваджені цілі, а також визначені показники ефективності (включаючи показники результатів). Крім того, під час збору даних міністерства повинні враховувати користувачів відповідної інформації. Це означає, що вони: 1) повинні мати чітке уявлення про користувачів; 2) повинні знати про інформаційні потреби користувачів (у кількісних показниках та одиницях виміру); 3) повинні розробляти процеси збору даних відповідно до типу інформації, яка потрібна користувачам. Коли міністерство або інша організація обробляє (тобто агрегує, синтезує тощо) базову інформацію, важливо зберегти її цілісність. Це означає, що методи обробки також повинні відповідати вимогам щодо їхньої надійності, достовірності, впорядкованості та перевірюваності.

У світовому досвіді поєднуються різноманітні аудиторські практики, цифрові інструменти та відкриті джерела для забезпечення представлення результатів аудиту (звітування). Так, уряд Фінляндії визнав, що має у своєму розпорядженні значні ресурси, зокрема політичні інститути, державну службу та мережу урядових організацій [39]. Водночас діяльність цих різних груп не завжди забезпечувала досягнення оптимальних результатів з точки зору ефективності державного управління. Раніше механізми стратегічного управління формувалися окремо, що призводило до фрагментарного підходу, за якого планування державної політики, регулювання та бюджетування не були належним чином узгоджені між собою. Новий стратегічний процес спрямований на посилення взаємозв'язку між урядовими процедурами розроблення законодавства, бюджетуванням та реалізацією політики, що має забезпечити взаємодоповнюваність політичного та регуляторного планування і його узгодженість із ресурсами, необхідними для досягнення поставлених цілей. Для підтримки нового процесу передбачено розроблення нових механізмів обміну знаннями та формування систематизованої бази даних щодо поточного й прогнозованого стану економіки, суспільства та операційного середовища діяльності міністерств. Ця база знань формується під наглядом Міністерства фінансів Фінляндії та Офісу Прем'єр-міністра Фінляндії і використовується для узгодження урядового плану дій із бюджетними та ресурсними межами. З метою впровадження запропонованих рекомендацій Міністр транспорту, зв'язку та місцевого самоврядування Фінляндії створив незалеж-

ний комітет, завданням якого є трансформація рекомендацій звіту в конкретні механізми реалізації реформи. У 2022 році Державна аудиторська служба Фінляндії провела аудит фінансової статистики Фінляндії [40]. Цей аудит зосереджувався на якості даних, процесах, що використовуються для забезпечення їхньої якості, та управлінських структурах, пов'язаних із виробництвом статистичної інформації. Аудит дійшов висновку, що фінансові статистичні дані Фінляндії, у цілому, є достатньо надійними і забезпечують стабільну основу для фінансової політики та прийняття управлінських рішень. Однак також було зазначено про деякі поліпшення, які можна внести до системи забезпечення якості, адже статистична інформація консолідувалася екстенсивними методами обробки, що включали суб'єктивний ризик. Наприклад, процеси, що стосуються формування статистики, не піддавалися зовнішній оцінці. У зв'язку з цим аудит зазначив, що, зважаючи на запити Євростату, приділяючи більше уваги забезпеченню якості, Статистичне управління Фінляндії може активніше включатися в цю роботу. Як наслідок, деякі функції, які до 2021 року виконував Статистичний орган Фінляндії, а саме збирання фінансових даних органів місцевого самоврядування, згодом стали функціями Державного казначейства Фінляндії, що спричинило певні проблеми з якістю даних. Нова модель даних, що охоплює більше даних, ніж попередні моделі, ускладнювала аналіз даних у межах попередньої історії. Протягом перехідного періоду якості даних, наданих статистичним управлінням Фінляндії, була низькою, оскільки деякі агенції або не подали необхідну інформацію, або не дотримувалися встановленого шаблону подання даних. Аудит також виявив слабкі місця в системі управління результативністю фінської статистики. Управління системою результативності також не було повністю узгоджене з незалежним характером статистичної роботи. Хоча консолідація офіційної статистики регулюється і контролюється на рівні Європейського Союзу (з можливістю накладення санкцій за серйозні порушення), метою аудиту було підкреслити необхідність надання адекватних ресурсів для підтримання високої якості статистичних результатів. Серед ключових рекомендацій аудиту було зміцнення внутрішніх процедур забезпечення якості та підвищення прозорості статистичних процесів, що дозволить третім сторонам проводити незалежні оцінки якості фінансової статистики. Було також рекомендовано Міністерству фінансів Фінляндії забезпечити розроблення інтегрованої статистики на основі даних, зібраних Державним казначейством, включаючи майбутні

набори даних із департаментів соціального обслуговування. Міністерству також було запропоновано активно оцінювати реформи фінансових наслідків та впровадити механізми для моніторингу їх реалізації.

Одним із інструментів аудиту ефективності залишається перегляд видатків, який дозволяє урядам посилити контроль за рівнем сукупних державних видатків та підвищити ефективність їх пріоритезації. Він також може сприяти формуванню фіскального простору шляхом перерозподілу або скорочення видатків на окремі програми чи організації. Зазвичай виокремлюють два основні типи перегляду витрат: перегляд з метою підвищення ефективності та стратегічні перегляди. Перегляд з метою підвищення ефективності спрямований на досягнення економії ресурсів шляхом визначення способів надання державних послуг за нижчою вартістю. Натомість стратегічні перегляди мають на меті оптимізацію державних видатків через визначення пріоритетів та скорочення або припинення фінансування програм чи трансфертних виплат, які є неефективними для досягнення поставлених цілей або мають нижчий пріоритет порівняно з іншими програмами чи послугами. Перегляди видатків можуть проводитися трьома основними способами: підхід «знизу-вгору», коли міністерства або інші розпорядники бюджетних коштів самостійно здійснюють відповідні огляди; спільні перегляди, коли аналіз проводиться спільно представниками міністерств — розпорядників коштів та Міністерства фінансів; підхід «зверху-вниз», коли огляд здійснюється Міністерством фінансів за обмеженої участі або без участі міністерств, що відповідають за відповідні бюджетні видатки. Так, у Великій Британії у 2010 році було проведено Комплексний огляд державних витрат (далі — КОДВ (Comprehensive Spending Review, CSR)), який мав характер масштабного перегляду державних витрат і був спрямований на їх суттєве скорочення в межах політики фіскальної консолідації. КОДВ поєднував елементи огляду ефективності та стратегічного огляду і охоплював майже всі категорії державних витрат, зокрема бюджетні видатки, обов'язкові видатки, трансфери субнаціональним органам влади, а також податкові витрати. Процес КОДВ реалізовувався переважно за підходом «знизу-вгору», за якого основним джерелом пропозицій щодо економії ресурсів виступали самі міністерства — розпорядники бюджетних коштів. Міністерства та відомства були зобов'язані проводити внутрішні огляди власних видатків і подавати до Казначейства Її Величності (HM Treasury) офіційні пропозиції, що містили варіанти можливого скорочення витрат.

Після отримання таких пропозицій посадові особи Казначейства доповнювали їх власними варіантами економії. Загальну координацію процесу здійснював новостворений Комітет Кабінету Міністрів з питань державних видатків (Public Expenditure Committee, PEX), який забезпечував стратегічний нагляд за проведенням перегляду витрат. Також Національне аудиторське управління Великої Британії (National Audit Office, NAO) рекомендувало Казначейству її Величності удосконалити підхід до вимірювання прогресу у досягненні цілей управління державним боргом шляхом подальшого розвитку як кількісних, так і якісних показників, а також узгодження цих оцінок із показниками ефективності та системами моніторингу діяльності Департаменту з управління державним боргом Великої Британії (UK Debt Management Office) та Національної служби заощаджень та інвестицій Великої Британії (National Savings and Investments). Окремою рекомендацією BOA Казначейству було періодично переглядати актуальність і ефективність окремих компонентів системи управління державним боргом, а також оцінювати, наскільки узгоджено ці компоненти функціонують у межах єдиної системи. Додатково було рекомендовано документувати досвід, отриманий у випадках функціонування системи в складних або нестандартних умовах, з метою подальшого вдосконалення практик управління державним боргом [41].

Департамент Генерального аудитора Ямайки [43] перед проведенням аудитів ефективності поєднує такі інструменти, як аналітичні огляди та аналіз тенденцій фінансової звітності. Такий підхід забезпечує більш цілеспрямовані висновки, які відзначаються покращенням фінансового управління суб'єктами господарювання та зменшенням залежності від державної бюджетної підтримки. Це, у свою чергу, розширює фіскальний простір для фінансування інших державних програм.

В історії впровадження аудиту ефективності для Португалії існують цікаві практики пов'язані із імплементації реформ в аспектах цифровізації та прозорості використання фінансових ресурсів, які були запропоновані з ціллю ефективного управління підприємствами державної форми власності, та практика досягнення Цілей сталого розвитку [42]. Вищий орган аудиту Португалії - Трибунал де Контас (Tribunal de Contas) здійснив аудит функцій внутрішнього аудиту на державних підприємствах за 2008 рік з метою посилення системи корпоративного управління в окремих суб'єктах господарювання державного сектору. За результатами аудиту принципи належного корпоративного управ-

ління, що застосовуються до державних підприємств, були інтегровані до нормативно-правової бази. Крім того, у 2014 році було ухвалено Кодекс корпоративного управління, який передбачає, що всі суб'єкти господарювання, що належать до сектору державних підприємств, повинні застосовувати еталонні принципи належного корпоративного управління незалежно від сфери їх діяльності. Застосований ВОА Португалії підхід був інноваційним, оскільки на момент проведення аудиту лише незначна кількість підприємств приділяла належну увагу цим питанням. Завдяки комплексній оцінці функції внутрішнього аудиту на державних підприємствах аудит дозволив Трибуналу де Контас узагальнити отриману інформацію та сформулювати рекомендації для уряду щодо підвищення ефективності систем внутрішнього контролю у державному секторі.

Досягнення Цілей сталого розвитку збагатили позитивну світову практику проведення аудиту ефективності та виконання його рекомендацій. Так, Рахунковий суд Португалії провів аудит реформ управління публічними фінансами країни [5]. Він виявив системні недоліки, включаючи недостатнє стратегічне планування та координацію, обмежене лідерство, брак людських і матеріальних ресурсів, а також недостатні навички та рівень навчання в державному управлінні. Суд рекомендував посилити лідерство, покращити координацію та запровадити поетапну стратегію впровадження реформ. У сфері публічного боргу аудити виявили пропуски та помилки у звітності, а також неадекватне розкриття фінансової інформації. Результати аудиту призвели до покращення розкриття фінансової інформації, включення нових фінансових форм і пояснювальних записок до річних звітів, а також до кращого дотримання строків бюджетного процесу. Окремо було наголошено на відсутності детальних планів впровадження, нечітко визначених обов'язках органів державного управління, слабкій документації щодо стратегічного планування, програмування бюджету та його виконання. Завдяки рекомендаціям аудиту спостерігаються покращення, зокрема у публікації звітів про щорічні заходи державної політики та податкові витрати. Сьогодні ВОА підвищили прозорість щодо чинних податкових пільг, методологій, що використовуються для розрахунку пов'язаних із ними податкових витрат, та актуальності цієї інформації для оцінювання компромісів між втраченими доходами та очікуваними результатами політики. Крім того, уряд створив новий технічний підрозділ, якому доручено покращити ідентифікацію та оцінювання нефіскальних переваг податкових пільг. Було розроблено систе-

му інвентаризації та управління нерухомістю центрального уряду для усунення ризиків, пов'язаних із ненадійною інформацією. Поточний перехід на нову систему бухгалтерського обліку у Рахунку соціального страхування дозволив провести точніше оцінювання активів нерухомості, наблизивши їхню облікову вартість до справедливої ринкової вартості.

Досвід Польщі підтвердив необхідність перехресних перевірок між різними департаментами, залученими до роботи над одним проектом. Так, ВОА Польщі — *Najwyższa Izba Kontroli* (NIK) — здійснив аудит готовності уряду до розподілу коштів, які надавалися Польщі в межах багаторічної фінансової програми Європейського Союзу. Аудит ефективності був зосереджений на оцінюванні середньо- та довгострокових стратегій подальшого економічного і соціального розвитку країни. Основною метою аудиту було оцінювання підготовки польською державною адміністрацією стратегічних документів, пов'язаних із фінансовою перспективою Європейського Союзу на 2014-2020 роки [44]. Сфера аудиту охоплювала Офіс Прем'єр-міністра та сім міністерств: Міністерство регіонального розвитку, Міністерство адміністрації та цифровізації, Міністерство економіки, Міністерство культури та національної спадщини, Міністерство транспорту, будівництва та морського господарства, Міністерство праці та соціальної політики, а також Міністерство сільського господарства та розвитку сільських територій. Аудит здійснювали сім організаційних підрозділів ВОА Польщі, діяльність яких координувало регіональне відділення у Варшаві. Кожен підрозділ відповідав за проведення аудиту у відповідному галузевому міністерстві, визначеному як об'єкт перевірки. У звіті за результатами аудиту було виявлено низку недоліків в урядовій моделі стратегічного планування. Основними з них стали недостатня інституційна спроможність та слабка координація між суб'єктами, залученими до процесу планування, що передбачалося урядовими документами. Аудит також встановив, що Міністерство регіонального розвитку взяло на себе провідну роль у стратегічному плануванні, однак не було забезпечене необхідними інструментами для ефективної координації цього процесу. У зв'язку з цим було рекомендовано створити спеціалізований центр стратегічного планування, наділений відповідними повноваженнями та ресурсами для координації цієї діяльності. Такий підрозділ сприяв би усуненню виявленого під час аудиту розриву між стратегічним плануванням, довгостроковими бюджетними перспективами та поточним бюджетним процесом. На думку

ВОА Польщі, подолання невідповідностей між цими трьома сферами має критично важливе значення, оскільки їх наявність створює суттєву вразливість у системі державного управління загалом. Складність аудиту ефективності в даному прикладі полягає в тому, що аудит ефективності потребував комплексного підходу та ґрунтового оцінювання міжгалузевої діяльності різних організацій, залучених до системи стратегічного планування. ВОА Польщі спиралася на власну інституційну експертизу та продемонструвала свою значущість у фаховій дискусії щодо стратегічного планування. Вона також брала участь у роботі відповідних парламентських комітетів. Цей процес сприяв поглибленню внутрішнього розуміння проблематики та водночас підкреслив необхідність подальшого системного моніторингу й аналізу прогресу уряду у реалізації визначеної стратегії. Варто відзначити, що, оскільки ВОА Польщі не залучав зовнішніх експертів для формування власної аудиторської позиції, у процесі проведення аудиту виникли певні труднощі з пошуком кваліфікованого персоналу для участі у складному міжгалузевому аудиті, що охоплював спеціалізовані тематичні питання та потенційно створював ризики збільшення бюджету самого проекту, а отже — додаткових витрат.

Не можна не відзначити досвід Сполучених Штатів Америки (далі — США) з проведення аудиту ефективності реформ та проєктів. Урядове контрольно-ревізійне управління США (GAO) (далі — КРУ США) зверталосся до Конгресу щодо підтримки впровадження Закону про модернізацію результативності та підзвітності уряду (GPRAMA). КРУ США готує звіти та рекомендації, адресовані як органам виконавчої влади, так і Конгресу. Значна частина інноваційних ініціатив КРУ США у цій сфері, висвітлених у різних посібниках, аналітичних матеріалах та довідниках, була здійснена на спеціальний запит Конгресу. КРУ США щорічно звітує про свою діяльність на відкритому офіційному сайті. Використовуючи досліджені джерела [45], потрібно відзначити, що контрольні заходи та аудити, проведені КРУ США, охоплюють усі види діяльності, пов'язані з оцінюванням модернізації, результативності та підзвітності уряду США. КРУ США продемонструвало один із найбільших викликів і водночас можливостей для розвитку аудиту ефективності, який виходить за межі аналізу окремої «одиниці аналізу» (наприклад, однієї програми). Традиційно ВОА розпочинали оцінювання з окремої програми, застосовуючи типову логічну модель, що передбачає аналіз вхідних ресурсів, процесів та результатів, після чого

формували висновки щодо ефективності та результативності програми, часто оцінюючи ступінь досягнення запланованих результатів. Значущість такого підходу свідчить про те, що він і надалі залишатиметься важливою складовою діяльності вищих органів аудиту. Водночас для розуміння міжгалузевих механізмів державної політики ВОА мають системно розпочинати аналіз із визначення результату як основної одиниці аналізу, а вже потім переходити до дослідження різних програм, які спрямовані на досягнення цього результату. Коли результат розглядається як ключова одиниця аналізу, відкриваються нові аналітичні можливості, що дозволяють виявляти перекриття, дублювання або фрагментацію між програмами в межах певної сфери політики. Такі висновки, як правило, не можуть бути отримані, якщо одиницею аналізу виступає лише окрема програма. КРУ США оперує інформацією відповідно до встановлених вимог та з ретельно відібраними інструментами і методами її аналізу й представлення. Так, інформаційне представлення повноважень Конгресу в оцінюванні, модернізації, визначенні результативності та підзвітності уряду США було представлене у вигляді обґрунтування прикладів використання Конгресом інформації про результативність діяльності агентств під час прийняття управлінських і бюджетних рішень [46]. Ця ініціатива сприяла кращому інформуванню Конгресу щодо можливостей надання рекомендацій з таких питань: визначення результатів, яких мають прагнути досягти федеральні агентства; способів досягнення цих результатів, включаючи узгодження та координацію діяльності агентств з іншими пов'язаними програмами; методів вимірювання прогресу з урахуванням складності федеральних програм; а також підходів до звітування про досягнуті результати. Вони демонструють взаємозв'язок між наданням агентствами інформації про результативність та її використанням Конгресом у процесі прийняття рішень.

Окремої уваги потребує створення керівництва з надання допомоги членам Конгресу США та їхньому персоналу щодо забезпечення корисності консультацій, передбачених Законом про модернізацію результативності та підзвітності уряду, для потреб Конгресу; підвищення ефективності використання інформації про результативність, що надається органами виконавчої влади під час виконання різних функцій у процесі прийняття рішень у Конгресі, зокрема під час затвердження програм або положень податкового законодавства, здійснення асигнувань, формування бюджетів та реалізації наглядових функцій. Керівництво було пі-

дготовлено на запит Конгресу, який визнав цінність внеску КРУ США у трансформацію міжсекторальної перспективи щодо подібних питань у різних сферах публічного управління. Документ також орієнтований на органи виконавчої влади та закликає їх подавати інформацію про результативність своєї діяльності у формі, що є більш зрозумілою, придатною для інтерпретації та подальшого використання [47].

КРУ США розробило консолідований індекс для відстеження використання інформації про результативність діяльності в різних установах. Індекс було сформовано на основі серії опитувань, проведених у 2007 та 2011 роках. Він відображає, якою мірою керівники використовують інформацію про результативність під час прийняття управлінських рішень та здійснення інших управлінських функцій. Результати аналізу КРУ США засвідчили, що в період між 2007 та 2013 роками два агентства продемонстрували статистично значуще зростання використання інформації про результативність, тоді як у чотирьох агентствах було зафіксовано її суттєве зниження [48]. Практика США доводить, що для аудиту ефективності можуть використовуватися різні методи та інструменти представлення інформації для аналізу і подальшого звітування за результатами самого предмета аудиту.

Висновки та рекомендації аудиту у сфері публічних фінансів надають критично важливу інформацію для широкого кола зацікавлених сторін. Регулярні наглядові заходи, зокрема щорічні аудити виконання бюджету, дозволяють своєчасно виявляти та вирішувати фінансові проблеми, підвищуючи прозорість управління публічними фінансами та сприяючи прийняттю рішень на основі доказів. Водночас ефективність таких аудитів значною мірою залежить від своєчасного подання аудиторських звітів парламенту та відкритого оприлюднення їх результатів. У багатьох випадках, особливо в найменш розвинених країнах, країнах інституційно не готових до змін, обмеження інфраструктури та інституційної спроможності суттєво ускладнюють реалізацію цих процесів. Деякі ВОА не мають навіть базових інструментів комунікації, зокрема офіційних вебсайтів, що обмежує можливості оприлюднення результатів аудиту та їх доведення до громадськості. Аудит ефективності, зокрема, набуває дедалі більшого значення як інструмент оцінювання управління публічними фінансами, незалежно від регіональних особливостей чи відмінностей у інституційних можливостях. Він застосовується до широкого кола питань у сфері публічних фінансів і використовується у поєднанні з методологіями фінансового аудиту та аудиту відповідності.

Список використаної літератури до розділу 3

1. International Organization of Supreme Audit Institutions. (2016). *ISSAI 100: Fundamental principles of public sector auditing*. https://rp.gov.ua/upload-files/About/Standards/ISSAI_100.pdf
2. International Organization of Supreme Audit Institutions. (2010). *INTOSAI P-1: Quality control for audit organizations of Supreme Audit Institutions*. https://rp.gov.ua/upload-files/About/Standards/INTOSAI_P1.pdf
3. International Organization of Supreme Audit Institutions. (1997). *Lima declaration of guidelines on auditing precepts*. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998_090#Text
4. International Organization of Supreme Audit Institutions. (2026). *ISSAI — International standards of supreme audit institutions*. <https://www.issai.org/>
5. United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Division for Public Institutions and Digital Government. (2025). *World public sector report 2025: Supreme audit institutions and the Sustainable Development Goals*. United Nations. <https://desapublications.un.org/sites/default/files/publications/2026-01/World%20Public%20Sector%20Report%202025.pdf>
6. Barzelay, M. (1997). Central audit institutions and performance auditing: A comparative analysis of organizational strategies in the OECD. *Governance*, 10(3), 235-260. <https://doi.org/10.1111/0952-1895.411997041>
7. Kells, S. (2011). The seven deadly sins of performance auditing: Implications for monitoring public audit institutions. *Australian Accounting Review*, 21(4), 383-396. <https://doi.org/10.1111/j.1835-2561.2011.00150.x>
8. Guthrie, J. E., & Parker, L. D. (2002). A quarter of a century of performance auditing in the Australian federal public sector: A malleable masque. *Abacus*, 38(3), 302-332. <https://doi.org/10.1111/1467-6281.00048>
9. Reichborn-Kjennerud, K. (2013). Political accountability and performance audit: The case of the auditor general in Norway. *Public Administration*, 91(3), 680-695. <https://doi.org/10.1111/padm.12025>
10. Funnell, W., Wade, M., & Jupe, R. (2016). Stakeholder perceptions of performance audit credibility. *Accounting and Business Research*, 46(6), 601-619. <https://doi.org/10.1080/00014788.2016.1157680>
11. Liu, Y. (2023). Performance audit: The development conditions in China. *Finance: Theory and Practice*, 27(4), 80-92. <https://doi.org/10.26794/2587-5671-2023-27-4-80-92>
12. Dragusin, C.-P., Pitulice, I. C., & Stefanescu, A. (2021). Harmonisation and emergence concerning the performance audit of the EU member states' public sector: Romania's case. *Sustainability*, 13(7), 3673. <https://doi.org/10.3390/su13073673>
13. Setyaningrum, D., Azhar, Z., Kuntadi, C., & Dharmayuni, L. (2025). Revitalizing accountability: Exploring the impact of performance audits in Indonesia's public sector. *Journal of Entrepreneurship and Public Policy*, 14(2), 311-328. <https://doi.org/10.1108/JEPP-01-2024-0010>

14. Sembiyeva, L., Ismailova, A., Christauskas, C., & Nurmaganbetova, B. (2024). Enhancement of performance audit for effective budget investments. *Public Policy and Administration*, 23(1), 39-50. <https://doi.org/10.5755/j01.ppaa.23.1.33809>
15. Sari, D. A., Margules, C., Lim, H. S., Sayer, J. A., Boedhihartono, A. K., Macgregor, C. J., Dale, A. P., & Poon, E. (2022). Performance auditing to assess the implementation of the sustainable development goals (SDGs) in Indonesia. *Sustainability*, 14(19), 12772. <https://doi.org/10.3390/su141912772>
16. Mukhamedyarova, L., Tussibayeva, G., Shakharova, A., Rudzioniene, K., Christauskas, C., & Rakayeva, A. (2025). The influence of public audit bodies on the effectiveness of local budget governance. *Administrative Sciences*, 15(12), 493. <https://doi.org/10.3390/admsci15120493>
17. Bucek, J. (2019). Have the Czech SAO's audits carried out in the area of the state budget revenues resulted in a higher number of legislative changes when compared to the audits in the domain of the state property management? *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 12(1), 9-41. <https://doi.org/10.2478/nispa-2019-0001>
18. Briers, M., & Hirst, M. (1990). The role of budgetary information in performance evaluation. *Accounting, Organizations and Society*, 15(4), 373-398. [https://doi.org/10.1016/0361-3682\(90\)90024-O](https://doi.org/10.1016/0361-3682(90)90024-O)
19. Буди́ко, О. В., & Корнієнко, О. В. (2022). Аудит фінансових результатів: Організаційно-методичні засади проведення. *Економічний вісник Дніпровського державного технічного університету*, 1(4), 79-87. [https://doi.org/10.31319/2709-2879.2022iss1\(4\).264869pp79-87](https://doi.org/10.31319/2709-2879.2022iss1(4).264869pp79-87)
20. Парушина, Н. В., & Литнева, Н. А. (2019). Особливості організації внутрішнього фінансового аудиту в бюджетних установах. *Аудитор*, 11, 23-30. https://doi.org/10.12737/article_5dae9fb56e5051.23098217
21. Milojevic, I., Andzic, R., & Vladislavljevic, V. (2018). Accounting aspects of auditing the budget system. *Ekonomika Poljoprivrede*, 65(1), 337-348. <https://doi.org/10.5937/EKOPOLJ1801337M>
22. Stefanescu, A., & Trincu-Dragusina, C.-P. (2020). Performance audit in the vision of public sector management: The case of Romania. *Accounting and Management Information Systems*, 19(4), 778-798. <https://doi.org/10.24818/jamis.2020.04007>
23. Parker, L. D., Jacobs, K., & Schmitz, J. (2019). New public management and the rise of public sector performance audit: Evidence from the Australian case. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 32(1), 280-306. <https://doi.org/10.1108/AAAJ-06-2017-2964>
24. Organisation for Economic Cooperation and Development. (2012). *Government at a glance 2011: OECD indicators*. <https://web.archive.oecd.org/pdfViewer?path=/2012-06-14/96930-47638204.pdf>
25. Organisation for Economic Cooperation and Development. (2016). *Supreme audit institutions and good governance: Oversight, insight and foresight*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264263871-en>

26. International Organization of Supreme Audit Institutions. (1997). *Guidance for reporting on the effectiveness of internal controls: SAI experiences in implementing and evaluating internal controls (INTOSAI GOV 9110)*. INTOSAI. <https://www.issai.org/pronouncements/endorsed-as-intosai-gov-9110/>
27. United Nations General Assembly. (2014). *Promoting and fostering the efficiency, accountability, effectiveness and transparency of public administration by strengthening supreme audit institutions (A/RES/69/228)*. United Nations. https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/intosai_and_united_nations/69_228_2014/EN_un_resol_69_22_8.pdf
28. Netherlands Court of Audit. (2006). *Manual for performance audits*. Netherlands Court of Audit. <https://www.courttofaudit.nl>
29. Michael, B. (2025). Performance auditing trends at a Supreme Audit Institution: UK National Audit Office. *Financial Accountability & Management*. <https://doi.org/10.1111/faam.12439>
30. Friday, S. C., Lawal, C. I., Ayodeji, D. C., & Sobowale, A. (2024). Reviewing the effectiveness of digital audit tools in enhancing corporate transparency. *International Journal of Advanced Multidisciplinary Research and Studies*, 4(6), 1679-1689. <https://doi.org/10.62225/2583049X.2024.4.6.4099>
31. Herrera-Sanchez, M. J. (2024). Digital transformation in internal auditing and its effect on operational efficiency. *Scientific Journal Science and Method*, 2(3), 13-25. <https://doi.org/10.55813/gaea/rcym/v2/n3/45>
32. Sanoran, K., & Ruangprapun, J. (2023). Initial implementation of data analytics and audit process management. *Sustainability*, 15(3), 1766. <https://doi.org/10.3390/sul5031766>
33. Eltrudis, D., Monfardini, P., & Pattaro, A. F. (2025). Public auditors' perception of digital platforms for popular reporting: Insights from the case study of OpenBDAP. *International Journal of Public Sector Management*, 38(7), 783-800. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-01-2024-0012>
34. Betti, N., Sarens, G., & Poncin, I. (2021). Effects of digitalisation of organisations on internal audit activities and practices. *Managerial Auditing Journal*, 36(6), 872-888. <https://doi.org/10.1108/MAJ-08-2020-2792>
35. Lois, P., Drogalas, G., Karagiorgos, A., & Tsikalakis, K. (2020). Internal audits in the digital era: Opportunities, risks and challenges. *EuroMed Journal of Business*, 15(2), 205-217. <https://doi.org/10.1108/EMJB-07-2019-0097>
36. Organization of Latin American and Caribbean Supreme Audit Institutions. (2018). *Coordinated audit of the sustainable development goals: Executive summary*. <https://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2018/09/Executive-Summary-Latin-America-SDG-Audit-web.pdf>
37. Brower, H. H., Nicklas, B. J., Nader, M. A., Trost, L. M., & Miller, D. P. (2021). Creating effective academic research teams: Two tools borrowed from business practice. *Journal of Clinical and Translational Science*, 5(1), e74. <https://doi.org/10.1017/cts.2020.553>

38. Netherlands Court of Audit. (2006). *Performance audit manual*. Netherlands Court of Audit. https://www.psc-intosai.org/wp-content/uploads/2022/06/Manual_Performance_Audits_Netherlands_2006.pdf
39. Organisation for Economic Co-operation and Development. (2015). *OECD public governance reviews: Estonia and Finland — Fostering strategic capacity across governments and digital services across borders*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264229334-en>
40. Cameron, S., Jonung, L., & Larch, M. (2021). OECD's review of Finland's independent fiscal institution. *OECD Journal on Budgeting*, 2021(3). <https://doi.org/10.1787/16812336>
41. National Audit Office. (2023). *Managing government borrowing*. <https://www.nao.org.uk/reports/managing-government-borrowing/>
42. Tribunal de Contas de Portugal. (2011). *The internal audit function in the state owned enterprises (Report No. 08/2011 — 2nd Chamber)*. https://www.tcontas.pt/en/reports/audit_report_08-2011-2s_abstract.pdf
43. Lim, G. L. (2021). *The importance of budget credibility to SAI Jamaica and related issues*. Auditor General's Department of Jamaica.
44. Supreme Audit Office of Poland. (2012). *Preparation of government strategic documents for the 2014-2020 perspective (Audit No. P/12/181)*. <https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/12/181/>
45. U.S. Government Accountability Office. (2026). *Performance and accountability report: Fiscal year 2025 (GAO-26-900644)*. <https://www.gao.gov/products/gao-26-900644>
46. U.S. Government Accountability Office. (2011). *Managing for results: Opportunities for Congress to address government performance issues (GAO-12-215R)*. <https://www.gao.gov/products/gao-12-215r>
47. U.S. Government Accountability Office. (2012). *Managing for results: A guide for using the GPRA Modernization Act to help inform congressional decision making (GAO-12-621SP)*. <https://www.gao.gov/products/gao-12-621sp>
48. U.S. Government Accountability Office. (2014). *Managing for results: Agencies' trends in the use of performance information to make decisions (GAO-14-747)*. <https://www.gao.gov/products/gao-14-747>

РОЗДІЛ 4

ТРАНСФОРМАЦІЯ ПОВНОВАЖЕНЬ РОЗПОРЯДНИКІВ ПУБЛІЧНИХ КОШТІВ ПРИ БЮДЖЕТУВАННІ ДЛЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТІЙКОСТІ В УМОВАХ НЕВИЗНАЧЕНОСТІ

4.1. Повноваження розпорядників коштів у результативно-орієнтованому бюджетуванні на рівні місцевого самоврядування

Даний розділ монографії присвячено комплексному дослідженню еволюції публічних одиниць та розпорядників бюджетних коштів у контексті фундаментальних теорій публічних благ, фіскальної федералізації та принципу субсидіарності. Це дослідження базується на класичних теоретичних засадах, розроблених видатними економістами протягом минулого століття, та їх адаптації до сучасних умов багаторівневого врядування в Україні та європейському контексті.

Процеси децентралізації, започатковані у 2014 році [1], європейської інтеграції та впровадження принципів сталого розвитку створюють принципово нові умови для діяльності органів місцевого самоврядування й формують нові вимоги до їх інституційної спроможності управління публічними ресурсами. Концептуальна основа розділу ґрунтується на аналізі взаємозв'язку між теорією публічних благ, моделями розподілу повноважень та практичною реалізацією принципу субсидіарності у різних демократичних системах. Тісне поєднання теоретичного аналізу з міжнародним та вітчизняним досвідом дозволяє розкрити як фундаментальні принципи організації публічної влади, так і практичні механізми їх впровадження у системи місцевого самоврядування. Класичні теорії публічних благ для розуміння ролі публічних одиниць у акумуляції та розподілі фінансових ресурсів заради суспільного блага сформувалися на запит систематизації функцій влади та мультирівневого управління.

Теорія публічних благ, розроблена Полом Самуельсоном (1954) [2] у середині ХХ століття, становить фундаментальну основу для розуміння необхідності існування публічного сектору та його функцій. Самуельсон визначив публічні блага як товари з двома ключовими рисами: неможливістю заборонити комусь їх використовувати (невибірковість) та тим, що користування ними однією людиною не зменшує доступ для інших (неконкурентність). Публічні блага = не можна виключити + не вичерпується. Як приклад: чисте повітря чи оборона — для всіх і без обмежень.

Порівняння з приватними благами, які мають протилежні характеристики, дозволяє розуміти, чому ринковий механізм не спроможний забезпечити оптимальний обсяг публічних благ. Якби блага були вибірковими та конкурентними (як приватні), найнижча ціна, яку готові платити люди, дорівнювала б граничній вартості виробництва блага. Проте з публічними благами виникає фундаментальна проблема: кожна людина має стимул приховувати істинні преференції, сподіваючись отримати благо без прямої оплати.

Цей феномен, відомий як проблема «безплатного користування» (англ. «free rider problem»), демонструє, чому приватний ринок недостатньо вкладає інвестиції у виробництво публічних благ. Громадськість у цілому отримувала б вигоду від більшого обсягу освіти, охорони здоров'я, оборони, але окремі індивіди мають недостатній стимул платити за них добровільно. Це створює потребу у державному втручанні та примусовому фінансуванні через податкову систему.

Оптимальна кількість публічного блага, на думку Самуельсона, досягається тоді, коли сума граничних норм заміни громадян дорівнює граничній вартості виробництва. Це означає, що сумарна готовність платити всіх громадян за додатково вироблену одиницю блага дорівнює вартості його виробництва. Досягнення такої рівноваги у реальності є надзвичайно складною задачею, що вимагає ефективної системи виявлення преференцій та справедливого розподілу витратів.

Практичне значення теорії Самуельсона для управління публічними коштами полягає у необхідності диференціації між публічними та приватними благами та визначення оптимального рівня накопичення кожного типу благ. У контексті розширення повноважень місцевого самоврядування у системі децентралізованого управління, це означає необхідність розроблення чітких критеріїв розподілу функцій між різними рівнями влади та моні-

торингу відповідності фактичного виробництва публічних благ теоретичному оптимуму.

Теорія локальних публічних витрат та розподілу повноважень між рівнями влади посилила розуміння необхідності надання повноважень у бюджетуванні представникам місцевих громад та формування бюджетних повноважень місцевої влади. Чарльз Тібу (1956) розробив фундаментальну теорію [3], яка пояснює, як можна досягти ефективного розподілу локальних публічних витрат в умовах існування багатьох юрисдикцій. На відміну від глобальної рівноваги на ринку приватних благ, яка досягається через ціни, в системі місцевих публічних витрат рівновага досягається через мобільність факторів виробництва. Модель Тібу передбачає наявність великої кількості муніципальних утворень з різноманітними наборами публічних послуг та податкових ставок. Індивіди, які мають можливість вибору місця проживання (мобільність), будуть знаходитись у тих муніципалітетах, чиї публічні послуги та податкові ставки найбільш відповідають їхнім перевагам. Результатом цього процесу є «голосування ногами» — люди голосують за якість публічного управління, обираючи те місце для проживання, де система публічних послуг найбільш їх задовольняє.

Ця теорія має критичне значення для розуміння економічної обґрунтованості децентралізації. Вона демонструє, що розташування функцій на локальному рівні має виразні переваги з точки зору ефективності розподілу ресурсів: місцева влада краще знає переваги громадян, які мешкають на її території, та може більш адекватно налагоджувати комбінацію публічних послуг та податків. Конкуренція між громадами змушує органи влади раціонально витрачати ресурси.

Проте модель Тібу (1956) має суттєві обмеження у прикладі до реальних систем місцевого самоврядування. По-перше, мобільність людей у дійсності обмежена — люди не можуть вільно вибирати місце проживання через зв'язки з сім'єю, роботою, власністю на нерухомість та іншими соціальними факторами. По-друге, у системі місцевого самоврядування існують функції, які мають міжмуніципальні ефекти та не можуть бути ефективно децентралізовані окремим громадам. Для України ця теорія має практичне значення як обґрунтування необхідності регіональної диференціації публічних послуг та моделей управління. Проте слід враховувати, що на практиці механізм «голосування ногами» функціонує обмежено, особливо у перші роки децентралізації, коли люди мають обмежену інформацію про якість управління у різних громадах.

Фіскальна федералізація та принцип оптимального розподілу повноважень продовжили формування фіскальної спроможності місцевого самоврядування. Основна праця Волеса Оатеса «Опис фіскальної федералізації» (1999) [4] синтезує теорії публічних благ та локальних витрат, пропонуючи комплексну систему аналізу розподілу повноважень між рівнями влади. Оатес виділяє три основні функції сучасної держави: розподільчу (перерозподіл доходів), стабілізаційну (забезпечення макроекономічної стійкості) та раціональну (ефективний розподіл ресурсів).

Для кожної з цих функцій Оатес визначає оптимальний рівень їх реалізації у федеративній системі. Розподільча функція найбільше централізована, оскільки мобільність капіталу та праці на міждержавному рівні обмежує можливості місцевого перерозподілу доходів — люди та капітал мігрують до регіонів з більш лояльною податковою політикою. Стабілізаційна функція також, як правило, краще реалізується на центральному рівні, де є можливість проведення макроекономічної політики та управління бюджетним дефіцитом.

На противагу цьому, раціональна функція, яка стосується виробництва публічних благ локального значення, найбільше вдається децентралізованим органам влади. Місцева влада краще розуміє уподобання громадян та може більш ефективно виробляти публічні послуги відповідно до локальних потреб. Таким чином, основний висновок Оатеса полягає у тому, що функцій, яких дозволяють органам місцевої влади виконувати, мають бути децентралізовані максимально, за винятком функцій, які вимагають централізованого вирішення.

Принцип децентралізації Оатеса, відомий також як «гіпотеза децентралізації», впливає з припущення, що локальна влада краще розуміє та може задовольнити потреби своїх громадян. Проте він наголошує на критичній важливості забезпечення фінансової автономії місцевих органів влади — без власних джерел доходів централізована влада втримує інструменти контролю над локальною політикою. Це означає, що процес децентралізації повноважень без відповідної фінансової децентралізації не є ефективним та може призвести до формального розподілу функцій без реальної автономії місцевого самоврядування.

Аналіз теоретичних основ багаторівневого управління як інституційної основи розвитку повноважень розпорядників коштів. Інституціоналізація бюджетування на рівні місцевого самоврядування забезпечує можливості приймати і пропонувати рішення,

пов'язані із формуванням і використанням бюджетів та позабюджетних цільових фондів фінансових ресурсів. Ліхарт Хупе та Гері Маркс (2001) [5] розробили визнану науковцями та практиками класифікацію типів багаторівневого врядування (англ. «multi-level governance»), яка розширює традиційне розуміння федералізму через аналіз мережових структур управління. На відміну від класичного федерального устрою, де влада розподіляється між двома основними рівнями (центральною та регіональною), Хупе та Маркс визначають багаторівневе врядування як систему, де державна влада розповсюджується на численні, накладаючи один на одного рівні управління.

Виділяють два основні типи багаторівневого врядування: І-тип (незалежне) та ІІ-тип (накладене). І-тип характеризується чіткими межами між рівнями влади, де кожен рівень має контроль над своїми функціями без втручання з боку інших рівнів. ІІ-тип передбачає перехреснення ваги та функцій між рівнями, де різні органи влади спільно беруть участь у розробленні та реалізації однієї й тієї ж політики.

Європейська модель багаторівневого врядування все більше наближається до ІІ-типу, особливо в контексті реалізації програм Європейського Союзу, де національні уряди, регіональні та місцеві органи влади співпрацюють у спільних проєктах. Це створює нові виклики для управління публічними коштами, оскільки відповідальність за реалізацію програм розподілена між кількома органами влади на різних рівнях.

Для України цей аналіз має особливе значення у контексті впровадження програм спільного фінансування з ЄС та розвитку транскордонного співробітництва. Українські територіальні громади все активніше долучаються до мережових структур управління, де традиційна ієрархічна вертикаль влади поєднується з горизонтальною координацією між різними органами влади та іншими інституціями публічного управління.

Розроблена Фріцом Шарпфом (1994) [6] *теорія спільного прийняття рішень у багаторівневому управлінні*, яка акцентує на проблемах координації та взаємовідносин між різними рівнями влади. На відміну від простого розподілу функцій, при якому кожен рівень влади виключно контролює свою сферу, у багаторівневому управлінні функції часто перетинаються, що вимагає постійної координації та спільного прийняття рішень. Шарпфом введено концепцію «переплетеного федералізму» (англ. «joint-decision-making federalism»), яка описує системи, де виконавчі органи різних рівнів влади мають право вето щодо рішень

один одного. Це означає, що вищі рівні влади не можуть односторонньо змінювати умови, в яких функціонують нижчі рівні, без їх згоди. Такий механізм спільного прийняття рішень забезпечує захист інтересів нижчих рівнів влади, але може ускладнювати прийняття своєчасних рішень у кризових ситуаціях. Аналіз Шарпфа демонструє, що ефективність багаторівневого управління залежить від наявності механізмів координації та дієвих інструментів розв'язання конфліктів між рівнями влади. У європейському контексті функцію координації часто виконують органи або комітети, які включають представників різних рівнів влади та сприяють розвитку консенсусу щодо спільних проблем.

Для України впровадження більш розвинутих механізмів координації та спільного прийняття рішень між рівнями влади є актуальним завданням. Поточна система координації часто базується на директивних вказівках центральної влади, а не на рівноправному діалозі та спільному пошуку оптимальних рішень. Розвиток інституцій координації з урахуванням теоретичних напрацювань Шарпфа може значно підвищити ефективність системи багаторівневого управління в Україні.

Принцип субсидіарності має глибокі корені у ще у католицькій соціальній доктрині та одержував розвиток у філософії та політичній теорії європейських країн протягом XX століття. Однак саме його закріплення у праві Європейського Союзу стало основою для його систематичного аналізу та практичного застосування у контексті багаторівневого управління сучасною складною державою.

Договір про Європейський Союз у редакції Маастрихтського договору (1992) [7] вперше закріпив принцип субсидіарності як фундаментальний принцип діяльності ЄС. Ст. 5 договору встановлює, що ЄС діє лише тоді і тією мірою, якою цілі передбачуваної дії не можуть бути достатньою мірою досягнуті державами-членами на центральному, регіональному або місцевому рівнях.

Амстердамський договір (1997) [8] доповнив цей текст Протоколом про застосування принципів субсидіарності та пропорційності, який деталізував процедури для оцінки дотримання цього принципу. Протокол встановив, що пропозиції нормативних актів ЄС мають включати обґрунтування відповідності принципам субсидіарності та пропорційності, оцінку фінансових наслідків та переваги децентралізованого підходу.

Лісабонський договір (2012) [9] посилив механізми забезпечення субсидіарності через введення процедури «жовтої» та «по-

маранчевої карти», яка дозволяє національним парламентам та органам місцевого самоврядування блокувати ініціативи ЄС, що, на їх думку, порушують принцип субсидіарності. Це створило додаткові гарантії збереження автономії нижчих рівнів влади в рамках інтеграційного процесу та дозволило регіональним та місцевим органам влади відіграти більш активну роль у формуванні європейської політики.

Сучасне розуміння принципу субсидіарності виходить за межі простого поділу функцій між різними рівнями влади, розрізняючи негативну та позитивну субсидіарність. Негативна субсидіарність означає обмеження втручання вищих рівнів влади та збереження максимальної автономії нижчих рівнів. Позитивна субсидіарність передбачає активну підтримку вищих рівнів влади для забезпечення спроможності нижчих рівнів ефективно виконувати свої функції. Це розрізнення має критичне значення для розвитку місцевого самоврядування у трансформаційних суспільствах, таких як Україна. На ранніх етапах децентралізації недостатньо просто передати функції на локальний рівень без забезпечення відповідної фінансової та технічної підтримки. Позитивна субсидіарність вимагає від центральної влади активної діяльності щодо посилення інституційної спроможності місцевого самоврядування через програми підтримки, навчання та розвитку кадрів.

Тісне поєднання принципу субсидіарності з принципом пропорційності забезпечує баланс між захистом локальної автономії та забезпеченням загальноєвропейських цілей. Пропорційність вимагає, щоб втручання вищих рівнів влади було мінімально необхідним для досягнення законної мети та не виходило за межі прямо передбаченої дії. Це означає, що при розробленні норм, які впливають на місцеве самоврядування, центральні органи влади мають розглянути менш обтяжливі альтернативи та обрати найбільш сприятливий варіант.

Сучасні критерії розподілу повноважень між публічними одиницями виходять із засад демократії. Принцип демократичної підзвітності вимагає, щоб громадяни мали можливість впливати на рішення, які впливають на їх життя. Географічна близькість органів влади до громадян створює механізм такого впливу: при локальному рівні управління громадяни можуть легше отримати доступ до органів влади, брати участь у засіданнях місцевих рад, звертатися до керівників установ та одержувати відповідь.

Цей критерій має особливо велике значення в період становлення демократії та розвитку громадянського суспільства. Наближеність органів влади до громадян стимулює їх політичну ак-

тивність, підвищує довіру до місцевої влади та знижує витрати на участь у політичних процесах. Люди більш готові брати участь у місцевих виборах та громадських слуханнях, якщо органи влади розташовані поблизу від їхнього місця проживання, ніж коли вони повинні подорожувати до регіональних чи центральних органів влади.

Технічна спроможність надання публічних послуг є іншим критерієм, який визначає оптимальний рівень децентралізації. Деякі функції вимагають спеціалізованих знань, технологічного забезпечення та критичної маси населення для ефективної реалізації. Наприклад, надання спеціалізованої медичної допомоги, управління мережею національних автомобільної доріг, регулювання міжрегіональних водних ресурсів потребують координації, яка виходить за межі спроможності окремої громади.

Економічна ефективність та масштаб є важливими факторами децентралізації. Економічна ефективність публічних послуг залежить від обсягів виробництва та економії від масштабу. Деякі послуги (водопостачання, водовідведення, управління відходами, громадський транспорт) мають високі фіксовані витрати, які знижуються на одиницю продукції при збільшенні обсягу.

Це створює дилему для процесу децентралізації: з одного боку, громадяни бажають контролювати рішення, що впливу на їх послуги (географічна близькість та демократична підзвітність), а з іншого боку, вони хочуть отримувати послуги по найнижчій ціні (економічна ефективність). Вирішення цієї дилеми часто потребує форм міжмуніципального співробітництва (ММС), при якому кілька громад об'єднують зусилля для спільного надання публічних послуг. До прикладу на початок 2026 року в Україні укладено близько 1500 договорів про міжмуніципальне співробітництво територіальних громад. Основні галузі ММС: соціально-гуманітарна сфера — освіта, охорона здоров'я, соціальний захист; ЖКГ — водопостачання, управління відходами, транспорт; інші — пожежна безпека, культура, спорт.

Теорія оптимального розміру громади (англ. «optimal municipality size») пропонує деякі рекомендації щодо мінімального розміру населення, необхідного для ефективного надання різних послуг. Однак ці рекомендації мають значні варіації залежно від географічних, економічних та соціальних факторів специфічних регіонів.

Процес децентралізації в Україні, розпочатий у 2014 році, представляє собою спробу практичної реалізації принципів, які

розроблені західною науковою традицією та успішно застосовані у розвинених демократіях. Проте передавання цих принципів на український ґрунт стикається з низкою специфічних викликів, обумовлених особливостями історичного розвитку, політичної культури, стану інституцій та безпековою ситуацією.

Теорія Тібу (1956) про «голосування ногами» має обмежене застосування в українському контексті. Мобільність населення є суттєво нижчою, ніж у північноамериканських та європейських країнах, де ця теорія розроблялася. Люди залишаються у своїх громадах не стільки тому, що задоволені якістю управління, скільки через обмеження, пов'язані з власністю на нерухомість, сімейними зв'язками та браком інформації про якість управління у інших громадах. Тісно з цим пов'язана проблема інформаційної асиметрії. Громадяни часто не мають достатньої інформації щодо якості надання публічних послуг у своїй громаді та порівняльної якості у сусідніх громадах. Це знижує можливість реалізації механізму конкуренції між юрисдикціями, який, за теорією Тібу, мав би спонукати органи місцевого самоврядування до дієвого управління.

Невідповідність між теоретичними очікуваннями та практичними результатами децентралізації також пов'язана з інституційними дефіцитами, які характерні для багатьох територіальних громад. Недостатня спроможність місцевих органів влади у сфері стратегічного планування, управління людськими ресурсами, фінансового планування та контролю ускладнює ефективну реалізацію переданих функцій. Базова гіпотеза теорії локальних витрат полягає у тому, що місцева влада краще розуміє потреби своєї громади та може більш адекватно розподіляти публічні ресурси. Проте на практиці багато органів місцевого самоврядування у невеликих громадах не мають достатньої спроможності для проведення діагностики локальних потреб розробки обґрунтованої стратегії розвитку та формування плану публічних інвестицій.

Публічні одиниці у контексті субсидіарності розуміються як інституційні рівні, що беруть участь у розподілі влади та функцій у багаторівневій системі управління. Кожна публічна одиниця має чітко визначені повноваження та відповідальність, що формують вертикальну структуру держави від центральних органів до органів місцевого самоврядування.

У сучасній унітарній державі виділяються чотири основні рівні публічних одиниць. На найвищому рівні розташовані *центральні органи* державної влади — Президент, Парламент, Кабінет

Міністрів та центральні органи виконавчої влади, які відповідають за загальнодержавні функції, включаючи оборону, зовнішню політику, макроекономічну стабільність та стандартизацію законодавства. *Регіональний рівень* включає обласні органи влади та їхні виконавчі органи, які здійснюють координацію між центром та місцевими громадами, реалізують державну регіональну політику та управляють ресурсами, що мають міжмуніципальне значення.

На *місцевому рівні* розташовуються первинні населені пункти, старостати, що формують територіальні громади, які відповідають за надання базових публічних послуг, управління комунальною власністю та формування місцевих бюджетів. Четвертий, *базовий рівень* утворюється громадянським суспільством — громадськими організаціями, ініціативними групами та механізмами прямої демократії, де формуються первинні преференції громадян та здійснюється громадянський контроль над владою.

Ця структура відображає суть принципу субсидіарності: рішення мають прийматися на найнижчому можливому рівні, здатному їх ефективно реалізувати. Відповідно, функції більш загального значення зосереджуються на вищих рівнях, тоді як функції, що стосуються повсякденного життя громадян, залишаються на місцевому рівні.

Процес децентралізації, розпочатий у 2014 році в Україні, представляв не просто передачу функцій, а глибинну трансформацію природи публічних одиниць на місцевому рівні. Адміністративні одиниці у складі районів отримали статус повноцінних публічних одиниць з власними повноваженнями, фінансовими ресурсами та відповідальністю перед громадянами. Ця трансформація виразилась у концентрації бюджетних ресурсів та передачі значного обсягу функцій. Структурна зміна — скорочення кількості первинних бюджетів з понад 11 600 до 1470 — дозволила створити достатню фінансову базу для ефективного надання послуг. Важливо, що держава одночасно розширила фіскальні права громад, збільшивши частку їх доходів у загальному обсязі видатків з 24% до 42%, що наблизило функціональний розподіл до принципу субсидіарності. Однак процес децентралізації в Україні залишається незавершеним. Районний рівень, який традиційно виступав адміністративною ланкою, потребує переформатування в контексті нової системи розподілу функцій. Роль обласних органів влади, раніше переважно директивна, повинна еволюціонувати до координуючої функції, де держава підтримує спромож-

ність локальних публічних одиниць та забезпечує координацію у вирішенні проблем, що виходять за межі однієї громади.

Міжнародний досвід та теоретичні розробки в галузі фінансового федералізму визначають кілька основних критеріїв, які допомагають встановити оптимальний рівень для надання кожної публічної послуги.

Першим критерієм є територіальне охоплення проблеми. Якщо проблема має локальний характер і вирішення її однією громадою не створює негативних наслідків для сусідніх територій, то функція повинна реалізовуватися на місцевому рівні. Якщо проблема охоплює кілька громад, вона переходить на регіональний рівень. Проблеми загальнодержавного значення залишаються на центральному рівні. Цей критерій є найбільш інтуїтивним та широко застосовується у практиці децентралізації.

Другий критерій — економія масштабу. Деякі послуги можуть бути надані значно дешевше при централізованому виробництві через можливість розподілити фіксовані витрати на більший обсяг продукції. Наприклад, виробництво електроенергії, розробка та впровадження інноваційних технологій, відбір та підготовка спеціалізованого персоналу природним чином потребують масштабу, виходячи за межі спроможності однієї територіальної громади. У цих випадках розумно передати функцію виробництва на вищий рівень управління, однак розподіл та локальне управління повинні залишатися на місцевому рівні.

Третій критерій — знання місцевих потреб. Органи місцевого самоврядування, розташовані на території громади та безпосередньо взаємодіючи зі жителями, мають інформаційну перевагу над центральною владою. Вони можуть значно швидше розпізнавати потреби та адаптувати послуги під локальні умови. Цей критерій особливо важливий для освіти, соціальних послуг та планування розвитку, де уніфіковані центральні рішення часто неадекватні до реальних умов.

Четвертий критерій — демократична легітимність. Рішення, що стосуються громадян та впливають на їхнє повсякденне життя, повинні прийматися органами, перед якими вони несуть безпосередню відповідальність. На місцевому рівні громадяни частіше беруть участь у виборах, мають кращий доступ до органів влади та можуть ефективніше контролювати їх діяльність. Децентралізація функцій на місцевий рівень, таким чином, підвищує демократичність публічного управління.

П'ятий критерій стосується екстерналій та позитивних побічних ефектів. Коли рішення однієї території значуще впливає на

добробут громадян інших територій (позитивні екстернальності — екологічні програми, дорожня інфраструктура, освіта), або створює негативні ефекти, вищий рівень влади має залучатися до фінансування та координації. Це забезпечує урахування інтересів усіх зацікавлених сторін та оптимізацію розподілу ресурсів у масштабі регіону чи держави.

Фінансова децентралізація є невід’ємною умовою субсидіарності при розподілі коштів під час бюджетування. Один з найважливіших висновків теорії фіскального федералізму полягає у тому, що функціональна децентралізація без відповідної фінансової децентралізації не призводить до ефективного результату. Як зазначається у Бюджетному кодексі України [10], субсидіарність розуміється як розподіл видів видатків між бюджетами різних рівнів, що ґрунтується на принципі максимально можливого наближення надання бюджетних послуг до їх безпосередніх споживачів. На практиці це означає, що якщо функція передається на нижчий рівень управління, то й фінансування цієї функції повинно передаватися на цей рівень. Однак у більшості перехідних суспільств спостерігається явище, яке дослідники називають «вертикальним фіскальним розривом» — різницею між обсягом переданих функцій та адекватним фінансуванням. Органи місцевого самоврядування отримують обов’язки, але не мають достатніх ресурсів для їхнього виконання.

В Україні, незважаючи на значні досягнення у фінансовій децентралізації, цей розрив залишається проблемою. Місцеві бюджети отримали власні джерела доходів, однак значна частина видатків (близько 60%) залишається залежною від державних трансфертів. Це обмежує реальну автономію місцевої влади та створює залежність від центральних органів, що може нівелювати переваги децентралізації. Для подолання цього розриву необхідна систематична робота в кількох напрямках. По-перше, розширення податкової бази громад через передачу прав оподаткування локальних факторів виробництва та споживання. По-друге, удосконалення формули розподілу трансфертів, яка повинна справедливо враховувати обсяг переданих функцій та реальну спроможність громад їх виконувати. По-третє, запровадження механізмів гарантованого фінансування делегованих функцій, щоб запобігти нижчому рівню управління витіснити виплати соціальних допомог на шкоду місцевому розвитку. По-четверте, передача функцій адміністрування місцевих податків та зборів від державних податкових органів на рівень територіальних громад, що об’єктивно зацікавлені використанні цих джерел для формування дохідної частини бюджету.

У світовій практиці існує кілька базових моделей організації системи публічних одиниць на основі принципу субсидіарності, кожна з яких відображає певний баланс між централізацією та децентралізацією.

Федеральна модель, впроваджена у Сполучених Штатах, Канаді, Німеччині та Австралії, конституційно розмежовує повноваження між федеральним рівнем, штатами (землями, провінціями) та муніципалітетами. Федеральна влада отримує конституційно визначені виключні повноваження, штати мають власні повноваження та можуть законодавчо регулювати питання в межах своєї компетенції, а муніципалітети отримують додаткові функції від штатів. Бюджетна система також істотно децентралізована, з власними джерелами доходів на кожному рівні та чіткими механізмами перерозподілу. Судова система гарантує дотримання конституційного розмежування та захищає права субнаціональних одиниць.

Унітарна децентралізована модель, прийнята у Франції, Іспанії та Італії, має юридично централізовану структуру, де вся влада формально походить від центрального органу, однак в практиці управління концентрація влади поступово зменшується через передачу функцій регіональним та місцевим органам. Ці країни демонструють, що унітарна держава може ефективно функціонувати з широкою децентралізацією на практиці, хоча юридичний суверенітет залишається з центром.

Комунальна модель швейцарського типу представляє крайній випадок децентралізації, де основною одиницею публічного управління є комуни (гміни), середній розмір яких становить 4000 осіб. У Швейцарії налічується понад 2200 комун, кожна з яких має значну фіскальну автономію та контролює основні видатки на освіту, соціальні послуги та інфраструктуру. Кантони (регіональні одиниці) виконують переважно координуючу функцію, тоді як федеральний рівень зосереджується на питаннях оборони, зовнішньої політики та макроекономічної стабільності. Така система демонструє, що навіть дуже малі територіальні одиниці здатні ефективно організувати надання публічних послуг, якщо забезпечені достатньою фіскальною автономією та розвинутими механізмами міжмуніципального співробітництва.

Україна сьогодні переживає глибоку трансформацію своєї системи державного устрою, поступово формуючи унікальну гібридну модель управління. Ця модель поєднує в собі традиційні риси унітарної держави з новою, значно більш розподі-

леною структурою місцевих громад та територіальних утворень, які отримують справжню фінансову та політичну самостійність у вирішенні власних питань. Замість централізованого управління з Києва формується багаточентрична система, де кожна громада стає повноцінним суб'єктом управлінських рішень.

Проведена реформа децентралізації стала потужним каталізатором цих змін, докорінно перебудувавши українську систему управління. Вона наблизила нашу країну до європейської моделі багаторівневого врядування, де важливу роль відіграють не лише традиційна вертикаль влади від центру через регіони до місцевих рад, але й активно розвиваються горизонтальні зв'язки між громадами. Це практично проявляється в створенні міжмуніципальних об'єднань для спільного управління інфраструктурою, утворенні спільних господарських компаній, а також у впровадженні програм співфінансування проєктів, де ресурси об'єднують державний бюджет, місцеві бюджети та кошти місцевих спільнот для спільного прийняття та реалізації стратегічних рішень. Такий підхід особливо важливий для прикордонних регіонів, де міжмуніципальна та транскордонна співпраця стає запорукою розвитку.

Повномасштабна військова агресія російської федерації з 2022 року стала екзогенним шоком, який одночасно загострив вразливості та виявив адаптаційні можливості цієї моделі. З одного боку, окупація частини територій, руйнування інфраструктури та дестабілізація суспільних інститутів спричинили деформацію первісної архітектури реформи, змусивши центральну владу тимчасово концентрувати ресурси та повноваження для забезпечення оборони. З іншого боку, війна стала прискорювачем інституційного розвитку: громади, що опинилися в зоні бойових дій або прийняли внутрішньо переміщених осіб, розвинули нові механізми оперативного реагування, волонтерської координації та стійкості критичних функцій. Це продемонструвало, що горизонтальні мережі та міжмуніципальна солідарність можуть функціонувати навіть за умов суворих обмежень. Водночас війна виявила критичну залежність місцевих бюджетів від центральних трансфертів, що підриває фінансову автономію, та висвітлила необхідність створення запасних управлінських центрів для забезпечення неперервності врядування в умовах надзвичайних ситуацій.

Проте цей перехідний процес ще не завершений і залишається недостатньо розвиненим. Для його завершення необхідно поси-

лювати інституційну спроможність на всіх рівнях — від урядових інституцій до місцевих адміністрацій, впроваджувати гнучкі механізми, які зроблять систему більш стійкою до зовнішніх викликів, економічних криз та безпекових загроз, а також активно прискорювати наближення українських практик місцевого самоврядування та територіальної організації влади до європейських стандартів.

З юридичної точки зору, розпорядники коштів — це учасники бюджетного процесу, які отримуючи частину бюджетних коштів, несуть відповідальність перед державою та громадськістю за їхнє цільове, ефективне та результативне використання. Розпорядник бюджетних коштів — це установа уповноважена законодавством на отримання бюджетних асигнувань, взяття бюджетних зобов'язань та здійснення видатків з бюджету.

У науковому розумінні публічні кошти та бюджетні кошти мають чітке співвідношення: публічні кошти є ширшим поняттям, що охоплює бюджетні кошти разом із іншими публічними фондами. Бюджетні кошти є центральною складовою публічних коштів і формуються передусім із податкових надходжень та позичкових ресурсів. В системі публічних фінансів бюджет є основним плановим документом, що визначає напрями використання коштів держави та джерела їх надходження.

В контексті результативного місцевого самоврядування ці поняття функціонально зближуються, оскільки місцеві бюджети є ключовим інструментом реалізації публічної фінансової діяльності на місцевому рівні. Розпорядники публічних коштів несуть відповідальність за цільове, ефективне та результативне використання ресурсів перед державою та територіальною громадою.

Управління публічними фінансами на місцевому рівні розпорядниками бюджетних коштів є однією з найкритичніших функцій в сучасних демократичних системах державного устрою. Необхідність детального розуміння цього процесу зростає в контексті глобальних тенденцій до децентралізації влади та передачі управлінських функцій від центральних органів до муніципалітетів. Дослідження Організації економічного співробітництва та розвитку (OECD) демонструють, що в країнах OECD місцеві уряди реалізують в середньому 41% від загального обсягу державних капітальних інвестицій, що підкреслює фундаментальну роль місцевих розпорядників в економічному розвитку та забезпеченні суспільних благ [11].

Роль розпорядника бюджетних коштів виходить набагато далі за межі простого адміністрування видатків. Розпорядник — це не просто фахівець, якому делеговано технічну функцію розподілу грошей. За юридичним визначенням, яке втілено в законодавствах більшості демократичних держав, розпорядник бюджетних коштів є установою в особі її керівника, що несе персональну, юридичну та політичну відповідальність перед державою та громадськістю за цільове, ефективне та результативне використання коштів, котрі йому довірено.



Рис. 4.1. Фактори спроможності місцевих розпорядників коштів

Джерело: розроблено авторами

Дослідження OECD, яке охопило п'ять країн-членів (Данію, Фінляндію, Ірландію, Нідерланди та Нову Зеландію), виявило, що спроможність місцевих розпорядників коштів залежить від шести ключових факторів: джерел фінансування, механізмів фін-

скальної дисципліни, фінансових інструментів, фінансових інституцій, систем управління державними фінансами та багаторівневого управління [11]. Цей аналітичний каркас допомагає розуміти складну динаміку місцевого бюджетування в різних контекстах та показує, що успішні системи поділяють спільні характеристики.

Європейська практика демонструє різноманітні підходи до організації системи розпорядників бюджетних коштів, кожен з яких розвивався в унікальному історичному, політичному та економічному контексті. Порівняльний аналіз виявив як подібності, так і суттєві відмінності, які відображають різні традиції державного управління та демократичного лідерства.

Франція традиційно розглядається як класична унітарна держава із централізованою структурою управління, однак останні десятиліття принесли суттєві зміни в дистрибуцію повноважень та фінансів. Система французьких розпорядників формується навколо вертикалі, де центральна влада встановлює загальні рамки та перевіряє їх дотримання, але місцеві органи влади отримали розширену фіскальну автономію.

На місцевому рівні Франції розпорядниками бюджетних коштів виступають органи муніципальної влади, обласні агломерації та регіональні уряди. Ці розпорядники мають доступ до трьох основних джерел доходів: власних податків і зборів (майнові податки, податки на комунальні послуги), субвенцій від державного бюджету на конкретні цілі та дотацій, що мають форму блокових грантів. Особливо важливою є те, що з 2003 року французька Конституція встановила вимогу, щоб власні ресурси місцевих органів становили вирішальну частку їхніх загальних ресурсів. Цей конституційний принцип гарантує, що місцеві розпорядники не втратять мотивацію до ефективного управління через надмірну залежність від центральних дотацій. Однак аналіз французької системи місцевих фінансів, здійснений у 2023 році, виявив складність реального стану: тоді як відомо про принцип вільного розпорядження ресурсами, реальна автономія місцевих розпорядників над видатками відрізняється більш обмежувачим характером, ніж над доходами. Це пояснюється тим, що значні частини місцевих видатків визначаються законодавством на центральному рівні або обумовлені міжбюджетними угодами. Наприклад, департаменти (місцеві органи регіонального рівня) мають обмежену гнучкість у розподілі своїх ресурсів через обов'язкові соціальні видатки, які часто становлять більше половини їхніх видатків [12].

Французький підхід до координації між центральним рівнем влади та місцевими розпорядниками базується на системі контрактів. Держава та місцеві органи впроваджують планові угоди (так звані контракти держави та регіонів), які встановлюють багаторічні програми розвитку та умови фінансування. Цей інструмент дозволяє державі спрямовувати інвестиції локально, залишаючи при цьому простір для місцевих ініціатив.

Німеччина, будучи федеральною державою, розвинула унікальну систему управління розпорядниками на трьох рівнях: федеральному, рівні земель (федеральні землі — *Länder*) та комунальному (*Gemeinden*). На відміну від Франції, німецька модель явно розбудована на кооперативних засадах, де вертикальна координація та горизонтальна взаємодія є конституційно закріпленими. На комунальному рівні розпорядниками коштів виступають органи місцевого самоврядування, які формально отримують бюджетні позначення від земельних бюджетів та державного федерального бюджету. Кожна земля мала власну методику перерозподілу ресурсів між муніципалітетами, звичайно спираючись на аналіз видатків потреб та структуру регіональної економіки. Результатом є різноманітність місцевих бюджетних систем, але в межах загальної федеральної архітектури. Принциповим є те, що у німецькій системі розпорядники вищого рівня виступають гарантом забезпечення мінімального рівня видатків для нижчих рівнів. Якщо місцева громада виявляється неспроможною забезпечити необхідний мінімум послуг на основі власних доходів, влада вищого рівня зобов'язана доповнити видатки. Цей механізм, закріплений у федеральному законодавстві, створює своєрідну мережу безпеки, яка запобігає виникненню критичних диспропорцій у якості послуг.

Підвалини нормативного регулювання в Україні розпочато з прийняття Бюджетного кодексу та серії законів, щодо регулювання діяльності місцевого самоврядування якими встановлено триступеневу систему розпорядників бюджетних коштів. Дана система віддзеркалює як глобальні тенденції до децентралізації, так і специфіку українського державного устрою як унітарної держави. На відміну від європейських федеральних систем, де розпорядники розподіляються на три-чотири рівні з конституційно закріпленим розподілом влади, українська система (рис. 4.2.) виникла в результаті структурної реформи місцевого самоврядування, яка почалася з 2014-2015 років та продовжується по теперішній час [13].



Рис. 4.2. Ієрархія розпорядників бюджетних коштів в Україні

Джерело: розроблено авторами

Визначення розпорядника у законодавстві України відповідає принципам, прийнятим у міжнародній практиці та втіленим у законодавстві європейських держав. Ключовою юридичною особливістю є те, що розпорядник є учасником бюджетного процесу, який, отримуючи частину бюджетних коштів, несе юридичну, адміністративну та політичну відповідальність перед державою та громадськістю за їхнє цільове, ефективне та результативне використання.

Російська агресія, створила абсолютно нові умови для функціонування системи розпорядників, демонструючи як уразливості децентралізованої системи, так і її унікальні адаптаційні переваги. Воєнний стан змінив навіть базові принципи бюджетного процесу. Громади, які мали досвід самоврядування та розроблення власних програм через реформу децентралізації, швидше адаптувалися до нових реалій ніж централізовані системи. Угоди про міжмуніципальну співпрацю мали позитивний вплив на всі три виміри стійкості. Громади, які уклали угоди з сусідніми громадами про спільне надання деяких послуг, виявилися більш готовими, стійкими та адаптивними. Це підтверджує висновок про те, що горизонтальна мережева організація децентралізованих розпорядників, навіть у мирний час, створює основу для стійкості під час криз [14].

Повноваження розпорядників бюджетних коштів є одним з найбільш важливих правових і функціональних аспектів в системі управління публічними фінансами. На відміну від простого закріплення у законодавстві статусу розпорядника, повноваження являють собою конкретний набір дій, прав та обов'язків, які розпорядник може та повинен виконувати у межах своєї компетенції. Міжнародні організації, включаючи OECD, Світовий банк та Міжнародний валютний фонд, розробили консенсус щодо мінімального набору функцій, яким повинні відповідати розпорядники в системах децентралізованого управління [15].

Цей мінімальний набір базується на трьох ключових принципах. По-перше, принцип розподіленої відповідальності означає, що кожен розпорядник несе відповідальність за своїх клієнтів та видатки в межах своєї компетенції, але також має опертися на визначені стандарти та норми. По-друге, принцип цільового використання означає, що розпорядник не може довільно розпорядитися коштами, а лише в межах затвердженої програми та переслідування затвердженої мети. По-третє, принцип результативності означає, що розпорядник має переслідувати досягнення максимальних результатів при мінімальних видатках [16].

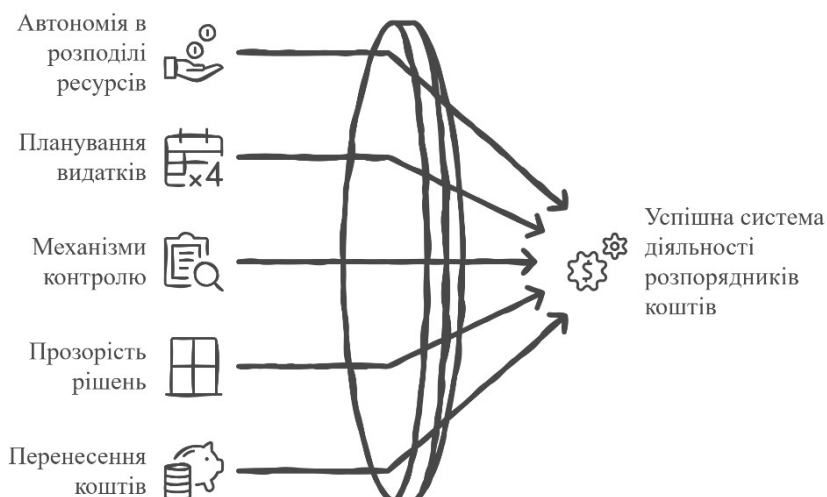


Рис. 4.3. Аспекти повноважень розпорядників бюджетних коштів

Джерело: розроблено авторами

Дослідження, проведені OECD та Світовим банком у 30 країнах різних континентів, чітко демонструють, що успішні системи управління розпорядниками публічних коштів спираються на збалансовану систему повноважень, зображену на рисунку.

На рисунку 4.3. ключовими елементами для успішного функціонування виступає чітка автономія розпорядників у розподілі ресурсів у межах визначених бюджетних рамок, що дозволяє оперативно реагувати на локальні потреби. Важливим є також кількарічний горизонт планування видатків, який забезпечує стабільність і передбачуваність фінансових рішень. Контрольні механізми, показані на схемі, діють як фільтр — вони стежать за законністю, але не блокують оперативне прийняття рішень. Особливе значення має прозорість процесів прийняття рішень і здійснення видатків, що формує довіру громадськості. Нарешті, можливість перенесення невикористаних коштів на наступні бюджетні періоди стимулює ефективне накопичення ресурсів і запобігає їх марнотратству [17].

Сучасна доктрина публічного управління розглядає розпорядника не як пасивного виконавця наказів центральної влади, а як активного учасника процесу планування та реалізації публічної політики.

Концепція результативного управління, що була вперше розроблена у Канаді та впроваджена у більш ніж 50 країнах, полягає у наданні розпорядникам широких повноважень щодо методів розподілу ресурсів при одночасному запровадженні строгого контролю над результатами [18]. Це означає, що розпорядник отримує певну суму коштів та кінцеву ціль (наприклад, «покращити якість освіти на 20%»), але спосіб досягнення цієї цілі залишається на розсуд розпорядника. Такий підхід стимулює інновації та ефективність, оскільки розпорядник заінтересований у пошуку найкращих способів досягнення результатів. Однак він вимагає значно вищої компетентності від розпорядників, ніж традиційна модель, де все регламентується центром.

Розглянемо моделі формування та розмежування повноважень публічних одиниць — аналогів розпорядників коштів бюджетів та публічних цільових фондів, що діють у ЄС. Французька модель повноважень розпорядників характеризується принципово важливим балансуванням між центральною регламентацією та місцевою автономією. На практиці французький розпорядник муніципального рівня наділений наступними ключовими повноваженнями. По-перше, це фінансове планування та бюджетування. Муніципальні розпорядники повинні розробляти річні бю-

джети та багаторічні плани розвитку, які узгоджуються з регіональними та національними стратегіями. Однак процес дуже деталізований: кожна стаття видатків повинна мати чіткий опис та обґрунтування. Розпорядники не можуть просто запросити асигнування, вони повинні продемонструвати потребу та очікувані результати.

По-друге, це управління бюджетними коштами та оцінка ефективності. Французькі розпорядники мають мандат на організацію систем оцінки ефективності бюджетних програм. Це включає розроблення показників результативності, збирання даних про результати та регулярне звітування до регіональних органів контролю. Система досить жорстка, оскільки невідповідність показникам може привести до скорочення фінансування в наступному періоді.

По-третє, це внутрішній та фінансовий контроль. Французькі розпорядники мають значні повноваження щодо здійснення внутрішнього контролю над видатками нижчих рівнів. Вони можуть проводити аудити, перевіряти документи, вимагати пояснень та накладати санкції за порушення [19]. Це вважається одним з найвизначніших аспектів французької системи управління розпорядниками.

Німецька модель повноважень розпорядників побудована на принципі кооперації та взаємної допомоги. На відміну від Франції, де центральна влада встановлює детальні правила, у Німеччині існує спільна рада рівня земель, яка розробляє рекомендації щодо повноважень розпорядників. Одна з ключових особливостей німецької системи є те, що розпорядники мають широку автономію у виборі методів розподілу ресурсів. Наприклад, муніципалітет Берліна може розподіляти освітні ресурси відповідно до своєї власної системи потреб, тоді як муніципалітет Баварії може використовувати дещо іншу систему. Однак обидва повинні забезпечувати мінімальні стандарти якості, встановлені на федеральному рівні [20].

Німецькі розпорядники розробляють середньострокові фінансові плани на 4-5 років, які містять детальні прогнози видатків та дохідної бази. Це дозволяє розпорядникам інвестувати в довгострокові проекти, не побоюючись, що фінансування буде раптово скорочено. Процес планування включає консультації з громадськістю, що є важливою частиною німецької культури управління. Специфіка управління бюджетними коштами та оцінка ефективності полягає в тому, що Німецькі розпорядники мають дуже розвинену систему оцінки ефективності, яка базується на порівнянні

з іншими муніципалітетами. Кожен муніципалітет регулярно порівнює свої показники з показниками подібних муніципалітетів і намагається визначити, де він може поліпшити ефективність [21]. Цей процес стимулює здорову змагальність та постійне покращення.

Делегування повноважень та уповноваження третіх сторін у Німеччині надає розпорядникам широкі повноваження щодо делегування виконання функцій приватним організаціям або громадським організаціям. Наприклад, муніципалітет може укласти контракт з приватною компанією на надання послуг водопостачання або спортивних закладів. При цьому розпорядник залишається відповідальним за якість послуг, але методи надання послуг визначає виконавець [22].

Нідерланди впровадили унікальну модель повноважень розпорядників, яка базується на концепції «спільної відповідальності». На відміну від ієрархічних моделей Франції або навіть кооперативної моделі Німеччини, нідерландська модель підкреслює партнерство між різними рівнями управління. У цій системі розпорядники різних рівнів розглядаються як партнери, а не як керівник і підлеглий. Розпорядник вищого рівня встановлює загальні цілі та проміжні показники, але розпорядник нижчого рівня отримує повну автономію щодо методів досягнення цих цілей. При цьому обидва несуть спільну відповідальність перед громадськістю за результати [23].

Нідерландські розпорядники мають повноваження та обов'язок забезпечувати активну участь громадян у процесі планування видатків. Це включає проведення публічних консультацій, організацію громадських форумів та навіть запровадження елементів партиципаторного бюджетування, де громадяни безпосередньо голосують за напрямки видатків. Така практика сприяє довірі до влади та підвищує легітимність видатків.

Нормативне закріплення повноважень розпорядників коштів в Україні досить детально регламентоване. Розпорядники бюджетних коштів в Україні, відповідно до Бюджетного кодексу України, Закону України «Про публічні фінанси та відповідальність» [24] та низки підзаконних актів, наділені повноваженнями та функціями, серед яких варто виокремити наступні:

— фінансове планування та бюджетування. Розпорядники, особливо на місцевому рівні, повинні розробляти плани діяльності, які відповідають завданням та функціям, визначеним нормативно-правовими актами. Це включає складання проєктів кошторисів (бюджетних запитів) на основі аналізу попередніх видатків

та прогнозів потреб. Важливим аспектом є обґрунтування запитуваних обсягів асигнувань через показники ефективності та результативності. Однак на практиці, особливо у малих громадах, процес планування часто залишається описовим, не аналітичним. Розпорядники часто планують на основі історичних видатків, а не на аналізі потреб;

— розподіл та доведення бюджетних асигнувань. Розпорядники повинні отримати бюджетні призначення шляхом затвердження в бюджетних документах та розподілити отримані асигнування між розпорядниками нижчого рівня та одержувачами коштів у встановленому порядку. Вони мають забезпечити дотримання вимог щодо цільового використання коштів та доведення інформації про обсяги асигнувань до фактичних виконавців видатків;

— затвердження кошторисів нижчого рівня. Розпорядники мають повноваження розглядати та затверджувати детальні кошториси розпорядниками нижчого рівня та одержувачами коштів. Вони контролюють відповідність кошторисів загальним стандартам та нормативам та можуть вносити зміни та коригування в межах наданих асигнувань;

— управління бюджетними коштами та оцінка ефективності. Розпорядники повинні організовувати та координувати роботу розпорядниками нижчого рівня та одержувачами коштів у бюджетному процесі. Вони відповідають за забезпечення ефективного, результативного та цільового використання бюджетних коштів, оцінювання ефективності бюджетних програм за допомогою встановлених показників результативності та контролю видатків. Принцип максимальної цінності за найменшу вартість розуміється не всіма українськими розпорядниками коштів в силу різних причин. Багато розпорядників дотримуються менталітету того, що видатки — це просто процес розподілу грошей по встановленому кошторису, а не активний процес управління для оптимізації;

— внутрішній та фінансовий контроль: Розпорядники здійснюють контроль за повнотою надходжень та правильністю видатків нижчих рівнів, здійснюють моніторинг виконання видатків в межах встановленого плану та взаємодіють з органами фінансового контролю (державна фінансова інспекція, казначейство). Вони також повинні забезпечувати прозорість та відкритість у видатках. На практиці, системи внутрішнього контролю в українських розпорядниках часто залишаються недорозвиненими. За даними аудиту EITI (Extractive Industries Transparency Initiative)

[25], близько 60% досліджених місцевих органів мали неадекватні системи внутрішнього контролю;

— розробка порядків використання коштів. Розпорядники розробляють та затверджують положення про порядок використання коштів за окремими бюджетними програмами, встановлюють вимоги до установ щодо звітування та документування видатків та визначають механізми контролю та санкцій за порушення;

— делегування повноважень та уповноваження третіх сторін. Розпорядники можуть уповноважити одержувача бюджетних коштів на виконання заходів, передбачених бюджетною програмою, видати кошти на безповоротній або поворотній основі в залежності від програми та встановити вимоги та критерії до одержувачів коштів.

Практичні виклики у реалізації повноважень розпорядниками коштів сприяють подальшим пошукам найкращих моделей реалізації їхніх повноважень у бюджетуванні. Вітчизняний досвід свідчить про комплекс перешкод, які стримують ефективне здійснення повноважень розпорядниками на місцевому рівні. Особливо гострою проблемою залишається недостатня компетентність кадрів: багато розпорядників, переважно у малих громадах, не володіють сучасними методами планування та оцінки результативності видатків. Навчальні програми охоплюють лише частину таких фахівців, а навіть після підготовки розпорядники часто не можуть впровадити набуті знання через брак ресурсів чи технічної інфраструктури.

Цифровізацію систем управління бюджетом та контролю видатків також не завершено повною мірою — автоматизовані платформи впроваджені лише частково, що спричиняє затримки в обробці даних та помилки в обліку. Для розпорядників третього рівня, які досі подають звіти на паперових носіях, ці недоліки є особливо критичними, ускладнюючи як внутрішній контроль, так і звітність перед вищими рівнями.

Політичний тиск становить окрему загрозу раціональному управлінню: розпорядники регулярно стикаються з вимогами місцевих лідерів перенаправляти видатки відповідно до поточних політичних пріоритетів, що суперечить принципам обґрунтованого планування та оцінки ефективності.

Водночас впровадження європейських практик в українську систему дає перші позитивні зрушення. У окремих громадах розпорядники перейшли на програмно-цільовий метод бюджетування. Цей підхід орієнтує не на утримання бюджетних рахунків, а

на досягнення конкретних результатів, хоча якість його реалізації значно варіюється між громадами.

Середньостроковий бюджетний каркас також поступово інтегрується на місцевому рівні: розпорядники дедалі частіше формують плани видатків на 2-3 роки вперед, що забезпечує стабільність реалізації довгострокових проєктів. Проте повноцінне використання цього інструменту стримується невизначеністю фінансування, зумовленою тривалими військовими діями.

4.2. Трансформація повноважень розпорядників публічних коштів в умовах воєнного стану та забезпечення стійкості місцевого самоврядування

Російська агресія кардинально змінила специфіку повноважень розпорядників, особливо в прифронтових регіонах України. Постанова Кабінету Міністрів № 590 [26] чітко визначила оборонні видатки як абсолютний пріоритет, що принципово змінило бюджетну структуру. Військові адміністрації отримали розширені повноваження щодо управління гуманітарною допомогою, організації евакуації та оперативного фінансування оборонних потреб. Цікаво, що кризові умови стали каталізатором інновацій, оскільки деякі громади розробили прискорені процедури прийняття рішень щодо оборонних видатків, які не лише забезпечили швидке реагування, але й підвищили загальну ефективність використання публічних коштів.

Управління результатами в публічних фінансах лежить у основі сучасного змісту технології бюджетування. Поняття «результативність» (англ. «effectiveness») в контексті управління публічними фінансами означає досягнення встановлених цілей та завдань з використанням виділених ресурсів та отримання очікуваних результатів, які безпосередньо впливають на якість життя громадян. На відміну від поняття «ефективність» (англ. «efficiency»), яка характеризує кількість ресурсів, витраченої на одиницю результату, результативність сфокусована на якості та корисності результату, незалежно від кількості витрачених ресурсів [27]. Різниця між цими двома поняттями є принципово важливою для розуміння сучасних систем управління розпорядниками. Розпорядник може витратити мінімум ресурсів (високо ефективно), але отримати результат, який не відповідає потребам громади (низька результативність). На-

впаки, розпорядник може витратити багато ресурсів, але досягти високої результативності, якщо результат значно покращує якість життя громадян.

Дослідження OECD (2020) показують, що розвинені системи публічного управління прагнуть досягти обох цілей одночасно: ефективності та результативності [28]. Роль розпорядника в забезпеченні результативності полягає не лише у розподілі коштів, а у активному управлінні процесом досягнення результатів. Це вимагає розширення повноважень розпорядників щодо планування, моніторингу, оцінки та коригування видатків в залежності від результатів. Міжнародна практика демонструє, що цей перехід від традиційного «кошторисного» бюджетування до «результативного» управління є найважливішим кроком у підвищенні якості послуг, які надаються громадськості [29].

Концепція результативного управління (англ. «results-based management», RBM) виникла в 1980-х роках в результаті дослідження того, чому багато державних програм, незважаючи на значні видатки, не досягали встановлених цілей. Пізніші дослідження, проведені в США, Канаді, Австралії та країнах Європи, показали, що основною проблемою була відсутність чіткого зв'язку між видатками та результатами [30].

Теоретична база результативного управління базується на кількох ключових принципах:

- причинно-наслідковий ланцюг. Кожна програма повинна мати чіткий ланцюг від видатків до результатів. Видатки спрямовуються на здійснення заходів (послуг) які призводять до результатів, які, в свою чергу, сприяють довгостроковим змінам. Розпорядник повинен розуміти цей ланцюг взаємозв'язку та мати можливість його коригувати, якщо видатки не досягають очікуваних результатів;

- вимірюваність результатів. Результати повинні бути вимірюваними та квантифікованими (кількісне вираження результатів конкретними цифрами: відсотки, одиниці, терміни). Замість описових тверджень типу «поліпшити якість освіти», розпорядник повинен встановити конкретні показники, наприклад «збільшити відсоток випускників, які успішно складають державний іспит, з 65% до 75% протягом двох років»;

- адаптивне управління. Розпорядник повинен мати можливість коригувати програму в залежності від результатів. Якщо визначений показник не досягається, розпорядник повинен мати повноваження змінити підхід, перенаправити ресурси або збільшити видатки;

— підзвітність перед результатами. Розпорядник несе персональну відповідальність не лише за дотримання процедур (витрачання коштів в межах кошторису), а й за досягнення встановлених результатів.

Дослідження, проведене OECD у 35 країнах, показало, що країни, які впроваджують результативне управління (в Україні — програмно-цільове управління), демонструють вищі рівні задоволення громадян якістю послуг, кращі показники здоров'я, освіти та інших ключових областей публічної політики [31].

Європейські моделі результативного управління використанням публічних коштів зосередженні на вдосконаленні професійності публічних одиниць у розпоряджанні публічними коштами. Франція є однією з перших європейських держав, яка запровадила програмно-цільовий метод бюджетування як механізм забезпечення результативності. Закон про управління державними фінансами (*Loi organique relative aux lois de finances, LOLF*), прийнятий у 2001 році, встановив революційні зміни у способі розпорядження публічними коштами [32]. Французька система розроблена навколо концепції, що видатки повинні бути зосереджені в межах однієї з затвердженої Парламентом програми, яка має чітко визначену мету та набір показників результативності. Розпорядники розробляють детальні програми, які включають стратегічну мету, показники результативності, бюджетні асигнування та план реалізації з часовими рамками. Французька система характеризується дуже детальним описом показників результативності. Програма охорони здоров'я може мати понад 20 різних показників, які охоплюють все від кількості лікарень до процентного відсотку пацієнтів, задоволених якістю обслуговування. Ця детальність дозволяє парламенту та громадськості дуже чітко розуміти, що очікується від розпорядника та чи розпорядник виконав свої завдання. Середньострокове бюджетне планування, за французьким законодавством, зобов'язує розпорядників розробити фінансові плани на 3-4 роки вперед, що дозволяє забезпечити послідовність реалізації довгострокових проєктів. Інвестиція в будівництво нової лікарні може розтягнутися на кілька років, і середньостроковий план забезпечує, що кошти будуть доступні протягом всього проєкту [33].

Французькі розпорядники можуть застосовувати механізми мотивації підлеглих установ. Установа, яка перевищує показники результативності, може отримати додаткове фінансування в наступному році, тоді як установа, яка не виконує показники, може мати своє фінансування скорочено. Однак ця

практика використовується обережно, щоб не перетворити управління в суто кількісний процес. Французькі розпорядники мають обов'язок опублікувати детальні звіти про виконання програм, включаючи дані про видатки, показники результативності та оцінку того, чи програма досягла своїх цілей. Ці звіти доступні громадськості.

Німецька модель результативного управління побудована на принципі що муніципалітети можуть навчатися один від одного через систематичне порівняння показників. На відміну від Франції, де центральна влада встановлює детальні показники, німецька система більше децентралізована та спирається на інформацію, яку муніципалітети генерують самі.

Програмно-цільовий метод має місцеву адаптацію, оскільки німецькі муніципалітети розробляють власні програми, які відповідають їхнім специфічним потребам. Однак вони опубліковують показники результативності, які дозволяють порівняння з іншими муніципалітетами. Наприклад, усі муніципалітети розраховують показник «вартість послуги на одного споживача», що дозволяє кожному муніципалітету оцінити, чи вони витрачають більше або менше за інші подібні муніципалітети [34].

Німеччина розвинула систему «груп порівняння», де муніципалітети, які мають подібні економічні умови, демографічні характеристики та географічні особливості, регулярно порівнюють свої показники результативності. Це створює здоровий конкурс та стимулює інновації, оскільки муніципалітет, який відстає в показниках, напрацьовує кращі практики від своїх «партнерів по порівнянню». На відміну від Франції, де оцінка результативності часто залишається технічним процесом, Німеччина активно залучає громадськість до оцінки якості послуг. Муніципалітети регулярно проводять опитування громадян щодо їхнього задоволення якістю школи, лікарні чи комунальних послуг, і ці результати враховуються при оцінці програм [35].

Швеція розвинула власну модель результативного управління, яка базується на повній прозорості видатків та використанні цифрових технологій для моніторингу результатів в реальному часі. Закон про прозорість в державних фінансах встановив, що вся інформація про видатки повинна бути доступна громадськості в цифровому форматі [36]. Шведські розпорядники розробляють програми з показниками результативності, але ці показники постійно оприлюднюються через цифрові системи. Замість щорічних звітів, громадськість має доступ до інформації про видатки та результати в режимі реального часу.

Разом з цифровізацією Шведська модель дуже сфокусована на якості послуг та задоволенні громадян. Освітні установи не лише звітують про показники типу «відсоток учнів, які успішно склали іспити», а й про показники, що відображають якість середовища та психосоціального клімату [37].

Українська модель результативного управління базується на застосуванні програмно-цільового методу при бюджетуванні та системному підході до управління публічними інвестиціями. В Україні впровадження програмно-цільового методу бюджетування розпочато у 2015 році в результаті чергової інтенсифікації реформи децентралізації. Бюджетний кодекс України встановив, що розпорядники повинні розробляти бюджетні програми з визначеними цілями та показниками результативності [38]. На практиці, однак, впровадження програмно-цільового методу в Україні має свої особливості й взаємозв'язок з реформою публічних інвестицій, що стало черговим викликом для розпорядників коштів. Програмно-цільовий метод (ПЦМ) у нових умовах не зникає, а поступово «вбудовується» в систему управління публічними інвестиціями (УПІ) і фактично стає її бюджетною складовою, що забезпечує прив'язку інвестиційних проєктів до програм, результатів та показників ефективності. Якщо раніше ПЦМ був орієнтований переважно на щорічний розподіл видатків за бюджетними програмами, то в межах УПІ він підсилюється вимогами середньострокового планування, портфельного підходу та єдиних правил відбору й оцінки проєктів.

Управління публічними інвестиціями — це цілісна система організації, планування, відбору, фінансування, реалізації, моніторингу та оцінки інвестиційних проєктів і програм, що здійснюються за рахунок державного й місцевих бюджетів, міжнародної допомоги та інших публічних ресурсів, з метою розвитку інфраструктури, економіки та підвищення якості життя населення. Воно охоплює повний життєвий цикл інвестицій: від ідеї та попередньої концепції до введення об'єкта в експлуатацію й оцінки його результатів і впливу на стійкий розвиток території.

У процесі трансформації ПЦМ в УПІ відбуваються кілька ключових змін. По-перше, програмні цілі та завдання мають прямо впливати із середньострокових планів пріоритетних публічних інвестицій на рівні держави, регіону та громади, а не формуватися ізольовано в межах одного бюджетного року; бюджетні програми стають інструментом реалізації відібраних за стандартами УПІ проєктів, а не просто «контейнерами» видатків. По-друге, посилюється логіка «проєкт — портфель — програма»:

спершу проєкт проходить технічну й економічну оцінку за єдиними критеріями, далі включається до проєктного портфеля, а вже потім отримує бюджетне фінансування в межах відповідної програмної класифікації. У результаті ПЦМ трансформується з методу розподілу видатків на метод реалізації портфелів публічних інвестицій, що формуються за правилами нової реформи. По-третє, оцінка ефективності бюджетних програм, яка традиційно була внутрішнім елементом ПЦМ, інтегрується в ширшу систему моніторингу та оцінки публічних інвестицій, де аналізуються не лише показники виконання програм, а й якість підготовки проєкту, дотримання графіків реалізації, досягнення запланованих результатів та їхній вплив на відновлення і стійкий розвиток громад. По-четверте, цифровізація бюджетного процесу й упровадження єдиної екосистеми для реєстрації та супроводу інвестиційних проєктів (зокрема, через електронний ресурс DREAM [39] та пов'язані IT-рішення) поєднують інструменти ПЦМ із вимогами прозорості й моніторингу УПІ: кожен проєкт пов'язується з конкретною програмою, джерелами фінансування та очікуваними результатами в межах єдиного портфеля.

Для територіальних громад це означає перехід від реактивного підходу до системного управління публічними інвестиціями: громада має актуалізувати стратегію розвитку, розробити середньостроковий план пріоритетних інвестицій, створити або перезавантажити міжвідомчу/інвестиційну комісію, запровадити внутрішні процедури відбору проєктів, вибудувати зв'язок між портфелем проєктів та бюджетними програмами, а також працювати в цифровій системі подання й моніторингу проєктів. У такій логіці УПІ стає «надбудовою» над ПЦМ, яка задає єдині правила гри для публічних інвестицій, тоді як ПЦМ забезпечує бюджетне оформлення та результативність цих інвестицій у межах програмно-цільового бюджетування.

Розпорядники можуть мати право скорочувати асигнування установам, які не виконують встановлені показники результативності. Однак на практиці такі скорочення застосовуються як виключення, оскільки це може призвести до погіршення якості послуг та негативної реакції громадськості. Деякі розпорядники, особливо у великих містах, запровадили публічну звітність про результати установ та навіть рейтингування установ за якістю надання послуг.

Українське законодавство передбачає участь громадськості у контролі за видатками та оцінці результативності. Закон України «Про місцеве самоврядування» встановлює право громадян брати

участь у засіданнях місцевих рад та комісій [40]. На місцевому рівні розпорядники проводять громадські обговорення проєктів бюджетів та програм. Однак якість таких обговорень часто залишається невисокою. Рис. 4.4. відображає покроковий алгоритм залучення громадськості до процесу прийняття рішень органами місцевого самоврядування, структурований у вигляді послідовних етапів від ідентифікації проблеми до контролю за виконанням прийнятого рішення.



Рис. 4.4. Алгоритм участі громадськості у прийнятті рішень місцевого самоврядування

Джерело: розроблено авторами

В умовах воєнного стану реалізація цього алгоритму набуває подвійного значення: з одного боку, вона забезпечує легітимність рішень, ухвалених в умовах обмеженої публічності та тимчасового призупинення окремих демократичних процедур; з іншого — слугує механізмом соціальної верифікації бюджетних пріоритетів, що особливо актуально в контексті перерозподілу видатків на користь оборонних і гуманітарних потреб.

Слід зауважити, що в умовах воєнного стану низка процедурних стадій алгоритму реалізується у спрощеному або асинхронному форматі. На більшості громадських обговорень бюджетів

присутня менша кількість громадян, а обговорення часто носять формальний характер, без реального впливу на прийняття рішень. Забезпечення доступу до інформації здійснюється шляхом обов'язку розпорядників, публікувати інформацію про видатки та результати. Однак якість та доступність такої інформації варіюється. Деякі розпорядники публікують детальні звіти в користувацькому форматі, тоді як інші публікують лише мінімальну інформацію в форматі, важкому для розуміння громадськістю.

Російська агресія після лютого 2022 року значно змінила підхід до результативності на місцевому рівні в Україні. У регіонах, близьких до лінії фронту, розпорядники були змушені змінювати пріоритети для видатків, спрямувавши їх на потреби оборони та гуманітарної допомоги. Однак в деяких громадах військові дії створили можливість для впровадження нових підходів до результативності, розпорядники розробили показники, пов'язані з ефективністю допомоги внутрішньо переміщеним особам, управління гуманітарною допомогою та організацією евакуацій. Ці нові показники дозволили краще зрозуміти, як ефективно використовувати кошти в екстремальних умовах.

Розпорядження публічними коштами традиційно розглядалось як функція державних чиновників та виборних представників. Проте останні два десятиліття засвідчили принципові зміни у розумінні ролі громадськості та цифрових технологій у процесах організації видатків органами місцевого самоврядування. Конвергентні процеси демократизації, технологічного розвитку та посилення вимог до прозорості державного управління створили умови для появи інноваційних механізмів залучення громадян у процес розподілу ресурсів. Дослідження Гонсалвеш (2014) підтверджують, що ці механізми задовольняють демократичні очікування громадян, покращують розподіл ресурсів, зменшують корупцію та підвищують довіру до влади [41].

Теоретичні засади громадської участі як методу коригування цілей і результатів при результативному управлінні публічними фінансовими ресурсами систематизують громадський вплив на прийняття рішень при бюджетуванні. Взаємодія громадськості з розпорядниками бюджетних коштів являє собою систему комунікації між громадянами (як бенефіціарами публічних послуг) та розпорядниками (як виконавцями бюджетних програм — надавачами послуг), спрямовану на підвищення якості та результативності публічних послуг. На відміну від центричної моделі планування витрат, модель співпраці громадськості з розпорядниками базується на горизонтальному управлінні, де отримувачі послуг

активно впливають на прийняття рішень. Теоретичне осмислення ролі громадськості прослідковується у низці наукових дисциплін: від політичної економії та теорії громадського вибору до теорій громадянського суспільства та інституційного дизайну, які розвивалися на тлі посилення демократичних вимог та розширення концепцій публічного управління.



Рис. 4.5. Рівні громадської участі в управлінні публічними коштами

Джерело: розроблено авторами на основі праць Шеррі Арнстайн

Шеррі Арнстайн у своїй праці «Літера громадянської участі» (1969) [42] пропонує категоризацію, що представлена на Рис. 4.5., яка розділяє вісім рівнів участі на три основні категорії: не-участь (маніпуляція та терапія), де органи влади керують громадянами за їхньою волею; токенизм (інформування, консультація, умиротворення), де громадяни мають право голосу, але остаточна влада залишається за органами; та справжня громадянська влада (партнерство, делегована влада, громадянське управління), де влада справді перерозподіляється. Ключова ідея Арнстайн полягає в тому, що справжня участь передбачає перерозподіл влади та прийняття рішень, а не лише символічне залучення громадян. Ця типологія залишається актуальною й сьогодні, служачи базисом для оцінки якості механізмів громадської участі.

Концепція «Партнерське управління в теорії та практиці», розроблена Енсел, К., та Геш, А. (2008) [43] визначає управління як узгоджений процес, у якому публічні агенції формально залучають не-державних акторів у консенсус-орієнтований процес прийняття рішень, спрямований на розроблення або імплементацію

публічної політики. На відміну від традиційної моделі, цей підхід передбачає горизонтальні відносини та справжній вплив громадськості на результати управління. Дослідження в 20 країнах низького та середнього доходу показали, що громадська участь у розробленні політики позитивно пов'язана з довірою до уряду, однак цей ефект сильніший за умов низької продуктивності державних послуг [44]. Іншими словами, участь може пом'якшити негативний вплив неефективності на довіру, але не може його повністю компенсувати. Це має важливі імплікації для країн у перехідних фазах розвитку, де спроможність держави часто обмежена, особливо у воєнних умовах.

Умови успішної співпраці між громадськістю та розпорядниками включають: взаємну довіру, де органи влади демонструють етичну поведінку та компетентність, а громадськість довіряє здатності держави реалізувати прийняті рішення; інституціональну спроможність, яка передбачає наявність громадських організацій та неформальних мереж для вираження думок; прозорість та відкритість, що дозволяють громадянам розуміти механіку та раціональність прийняття рішень; та спільне бачення цілей між органами влади та громадськістю. На практиці систематичний аналіз успішних та невдалих проєктів показує, що саме комбінація цих умов, а не їх окремі елементи, забезпечує ефективну партнерську роботу.

Партиципаторне бюджетування, слід вважати одним із інноваційних прикладів того, як теоретичні засади можуть трансформуватись на практику. Цей механізм, при якому громадяни безпосередньо голосують за те, як органи влади витрачають певну частку публічних коштів, вперше був впроваджений у Порто-Алегрі (Бразилія) у 1989 році [45]. Результати виявилися вище очікуваних, оскільки за період з 1988 по 1997 рік кількість сімей з доступом до водопровідної та каналізаційної системи зросла з 75% до 98%, а кількість шкіл збільшилась чотирикратно [41]. З часу запровадження у Порто-Алегрі партиципаторне бюджетування розповсюдилось у багатьох країнах світу. Станом на кінець 2024 року, партиципаторне бюджетування впроваджено понад 11 500 муніципальними процесами по всьому світу, що представляє значну динаміку впровадження від показника близько 1 500 муніципалітетів у 2014 році.

Європейські моделі цифрової трансформації та громадської участі показують прискорену імплементацію цифровізації у бюджетування. Німеччина активно експериментує з цифровими платформами участі. Платформа для залучення мешканців

«Civocracy» [46], що функціонує у понад 100 німецьких муніципалітетах, дозволяє мешканцям коментувати, пропонувати та голосувати за проєкти розвитку в їхніх районах [20]. Німеччина активно залучає громадськість до оцінки якості послуг. Муніципалітети регулярно проводять опитування громадян щодо їхнього задоволення якістю освітніх, медичних чи комунальних послуг, і ці результати враховуються при оцінці програм [35].

У Словенії впроваджено платформу «Predlagam.vladi.si» [47] у 2009 році для забезпечення прозорості механізмів громадської участі в розробленні державної політики [48]. З 2009 року платформа обробила понад 16 700 пропозицій, отримала понад 5 000 офіційних відповідей від міністерств та більше пів мільйона голосів від 42 988 зареєстрованих користувачів. Ця платформа демонструє, як цифровізація може збільшити рівень участі громадян у розробленні державної політики та скоротити дистанцію між громадськістю та органами влади.

Найбільш амбітна реалізація цифрової трансформації бюджетного процесу відбулася у Парижі. Місто запустило партиципаторне бюджетування у 2014 році, першочергово виділивши 17 млн євро [49]. До 2016 року обсяг виріс до 100 млн євро (близько 5% річного капітального бюджету), а до 2020 року місто виділило 500 млн євро для партиципаторне бюджетування [50]. Рівень участі виявився вражаючим: від 40 745 виборців у 2014 році до 92 809 у 2016 році. Інноваційність цієї французької муніципальної моделі полягала у кількох елементах: дворівнева структура (міське та районне бюджетування), гібридна система голосування (онлайн та традиційні вибіркові урни розташовані на площах і ринках), процес спільної розробки проєктів (де сумісні ідеї об'єднувались в більш потужні програми), та фокус на соціальній справедливості. На період 2026 року Париж ставить мету виділити 25% свого міського видатків для партиципаторного бюджетування, що демонструє довгострокове зобов'язання до використання цього цифрового механізму залучення громадськості.

Українське впровадження цифрової трансформації в управлінні публічними коштами розпочалося з амбітними результатами у певних сферах. Передусім це платформа ProZorro [51] — як прозора система державних закупівель, що являє собою один з найбільш успішних українських прикладів цифрових інструментів для підвищення прозорості та зменшення корупції. Система була розроблена в результаті співпраці між українським урядом, громадянським суспільством та приватним сектором. На момент запуску у лютому 2015 року система обробляла видатки понад 85

000 тендерів через 3 900 державних організацій, економлячи більше суму коштів еквівалентну 55 млн доларів США протягом першого року [52]. За два роки експлуатації система забезпечила економію 1,9 млрд доларів США, демонструючи значний потенціал цифрових інструментів для боротьби з неефективним використанням коштів та корупцією [53]. У 2026 році система зазнала модернізації, включаючи оновлення електронного каталогу та процедури авторизації, що свідчить про постійну еволюцію платформи з метою ефективного використання публічних коштів.

На рівні місцевого самоврядування в Україні впровадження цифрових механізмів залучення громадськості відбувалось поступово та нерівномірно. На національному рівні у 2015 році був прийнятий Закон України «Про відкритість використання публічних коштів», який встановив обов'язок публікування всіма бюджетними установами детальної інформації про видатки, включаючи дані казначейства в режимі реального часу. Результатом виконання нормативних вимог став запуск платформи «Open Budget» [54], що дозволило громадянам переглядати видатки органів місцевого самоврядування у цифровому форматі і створює інтерактивну візуалізацію дохідної та видаткової частини місцевих бюджетів.

Крім того 2015 рік ста відліком для впровадження партиципаторного бюджетування, як механізм прямої участі громадян у розподілі частини коштів місцевого бюджету шляхом подання проєктів та проведення відкритого голосування. Для унормування цих процесів на місцевому рівні розроблені спеціалізовані цифрові платформи. Платформа електронної демократії «e-DEM» [55] поєднує сервіси місцевих електронних петицій та громадського бюджету, дозволяючи мешканцям пропонувати проєкти, голосувати та слідкувати за реалізацією.

Дослідження українських громад EGAP (2023) показало, що бюджетні слухання, де всі громадські рекомендації розглядаються на засіданні міської ради, являють собою один з найбільш ефективних механізмів впливу громадян на розподіл бюджету [56]. Однак лише незначна кількість громад повністю впровадили практику бюджетних слухань, що вказує на значний потенціал для розширення цього механізму.

Управління публічними інвестиціями та трансформація програмно-цільового методу в Україні відбувається з огляду на кращі світові практики цифровізації бюджетування. Україна розпочала впровадження програмно-цільового методу бюджетування у 2015 році в результаті реформи децентралізації. Бюджетний ко-

декс України встановив, що розпорядники повинні розробляти бюджетні програми з визначеними цілями та показниками результативності. На практиці, однак, впровадження програмно-цільового методу в Україні має свої особливості й взаємозв'язок з реформою публічних інвестицій, що стало черговим викликом для розпорядників коштів.

Програмно-цільовий метод (ПЦМ) у нових умовах не зникає, а поступово «вбудовується» в систему управління публічними інвестиціями (УПІ) і фактично стає її бюджетною складовою, що забезпечує прив'язку інвестиційних проєктів до програм, результатів та показників ефективності. Якщо раніше ПЦМ був орієнтований переважно на щорічний розподіл видатків за бюджетними програмами, то в межах УПІ він підсилюється вимогами середньострокового планування, портфельного підходу та єдиних правил відбору й оцінки проєктів.

Управління публічними інвестиціями — це цілісна система організації, планування, відбору, фінансування, реалізації, моніторингу та оцінки інвестиційних проєктів і програм, що здійснюються за рахунок державного й місцевих бюджетів, міжнародної допомоги та інших публічних ресурсів, з метою розвитку інфраструктури, економіки та підвищення якості життя населення. Воно охоплює повний життєвий цикл інвестицій: від ідеї та попередньої концепції до введення об'єкта в експлуатацію й оцінки доцільності його провадження, очікуваних результатів і впливу на розвиток територій. У процесі трансформації ПЦМ в УПІ відбуваються кілька ключових змін. По-перше, програмні цілі та завдання мають прямо впливати із середньострокових планів пріоритетних публічних інвестицій на рівні держави, регіону та громади, а не формуватися ізольовано в межах одного бюджетного року; бюджетні програми стають інструментом реалізації відібраних за стандартами УПІ проєктів, а не просто «контейнерами» видатків. По-друге, посилюється логіка «проєкт — портфель — програма»: спершу проєкт проходить технічну й економічну оцінку за єдиними критеріями, далі включається до проєктного портфеля, а вже потім отримує бюджетне фінансування в межах відповідної програмної класифікації. У результаті ПЦМ трансформується з методу розподілу видатків на метод реалізації портфелів публічних інвестицій, що формуються за правилами нової реформи.

По-третє, оцінка ефективності бюджетних програм, яка традиційно була внутрішнім елементом ПЦМ, інтегрується в ширшу систему моніторингу та оцінки публічних інвестицій, де аналізу-

ються не лише показники виконання програм, а й якість підготовки проєкту, дотримання графіків реалізації, досягнення запланованих результатів та їхній вплив на відновлення і стійкий розвиток громад. По-четверте, цифровізація бюджетного процесу й упровадження єдиної екосистеми для реєстрації та супроводу інвестиційних проєктів (зокрема, через електронний ресурс DREAM та пов'язані ІТ-рішення) поєднують інструменти ПЦМ із вимогами прозорості й моніторингу УПП: кожен проєкт пов'язується з конкретною програмою, джерелами фінансування та очікуваними результатами в межах єдиного портфеля.

DREAM (англ. «*Digital Restoration Ecosystem for Accountable Management*») [57] цифровий інструмент для управління публічними інвестиціями став законодавчо закріпленою системою реформи УПП. Станом на 2025 рік, понад 1200 українських громад, 23 обласні адміністрації та всі міністерства використовують платформу DREAM для ефективної співпраці з державою та міжнародними партнерами. За даними на 30 червня 2025 року, система містить інформацію про 12 596 проєктів зі сукупною вартістю, що значно перевищує базові очікування програми [58].

Для територіальних громад це означає перехід від ситуативного підходу до системного управління публічними інвестиціями: громада має актуалізувати стратегію розвитку, розробити середньостроковий план пріоритетних інвестицій, створити або перезавантажити міжвідомчу/інвестиційну комісію, запровадити внутрішні процедури відбору проєктів, вибудувати зв'язок між портфелем проєктів та бюджетними програмами, а також працювати в цифровій системі подання й моніторингу проєктів. У такій логіці УПП стає «надбудовою» над ПЦМ, яка задає єдині правила гри для публічних інвестицій, тоді як ПЦМ забезпечує бюджетне оформлення та результативність цих інвестицій у межах програмно-цільового бюджетування.

Воєнний конфлікт, що чергова фаза якого розпочався у лютому 2022 року, мав суттєвий негативний вплив на розповсюдження й впровадження інструментів для ефективної взаємодії органів місцевого самоврядування з громадянами. У низці великих міст, включаючи Львів, Дніпро та Ужгород, фінансування для партиципаторних бюджетів було призупинено або суттєво скорочено. Нові реалії дозволили краще зрозуміти, як ефективно використовувати кошти в екстремальних умовах.

Загальною закономірністю, що проходить крізь всі контексти, є те, що участь громадян та результативне управління найбільш ефективні, коли поєднуються з інвестиціями у розвиток спромо-

жності органів влади для ефективної реалізації прийнятих рішень. Дослідження показали, що позитивний зв'язок між участю та довірою є сильнішим за умов низької продуктивності політики. Іншими словами, участь допомагає пом'якшити негативний вплив неефективності на довіру, однак сама по собі участь не може компенсувати погану продуктивність. Таким чином, у контексті України успіх впровадження механізмів участі та результативного управління залежить не лише від розроблення нових інституціональних форм та цифрових платформ, але й від того, чи органи влади матимуть спроможність та ресурси для реалізації рішень, прийнятих разом з громадянами, та досягнення встановлених результатів.

Введення воєнного стану в Україні 24 лютого 2022 року стало безпрецедентним випробуванням для системи публічного управління та розпорядників бюджетних коштів усіх рівнів. Принципово новий етап функціонування органів місцевого самоврядування (далі — ОМС) та підпорядкованих їм розпорядників коштів пов'язаний із дією спеціального правового режиму, який докорінно змінив усталені алгоритми бюджетного процесу, трансформував структуру повноважень і запровадив нетипові для мирного часу механізми фінансового забезпечення. Сьогодні, коли дія воєнного стану вже перетнула чотири річну межу, накопичений практичний досвід і сформоване нормативно-правове середовище потребують систематизованого наукового осмислення з позицій теорії публічних фінансів, фіскального федералізму та принципів ефективного управління публічними коштами.

Вихідні умови для трансформації повноважень розпорядників коштів формувалися поступово — від початку окупації Криму та початку антитерористичної операції у 2014 році, через випробування пандемії COVID-19 у 2020-2021 роках і аж до повномасштабного вторгнення. Кожен з цих етапів залишив відповідний нормативний слід та сформував адаптаційні навички у розпорядників публічних коштів. Водночас повномасштабна агресія виявила суттєві інституційні вразливості, які не були усунені в мирний час, і водночас продемонструвала значний потенціал стійкості децентралізованої системи управління.

Правову основу трансформації повноважень розпорядників публічних коштів в умовах воєнного стану утворює система законодавчих та підзаконних актів. Центральне місце серед них посідає Закон України «Про правовий режим воєнного стану» від 12.05.2015 № 389-VIII (далі — Закон № 389-VIII), який ви-

значає загальні повноваження органів влади та місцевого самоврядування під час дії особливого правового режиму. Закон встановлює, що у разі введення воєнного стану функції органів місцевого самоврядування можуть тимчасово обмежуватися або перерозподілятися між рівнями влади залежно від безпекової ситуації та спроможності відповідних органів здійснювати свої повноваження.

Ключовим інструментом оперативного регулювання фінансової діяльності розпорядників стала постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану» від 11.03.2022 № 252. Цим нормативним актом запроваджено нетипові для мирного часу повноваження, які дозволяють: вносити зміни до рішень про місцеві бюджети без участі відповідних рад та їхніх виконавчих комітетів; здійснювати перерозподіл видатків бюджету та передачу бюджетних призначень від одного головного розпорядника до іншого без погодження з комісіями місцевих рад; приймати рішення про перерахування коштів із місцевих бюджетів до державного бюджету для здійснення заходів загальної мобілізації та відсічі збройній агресії; затверджувати місцеві бюджети, складені місцевими фінансовими органами, із застосуванням спрощених процедур узгодження.

Не менш важливою є постанова КМУ від 09.06.2021 № 590, що затвердила Порядок виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану. Цим порядком встановлено триступеневу черговість фінансування видатків із бюджетних рахунків: у першу чергу забезпечуються оборонні видатки та виплати грошового забезпечення особовому складу; у другу чергу — захищені та обов'язкові видатки (заробітна плата, соціальні допомоги, оплата комунальних послуг бюджетних установ); до третьої черги відносяться решта видатків, що не мають пріоритетного значення в умовах воєнного часу. Цей механізм суттєво обмежив самостійність розпорядників у прийнятті рішень щодо розподілу наявних ресурсів, водночас забезпечивши системне управління ліквідністю єдиного казначейського рахунку.

Під час воєнного стану змінилася структура закріплених повноважень ОМС, тимчасово трансформувалися функції різних рівнів влади у регіонах і посилилася влада структур силового спрямування, при цьому частково обмежено напрями використання бюджетних коштів та самостійність в ухваленні рішень громадами. Фактично розпорядники публічних коштів на місце-

вому рівні опинилися в ситуації, коли традиційні повноваження, закріплені Бюджетним кодексом України та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97-ВР, частково поглинаються або коригуються нормами спеціального воєнного законодавства.

Особливо суттєвих змін зазнало поняття «головний розпорядник бюджетних коштів» у тих громадах, де відповідно до Закону № 389-VIII були утворені військові адміністрації населених пунктів (далі — ВА НП). Відповідно до ч. 2 ст. 15 цього Закону, повноваження ВА НП охоплюють 46 пунктів, включаючи як власні, так і делеговані повноваження ОМС. До компетенції ВА НП перейшли ключові бюджетні функції: прийняття рішень із бюджетних питань (без участі ради та виконкому); встановлення ставок місцевих податків та зборів (якщо рада не ухвалила відповідне рішення раніше); управління комунальними закладами й підприємствами; прийняття рішень про демонтаж пошкоджених унаслідок бойових дій будівель і споруд. На початок 2026 року в Україні діють 25 військових адміністрацій регіонального рівня та понад 210 ВА населених пунктів та м. Києві.

При цьому Закон № 389-VIII передбачає процедуру «передачі» повноважень органів місцевого самоврядування начальнику ВА НП на період дії воєнного стану плюс 30 днів. Важливо підкреслити, що юридичні особи ОМС при цьому не ліквідуються, а посадові особи не звільняються за ініціативою начальника ВА НП. Таким чином, у громадах, де діє ВА НП, функціонують одночасно два суб'єкти: ОМС у повному складі та ВА населеного пункту, що породжує феномен «подвійних повноважень» і супроводжується серйозними правовими колізіями [59].

Забезпечення і навіть покращення фінансового потенціалу громад в умовах воєнного стану є критичним завданням при сучасному бюджетуванні в Україні. Аналіз джерел наповнення місцевих бюджетів засвідчує значний вплив надходжень від податку на доходи фізичних осіб (ПДФО) на дохідну частину бюджету, що в середньому становить понад половину місцевих податкових надходжень у громадах. З початком повномасштабного вторгнення та проведенням масштабної мобілізації на рахунки громад у складі ПДФО почали надходити суттєві суми грошового забезпечення військовослужбовців — так зване «військове ПДФО». Це явище принципово вирізнялося від звичних джерел доходів: на відміну від надходжень від підприємницького сектору, де ОМС можуть стимулювати економічну активність, обсяг «військового ПДФО» переважно залежав виключно від рішень військо-

вого командування щодо дислокації підрозділів сил оборони в конкретному населеному пункті.

Відповідно до чинної редакції Бюджетного кодексу України, ПДФО зараховується до бюджетів громад у розмірі 64%. Однак формульний механізм бюджетного вирівнювання, передбачений ст. 99 Бюджетного кодексу, базується на трьох параметрах: кількості населення; надходженнях ПДФО до відповідного бюджету; індексі податкоспроможності. Включення до розрахункової бази «військового ПДФО» призвело до штучного завищення індексу податкоспроможності низки громад, що: спотворило реальну картину їхньої фіскальної спроможності; автоматично зменшило або скасувало базові дотації, на які ці громади мали б право без урахування «військової» складової; у ряді випадків перетворило громади на платників реверсної дотації, хоча їх власні бюджетні можливості залишалися обмеженими.

Механізм горизонтального вирівнювання, закріплений у ст. 99 Бюджетного кодексу України, функціонує як своєрідний «фінансовий автопілот», покликаний згладжувати фіскальні диспропорції між громадами з різним податковим потенціалом. Його логіка проста, але ефективна: якщо розрахунковий індекс податкоспроможності громади перебуває у нейтральному діапазоні 0,9-1,1, жодне вирівнювання не здійснюється — громада функціонує самостійно. Якщо ж індекс опускається нижче позначки 0,9, держава надає громаді базову дотацію у розмірі 80% суми, якої бракує для досягнення мінімального порогового значення. І навпаки: якщо індекс перевищує 1,1, частина «надлишкових» надходжень у вигляді реверсної дотації вилучається до державного бюджету — конкретно у розмірі 50% суми, яка перевищує верхню межу.

Саме ця конструкція — раціональна та збалансована для умов мирного часу — виявилась уразливою перед реаліями повномасштабного вторгнення. Поява феномену «військового ПДФО» (надходження від грошового забезпечення військовослужбовців, дислокованих на відповідній території) штучно «накачала» індекс податкоспроможності цілої низки громад, які об'єктивно не є економічно розвиненими. Формула вирівнювання «не розрізняє» природи надходжень: для неї абсолютно байдуже, сформований індекс за рахунок процвітаючого промислового кластеру чи за рахунок тимчасово розквартированої бригади. Результат — громади, де раніше діяла базова дотація, раптово перетворилися на платників реверсної дотації, не маючи для цього жодного реального економічного підґрунтя.

Особливо вразливими у цьому контексті є так звані «транзитні» громади — населені пункти поблизу логістичних вузлів, шпиталів чи тренувальних полігонів, де рух особового складу є постійним і непередбачуваним. Локальний бюджет таких громад нагадує синусоїду: різке зростання ПДФО у момент дислокації підрозділів і не менш різке його падіння після переміщення на нові позиції. При цьому видатки громади — на комунальну інфраструктуру, соціальні послуги, відновлення пошкоджень — залишаються стабільно високими або навіть зростають. Повна невідповідність між змінною дохідною базою та незмінними видатковими зобов'язаннями перетворюється на системний ризик для фінансової стійкості місцевого самоврядування.

У перспективі, після завершення активних бойових дій та виведення підрозділів, такі громади зіштовхнуться з ефектом «подвійного удару»: по-перше, обвальне падіння доходів через зникнення «військового ПДФО»; по-друге, повернення механізму базової дотації вже у зменшених обсягах або із запізненням — адже для перерахунку нормативних показників системі бюджетного вирівнювання потрібен час. Саме тому питання методологічного відокремлення «військового ПДФО» від загальної дохідної бази при розрахунку індексу податкоспроможності набуває не лише теоретичного, а й практично-прикладного значення і потребує невідкладного законодавчого вирішення — ще до переходу країни до режиму повоєнного відновлення.

Дискусія навколо «військового ПДФО» розгорнулася у Верховній Раді України ще у 2023 році і набула особливої гостроти впродовж 2024-2025 років, перетворившись на одну з найбільш резонансних тем у сфері міжбюджетних відносин. Відправною точкою законодавчого обговорення стала очевидна інституційна суперечність: органи місцевого самоврядування не мають жодного впливу на рішення щодо розміщення, ротації чи чисельності військових підрозділів на їхній території — ці рішення є виключною прерогативою Генерального штабу України та військового командування. Водночас саме дислокація підрозділів автоматично формує обсяг ПДФО від грошового забезпечення військовослужбовців, що зараховується до відповідного місцевого бюджету. Прибічники виключення «військового ПДФО» зі складу доходів громад наполягали: ресурс, на формування якого ОМС не має жодного впливу, не може слугувати підставою ані для скасування базової дотації, ані тим більше для нарахування реверсної. Такий підхід, на їхню думку, суперечить самій природі принципу субсидіарності та фіскальної відповідальності — ОМС несуть видат-

ки, але не отримують гарантованого фінансового ресурсу для їх покриття.

Опоненти цієї ініціативи, у свою чергу, апелювали до аргументу «навантаження на інфраструктуру»: присутність значного контингенту сил оборони об'єктивно збільшує витрати громад на водопостачання, санітарну очистку, дорожнє полотно, медичну допомогу та інші комунальні послуги. Вилучення «військового ПДФО» до державного бюджету без відповідної компенсаційної схеми фактично перекладало б це додаткове навантаження виключно на плечі місцевих бюджетів. Крім того, лунали застереження щодо технічної складності адміністрування: ідентифікація «військового» ПДФО у розрізі платників потребує щільної взаємодії між Державною податковою службою, Міністерством оборони та Державною казначейською службою, що в умовах воєнного часу є надзвичайно затратним завданням.

Тривала дискусія навколо «військового ПДФО» завершилася принциповим законодавчим рішенням у рамках ухвалення Державного бюджету України на 2026 рік. Відповідно до норм, закладених у ст. 28 Закону про держбюджет, «військове ПДФО» виведено з розподілу між рівнями бюджетної системи у традиційний спосіб: встановлено, що 60% надходжень від оподаткування грошового забезпечення військовослужбовців спрямовується до Міністерства оборони, 30% — до Держспецзв'язку, і лише 10% залишається на рівні місцевих бюджетів. Цим рішенням законодавець фактично визнав обґрунтованість тієї позиції, яку роками відстоювали Асоціація міст України та місцеві фінансисти: «військове ПДФО» — це не власний фіскальний ресурс громади, а похідна від рішень військового командування, і відповідно має перераховуватися до оборонних програм, а не спотворювати механізм бюджетного вирівнювання.

Разом із цим, аби компенсувати втрати тих громад, де «військове ПДФО» раніше становило понад 50% загальних надходжень ПДФО, Законом про держбюджет-2026 запроваджено спеціальну компенсаційну дотацію. Вона розрахована на основі даних 2021 року і частково покриває розрив доходів, що утворився внаслідок зміни нормативів розподілу.

Окремим кроком стало вдосконалення формули горизонтального вирівнювання на 2026 рік: при розрахунку індексу податко-спроможності вирішено враховувати не лише чисельність зареєстрованого населення громади за даними Держстату, а й кількість внутрішньо переміщених осіб за даними Мінсоцполітики. Це принципово важлива корекція, адже ВПО фактично споживають

комунальні послуги і навантажують місцеву соціальну інфраструктуру, проте раніше «не враховувалися» у базі вирівнювання, що системно занижувало потреби приймаючих громад. Крім того, у законі міститься доручення Уряду за результатами виконання бюджету за I квартал 2026 року розглянути можливість збільшення частки «військового ПДФО», яка автоматично спрямовується безпосередньо на потреби військових частин, — що може стати наступним кроком до повного виведення цього ресурсу з міжбюджетного розподілу.

Таким чином, попри часткове вирішення проблеми «військового ПДФО», система міжбюджетного вирівнювання залишається перехідною та нестабільною: ключові її параметри щороку переглядаються законом про держбюджет у «ручному режимі», не набуваючи сталості, гарантованої нормами Бюджетного кодексу. Це підтверджує нагальну потребу системної реформи міжбюджетних відносин як обов'язкової складової архітектури повоєнного відновлення [60].

Умови воєнного стану кардинально трансформували видаткові пріоритети розпорядників публічних коштів на місцевому рівні, фактично сформувавши принципово нову архітектуру місцевих бюджетів. Якщо в мирний час основу видатків місцевих бюджетів традиційно становили освіта, охорона здоров'я, соціальний захист та комунальна інфраструктура, то із введенням воєнного стану структура зобов'язань розпорядників зазнала суттєвого ускладнення. До переліку обов'язкових напрямів фінансування додалися: забезпечення заходів цивільного захисту та евакуації населення; надання гуманітарної допомоги внутрішньо переміщеним особам; відновлення пошкодженої комунальної та соціальної інфраструктури; підтримка формувань територіальної оборони та потреб сил оборони в межах, дозволених чинним законодавством. При цьому «традиційні» видатки — освіта і наука, охорона здоров'я, соціальний захист — не скорочувалися, а фактично продовжували зростати в абсолютному вимірі. Це означало, що розпорядники коштів місцевих бюджетів одночасно утримували старі зобов'язання та приймали нові, без відповідного пропорційного збільшення дохідної бази — що і породило системний фіскальний тиск.

Особливо наочно ця тенденція простежується у динаміці капітальних видатків: за даними Рахункової палати України, капітальні видатки місцевих бюджетів зросли з 48,9 млрд грн у 2022 році до 145,8 млрд грн у 2024 році — тобто майже втричі за три роки. Ця динаміка пояснюється не стільки інвестиційними амбі-

ціями громад, скільки примусовою необхідністю: відновлення пошкоджених об'єктів, облаштування укриттів, забезпечення автономного енергопостачання бюджетних установ та об'єктів критичної інфраструктури перетворилися на беззаперечні статті «першої черги» [61]. На 2025-2026 роки на відновлення муніципальної інфраструктури в рамках окремих програм (зокрема, Програми відновлення України та Надзвичайної кредитної програми за підтримки ЄІВ) передбачено понад 13 млрд грн субвенцій з державного бюджету, що підкреслює: самостійні фінансові ресурси громад є недостатніми для покриття реальних потреб відновлення, і розпорядники дедалі більше стають залежними від зовнішніх трансфертів.

Водночас законодавство встановлює чіткі обмеження для розпорядників коштів місцевих бюджетів щодо оборонних витатків. ОМС заборонено закуповувати зброю та військову техніку — це є виключною прерогативою Міністерства оборони України. Натомість допустимими напрямками підтримки сил оборони за рахунок місцевих бюджетів є: придбання державних військових облігацій; ремонт і облаштування медичних закладів для лікування та реабілітації поранених; фінансування заходів підтримки ветеранів та членів їхніх родин; придбання засобів зв'язку, транспорту та спорядження для підрозділів територіальної оборони. Таке законодавче розмежування є принципово важливим: воно відображає сутнісний розподіл повноважень між центральним та місцевим рівнями управління відповідно до теорії фіскального федералізму Оатеса — функції, пов'язані з оборонним суверенітетом, залишаються за центром, тоді як функції підтримки безпеки та відновлення в локальному вимірі делегуються на місця.

Аналіз фактичного розподілу оборонних витатків місцевих бюджетів демонструє значну диференціацію між громадами залежно від їхньої географії та стратегічного значення. Показово, що пріоритетність витатків у бюджетах громад на 2025 рік офіційно зафіксувала Міністерство фінансів України: до ключових напрямів поруч із традиційними соціальними галузями включено заходи територіальної оборони та заходи з мобілізації місцевого рівня [62]. Це фактично означає інституційне визнання оборонної функції місцевого самоврядування — явища, що ще кілька років тому здавалося б неможливим у контексті класичних теорій фіскального федералізму, які традиційно відносять функцію забезпечення безпеки до виключної компетенції центрального рівня. Водночас у 2023-2024 роках значна частина бюджетної політики на всіх рівнях була підпорядкована єдиній меті — забезпеченню

Збройних Сил України, фінансуванню оборонних закупівель та підтримці ветеранів, — що за умов хронічного обмеження ресурсів неминуче призводило до конкуренції між «оборонними» та «розвитковими» видатками на рівні кожної громади та кожного розпорядника.

Така трансформація видаткових пріоритетів формує принципово новий виклик для теорії та практики управління публічними коштами: розпорядники місцевих бюджетів змушені оперувати в умовах одночасного тиску зобов'язань з боку оборонної, соціальної, інфраструктурної та гуманітарної складових. Відповіддю на цей виклик, як свідчить аналіз бюджетних практик 2022-2025 років, стає дедалі активніше залучення зовнішнього фінансування: програм ЄС, Світового банку, ЄІВ, міжнародних грантових інструментів, — що поступово перетворює розпорядника місцевого бюджету з «адміністратора власних коштів» на «менеджера портфеля залученого фінансування». Це потребує відповідного перегляду фахових вимог до посадових осіб ОМС та вдосконалення нормативно-правового регулювання обліку і звітності за коштами міжнародних донорів у системі місцевих бюджетів.

Ключовим інституційним посередником між розпорядниками публічних коштів та бюджетними рахунками є Державна казначейська служба України (ДКСУ), яка здійснює розрахунково-касове обслуговування місцевих бюджетів та операційний фінансовий контроль за видатками. Правовою основою діяльності ДКСУ в умовах збройного конфлікту є Порядок виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану, затверджений постановою КМУ від 09.06.2021 № 590, який із початком повномасштабного вторгнення набув характеру постійно діючого нормативного документа. Упродовж 2022-2025 років до цього Порядку вносилися систематичні зміни: зокрема, постановою КМУ від 27.02.2024 № 211 було суттєво оновлено пункти 18 та 19, якими визначено нову черговість відкриття асигнувань та проведення платежів органами Казначейства з урахуванням ресурсної забезпеченості єдиного казначейського рахунку. Чергові зміни набули чинності 23.04.2025, остаточно скасувавши розподіл видатків на загальний і спеціальний фонд при визначенні черговості платежів — крок, що відповідає логіці ст. 13 Бюджетного кодексу України.

В умовах воєнного стану роль ДКСУ суттєво зросла: саме через казначейський механізм реалізується пріоритизація видатків відповідно до постанови КМУ № 590, здійснюється контроль за дотриманням черговості фінансування та акумулюються кошти

на єдиному казначейському рахунку. З метою недопущення «не-ефективних» витрат і збереження ліквідності бюджетної системи ДКСУ в особливому режимі виконує три групи повноважень [63]:

- технічні — пов'язані з обслуговуванням рахунків розпорядників і одержувачів бюджетних коштів, проведенням платежів через систему дистанційного обслуговування «Клієнт казначейства — Казначейство» (СДО);
- контрольні — щодо перевірки відповідності видатків затвердженим кошторисам, дотримання черговості фінансування та цільового використання коштів розпорядниками;
- аналітичні — щодо моніторингу стану єдиного казначейського рахунку, прогнозування ліквідності та формування звітності про виконання місцевих бюджетів.

Цей механізм суттєво обмежив «несанкціоновані» видатки розпорядників, однак водночас ускладнив оперативне реагування на нові потреби і призвів до часткового блокування навіть виправданих видатків другої та третьої черговості. Зокрема, громади неодноразово фіксували ситуації, коли платежі за ремонтними роботами на об'єктах критичної інфраструктури або закупівлями засобів зв'язку для підрозділів територіальної оборони затримувалися через недостатню ресурсну забезпеченість єдиного казначейського рахунку. Попри регулярне оновлення переліку черговості платежів, залишається системна напруженість між необхідністю оперативного фінансування безпекових потреб і жорсткою черговістю, закріпленою в нормативних актах.

Особливого значення в умовах воєнного стану набуває функція ДКСУ щодо забезпечення достатньої ліквідності єдиного казначейського рахунку (ЄКР) як умови оперативного фінансування оборонних потреб. ЄКР консолідує кошти державного та місцевих бюджетів, фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування та інших клієнтів ДКСУ, утворюючи єдиний платіжний пул, з якого у першочерговому порядку фінансуються видатки на національну безпеку та оборону, а також заходи правового режиму воєнного стану [64]. Рахункова палата України у своїх звітах за 2022-2025 роки неодноразово акцентувала увагу на тому, що перевищення фактичного обсягу фінансування держбюджету за рахунок коштів ЄКР понад показники розпису бюджету створює ризики незабезпечення «грошового буфера» — критичного резерву ліквідності, без якого безперерйне фінансування оборонних потреб у короткостроковій перспективі стає проблематичним.

Не менш важливою є координація між ЄКР та спеціальним рахунком НБУ для підтримки сил оборони, відкритим 24 лютого 2022 року: станом на 01 січня 2026 року загальний обсяг надходжень на спецрахунок з початку повномасштабного вторгнення перевищив 146,8 млрд грн, із яких понад 122,6 млрд грн вже перераховано безпосередньо на потреби оборони — зокрема, 88 млрд грн лише у 2025 році [65]. Механізм спецрахунку НБУ виконує функцію «паралельного каналу» оборонного фінансування, що частково знімає навантаження з ЄКР, однак не замінює системної потреби в підтримці достатнього залишку коштів на останньому. З огляду на затверджене у бюджеті 2026 року вперше в практиці планування спеціальне резервування 200 млрд грн для сектору безпеки та оборони, саме здатність ДКСУ управляти ліквідністю ЄКР і забезпечувати своєчасне відкриття асигнувань першої черговості набуває стратегічного, а не лише операційного значення.

Паралельно з адаптацією до умов воєнного стану ДКСУ здійснює масштабну цифрову трансформацію своїх процесів. Відповідно до Стратегії цифрового розвитку та цифровізації системи управління державними фінансами до 2025 року, схваленої КМУ у 2021 році, передбачалося переведення 99-99,5% установ на систему «Клієнт казначейства — Казначейство», запровадження електронного подання всієї казначейської звітності в автоматизованому режимі, а також запуск системи «Е-ліквідність» для прогнозування руху коштів [66]. Впровадження автоматизованої системи «Є-Казна» дозволило значно скоротити час проведення платежів і підвищити прозорість бюджетних операцій, водночас забезпечивши безперебійну роботу навіть в умовах масованих кібератак і фізичних руйнувань інфраструктури. Наказом ДКСУ від 24.08.2023 № 215 внесені зміни до порядку відображення у бухгалтерському обліку операцій з виконання бюджетів, що стало важливим кроком до уніфікації звітності в умовах особливого режиму.

Загалом, казначейський контроль в умовах воєнного стану виявив два суперечливі вектори: з одного боку, він забезпечив фінансову дисципліну та прозорість бюджетних потоків навіть в екстремальних умовах; з іншого — його надмірна жорсткість у окремих ситуаціях вступала у суперечність із принципом ефективності видатків, закріпленим у ст. 7 Бюджетного кодексу України. Це актуалізує потребу у подальшому вдосконаленні механізмів взаємодії ДКСУ з розпорядниками коштів місцевих бюджетів — зокрема, в частині запровадження більш гнучкої процедури

оперативного перегляду черговості платежів у відповідь на загострення безпекової ситуації.

Одним із найбільш масштабних нових напрямів функціонування розпорядників публічних коштів у воєнний час стало фінансування потреб внутрішньо переміщених осіб (ВПО). Починаючи з березня 2022 року, більшість ОМС, розташованих поза зонами активних бойових дій, взяли на себе функції з прийому, реєстрації, тимчасового розміщення та соціального обслуговування ВПО. Станом на початок 2026 року в Україні офіційно зареєстровано 4,62 млн внутрішньо переміщених осіб — найбільше у Харківській, Донецькій областях та місті Київ. Лише столиця обліковує близько півмільйонна ВПО, на потреби яких у 2025 році витрати міського бюджету Києва на соціальне обслуговування цієї категорії осіб склали: 200 млн грн — на безплатне харчування дітей-ВПО у школах і садочках, 58 млн грн — на матеріальну допомогу малозабезпеченим ВПО. На загальнодержавному рівні у Держбюджеті-2025 на виплати допомоги ВПО передбачено 31,8 млрд грн, а у проєкті на 2026 рік цю суму заплановано збільшити до 39,6 млрд грн.

Фінансування потреб ВПО вимагало від розпорядників коштів оперативного перегляду кошторисів, пошуку додаткових ресурсів та налагодження взаємодії з міжнародними організаціями, а також із благодійними фондами та волонтерськими організаціями. Оцінка потреб відновлення України, опублікована у лютому 2026 року спільно Світовим банком, ЄК та ООН, зафіксувала загальну вартість відновлення і відбудови на рівні майже 588 млрд дол. США протягом наступного десятиліття [67].

У частині залучення зовнішніх ресурсів розпорядники публічних коштів набули нових практичних навичок міжнародної проєктної діяльності. Численні громади вперше освоїли механізми подачі заявок на гуманітарну допомогу, укладання угод з міжнародними донорами та звітування за відповідними стандартами. ЄС залишається найбільшим донором прямої бюджетної підтримки з лютого 2022 року. Цей досвід є надзвичайно цінним у контексті подальшої участі громад у програмах відновлення під егідою ЄС та міжнародних фінансових організацій. Водночас він виявив системну проблему — нестачу фахівців із міжнародної проєктної діяльності в структурі виконавчих органів ОМС, що суттєво впливає на мобілізацію зовнішніх ресурсів для місцевого розвитку.

Водночас спостерігається значне зміцнення взаємодії між органами військових адміністрацій, державної влади, керівництвом

територіальних громад і представниками громадських та волонтерських організацій. Ця нова модель публічного управління, яка поєднує вертикальну підпорядкованість та горизонтальне партнерство, фактично є практичним втіленням теоретичної концепції «ІІ типу» багаторівневого врядування за Хупе та Марксом (2001), де різні органи влади спільно беруть участь у розробці та реалізації публічної політики. В умовах воєнного стану ця модель виявила свою ефективність: наявність розгалуженої мережі горизонтальних зв'язків між громадами дозволила оперативно реагувати на нові виклики — евакуаційні потоки, розподіл гуманітарної допомоги, забезпечення критичної інфраструктури. Зокрема, дослідження Ради Європи / КМІС (жовтень 2024 р.) [68] підтвердило, що за 2022-2024 роки Україна суттєво зміцнила багаторівневу систему врядування через децентралізацію та горизонтальну кооперацію між громадами, хоча питання наглядових механізмів і повноважень військових адміністрацій залишаються актуальними.

Активна участь волонтерських організацій у виконанні публічних функцій поставила перед розпорядниками коштів нові питання: як юридично коректно провести через бюджет або відобразити в обліку матеріальні ресурси, що надходять від волонтерів? Як оформити отримання гуманітарної допомоги з-за кордону без порушення митного та бюджетного законодавства? Нормативне регулювання цієї сфери поступово вдосконалюється: Законом України від 25.02.2025 № 4254-IX «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо стимулювання благодійництва у період воєнного стану» уточнено перелік неоподатковуваної благодійної допомоги та визначено, що вона має розподілятися через державний чи місцевий бюджет або через неприбуткові благодійні організації, внесені до відповідного Реєстру. Ці питання, досі не врегульовані комплексно на нормативному рівні, є предметом численних практичних запитів з боку ОМС і потребують законодавчого вирішення в рамках системного вдосконалення управління публічними коштами.

Військові адміністрації стали новими суб'єктами серед розпорядження публічними коштами. Специфічним явищем в системі розпорядників публічних коштів стали військові адміністрації (ВА) — тимчасові державні органи, утворені відповідно до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» № 389-VIII. Фінансове забезпечення їхньої діяльності регулюється постановою КМУ від 01.04.2022 № 397 «Про затвердження Порядку фінансового забезпечення діяльності військових адміністрацій».

Цей нормативний акт визначає: джерела фінансування ВА — ВА населених пунктів фінансуються за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету тієї громади, де їх утворено; обласні та районні ВА — за рахунок державного бюджету та відповідних обласних і районних бюджетів; умови затвердження кошторисів і планів асигнувань ВА населених пунктів — начальником обласної ВА за погодженням з її фінансовим структурним підрозділом; механізм взаємодії ВА з місцевими фінансовими органами при прийнятті бюджетних рішень із дотриманням норм постанови КМУ № 590 щодо черговості видатків.

Фінансово-правовий статус начальника ВА населеного пункту (ВА НП) як розпорядника публічних коштів залишається недостатньо врегульованим. З одного боку, він переймає бюджетні повноваження голови громади та виконкому, а відділ фінансів громади продовжує функціонувати відповідно до Бюджетного кодексу [59]. З іншого боку, накази та розпорядження начальника ВА НП мають таку саму юридичну силу, що й рішення відповідної ради, проте процедури їхнього прийняття та оскарження не відповідають стандартам бюджетного права мирного часу. Як наслідок, виникають практичні колізії: затвердження кошторисів, проведення публічних закупівель, здійснення видатків капітального характеру — всі ці дії здійснюються в режимі «ручного управління» начальника ВА НП, без відповідних колегіальних механізмів ради та виконавчого комітету, що суттєво підвищує ризики нецільового використання ресурсів і ускладнює наступний контроль з боку органів аудиту. Ця правова невизначеність потребує комплексного законодавчого врегулювання через внесення змін до Бюджетного кодексу в частині чіткого визначення процедур бюджетного процесу в умовах функціонування ВА.

Не менш гострою є проблема неврегульованості правового статусу персоналу ВА НП: Закон № 389-VIII не відносить цих працівників ані до державних службовців, ані до посадових осіб ОМС. Відповідно, на них не поширюються норми Законів «Про державну службу» та «Про службу в органах місцевого самоврядування», що виключає право на відповідні кар'єрні надбавки та ранги. З огляду на те, що ВА НП не є юридичною особою приватного права, виникає загроза притягнення посадових осіб ОМС, які переходять туди на роботу, до відповідальності за порушення вимог щодо сумісності посад згідно із Законом України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 № 1700-VII. Ця проблема набуває особливого значення в контексті формування кадрового потенціалу ВА: фахівці з фінансів, бухгалтерського обліку та пу-

блічних закупівель, необхідні для ефективного управління бюджетними коштами, фактично опиняються в правовому «сірому полі», що стримує залучення компетентних кадрів до виконавчого апарату ВА.

Стійкість місцевих бюджетів та досвід децентралізації є ресурсом адаптації місцевої влади та забезпечення ефективних рішень при бюджетуванні. Реформа децентралізації, попри початкові складнощі, виявилася вагомим чинником стійкості ОМС у воєнний час. Громади, що пройшли повний цикл об'єднання та набули досвіду самостійного управління бюджетами, виявилися значно адаптивнішими у кризових умовах порівняно з тими, де традиційно домінувало централізоване фінансування. За підсумками 2024 року експерти Порталу «Децентралізація» констатували: незважаючи на воєнні виклики, територіальні громади загалом належним чином забезпечили виконання основних завдань бюджетної політики та фінансування пріоритетних статей видатків, продемонструвавши позитивний рівень фінансової стійкості. Наявність власних доходів, сформованих місцевих фондів розвитку та дієздатних виконавчих органів дозволила таким громадам оперативного перерозподіляти ресурси без очікування дозволів центральної влади — і саме це стало можливим завдяки децентралізаційній реформі.

Водночас аналіз виконання місцевих бюджетів за перші місяці 2024 року чітко виявив і слабкі місця: вилучення військового ПДФО суттєво вплинуло на структуру надходжень, підкресливши необхідність удосконалення формули горизонтального вирівнювання та посилення фінансової автономії громад [69]. Громади, що значно залежали від трансфертів з державного бюджету, опинились у більш вразливому становищі, ніж ті, що сформували диверсифіковану власну дохідну базу до початку повномасштабного вторгнення.

На підтвердження позитивного впливу децентралізації варто навести результати аналізу угод про міжмуніципальне співробітництво. Громади, які у довоєнний час уклали відповідні угоди з сусідніми громадами про спільне надання окремих послуг, виявилися більш готовими до координації в умовах надзвичайних ситуацій. Крім внутрішнього виміру, активно розвивається й міжнародне партнерство громад: 487 громад України уклали 2 101 договір про міжнародне співробітництво з партнерами із 64 країн світу; лідерами за кількістю партнерств є Львівська (285 договорів) та Закарпатська (284 договори) області. Ці горизонтальні мережеві структури стали важливим доповненням до вертикалі

управління в умовах, коли звична ієрархія була порушена воєнними обставинами, та становлять реальний інституційний капітал для повоєнного відновлення в рамках програм ЄС та міжнародних фінансових організацій.

4.3. Інтеграція пріоритетів сталого розвитку у бюджетування місцевого самоврядування та трансформація прийняття рішень

Перехід до прийняття рішень щодо акумуляції та розподілу коштів, які лягають у основу планування публічних фінансів на рівні місцевого самоврядування, із врахуванням засад сталого розвитку є не просто зміною «ідей» у термінології, а відповіддю на системну кризу глобальної моделі зростання, що одночасно вичерпує природні ресурси, поглиблює соціальну нерівність і створює нові ризики для економічної безпеки. Поняття сталого розвитку конкретизоване Організацією об'єднаних націй до 2030 року, інтегрує три виміри — економічний, соціальний та екологічний — у єдину логіку публічної політики, у якій фінансові рішення не можуть оцінюватися лише через призму короткострокової ефективності або фіскальної збалансованості [70]. Сталий розвиток став універсальною рамкою, що задає орієнтири для держав і місцевих громад у всьому світі, і тому інтеграція його принципів у системи публічних фінансів розглядається як ключова вимога часу [71].

Для світової спільноти питання сталості вже давно перестало бути виключно екологічним. Зміна клімату, зростання частоти екстремальних погодних явищ, деградація біорізноманіття та водних ресурсів одночасно посилюють соціально-економічні проблеми — від продовольчої безпеки до міграційних криз. Регіони, які не інвестують у довгострокову стійкість своїх екосистем, інфраструктури, людського капіталу, опиняються у пастці «реактивних» видатків: бюджети вимушено спрямовуються на ліквідацію наслідків катастроф, а не на розвиток. Тому фінансова політика, що не враховує критеріїв сталого розвитку, стає внутрішньо суперечливою: вона може забезпечувати короткострокову стабільність, але підриває власну базу в середньо- та довгостроковій перспективі.

В Європі цей перехід набув особливої гостроти. Європейський Союз, проголосивши цілі кліматичної нейтральності до 2050 року і глибокої декарбонізації до 2030 року, змушений був перебуду-

вати логіку довгострокового бюджетного планування. Новий багаторічний фінансовий план ЄС на 2028-2034 роки пропонується як відповідь на потребу поєднати економічну конкурентоспроможність, енергетичну безпеку, технологічну модернізацію та екологічну трансформацію в єдину фінансову рамку. У цій архітектурі сталий розвиток не є окремою «зеленою» політикою; він пронизує всі основні напрями видатків — від інфраструктури, аграрної політики та промисловості до соціальної згуртованості й зовнішньої допомоги [72]. На рівні планування бюджетів ЄС це виявляється через кілька ключових елементів. По-перше, ухвалюється політичне зобов'язання забезпечити, щоб значна частка видатків — орієнтовно не менше третини загального обсягу — безпосередньо сприяла цілям клімату та захисту довкілля. Це означає, що інвестиції в енергетику, транспорт, будівництво, промисловість оцінюються не лише з точки зору економічного ефекту, а й з погляду зменшення викидів, підвищення енергоефективності, адаптації до змін клімату. По-друге, вводиться принцип, за яким будь-які видатки не повинні завдавати значної шкоди екологічним цілям. Така логіка змушує відмовлятися від проєктів, що «дешеві» у короткостроковому вимірі, але створюють довгострокові екологічні та соціальні ризики, і переорієнтовувати кошти на рішення, які поєднують економічний розвиток із екологічною відповідальністю [73].

Важливо, що перехід до планування на засадах сталого розвитку в європейській бюджетній практиці відбувається не лише через зміну цілей, але й через зміну інструментів. Новий багаторічний фінансовий план на 2028-2034 роки передбачає підготовку національних та регіональних планів, у яких держави-члени разом із регіонами, містами, громадянським суспільством та соціальними партнерами визначають свої довгострокові інвестиційні пріоритети [74]. Для місцевого самоврядування це означає, що доступ до європейських ресурсів дедалі більше залежить від того, наскільки їхні стратегії та бюджети будуть узгоджені з рамкою сталого розвитку: наскільки чітко сформульовані цілі щодо зменшення викидів, розвитку сталої мобільності, «зеленої» інфраструктури, циркулярної економіки, соціальної інклюзії та підвищення якості життя на місцевому рівні [75].

Сама рамка планування поступово змінюється від простого «розподілу коштів за напрямками» до управління портфелями інвестицій, у яких кожен проєкт оцінюється через його внесок у стратегічні цілі сталого розвитку. Це вимагає від місцевих органів влади розвитку нових компетенцій: уміння переводити абст-

рактні цілі (наприклад, скорочення викидів або підвищення соціальної згуртованості) у конкретні проєкти з чіткими результатами, показниками та очікуваними ефектами; формувати змішані проєкти, де інфраструктурні інвестиції поєднуються з освітніми, соціальними та інноваційними компонентами.

Для всього світу перехід до планування на засадах сталого розвитку означає необхідність відмовитися від моделі, в якій економічне зростання вважається самодостатньою метою, а негативні соціальні й екологічні ефекти сприймаються як неминучі «побічні витрати». Натомість формується розуміння, що ера «дешевих ресурсів» завершилась, а всі ключові глобальні тренди — від кліматичної кризи та урбанізації до технологічного стрибка — вимагають іншої логіки публічних інвестицій. Сталість стає умовою збереження конкурентоспроможності: економіки, які раніше робили ставку на дешеву сировину та енергію, стикаються з вимогами декарбонізації, «зелених» мит, перегляду ланцюгів доданої вартості. Водночас ті країни та міста, які раніше і системно інвестували у «зелені» технології, енергоефективність, людський капітал, інклюзивні інститути, отримують стратегічні переваги у новій глобальній конфігурації [75].

У Європі ця логіка підсилюється політичними й інституційними факторами. ЄС позиціонує себе як глобальний лідер у боротьбі зі зміною клімату та впровадженні Цілей сталого розвитку, а отже, змушений демонструвати внутрішню послідовність: його власний бюджет має бути структурований так, щоб підтримувати заявлені цілі. Це стосується не лише програм безпосередньо пов'язаних із кліматом чи довкіллям, але й політики згуртованості, сільського господарства, досліджень та інновацій, а також зовнішньої фінансової підтримки іншим країнам, включаючи Україну [76].

Рамка планування бюджету ЄС на 2028-2034 роки враховує принципи сталого розвитку та їхню інтеграцію. Європейська Комісія 16 липня 2025 року запропонувала амбіційний Багаторічний фінансовий план на суму близько €2 трильйонів, що становить 1,26% валового національного доходу ЄС у середньому за період. Цей документ відображає принципово новий підхід до інтеграції сталого розвитку в публічне фінансування. Ця рамка планування бюджету 2028-2034 років розроблена з метою забезпечити довгостроковий інвестиційний бюджет для вирішення головних викликів: стратегічної автономії Європи, економічної конкурентоспроможності, енергетичної безпеки та переходу до чистих технологій.

Замість попередніх семи напрямків, нова рамка планування бюджету консолідує видатки у чотири основні категорії [77]:

- згуртування, аграрна політика та безпека (найбільший пакет для регіональних громад);
- конкурентоспроможність, процвітання та безпека (фонд європейської конкурентоспроможності для чистих технологій);
- глобальна Європа (зовнішня політика та розвиток, включаючи €100 млрд для України на 2028-2034 роки);
- адміністративні витрати (операційні видатки ЄС).

Ключовим інноваційним елементом бюджетної рамки планування ЄС на 2028-2034 роки є запровадження універсального принципу «Не завдавати суттєвої шкоди» (англ. Do No Significant Harm — «DNSH») на всіх програмах фінансування. Цей принцип передбачає, що будь-яка інвестиція, фінансована з бюджету ЄС, не повинна завдавати значної шкоди жодній з основних екологічних цілей пов'язаних з нейтралізацією впливу на зміну клімату, захисту та відновленню біорізноманіття й екосистем. Європейська Комісія готує єдине й просте керівництво, в якому визначені політичні галузі, що завжди відповідають принципу DNSH, та ті, що йому не відповідають і не можуть фінансуватися. Для місцевих органів влади це означає, що кожен проєкт (від будівництва доріг до енергоефективності) має пройти екологічну оцінку з позицій сталого розвитку.

Сучасні міжнародні фінансові інструменти також використовуються для забезпечення сталого розвитку. Поруч із традиційними механізмами фінансування (державні бюджети, гранти, прямі дотації), у останні два десятиліття швидко розвиваються інноваційні фінансові інструменти, які дозволяють мобілізувати додаткові ресурси з приватного сектору, інвестиційних фондів та міжнародних організацій для реалізації проєктів сталого розвитку на місцевому рівні.

Муніципальні зелені облігації (англ. Municipal Green Bonds) являють собою один з найбільш динамічних інструментів фінансування сталого розвитку на місцевому рівні [79]. Це боргові цінні папери, видані місцевими органами влади, виручка від яких направляється виключно на фінансування або рефінансування проєктів, що мають чіткі екологічні переваги [80]. Муніципалітети визначають проєкт з екологічними критеріями, такий як енергоефективність громадських будівель, розвиток сталого транспорту, управління водою, розвиток зелених просторів, і замість того, щоб фінансувати проєкт виключно з традиційних муніципальних облігацій або податкового доходу, видають зелену облі-

гацію. Інвестори купують ці облігації, забезпечуючи необхідний капітал, при цьому вони знають, що їхні інвестиції спрямовуються на конкретні екологічні результати [81].

Дані Ініціативи кліматичних облігацій та аналітичних звітів свідчать про сталу тенденцію до зростання обсягів щорічного випуску муніципальних «зелених» облігацій у світі, що засвідчує зростання визнання та поширення цього фінансового інструменту. Таке зростання зумовлене низкою чинників. Передусім органи місцевого самоврядування зазнають посиленого тиску у зв'язку з необхідністю реагування на виклики зміни клімату та досягнення цілей сталого розвитку. «Зелені» облігації забезпечують цільове спрямування інвестиційних ресурсів на реалізацію проєктів, що безпосередньо сприяють цим цілям, зокрема на розвиток інфраструктури відновлюваної енергетики, проведення енергоефективної модернізації громадських будівель, впровадження екологічно безпечного громадського транспорту та інших заходів зі зменшення викидів парникових газів.

Крім того, інтерес інвесторів до «зелених» облігацій є стійким і має тенденцію до розширення. Інституційні інвестори, зокрема пенсійні фонди та страхові компанії, перебувають під зростаючим суспільним і нормативним тиском щодо інтеграції екологічних, соціальних та управлінських критеріїв у свої інвестиційні стратегії. Муніципальні «зелені» облігації, завдяки своїй прив'язаності до локальних, суспільно значущих проєктів, забезпечують дієвий механізм реалізації цих підходів, поєднуючи стійку дохідність із позитивним екологічним ефектом.

Водночас доступ до ринку «зелених» облігацій розподіляється нерівномірно. Найбільшу частку випусків формують великі міста з високою кредитоспроможністю у розвинених країнах. Натомість менші муніципалітети, а також громади в країнах, що розвиваються, стикаються з істотними перешкодами — високими транзакційними витратами, браком технічної експертизи у підготовці «зелених» проєктів і належному структуруванні випусків, а також зниженою кредитною репутацією на фінансових ринках [82]. Для подолання зазначених обмежень на глобальному рівні поступово формуються механізми агрегування, які передбачають об'єднання зусиль кількох менших муніципалітетів. Спеціалізовані посередницькі структури акумулюють портфелі «зелених» проєктів різних громад, що дозволяє досягати ефекту економії масштабу та підвищувати привабливість таких ініціатив для великих інституційних інвесторів. Застосування цього підходу сприяє більш збалансованому розподілу можливостей доступу до

фінансування сталого розвитку між муніципалітетами різного розміру та рівня спроможності.

Облігації стійкості (резильєнс-облігації) становлять новий тип фінансових інструментів, спеціально розроблених для залучення ресурсів на проекти, спрямовані на підвищення здатності міст і громад протидіяти кліматичним шокам, природним катастрофам та іншим кризовим явищам. На відміну від традиційних «зелених» облігацій, основна мета яких полягає у зменшенні викидів та заходах із пом'якшення наслідків зміни клімату, облігації стійкості зосереджуються на адаптаційних напрямках. До таких належать розбудова інфраструктури, стійкої до паводків, розвиток систем водопостачання, здатних витримувати посуху, укріплення захисних споруд, а також створення систем раннього сповіщення про надзвичайні ситуації. Як засвідчують дослідження, проведені в межах європейських програм з адаптації до зміни клімату, облігації стійкості мають особливе значення для територій, що зазнають частих кліматичних ризиків та обмежені у доступі до традиційних механізмів фінансування [83].

Європейським Союзом розроблено низку спеціалізованих фінансових інструментів у межах своєї політики згуртування та зовнішньої допомоги. Серед них — Європейський фонд сталого розвитку (англ. European Fund for Sustainable Development — «EFSD+»), котрий поєднує гранти, позики та гарантії для підтримки інвестицій в сталий розвиток у партнерських країнах [84]. EFSD+ працює на принципі «змішаного фінансування», де обмежені державні ресурси комбінуються з приватним капіталом для достатньо великих, життєздатних проєктів.

Для України особливої важливості має механізм Ukraine Facility, встановлений у лютому 2024 року, що передбачає €100 млрд підтримки на період 2028-2034 років. Перша складова Ukraine Facility (Pillar I) складається з безповоротних грантів та позик через традиційні канали Європейського банку розвитку та реконструкції, а друга складова (Pillar II) — України Інвестиційна рамка — передбачає залучення приватних інвестицій через гарантії та змішане фінансування. Критично, що лінії фінансування Ukraine Facility чітко обумовлені дотриманням принципів сталого розвитку: проєкти повинні відповідати цілям зеленої трансформації, справедливого переходу та укріплення соціальної згуртованості. Крім того, як мінімум 20% грантів Pillar I мають спрямовуватися на підтримку потреб регіональних органів влади та місцевого самоврядування [85].

Стимули для місцевих органів влади у контексті інтеграції цілей, завдань та показників досягнення сталого розвитку у рішення, що приймаються суб'єктами, зокрема розпорядниками коштів, при бюджетуванні. Інтеграція пріоритетів сталого розвитку у місцеве фінансування не є добровільною опцією, а все більше стає обов'язком для органів місцевого самоврядування, котрі прагнуть доступу до міжнародного та європейського фінансування. Держави-члени ЄС та партнерські держави мають подати свої національні та регіональні плани, які демонструють, як вони інтегрують цілі сталого розвитку у свої стратегічні пріоритети. На практиці це означає, що муніципалітети мають разом з регіональними адміністраціями та державою розробити портфелі «зелених» та «соціально справедливих» проєктів, готові для фінансування.

Для України державна стратегія, вибудована у контексті Ukraine Facility встановлює чіткі очікування: місцеві органи влади мають переглянути свої стратегічні плани розвитку, середньострокові плани інвестицій, бюджетні програми через призму сталого розвитку. Проєкти, що претендують на фінансування через Ukraine Facility, повинні демонструвати, як вони сприяють зеленій трансформації, соціальній справедливості та цифровій модернізації. Муніципалітети, які не здатні подати такі проєкти у готовому до фінансування вигляді, можуть залишитися без доступу до €100 млрд трансформаційного фінансування на період 2028-2034.

Стимули для органів місцевого самоврядування щодо впровадження принципів сталого розвитку проявляються на кількох рівнях.

По-перше, міжнародне фінансування, орієнтоване на сталість, зазвичай є фінансово вигіднішим порівняно з альтернативними джерелами: грантові ресурси не підлягають поверненню, а кредитування здійснюється на пільгових умовах — із нижчими відсотковими ставками та подовженими строками погашення.

По-друге, муніципалітети, які демонструють послідовність у впровадженні цілей сталого розвитку, здобувають пріоритетний доступ до технічної допомоги, навчальних програм і міжнародних мереж обміну досвідом між громадами.

По-третє, орієнтація на принципи сталого розвитку сприяє підвищенню репутації муніципалітету серед громадян, інвесторів та міжнародних партнерів, формує довіру та створює сприятливе середовище для залучення додаткових ресурсів.

Розширення практик сталого фінансування на місцевому рівні, зокрема через використання «зелених» та «резильєнс» облігацій,

створює нові можливості для муніципалітетів, але водночас висвітлює низку системних обмежень. Ефективне впровадження таких інструментів потребує високого рівня управлінської, фінансової та аналітичної спроможності, що для багатьох громад залишається складним завданням. Розроблення проєктів, які відповідають міжнародним стандартам сталого фінансування, вимагає інвестицій у фахову підготовку кадрів, удосконалення нормативної бази та посилення технічної експертизи. Для малих та середніх муніципалітетів, особливо у країнах, що розвиваються або перебувають у перехідному стані, ці вимоги становлять значне навантаження і часто перевищують наявні ресурси.

Додатковим викликом виступає посилення конкуренції за доступ до фінансування. Механізми на кшталт облігаційних випусків чи міжнародних грантів передбачають конкурсне змагання, у якому перемагають пропозиції з найвищим рівнем підготовки, прозорості та очікуваного впливу. У таких умовах громади, що не мають досвіду роботи з міжнародними донорами або не володіють достатньою кадровою базою, ризикують залишитися поза основними потоками фінансування.

Не менш серйозною проблемою є формальний підхід до впровадження цілей сталого розвитку під час розробки планувальних документів та програм розпорядниками коштів. Часто вони відображаються у місцевих стратегічних документах лише декларативно, тоді як реальні ресурси спрямовуються на вирішення короткотермінових завдань. Справжня інтеграція принципів сталості вимагає глибокої трансформації управлінського мислення, зміни підходів до планування та прийняття рішень, а також послідовності у формуванні політик і бюджетів.

Попри ці труднощі, поступ у напрямку сталого місцевого розвитку набирає сили. На глобальному та європейському рівнях зміцнюється розуміння того, що сталий розвиток — це не лише частина екологічного порядку денного, а водночас нова модель економічної конкурентоспроможності. Громади, які системно інвестують у «зелену» інфраструктуру, енергоефективність, людський потенціал і прозорі інститути, створюють підґрунтя для довгострокової стійкості та економічного зростання.

Своєю чергою, міжнародні мережі міст і програм сталого розвитку забезпечують обмін найкращими практиками, знаннями й інноваційними підходами, що дозволяє менш розвиненим муніципалітетам скорочувати шлях інституційного становлення. Оновлення фінансових механізмів — від «зелених» і резильєнс облігацій до енергосервісних контрактів, обігових фондів чи

змішаних форм фінансування — надає місцевим органам влади ширші можливості для адаптації під свої потреби та економічні умови.

В українському контексті, де питання відновлення та модернізації територій набули безпрецедентного значення, інтеграція принципів сталого розвитку у місцеве фінансування стає не лише бажаною, а стратегічно необхідною. Інвестиції у сталі рішення сьогодні формуватимуть підвалини енергетичної незалежності й ресурсної ефективності завтра, забезпечуючи поступ до соціально справедливого, економічно сильного та стійкого суспільства.

Стійкий (сталий) розвиток, попри запровадження його цілей та індикаторів, стикнувся із реалізацією прийнятих у бюджетуванні рішень із контекстом безпекових викликів та мультиризиків, що додає невизначеності у виконання рішень з бюджетування. У сучасний період, коли світ стикається з кумулятивним впливом кількох одночасних криз — від зміни клімату та деградації екосистем до збройних конфліктів, пандемічних загроз та енергетичної нестабільності — поняття стійкості набуває ще більш критичного значення ніж раніше. Стійкість у цьому контексті — це не просто екологічна категорія, а комплексна спроможність суспільства, економіки та критичної інфраструктури передбачити, витримати та швидко оговтатися від множинних, взаємозв'язаних шоків та криз, що можуть походити як від природних явищ (повені, посухи, землетруси), так і від людської діяльності (воєнні дії, промислові катастрофи, кібератаки) [86].

Європейський Союз, розробляючи нову архітектуру фінансування на період 2028-2034 років, чітко визнав цю перетворену реальність. Європейська Рада у грудні 2024 року наголосила на невідкладній потребі «посилити стійкість, готовність, запобігання кризам та спроможність реагування у світлі еволюціонуючих загроз та посилення природних катастроф від зміни клімату та деградації навколишнього середовища» [87]. Цей висновок не був простою декларацією намірів; він став основою для реструктурування фінансових механізмів, у яких критерій стійкості вплетений у всі основні напрями видатків.

Звіт, підготований колишнім президентом Фінляндії Саулі Ніністю та представлений Європейській Раді, підкреслив, що Європа мусить бути готова боротися не лише з окремими кризами, а з «складними та тривалими кризами, що впливають на кілька секторів одночасно» [88]. Таким чином, бюджетне планування мусить передбачати сценарії, у яких певна територія чи регіон стикаються одночасно з кліматичною катастрофою, енергетичною

кризою, безпековою загрозою та соціальною дестабілізацією — як це спостерігається у реальності у країнах біля російської кордону, включаючи Україну.

Для місцевого самоврядування це означає революцію у плануванні бюджетів. На місцевому рівні органи влади мусять розробити стратегії не лише для досягнення цілей розвитку, а й для забезпечення того, що критична інфраструктура (електропостачання, водопостачання, опалення, транспорт, охорона здоров'я) залишатиметься функціональною навіть у умовах екстремальних навантажень. Для прифронтових і придніпровських регіонів України, а також для регіонів з високим ризиком кліматичних катастроф стійкість стає питанням виживання.

Поза європейськими кордонами, у країнах, що розвиваються та переживають конфлікти, стійкість часто визначає, чи зможуть громади відновитися після катастроф. Світовий банк та інші розробники політик усе більше визнають, що інвестиції у стійку інфраструктуру не є розкішшю для багатих країн; це необхідний елемент стратегії розвитку для всіх регіонів, що стикаються з ризиками.

Фінансування відновлення критичної енергетичної інфраструктури та критичних секторів економіки є першочерговим зщавданням прийняття рішень у бюджетуванні, визначення у пріоритетах та формування компромісів на середньострокову перспективу. У 2025 році Європейський інвестиційний банк (ЕІБ) впроваджує з українськими партнерами розширену угоду про кредитування, що передбачає 120 млн євро для відновлення та модернізації українських гідроелектростанцій⁶. На відміну від традиційного аналізу проєктів, що фокусувався б на економічних показниках річного виробництва енергії та рентабельності капітальних інвестицій, розгляд цього проєкту був глибоко пов'язаний зі стійкістю енергосистеми та критичністю енергопостачання для цивільної інфраструктури. Частина кредиту була спеціально виділена для відновлення трьох гідроелектростанцій, які були пошкоджені в результаті російських військових атак, та для фінансування аварійного ремонту інших об'єктів у разі можливого подальшого певного пошкодження. Ця угода була укладена під гарантії Європейської Комісії у межах Ukraine Facility, що дозволило ЕІБ взяти на себе вищі ризики, пов'язані з військовими діями та нестабільністю. Без такої гарантійної підтримки жодний приватний або державний кредитор не став би фінансувати об'єкти в країні, що перебуває у стані активного воєнного конфлікту. Однак Європейський Союз, усвідомлюючи критич-

ність стійкості енергосистеми не лише для України, а й для енергетичної безпеки Європи в цілому, надав таку гарантію, визнаючи, що інвестиція у відновлення стійкої енергетичної інфраструктури України є інвестицією у стійкість усього європейського простору [89].

Цей прецедент демонструє принципово нову логіку фінансування: проекти, спрямовані на підвищення стійкості критичної інфраструктури, розглядаються як мають право на особливу підтримку, навіть якщо вони знаходяться у зонах з вищими ризиками. Традиційна логіка не інвестувати у ризиковані регіони, замінюється логікою стійкості доцільності інвестицій в інфраструктуру, яка дозволить регіону витримати кризу та швидше відновитися.

У листопаді 2025 року Європейська Комісія оголосила про розширення Ukraine Investment Framework з бюджетом, збільшеним до €9,5 млрд в тому числі, завдяки додатковому внеску Норвегії у €127 млн. Однак принципово важливим було розширення переліку секторів, які мають доступ до гарантій та змішаного фінансування. Нові правила відкрили можливість фінансування того, що називається «резильєнс та ремесла» (англ. resilience and dual-use industries), тобто секторів, які безпосередньо сприяють укріпленню стійкості України у критичних сферах. До цих секторів входять: виробництво наступного покоління безпілотних апаратів, розвиток передових навігаційних та комунікаційних систем, аерокосмічні технології, а також ключові металургійні потужності [90]. На перший погляд, ці напрями можуть здатися далекими від традиційного розуміння «сталого розвитку» з його акцентом на енергоефективність та екологію. Однак вони впливають з новітнього розуміння стійкості: без стійкої оборони промислово-технологічної бази, без здатності виробляти критично важливі системи, область не може забезпечити своєї автономності та стійкості до зовнішніх загроз.

Таким чином, Ukraine Investment Framework демонструє, що у нову архітектуру фінансування інтегровані одночасно два виміри стійкості: екологічна стійкість (через енергоефективність, відновні джерела енергії, управління водою) та стратегічна/безпекова стійкість (через розвиток критично важливих промислових потужностей та технологій). Обидва виміри вважаються рівноправними при розподілі фінансування.

На вищому рівні пріоритетів бюджету ЄС 2028-2034 передбачено суттєве посилення фінансування програм цивільного захисту та готовності до криз. Європейська Комісія пропонує інтегро-

ваний механізм для управління усіма типами криз — від природних катастроф до криз у сфері громадського здоров'я та безпечних викликів. До програми входить розширення запасів та логістичних хабів на рівні ЄС для можливого розгортання ресурсів у ключових секторах та країнах. Також передбачається значне посилення діяльності у сфері запобігання, включаючи передбачуваність, стратегічне передбачення, підготовку населення та системи раннього попередження. У європейському контексті це означає принципову переорієнтацію бюджетної логіки: замість того, щоб фінансування спрямовувалось переважно на розвиток у «нормальних» умовах, все більше ресурсів виділяються на інвестиції, котрі забезпечують здатність витримати та швидко оговтатися від криз. Для місцевого самоврядування це створює нові можливості доступу до фінансування: органи місцевого самоврядування, які розроблять стратегії та проєкти, спрямовані на підвищення стійкості до кліматичних ризиків, евакуаційну спроможність, резервні системи енергопостачання, матимуть право на доступ до додаткових ресурсів через механізми цивільного захисту та управління кризами. Однак, як підкреслили у своєму висновку представники європейських муніципалітетів, наявних фінансових ресурсів недостатньо. Для ефективної реалізації проєктів стійкості необхідна місцева спроможність до планування, гнучкість у розподілі ресурсів й залучення громадськості у процеси розробки та реалізації стратегій стійкості [91].

На практиці це означає потребу для муніципалітетів переходити від реактивного до стратегічного підходу, розробляючи середньострокові плани адаптації та підвищення стійкості. У таких планах мають бути чітко визначені головні ризики, з якими стикається регіон — кліматичні, безпекові, економічні чи соціальні; окреслена критична інфраструктура, що потребує зміцнення; ідентифіковані прогалини у спроможності та кадровому потенціалі; розраховані необхідні інвестиції й визначені можливі джерела фінансування [92].

Важливо, щоб ці документи не існували ізольовано, а були інтегровані зі стратегічними планами сталого розвитку територій, екологічними програмами та фінансовими стратегіями громад. Саме така узгодженість дає змогу перетворити стратегії на дієві інструменти управління ризиками й забезпечити аргументованість при формуванні запитів на фінансування.

У комплексі середньострокові плани стійкості можуть стати базою для залучення коштів як із традиційних джерел — державного бюджету та регіональних фондів, так і з інноваційних меха-

нізмів фінансування, зокрема випуску «зелених» облігацій, участі у гарантійних програмах чи проєктах змішаного фінансування. Такий підхід сприятиме підвищенню довіри інвесторів, покращенню управління ризиками та створенню передумов для системного розвитку стійких і конкурентоспроможних громад.

Список використаної літератури до розділу 4

1. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. (2014). Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р.
2. Samuelson, P. A. (1954). The pure theory of public expenditure. *The Review of Economics and Statistics*, 36(1), 387-389. <https://www.jstor.org/stable/1925895>
3. Тібо, Ч. М. (1956). Чиста теорія місцевих витрат [A pure theory of local expenditures]. *Journal of Political Economy*, 64(5), 416-424. <https://doi.org/10.1086/257839>
4. Oates, W. E. (1999). An essay on fiscal federalism. *Journal of Economic Perspectives*, 13(4), 49-65. <https://fiscalfederalism.eu/wp-content/uploads/2020/05/ALLGEMEIN-Lit-1999-Oates-An-Essay-on-Fiscal-Federalism.pdf>
5. Hooghe, L., & Marks, G. (2001). Types of multi-level governance. *European Integration Online Papers (EIoP)*, 5(11). <https://eiop.or.at/eiop/pdf/2001-011.pdf>
6. Scharpf, F. W. (1994). Community and autonomy: Multi-level policy-making in the European Union. *Journal of European Public Policy*, 1(2), 219-242.
7. Treaty on European Union (Maastricht Treaty). (1992). Article 3b. <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/en/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/maastricht-treaty>
8. Treaty on European Union (Amsterdam Treaty). (1997). *The treaties establishing the European Communities and certain related acts. Protocol (No. 30) on the application of the principles of subsidiarity and proportionality. Official Journal of the European Communities*, C 340 (17 December 1997), 98-105.
9. Treaty on European Union (Lisbon Treaty). (2012). Article 5. *Official Journal of the European Union*, C 326 (26 October 2012), 13-390. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12012E/TXT:en:PDF>
10. Бюджетний кодекс України, № 2456-VI. (2010). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>
11. OECD. (2021). *Funding and financing of local government public investment*. https://www.oecd.org/en/publications/funding-and-financing-of-local-government-public-investment_162d8285-en.html

12. Ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance. (2023). *Local and regional authorities: Financial forecasts for 2023*. <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2024-02/20231023-summary-Local-and-regional-authorities-financial-forecasts-for-2023>
13. KSE Institute. (2024). *Local governments' legal, institutional, and financial framework during the full-scale war (July 2024)*. https://kse.ua/KSE_for_BGK_Final_Report_July2024%20-%202020.11.2024.pdf
14. Decentralization.ua. (2025). *Фактори стійкості громад під час війни. Дослідження [Factors of community resilience during the war. Research]*. <https://decentralization.ua/news/17176>
15. OECD. (2020). *Budgeting practices and procedures in OECD countries*. <https://www.oecd.org/governance/budgeting/budgeting-practices-and-procedures-in-oecd-countries.htm>
16. Lüchinger, S., & Stutzer, A. (2019). Life satisfaction and public governance: Sub-national evidence from Europe. *OECD Journal on Budgeting*, 19(2), 1-28. <https://doi.org/10.1787/19952996>
17. World Bank. (2023). *Public expenditure review: Global perspectives on budget execution and financial management*. <https://www.worldbank.org/en/topic/governance/brief/public-expenditure-reviews>
18. Treasury Board of Canada Secretariat. (2022). *Results-based management in the federal government: Theory and practice*. <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/management-resources/evaluation/results-based-management.html>
19. Cour des Comptes. (2023). *Rapport d'exécution 2023: Audit des autorités locales*. <https://www.ccomptes.fr/publications>
20. Bundesministerium der Finanzen. (2023). *Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern: Grundlagen und Praxis*. <https://www.bundesfinanzministerium.de/>
21. Deutscher Städtetag. (2023). *Kommunale Finanzwirtschaft: Benchmarking und Effizienz*. <https://www.staedtetag.de/>
22. Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement. (2022). *Outsourcing in German municipalities: Models and best practices*. <https://www.kgst.de/>
23. Ministerie van Binnenlandse Zaken. (2023). *Gemeentelijk financieel beheer in Nederland: Principes en praktijk*. <https://www.rijksoverheid.nl/>
24. Верховна Рада України. (2023). Закон України «Про публічні фінанси та відповідальність» [Law on Public Finance and Accountability]. <https://zakon.rada.gov.ua/>
25. Extractive Industries Transparency Initiative. (2023). *Ukraine: Assessment of internal control systems in local governments*. <https://eiti.org/>
26. Кабінет Міністрів України. (2022). Постанова № 590 від 20 травня 2022 р. «Про затвердження особливостей виконання бюджетів на період воєнного стану». <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/590-2022-%D0%BF#Text>

27. OECD. (2020). *Measuring and assessing results-based management*. <https://www.oecd.org/governance/results-based-management-2020.html>
28. OECD. (2020). How to achieve effectiveness in public spending. *OECD Journal on Budgeting*, 20(2), 1-45. <https://doi.org/10.1787/19952996>
29. World Bank. (2023). *Results-based budgeting and public sector performance*. <https://www.worldbank.org/en/topic/governance/brief/results-based-budgeting>
30. Kusek, J. Z., & Rist, R. C. (2004). *Ten steps to a results-based monitoring and evaluation system: A handbook for development practitioners*. World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstreams/f87d81cf-54e9-5a35-ab9e-dc24fc61f85a/download>
31. OECD. (2022). *OECD results-based management in 35 countries: Comparative analysis and findings*. <https://www.oecd.org/governance/pub/results-based-management-comparative.html>
32. Ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance. (2023). *LOLF: Organic law on finance laws — Implementation and results*. <https://www.budget.gouv.fr/>
33. Cour des Comptes. (2023). *Rapport sur l'application de la LOLF 2023*. <https://www.ccomptes.fr/publications>
34. Deutscher Städtetag. (2023). *Benchmarking in German municipalities: Measuring performance and results*. <https://www.staedtetag.de/>
35. Bertelsmann Stiftung. (2022). *Kommunale Effizienz durch Benchmarking: Best practices in Deutschland*. <https://www.bertelsmann-stiftung.de/>
36. Swedish Agency for Public Management. (2023). *Results-based management in Swedish municipalities: Transparency and digital monitoring*. <https://www.regeringskansliet.se/>
37. Statistics Sweden (SCB). (2023). *Quality indicators for public services in Swedish municipalities*. <https://www.scb.se/>
38. Верховна Рада України. (2015). *Бюджетний кодекс України [Budget Code of Ukraine]*. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>
39. DREAM. (n.d.). Офіційний сайт екосистеми управління публічними інвестиціями [Official website of the public investment management ecosystem]. <https://dream.gov.ua/ua>
40. Верховна Рада України. (1997). *Закон України Про місцеве самоврядування в Україні [Law on Local Self-Government in Ukraine]*. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97>
41. Goncalves, S. (2014). The effects of participatory budgeting on municipal expenditures and infant mortality in Brazil. *World Development*, 53, 94-110. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2013.01.009>

42. Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Planning Association*, 35(4), 216-224. <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>
43. Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
44. Campbell, J. W. (2023). Public participation and trust in government: Results from a vignette experiment. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 38(2), 45-67.
45. Baiocchi, G., Braathen, E., & Heller, P. (2012). *Bootstrapping democracy: Transforming local governance and civil society in Brazil*. Stanford University Press.
46. Civocracy. (2024). *Digital participatory platform for citizen engagement*. <https://www.civocracy.org/>
47. Електронна платформа «Digital civic engagement in Slovenia: Predlagam.vladi.si». (n.d.). <https://predlagam.vladi.si/>
48. Interreg Europe. (2024). *Digital civic engagement in Slovenia*. <https://www.interregeurope.eu/good-practices/digital-civic-engagement-in-slovenia>
49. Cabannes, Y. (2017). *Participatory budgeting in Paris: Another city is possible*. ODP & Institute of Development Studies. https://budgetparticipatif.paris.fr/bp/plugins/download/PB_in_Paris.pdf
50. Mairie de Paris. (2017). *Budget participatif 2017: Tous les résultats [Participatory budget 2017: All results]*. <https://www.paris.fr/pages/budget-participatif-2017-tous-les-resultats>
51. ProZorro. (2025). *Електронна система публічних закупівель [Electronic public procurement system]*. <https://www.prozorro.gov.ua/>
52. Open Contracting Partnership. (2016). *ProZorro: How a volunteer project led to nation-wide procurement reform in Ukraine*. <https://www.open-contracting.org/2016/07/28/prozorro-volunteer-project-led-nation-wide-procurement-reform-ukraine/>
53. OECD Observatory of Public Sector Innovation. (2022). *eProcurement system ProZorro*. <https://oecd-opsi.org/innovations/eprocurement-system-prozorro/>
54. Open Budget. (2025). *Державний веб-портал бюджету для громадян [State budget web portal for citizens]*. <https://openbudget.gov.ua/>
55. e-DEM. (2025). *Платформа електронної демократії «e-DEM» [E-democracy platform «e-DEM»]*. <https://budget.e-dem.ua/>
56. EGAP Research Initiative. (2023). *How participatory budgeting influences local decision-making in Ukraine*. https://api.egap.in.ua/storage/uploads/images/publication/how_participatory_budgeting_influences_local_decision_making_in_ukraine.pdf
57. DREAM. (2025). *Державна цифрова екосистема управління публічними інвестиціями [State digital ecosystem for public investment management]*. <https://dream.gov.ua/>

58. Open Contracting Partnership. (2025). *DREAM: While fighting for its future, Ukraine invented a better way to make investment decisions*. <https://www.open-contracting.org/2025/07/10/dream-while-fighting-for-its-future-ukraine-invented-a-better-way-to-make-investment/>

59. Буряченко, А. Є., & Логвінов, П. В. (2023). Місцеве самоврядування під час війни: ключові трансформації фінансового забезпечення повноважень [Local self-government during the war: Key transformations of financial provision of powers]. *Фінанси України*, 11, 49-68. https://finukr.org.ua/docs/FU_23_11_049_uk.pdf

60. Онишук, І. (2025, 10 грудня). Державний бюджет-2026 підписано: нові правила та фінансові орієнтири для місцевого самоврядування [State budget-2026 signed: New rules and financial benchmarks for local self-government]. *Децентралізація*. <https://decentralization.ua/news/20278>

61. Рахункова палата України. (2025). *Звіт про результати аналізу виконання місцевих бюджетів за 2022-2024 роки* [Report on the results of the analysis of local budgets execution for 2022-2024]. Рахункова палата України. <https://rp.gov.ua/AnalitActivity/Reports/>

62. Програма «U-LEAD з Європою». (n.d.). *Місцеві бюджети 2025: особливості, пріоритети, перспективи* [Local budgets 2025: Features, priorities, prospects]. <https://u-lead.org.ua/news/582>

63. Державна казначейська служба України. (2024). Діяльність Державної казначейської служби України в умовах воєнного стану [Activities of the State Treasury Service of Ukraine under martial law]. *Науковий вісник Університету внутрішніх справ*. <https://dspace.univd.edu.ua/items/1b211385-c46b-474b-b417-a00435c93b2b>

64. Рахункова палата України. (2025). Рішення Рахункової палати № 27-1 від 11.11.2025 щодо результатів аналізу управління ліквідністю ЄКР [Decision No. 27-1 of 11.11.2025 on the results of the analysis of TSA liquidity management]. https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2025/27-1_2025/R_RP_27-1_2025.pdf

65. Рада національної безпеки і оборони України. (2024, 4 червня). Фінансування сектору безпеки і оборони України: рішення РНБО [Financing the security and defense sector of Ukraine: NSDC decision]. <https://www.rnbo.gov.ua/ua/Diialnist/7290.html>

66. Кабінет Міністрів України. (2021, 17 листопада). Розпорядження «Про схвалення Стратегії здійснення цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації системи управління державними фінансами до 2025 року». <https://www.kmu.gov.ua/news/uryad-shvaliv-strategiyu-zdiysnennya-cifrovogo-rozvitku-cifrovih-transformacij-i-cifrovizaciyi-sistemi-upravlinnya-derzhavnimi-finansami-do-2025-roku>

67. World Bank, European Commission, & United Nations. (2026, February 22). *Updated Ukraine recovery and reconstruction needs assessment* (RDNA5). <https://www.worldbank.org/uk/news/press-release/2026/02/23/updated-ukraine-recovery-and-reconstruction-needs-assessment-released>

68. Рада Європи, & КМІС. (2024). *Багаторівневе врядування в Україні в умовах воєнного стану* [Multilevel governance in Ukraine under martial law]. https://decentralization.ua/uploads/library/file/961/CoE_KIIS_Report_Oct2024_UKR_f.pdf
69. Портал «Децентралізація». (2025, 5 червня). *Оцінка фінансової спроможності територіальних громад за підсумками 2024 року* [Assessment of the financial capacity of territorial communities for 2024]. <https://decentralization.ua/en/news/19455>
70. United Nations Development Programme. (2015). *Transforming our world: The 2030 Agenda for Sustainable Development*. <https://www.undp.org/sustainable-development-goals>
71. World Commission on Environment and Development. (1987). *Our common future*. United Nations Environment Programme. <https://www.un-documents.net/our-common-future.pdf>
72. European Commission. (2025). *Communication on the 2028-2034 Multiannual Financial Framework*. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2028-2034_en
73. European Parliament, Directorate-General for External Policies. (2025). *Impacts of the 2028-2034 MFF proposals on the climate and environment*. European Parliamentary Research Service.
74. ECPI, & ECDPM. (2025). *A companion guide to the Global Europe instrument proposal*. <https://ecdpm.org/work/companion-guide-global-europe-instrument-proposal>
75. Energy Cities. (2025). *What's EU? The great battle over the EU's long-term budget for local governments*. <https://energy-cities.eu/policy/whats-eup-the-great-battle-over-the-eus-long-term-budget-for-local-governments/>
76. Erasmus Plus Ukraine. (2025, July 31). *European Commission presents ambitious Multiannual Financial Framework for 2028-2034*. <https://erasmusplus.org.ua/news/>
77. GMK Center. (2025). *Єврокомісія запропонувала новий бюджет ЄС на 2028-2034 роки* [European Commission proposed new EU budget for 2028-2034]. <https://gmk.center/ua/news/>
78. Interreg. (2025, September 29). *What the European Commission's 2028-2034 budget proposal means for Interreg*. <https://interreg.eu/news-stories/what-the-european-commission-s-2028-2034-budget-proposal-means-for-interreg/>
79. Climate Action Network Europe. (2025). *EU budget proposal 2028-2034: Funding for the energy transition and climate*. <https://eccoclimate.org/eu-budget-proposal-2028-2034-funding-for-the-energy-transition-and-climate/>
80. Climate Sustainability Directory. (2025). *Municipal green bonds*. <https://climate.sustainability-directory.com/term/municipal-green-bonds/>
81. U.S. Environmental Protection Agency. (2025). *Municipal bonds and green bonds*. <https://www.epa.gov/statelocalenergy/municipal-bonds-and-green-bonds>

82. Climate Bonds Initiative. (2025). *Green bonds market data*. <https://www.climatebonds.net/>
83. Interreg Central Europe. (2024). *Funding instruments for climate resilience at the municipal level*. <https://www.interreg-central.eu/Call/Funding-Instruments-for-Climate-Resilience-at-the-Municipal-Level>
84. European Commission, Directorate-General for International Partnerships. (2025). *European Fund for Sustainable Development Plus (EFSD+)*. https://international-partnerships.ec.europa.eu/funding-and-technical-assistance/funding-instruments/european-fund-sustainable-development-plus_en
85. European Parliament, Think Tank. (2024, July 17). *Ukraine Facility: State of play*. <https://epthinktank.eu/2024/07/17/ukraine-facility-state-of-play/>
86. European Parliament, Directorate-General for External Policies. (2026). *Union Civil Protection Mechanism: 2028-2034 programming period* (EPRS_BRI(2026)782614). [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2026/782614/EPRS_BRI\(2026\)782614_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2026/782614/EPRS_BRI(2026)782614_EN.pdf)
87. European Council. (2024). *Conclusions on strengthening resilience, preparedness, and crisis response*. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16616-2024-INIT/en/pdf>
88. Niinistö, S. (2024). *Report on strengthening resilience in the European Union*. European Commission. https://commission.europa.eu/document/download/5bb2881f-9e29-42f2-8b77-8739b19d047c_en
89. Ukrhydroenergo. (2025). *EIB provides €120 million to Ukrhydroenergo under loan agreement for recovery*. <https://en.uhe.gov.ua/news/eib-provides-eu120-million-ukrhydroenergo-under-loan-agreement-recovery>
90. European Commission, Directorate-General for Neighbourhood and Enlargement Negotiations. (2025). *EU steps up support for Ukraine's recovery, reconstruction and modernisation*. <https://enlargement.ec.europa.eu/news/eu-steps-support-ukraines-recovery-reconstruction-and-modernisation-and-opens-new-opportun>
91. Energy Cities. (2026). *Reclaiming Europe's direction in 2026*. <https://energy-cities.eu/reclaiming-europes-direction-in-2026>
92. European Commission. (2025). *EU budget 2028-2034: Multiannual Financial Framework*. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/eu-budget-2028-2034_en

РОЗДІЛ 5

МАКРОФІНАНСОВИЙ ВИМІР ТА СТРАТЕГІЧНІ ОРІЄНТИРИ ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ ПРИ БЮДЖЕТУВАННІ ПІД ВПЛИВОМ ФІНАНСІАЛІЗАЦІЇ

5.1. Системні трансформації в публічних фінансах під впливом фінансіалізації та цифровізації

Фінансіалізація впродовж останніх десятиліть постала не просто як зростання ролі фінансового сектору, а як системна перебудова макрофінансового порядку, у межах якої фінансові ринки, боргові інструменти та логіки ризик-менеджменту дедалі більше визначають способи прийняття рішень та формування публічної політики. У такому режимі бюджет і публічні (державні) фінанси змінюють своє функціональне призначення: від переважно розподільчого механізму — до інструмента стабілізації очікувань, підтримання довіри та керування борговою стійкістю суспільств за допомогою прийняття компромісних рішень суб'єктами бюджетування. Відповідно, макрофінансове планування, виступаючи одним із інструментів управління результатами бюджетування, набуває ознак системного конструювання бюджетних агрегатів (дефіциту, боргу, структури доходів і видатків) у постійній взаємодії з фінансовими ринками та їхніми сигналами.

Ключовою, але часто недостатньо концептуалізованою складовою цієї трансформації є зростання залежності формування показників публічних фінансів від зібраних даних, сформованих моделей і цифрових інфраструктур. У фінансіалізованому середовищі дані перестають бути допоміжним ресурсом для обліку чи звітності показників бюджетів та позабюджетних фондів, і перетворюються на елемент макрофінансової архітектури: через них визначаються параметри допустимого дефіциту, оцінюється фіскальний простір, моделюються сценарії боргової динаміки та конструюються правила бюджетної дисципліни. Отже, публічне управління, засноване на даних (*data-driven governance* — англ.), у сфері публічних фінансів в цьому контексті постає не лише те-

хнічною модернізацію, а є інституційним механізмом, що вбудовує певну раціональність — ризик-орієнтовану, кількісно вимірювану та часто ринково-узгоджену — у процес ухвалення фінансальних рішень.

Звідси випливає політико-економічний вимір проблеми. яку вирішують суб'єкти при бюджетуванні: контроль над тим, які дані збираються, як вони агрегуються, які моделі вважаються коректними, а які індикатори визнаються пріоритетними, що вбудовує новітню систему контролю за рамками макрофінансової політики. Алгоритмізовані процедури прогнозування та моніторингу бюджетних показників при ухваленні бюджетних рішень та пошуку компромісу між суб'єктами бюджетування можуть зменшувати ситуативну дискрецію і підвищувати відтворюваність рішень цими суб'єктами, але водночас здатні переносити ключові нормативні вибори у передполітичну площину дизайну класифікацій, метрик і моделей. Саме тому взаємодію фінансіалізації та управління, заснованого на даних, варто аналізувати як взаємоконститутивний процес: фінансіалізація підсилює попит на формалізовані індикатори стійкості й ризику, а цифрово-аналітичні системи стають каналом інституціоналізації цієї логіки у бюджетному циклі.

У цьому розділі фінансіалізація розглядається як системна трансформація макрофінансів, що змінює інституційну роль бюджетів та цільових фондів як предмету бюджетування, структурує взаємозв'язок суб'єктів публічного сектору з фінансовими ринками та перебудовує механізми фінансової координації при колективному прийнятті рішень для пошуку компромісу з використання публічних фінансових ресурсів. Водночас показано, що дані алгоритмізовані моделі не є нейтральною технічною надбудою: вони формують інфраструктуру владних відносин у публічних фінансах, задаючи межі фінансової автономії та конфігурацію компромісу між вимогами ринкової дисципліни й соціальною спрямованістю бюджету. Це створює підстави для подальшого аналізу: як саме фінансіалізована логіка макропланування матеріалізується в інформаційних платформах і фінансальних правилах, і за яких інституційних умов управління, засноване на даних, може підтримувати не лише стабільність, а й демократичну підзвітність та розвиткові пріоритети.

Взаємозалежність фінансіалізації як сучасного способу макрофінансового планування та управління, заснованого на даних, доцільно розглядати як одну з ключових, проте недостатньо концептуалізованих площин сучасної фінансової розвідки та полі-

тичної економії. У міру того як фінансові ринки набувають домінантного значення у структуруванні макроекономічних процесів, механізми регулювання цих ринків, так само як і управління державними фінансовими системами, що перебувають з ними у постійній взаємодії, дедалі більше спираються на розгалужені інформаційні інфраструктури, складні моделі кількісного аналізу та алгоритмізовані процедури ухвалення рішень. За таких умов дані перестають бути допоміжним інструментом бюджетування і перетворюються на конструктивний елемент макрофінансової архітектури.

Цей зв'язок не обмежується технологічним виміром. Він має виразний інституційний і владний характер, оскільки системи збору, обробки та інтерпретації даних формують рамки допустимого в макрофінансовій політиці, визначають параметри бюджетних агрегатів і конструюють межі фіскальної автономії публічних суб'єктів. Подібно до того, як у публічних фінансах формальні інституційні правила задають інженерію впливів на бюджетні показники, інформаційно-аналітичні системи в умовах фінансіалізації виконують нормативну функцію, структуруючи компроміс між інтересами держави, фінансового капіталу та громадян як принципалів бюджетування. Отже, архітектура даних стає частиною владних відносин, що визначають сучасний фінансовий порядок.

Запропонований підхід спирається на аналіз наукових напрацювань щодо публічних фінансів та інституційної економіки для розкриття механізмів, через які фінансіалізація та управління, засноване на даних, виступають взаємоконститутивними на рівні макрофінансового планування. Передусім фінансіалізація розглядається як макрорівневе явище, що змінює функціональне призначення бюджету: від інструмента акумуляції й розподілу ресурсів — до механізму стабілізації очікувань, управління ризиками та забезпечення боргової стійкості. У цьому контексті макрофінансове планування виходить за межі традиційного постатейного визначення надходжень та витрат і набуває характеристик системного моделювання стану бюджетних агрегатів, зокрема балансу, боргу, структури доходів і видатків. Водночас управління на основі даних не лише забезпечує технічну можливість такої трансформації, а й формується під її впливом. Потреба у прогнозуванні боргової динаміки, оцінюванні фіскальних ризиків та дотриманні фіскальних правил стимулює розвиток інтегрованих інформаційних систем, середньострокового бюджетування та алгоритмізованих процедур моніторингу. У такий спосіб інституційні прави-

ла та інформаційні платформи конструюють поле прийняття рішень, у межах якого суб'єкти бюджетування реалізують власні інтереси, водночас перебуваючи під впливом обмежень макрорівня. Фінансіалізація посилює значення показників стійкості й передбачуваності, а цифрово-аналітичні інструменти стають засобом фіскальної консолідації та координації очікувань.

Політична економія цього взаємозв'язку виявляє асиметрії влади, що виникають у процесі контролю над даними, алгоритмами їх обробки та інтерпретаційними рамками. Ті актори, які визначають методологію розрахунку показників, критерії ризику чи припустимий рівень дефіциту, фактично впливають на розподіл ресурсів і соціальні пріоритети. Відтак управління даними стає не нейтральною адміністративною процедурою, а механізмом розподільчого впливу. Воно формує умови доступу до фінансових ресурсів, визначає допустимі горизонти державного втручання і закладає потенційні суперечності між вимогами ринкової довіри та соціальною спрямованістю бюджету. А тому фінансіалізація і управління, засноване на даних, утворюють єдину інституційно-технологічну конструкцію макрофінансового планування. Перша задає логіку пріоритету стабільності бюджетних агрегатів і боргової стійкості, друга — забезпечує інструментальну реалізацію цієї логіки через інформаційно-аналітичну інженерію впливів. Їхня взаємодія створює нову якість публічних фінансів, у якій бюджет постає не лише як фінансово-правовий інститут, а як динамічна система конструювання компромісу між інтересами суспільства, держави та капіталу в умовах цифрової економіки.

У контексті вищенаведеного аналізу фінансіалізація макропланування та цифровізація публічних фінансів має розглядатися не лише як технологічна модернізація, а як структурний елемент ширшої трансформації відносин між державою, ринками та системами знання. Інтеграція алгоритмічних підходів, великих даних і аналітики в бюджетний процес відбувається одночасно з поглибленням фінансіалізації, що надає цим інструментам чітко виражений політико-економічний вимір. Якщо в технократичній інтерпретації цифровізація постає як засіб підвищення ефективності й прозорості [1; 2; 3; 4; 5], то в умовах фінансіалізованого порядку вона також виконує функцію інтеграції державного планування у логіку ринкової дисципліни, боргової стійкості та інвестиційної привабливості.

Поширення управління, заснованого на даних, у сфері публічних фінансів означає формування інтегрованого аналітичного се-

редовища, у межах якого бюджетна, монетарна та галузева політика дедалі більше синхронізуються через цифрові платформи й алгоритмічні моделі [3; 6; 7]. Така інтеграція справді створює умови для підвищення адаптивності держави, особливо в кризових умовах. Дослідження українського досвіду доводять, що цифрові інструменти відіграють ключову роль у підтриманні фінансової стабільності в умовах воєнних шоків, забезпечуючи безперервність бюджетних потоків та оперативний перерозподіл ресурсів [8]. Аналогічно, цифрова координація між фіскальними та монетарними інституціями посилює ефективність антикризової політики [9], а інтеграція цифрових технологій у банківські системи може підвищувати якість монетарної трансмісії [10].

Водночас у межах фінансyalізованої макрофінансової рамки алгоритмічне бюджетування та цифрове боргове управління не є нейтральними. Аналітичні моделі прогнозування дефіциту, боргової стійкості або фіскального простору нерідко базуються на припущеннях, що відтворюють домінування ринкової дисципліни та пріоритет стабільності фінансових активів над соціально-економічними цілями. У такому випадку цифрові системи стають провідниками фінансової раціональності, імплементуючи її у структуру державного планування. Як підкреслює Габор [11], цифрові фінансові платформи можуть сприяти формуванню безризикової держави (*derisking state*), у якій публічні інструменти використовуються передусім для зниження ризиків приватного капіталу, що прямо пов'язує цифровізацію з парадигмою зниження ризику, проаналізованою вище.

Дослідження інституційних передумов цифровізації свідчать, що ефективність алгоритмічних підходів залежить від рівня інституційної спроможності, стандартизації даних і координації між відомствами [12; 13; 14]. Без належного регуляторного середовища цифрові інструменти можуть не лише не підвищувати ефективність, а й посилювати ризики — зокрема у сфері управління державним боргом [15]. Крім того, алгоритмічні системи потенційно відтворюють структурні упередження, закладені в початкові дані, що створює нові форми непрозорості та нерівності [16]. Просторова нерівномірність доступу до цифрової інфраструктури, зафіксована у дослідженнях Індії та інших країн, також свідчить про ризик асиметричного впливу цифровізації [17].

У ширшому вимірі цифровізація макрофінансового планування є проявом переходу до інтегрованого інформаційного циклу дані — аналіз — рішення — моніторинг, що охоплює весь бюджетний процес — від макроекономічного прогнозування до ех-

post оцінювання [3]. Використання нейромережевих моделей для моніторингу державних фінансів [18], блокчейн-рішень для підвищення прозорості [19] та геоінформаційних систем для просторового аналізу бюджетних ефектів [20] демонструє розширення аналітичного інструментарію держави. Це створює потенціал переходу від реактивної до проактивної фінансової політики, здатної раніше ідентифікувати ризики та узгоджувати інструменти економічного впливу [21; 22; 23].

Разом із тим саме в умовах фінансіалізованої політичної економії ключовим стає питання, чию раціональність вбудовують ці цифрові системи. Якщо вони орієнтовані переважно на забезпечення боргової стійкості, відповідність рейтинговим стандартам і залучення інституційних інвесторів, то цифровізація зміцнює фінансове домінування. Якщо ж алгоритмічні платформи проектується як інструменти стратегічного розвитку, довгострокового інвестування та демократичної підзвітності, вони можуть стати основою альтернативної моделі макрофінансового планування, орієнтованої на соціально-економічну трансформацію.

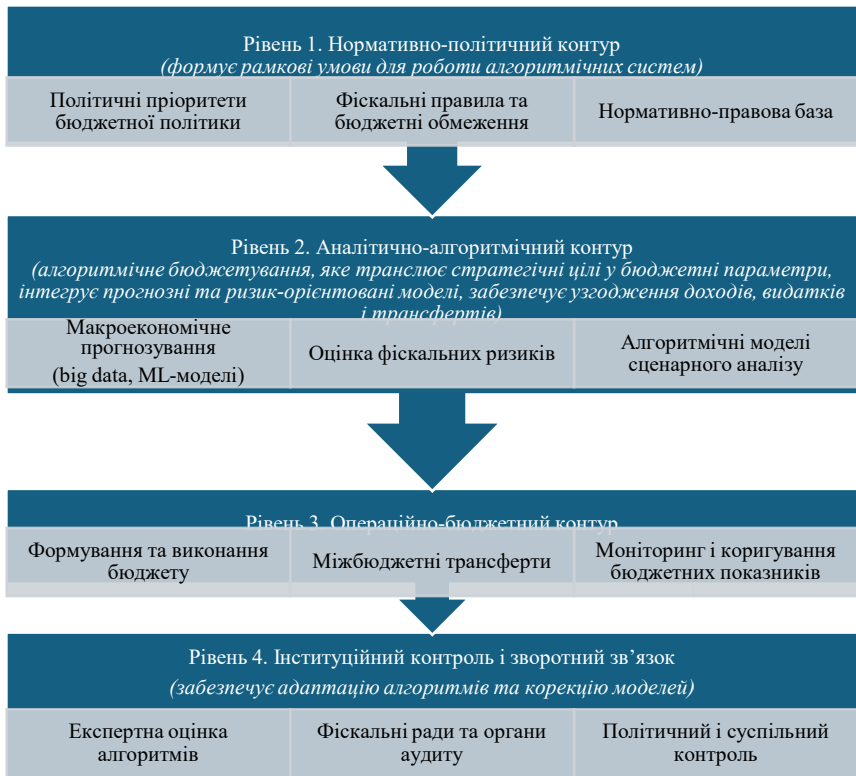
Таким чином, цифровізація макрофінансового планування є подвійним процесом. З одного боку, вона підвищує координаційну спроможність держави, посилює прозорість і адаптивність у періоди криз. З іншого — вона може вбудовувати фінансово-ринкові логіки у структуру бюджетного процесу, деполітизуючи ключові рішення й відтворюючи просторові та соціальні дисбаланси. Від якості інституційного дизайну, регуляторних рамок і демократичного контролю залежить, чи стане управління, засноване на даних, інструментом суспільно орієнтованого розвитку, чи ж механізмом подальшого закріплення фінансіалізованої макрофінансової парадигми.

Західноєвропейські дослідження переконливо засвідчують, що інкорпорація алгоритмічних інструментів у фінансове врядування має не лише технологічний, а й виразно інституційний і політико-економічний вимір. Алгоритми поступово вбудовуються у публічне управління як інструменти м'якої координації, поєднуючи експертні судження з автоматизованими обчислювальними процедурами та, здавалося б, знижуючи дискреційність бюджетних і фінансових рішень [24, 25]. Однак у контексті фінансіалізованого макропланування така м'якість не означає політичної нейтральності: радше йдеться про спосіб інституціоналізації конкретної раціональності — ризик-орієнтованої, ринково-узгодженої та заснованої на кількісному оцінюванні — у внутрішніх процедурах держави. Тому алгоритмічні системи в публіч-

них фінансах доцільно трактувати не як заміщення політичного процесу, а як його формалізовану опору, через яку політичні пріоритети перекодовуються у параметри, індикатори та моделі, що здатні функціонувати в режимі постійного моніторингу та корекції.

Інституційна специфіка алгоритмічного врядування в макрофінансовій сфері визначається його убудованістю в багаторівневу систему фінансового управління, де співіснують стратегічні політичні цілі, правові обмеження та операційні механізми бюджетного циклу. У цій системі алгоритмічні інструменти виконують роль транслятора між мовою політики і мовою рахунку: вони перетворюють абстрактні цілі бюджетної політики на формалізовані параметри прогнозування доходів, планування видатків, визначення боргових траєкторій і коригування ресурсів. Саме тому алгоритмічне бюджетування набуває значення інституційного містка між макрорівневим плануванням і повсякденними бюджетними операціями, виступаючи аналітичним ядром, через яке макроекономічні прогнози, фінансові правила й моделі ризик-менеджменту матеріалізуються у конкретних бюджетних агрегатах. Водночас, з огляду на вищезрозглянуті механізми фінансціалізованого планування, саме на цьому містку часто відбувається імплантація ринкових сигналів і пріоритетів фінансової стійкості в логіку розподілу публічних ресурсів, що може підсилювати тенденції деполітизації та технократизації бюджетних рішень.

Якщо розгортати інституційну архітектуру алгоритмічного макрофінансового управління у вигляді послідовності взаємопов'язаних контурів (рис.5.1), то насамперед можна окреслити нормативно-політичний контур, у межах якого визначаються цільові орієнтири фінансової політики та встановлюються правові й політичні межі функціонування алгоритмічних систем. Саме на цьому рівні закладається демократична легітимність бюджетного процесу: визначаються стратегічні пріоритети, допустимі рівні дефіциту та боргу, принципи розподілу ресурсів і рамкові підходи до соціальних зобов'язань. У термінах попереднього аналізу, саме тут має бути артикуляція публічного інтересу, який у фінансціалізованій системі постійно ризикує підмінитися індикаторами ринкової довіри та сигналами дисципліни. Відтак критично важливо, щоб алгоритмічні інструменти не автономізувалися від цього контуру і не перетворювали його на суто формальне вхідне вікно для моделювання.



фінансіалізація як горизонтальний фактор системної трансформації

Рівень	Функціональна роль	Як фінансіалізація проявляється на цьому рівні
Рівень 1	Визначає стратегічні пріоритети, фіскальні правила, боргові обмеження, правові рамки бюджетної політики	Формалізація пріоритету боргової стійкості, дефіцитних меж, ринкової довіри; інкорпорація фінансових індикаторів у нормативну базу
Рівень 2	Переклад політичних цілей у бюджетні параметри; прогнозування; сценарний аналіз; оцінка ризиків	Інституціоналізація ризик-орієнтованих моделей; домінування метрик стабільності; алгоритмізація бюджетної дисципліни
Рівень 3	Реалізація бюджетних параметрів; трансфери; касове виконання; постійний моніторинг	Автоматизоване управління потоками з урахуванням обмежень стійкості; технічне закріплення фінансових пріоритетів у виконанні бюджету
Рівень 4	Оцінювання моделей і результатів; аудит; фіскальні ради; суспільний контроль	Перевірка відповідності ринковим стандартам; корекція параметрів через призму фінансового циклу; або — можливість демократичного перегляду фінансіалізованої логіки

Рис. 5.1. Інституційна архітектура алгоритмічного макрофінансового управління. Джерело: складено автором

Далі формується аналітично-алгоритмічний контур, що виконує функцію центрального перетворювача політичних цілей і правових норм у кількісні параметри планування. На цьому рівні інтегруються великі масиви макроекономічних, бюджетних, податкових і соціально-економічних даних, застосовуються прогностні моделі та сценарії, а також інструменти оцінювання фінансальних ризиків і дисбалансів. Алгоритмічне бюджетування займає тут ключову позицію як обчислювальний вузол, що перетворює результати моделювання у конкретні параметри доходів, видатків і трансфертів, зменшуючи простір для ситуативної дискреції та підвищуючи відтворюваність рішень [24; 25]. Водночас саме в цьому контурі зосереджуються найсуттєвіші політичні напруження фінансціалізованого планування: вибір моделей, індикаторів і припущень, які вшиваються у код та аналітичні процедури, може систематично віддавати перевагу логіці боргової стійкості, інвестиційної привабливості або керованості ризиком, відсуваючи соціальні критерії як другорядні. Таким чином, аналітично-алгоритмічний контур стає простором, де технічне і політичне не розділяються, а взаємно конститууються.

Операційно-бюджетний контур забезпечує практичну реалізацію алгоритмічно сформованих параметрів у процедурах складання, затвердження та виконання бюджету, включно з адмініструванням надходжень, проведенням видатків і управлінням міжбюджетними потоками. Тут алгоритмічні рекомендації переходять у площину фінансових транзакцій і управлінських рутин, де вони можуть або зміцнювати дисципліну й прозорість, або, за відсутності належних інституційних противаг, перетворюватися на автоматизовану необхідність, що звужує можливість політичного коригування. В умовах, коли фінансціалізована раціональність прагне ізолювати макрофінансові рішення від демократичної конкуренції, саме операційний рівень часто переживає наслідки деполітизації як виконавчої неминучості: алгоритмічно узгоджені правила можуть перетворювати соціально чутливі рішення на питання відповідності моделі, а не публічного вибору.

Контур інституційного контролю та зворотного зв'язку покликаний запобігати такій автономізації алгоритмів, забезпечуючи оцінювання результатів бюджетної політики й якості самих аналітичних інструментів. Він включає фінансальні ради, органи аудиту, парламентський контроль, а також професійні й наукові спільноти, що мають перевіряти прозорість, коректність і справедливості моделей, зокрема з огляду на можливі упередження, розподільчі ефекти та просторову нерівномірність наслідків. Саме через механізми зворотного зв'язку результати контролю повинні впливати не лише

на уточнення параметрів моделювання, а й на перегляд нормативно-політичних установок, коли емпіричні ефекти вступають у суперечність із декларованими цілями. У межах фінансialізованого макрофінансового планування це означає, що контроль має охоплювати не тільки правильність розрахунків, а й те, які саме цілі робляться обчислюваними, які ризики визнаються релевантними, а які — відсуваються в тінь.

Отже, інституційна архітектура алгоритмічного управління в макрофінансовій сфері є змішаною багаторівневою системою, де політична легітимність, аналітична формалізація, операційна реалізація та інституційна підзвітність утворюють взаємозалежний комплекс. Алгоритмічне бюджетування в цій архітектурі виконує системоутворювальну функцію координації між політичними пріоритетами, аналітичними моделями та практикою виконання бюджету, забезпечуючи м'яку координацію і зменшення ситуативної дискреції без формального витіснення демократичних процедур [24; 25]. Проте з огляду на попередньо розкриті суперечності фінансialізованого управління на основі даних, ключовою умовою суспільної легітимності цієї моделі є здатність інституційного дизайну утримувати алгоритми в полі демократичної відповідальності, робити їхні припущення предметом публічного обговорення та запобігати перетворенню даних і моделей на канал деполітизації макрофінансового планування.

Саме тому варто дослідити глибше фінансialізацію як макрофінансове явище (табл. 5.1). Фінансialізація постає як системоутворювальне явище макрорівня, що відображає структурне посилення ролі фінансових ринків, інституцій та фінансових логік у формуванні економічної динаміки й політичних рішень. У концептуалізації Т. Паллі фінансialізація визначається як процес, у межах якого фінансові ринки, установи та фінансові еліти набувають дедалі більшого впливу на економічну політику та економічні результати, трансформуючи функціонування економічної системи як на макро-, так і на мікрорівні. Таке трактування фіксує дуальність феномену: з одного боку, ідеться про зміну режиму макроекономічного відтворення, з іншого — про переконфігурацію механізмів прийняття рішень на рівні організацій та індивідуальних агентів. Подібну логіку простежують і дослідники еволюції фінансового капіталізму, підкреслюючи, що фінанси перестали бути лише інструментом обміну або засобом вимірювання вартості, а перетворилися на автономну сферу акумуляції прибутку, у межах якої інституційні інвестори визначально впливають на стратегічну поведінку організацій [26].

ПОРІВНЯЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ФІНАНСІАЛІЗАЦІЇ, ФІНАНСУВАННЯ ТА ФІНАНСОВОГО РОЗВИТКУ

Характеристика	Фінансіалізація	Фінансування	Фінансовий розвиток
Тип концепту	Макро-/мезорівневий структурний процес, що трансформує способи формування прибутку та розподілу інвестицій в економіці	Мікрорівневий, транзакційний процес залучення суб'єктом коштів (власний капітал, борг; змішані інструменти) для споживання або інвестування	Макрорівнева інституційна спроможність: розширення та вдосконалення фінансових інститутів і ринків, що (в мейнстрімній парадигмі) підтримують зростання шляхом алокації капіталу, мобілізації заощаджень і управління ризиками
Базове (канонічне) визначення	Зростаюча роль фінансових мотивів, фінансових ринків, фінансових акторів і фінансових інституцій... [27, с. 3]	Вибір і структура джерел фінансування реальної діяльності/інвестицій (структура капіталу: внутрішні vs зовнішні кошти; борг vs власний капітал)	Більш розвинені фінансові системи зменшують фрикції та послаблюють обмеження зовнішнього фінансування, покращуючи інвестиції і зростання
Роль грошей/кредиту	Активна, ненеутральна: ендогенне створення кредиту та зростання боргу посилюють владу кредиторів; відбувається зсув логіки прибутку з М-С-М' до М-М	Здебільшого інструментальна/операційна: гроші й кредит розглядаються як засоби фінансування витрат; сама концепція не містить припущення про (не)нейтральність грошей	Переважає пасивна/нейтральна інтерпретація у мейнстрімі: фінанси як посередник, що покращує розподіл ресурсів; структурна влада кредитної емсії зазвичай не проблематизується
Первинний механізм	Парадокс грошового прибутку → дефіцит грошей в обігу → повторні ін'єкції кредиту → механізм кредит-боргового відтворення, що зумовлює зсув до спекулятивних/непродуктивних інвестицій	Рішення щодо фінансування: як саме залучаються кошти (нерозподілений прибуток, запозичення, емсія акцій) та в якій пропорції (структура капіталу)	Типовий механізм: ширший доступ + глибші ринки + ефективніші посередники → нижча вартість зовнішнього фінансування та краща алокація → вища продуктивність/зростання

Характеристика	Фінансіалізація	Фінансування	Фінансовий розвиток
Типова одиниця аналізу	Економіка в цілому; сектори (домогосподарства/ виробництво/фінанси), класові відносини, інституційні режими	Фірма, домогосподарство, окремий інвестиційний проєкт або портфель	Країни/регіони; глибина та ефективність фінансової системи; секторальна залежність від зовнішнього фінансування
Що зростає з часом	Частка прибутків і активності через фінансові канали; фінансовий левередж і борг/ВВП; вплив фінансових акторів на інвестиційні пріоритети	Обсяг і структура залучених коштів для конкретної мети (угода, інвестплан, оборотний капітал)	Фінансова глибина, доступність і широта (кредитна забезпеченість, капіталізація/ліквідність ринку, якість посередництва)
Типові індикатори	Борг/ВВП; зростання левереджу домогосподарств і фірм; частка фінансових прибутків; значущість цін активів/спекуляції; байбеки та фінансові доходи нефінансових корпорацій	Показники левереджу; покриття відсотків; обсяги емісії; строкова/валютна структура; вартість капіталу; виплати vs реінвестування	Приватний кредит/ВВП; глибина банківської системи; ринкова капіталізація/ліквідність; показники зовнішньофінансових обмежень
Нормативна оцінка	Часто критична у гетеродоксії: пов'язується з крихкістю, борговим нависанням, спекулятивною алокацією та ризиками нерівності/стагнації	Переважно нейтральна: може підтримувати як продуктивні інвестиції, так і спекулятивну активність залежно від контексту	Завжди позитивна у мейнстрімній літературі зростання: розвинені фінанси асоціюються з вищими темпами зростання (за застережень щодо нелінійностей і ризиків)

Джерело: складено автором на основі [27; 28; 29; 30; 31; 32; 33; 44]

Фінансiалiзацiя, фiнансування та фiнансовий розвиток вiдображають рiзнi аналітичні рiвнi осмислення ролі фiнансiв в економiцi. Фiнансiалiзацiя розумiється як макро- та мезорiвневий структурний процес, що трансформує логiку нагромадження та механiзми формування прибутку, фiксує зростання ролі фiнансових мотивiв, ринкiв i iнституцiй в економiчній динамiцi [27]. У сучасних посткейнсiанських iнтерпретацiях цей процес пов'язується з ендогеннiстю кредиту та механiзмом кредитно-боргового вiдтворення, що виникає з парадоксу грошового прибутку та структурного дефіциту грошей в обiгу [28]. На вiдмiну вiд цього, фiнансування є мiкрорiвневою категорiєю, що описує вибiр i структуру джерел капiталу для окремого суб'єкта господарювання [31], тодi як фiнансовий розвиток у межах мейнстримної традицiї iнтерпретується як iнституцiйне вдосконалення фiнансової системи, здатне знижувати фрикцiї та стимулювати економiчне зростання [32; 33].

Визначальним є те, що фiнансiалiзацiя передбачає активну роль грошей i кредиту: зсув логiки нагромадження з виробничої схеми $M-C-M'$ до фiнансової $M-M'$ супроводжується посиленням впливу кредиторiв та зростанням частки прибуткiв, отриманих через фiнансовi канали [28; 29]. Саме ця трансформацiя створює пiдґрунтя для формування специфiчного режиму накопичення, у межах якого фiнансово орієнтоване зростання витiсняє зростання, зумовлене продуктивнiстю працi та пiдвищенням доходiв. На макрорiвнi фiнансiалiзацiя постає як режим, в якому розширення забезпечується через створення приватних грошей, пiдвищення цiн на активи й розгортання приватного боргу, що окреслюється як приватизований кейнсiанiзм [48]. У цьому контекстi системи даних та аналітичні iнструменти макрофiнансового планування не є нейтральними технiчними засобами: вони iнституцiйно вбудованi в механiзм вiдтворення такого режиму, оскiльки забезпечують монiторинг боргових позицiй, динамiки активiв i ризикових експозицiй, тим самим пiдтримуючи сам процес фiнансiалiзованого нагромадження.

Емпіричні результати панельних дослiджень країн ОЕСР засвiдчують, що фiнансiалiзацiя посилює концентрацiю доходiв, зокрема зростання частки найвищих доходних груп за збереження iнших структурних чинникiв. Така динамiка формує стан асиметричного торгу, який системно пiдвищує економiчні позицiї заможних верств населення та поглиблює нерiвнiсть [49]. У цьому сенсi фiнансiалiзацiя функцiонує як макростресор доходної рiвностi поряд iз глобалiзацiєю та технологiчними трансформацiями.

Водночас її інституційне закріплення відбулося через низку регуляторних рішень, зокрема фінансову лібералізацію у США та Європі наприкінці XX століття, що створили нормативно-інформаційну інфраструктуру для розширення фінансових ринків і посилили роль даних у регуляторному моніторингу [49]. Отже, політико-правові зміни можна інтерпретувати як початкові форми системного управління на основі даних у фінансіалізованій макрофінансовій архітектурі.

Теоретичне осмислення цієї еволюції поглиблюється у працях із макропруденційного регулювання, де фінансова активність розглядається як потенційне джерело системного ризику, якщо її масштаб перевищує адаптивні можливості реальної економіки. У цьому підході відмовляються від презумпції саморегуляції ринків і визнають обмеження моделей приватного ризик-менеджменту, які раніше становили підґрунтя так званого м'якого нагляду [50]. Перехід до макропруденційної парадигми означає глибинну трансформацію інформаційно-аналітичних рамок: системи даних починають виконувати не лише моніторингову, а й превентивну функцію, формуючи основу для оцінки системного ризику, встановлення контрциклічних буферів і коригування кредитної динаміки.

У Додатку А узагальнено спектр підходів до фінансіалізованого макрофінансового планування, систематизованих за єдиною логікою: концептуальна основа → інструменти → ключові індикатори → трактування дефіциту → ризику → сфера доречності. Представлені моделі — від кредит-орієнтованого проциклічного стимулювання до антициклічного макропруденційного регулювання, монетарно-фіскальних нуль-боргових впливань, спрямування кредиту у продуктивні сектори, де-фінансіалізаційних стратегій, контролю потоків капіталу та балансо-орієнтованого (stock-flow-consistent) планування — відображають різні способи інституційної реакції на кредитно-боргову динаміку. Їх зіставлення демонструє, що дефіцит і борг трактуються не як універсальні аномалії, а як елементи структурної конфігурації фінансового режиму, які потребують диференційованого інструментарію залежно від фази циклу, рівня відкритості економіки та глибини фінансіалізації.

Таким чином, фінансіалізація як макроекономічний режим накопичення і як інституційна логіка управління невіддільна від розвитку систем управління, заснованих на даних. Дані стають інструментом відтворення фінансово орієнтованого зростання, одночасно формуючи нові механізми регуляторного втручання. У цій подвійності — між лібералізацією та контролем, між накопиченням і стабілізацією — і полягає сучасна політична економія

фінансіалізації, де макрофінансове планування здійснюється через інтеграцію інституційних правил, аналітичних моделей та цифрових інформаційних інфраструктур.

Вагомим підсумком сучасних досліджень є усвідомлення того, що фінансіалізація не становить уніфікованого чи лінійного процесу, а набуває множинних конфігурацій залежно від інституційної архітектури, політико-економічної моделі та форм державного втручання, притаманних конкретному національному контексту. У цьому сенсі фінансіалізація постає як контекстуально зумовлена трансформація режиму накопичення і водночас — як інституційно вбудований спосіб координації економічної політики. Дослідження Боніцці та Карвовські, що виокремлюють чотири аналітичні виміри — структуру фінансового сектору, продуктивну структуру економіки, роль держави та модель зростання, — демонструють, що навіть серед економік, які розвиваються, формуються принципово відмінні траєкторії фінансіалізації [51]. Відтак і механізми макрофінансового планування, включно з відповідними інформаційними системами та аналітичними рамками, є не універсальними, а інституційно детермінованими: вони відображають специфіку історичного розвитку, структуру владних коаліцій та характер взаємодії держави з фінансовим капіталом (табл. 5.2).

Таблиця 5.2

**ПОРІВНЯННЯ ДОСВІДУ ФІНАНСІАЛІЗОВАНОГО
МАКРОПЛАНУВАННЯ УКРАЇНИ ТА НІМЕЧЧИНИ**

Ключовий індикатор	Поріг / логіка реагування → інструмент → відповідальний орган	
	Україна	Німеччина
Кредитний розрив (credit-to-GDP gap)	Якщо кредит зростає швидше за номінальний ВВП у фазі відновлення → обмеження концентрації ризику, підвищення вимог до капіталу → НБУ	Якщо credit gap перевищує довгостроковий тренд → контрциклічний буфер капіталу (CCyB), LTV-обмеження → Bundesbank / BaFin / ECB
Debt service ratio (сектор домогосподарств та нефінансових корпорацій)	Якщо частка відсоткових платежів перевищує безпечний рівень у доходах → реструктуризації, програми гарантій, м'які кредитні лінії розвитку → Мінфін / НБУ / держбанки	Якщо DSR зростає через підвищення ставок → посилення нагляду за банками, стрес-тести, капітальні буфери → Bundesbank / ECB / BaFin

Ключовий індикатор	Поріг / логіка реагування → інструмент → відповідальний орган	
	Україна	Німеччина
CRE-експозиції (commercial real estate)	Якщо концентрація портфельів у нерухомості зростає → ліміти на галузевий ризик, додаткові резерви → НБУ	Якщо ризики в секторі комерційної нерухомості зростають → підвищення системних буферів, жорсткіший нагляд за фондами нерухомості → Bundesbank / BaFin / ECB
FX-борг / міжнародні резерви	Якщо FX-борг зростає швидше за резерви → валютні обмеження, контроль потоків капіталу, координація з донорами → НБУ / Мінфін	Якщо зовнішні ризики зростають (але валютний ризик низький у єврозоні) → координація через механізми ЄС, нагляд за валютними позиціями банків → ECB / Bundesbank
Частка офіційного фінансування у бюджеті	Якщо знижується частка грантів/пільгових кредитів → фіскальна корекція, переговори з МВФ/ЄС, управління ліквідністю → Мінфін / Кабмін	Не є системним KPI; бюджетна стабільність контролюється через фіскальні правила → боргове гальмо (Schuldenbremse) → Федеральне міністерство фінансів
Ризик-трансфери та тіньовий банкінг (SRT, NBFIs)	Якщо зростає частка позабалансових ризиків → посилення прозорості, вимоги до розкриття та капіталу → НБУ	Якщо активізуються synthetic risk transfers / private markets → макропруденційний моніторинг, розширені вимоги до розкриття ризиків → BaFin / Bundesbank / ECB
Частка фінансових прибутків у структурі доходів нефінансового сектору	Якщо зростає роль фінансових доходів порівняно з виробничими → стимулювання інвестицій у реальний сектор, цільове кредитування, гарантії → Мінекономіки / НБУ / держбанки	Якщо корпоративні байбеки та фінансові стратегії переважають інвестування → регуляторні зміни, корпоративне управління, податкові стимули до реальних інвестицій → Федеральне урядове та регуляторне середовище ЄС

Джерело: складено автором на основі даних Додатку Б

Порівняльний аналіз свідчить, що як Україна, так і Німеччина функціонують у межах фінансіалізованої логіки нагромадження, де динаміка кредиту, боргу та фінансових активів визначає мак-

роекономічну траєкторію [27; 29]. У теоретичній інтерпретації через механізм кредитно-боргового відтворення системний дефіцит ліквідності підтримується постійним розширенням кредиту, що зміщує центр прибутковості до фінансових каналів [28]. Для України це проявляється насамперед у чутливості до валютної структури боргу, співвідношення боргового обслуговування до доходів та залежності від офіційного зовнішнього фінансування, що потребує координації монетарної та фіскальної політики задля запобігання валютно-борговій спіралі [34]. Натомість Німеччина, як розвинена економіка єврозони, зосереджується на ризиках фінансового циклу, зокрема кредитному розриві, експозиціях до комерційної нерухомості та небанківських ризик-трансферах, що потребує активного макропруденційного нагляду [39; 40].

Таким чином, відмінності між країнами полягають у структурі домінуючих ризиків, а не в самій наявності процесу фінансiалiзацiї. Для України ключовим завданням є управління зовнішнім контуром ліквідності та зниження валютних і боргових вразливостей, тоді як для Німеччини — згладжування внутрішнього фінансового циклу та забезпечення стійкості балансів фінансових і нефінансових секторів [33; 44], як показано в табл. 5.3. В обох випадках системи макрофінансового планування відіграють не лише моніторингову, а й інституційно-відтворювальну роль, оскільки через оцінку кредитного розриву, боргового навантаження та ризикових експозицій вони інтегруються у підтримання відповідного режиму фінансово орієнтованого нагромадження [28; 29].

Таблиця 5.3

**СТРУКТУРА ДОМІНУЮЧИХ РИЗИКІВ ФІНАНСІАЛІЗАЦІЇ
В ПЕРЕХІДНИХ ТА ЗРІЛИХ ЕКОНОМІКАХ**

Тип економіки	Домінуючий ризик фінансiалiзацiї	Основна реакція
Перехідна/воєнна (Україна)	Валютно-боргова спіраль	Керування зовнішнім контуром та ліквідністю
Зріла фінансова (Німеччина)	Фінансовий цикл і переоцінка активів	Макропруденційне згладжування та балансова стійкість

Джерело: складено автором

Такий підхід безпосередньо релевантний для аналізу управління, заснованого на даних. Системи збору, обробки та інтерпретації макрофінансових показників — інфляції, дефіциту, боргу,

фінансової стабільності — формуються в межах певної політико-інституційної логіки. Вони не лише технічно забезпечують бюджетний процес, а й інституціоналізують конкретну модель економічної раціональності. Саме тому аналітичні інструменти макрофінансового планування слід розглядати як складову національних режимів фінансіалізації, а не як нейтральні технології адміністрування.

Додатковий вимір цієї проблематики розкривається в аналізі ролі держави у фінансіалізації економіки Великої Британії. Дослідження свідчать, що держава відігравала не пасивну, а активну роль у трансформації економічної структури, зокрема шляхом поступової передачі стратегічного контролю над виробничими активами фінансовому сектору [45]. Важливим елементом цього процесу стало посилення позицій Казначейства та інституційна переорієнтація економічної політики відповідно до логіки фінансових ринків. Така трансформація супроводжувалася впровадженням специфічних інструментів макрофінансового управління — режиму таргетування інфляції, фіскальних правил, процедур аналізу боргової стійкості — що інтегрували фінансіалізовані критерії в структуру державного планування [45]. У цьому аспекті системи даних і моделі оцінки ризику стали не просто елементами технічного забезпечення, а механізмами закріплення домінуючої фінансової раціональності в межах економічної політики.

Критичні макрофінансові дослідження доповнюють цей аналіз, акцентуючи увагу на глобальних асиметриях, притаманних фінансіалізованому капіталізму. Боніцці та співавтори доводять, що нові капіталістичні економіки часто перебувають у підпорядкованому становищі щодо вилучення, реалізації та збереження вартості, а їхня агентність — як публічних, так і приватних акторів — структурно обмежена [46]. Центальною структурною зміною визначається перехід до ринково орієнтованих фінансів із реорганізацією грошових ринків, тісно інтегрованих у доларову інфраструктуру глобального фінансування. Таким чином, глобальна система фінансів відтворює ієрархію, в якій макрофінансова автономія периферійних економік обмежується їхньою залежністю від транснаціональних ринків капіталу та відповідних стандартів обліку, звітності й ризикового оцінювання.

У цьому контексті системи даних та аналітичні рамки макрофінансового планування виконують функцію не лише внутрішнього регулювання, а й зовнішньої дисциплінації. Вони імпліцитно відтворюють глобальні стандарти фінансової стабі-

льності, що закріплюють асиметрію доступу до капіталу та впливають на фінансовий простір держав. Отже, управління, засноване на даних, в умовах фінансіалізації є водночас інструментом раціоналізації державної політики та механізмом інтеграції національних економік у глобальну фінансову ієрархію. Саме в цій подвійності — між національною інституційною специфікою та транснаціональними структурами влади — розкривається сучасна політична економія фінансіалізації як режиму макрофінансового планування.

Сучасна трансформація систем публічних фінансів справді дедалі частіше пов'язується із впровадженням інтегрованих цифрових платформ, що мають на меті підвищити швидкість міжрівневої координації, зменшити інформаційну асиметрію між державним і місцевим рівнями та посилити прозорість бюджетного адміністрування [2; 5; 47]. Проте в логіці попереднього аналізу ці платформи доцільно інтерпретувати ширше, ніж як нейтральну інфраструктуру: вони є матеріальними носіями управління, заснованого на даних, а отже — інституційними механізмами, через які формуються рамки допустимого макрофінансового планування, пріоритизації видатків і конфігурації фінансової відповідальності. Перехід від фрагментованих інформаційних ресурсів до високорівневих інтегрованих систем не лише оптимізує бюджетні процедури, а й перебудовує саму раціональність бюджетного процесу: від ієрархічно-адміністративної моделі до платформної конфігурації, де дані, алгоритми та інтероперабельні системи стають умовою виробництва правильного управлінського рішення.

У такій платформній конфігурації цифровий перехід публічних фінансів змінює логіку бюджетного циклу у напрямі постійного, майже безперервного управління — через моніторинг у реальному часі, прогностичну аналітику та алгоритмічні механізми виявлення відхилень. Це, безперечно, зменшує часові лаги, підвищує операційну керованість і створює потенціал для більш проактивної фінансової політики. Водночас, з огляду на фінансіалізоване макропланування, інтегровані платформи можуть виконувати й іншу функцію: вони здатні підсилювати домінування кількісних обмежень і ринково узгоджених індикаторів над політичними й соціальними критеріями, інституціоналізуючи пріоритети керованості ризиком, боргової стійкості та сигналів фінансових ринків у внутрішньодержавних процедурах планування. Іншими словами, цифрова інтеграція може одночасно зменшувати інформаційну асиметрію та поглиблювати нормативну асиме-

трію — якщо те, які дані вважаються релевантними, і те, які метрики стають визначальними, задано логікою фінансових ринків, а не демократичними пріоритетами.

У традиційних бюджетних системах міжрівнева взаємодія часто справді базується на періодичній звітності, несинхронізованих потоках інформації й суттєвому часовому лагу між рішенням і його реалізацією, що відтворює реактивний характер бюджетного управління та створює асиметрію між центральними органами, громадами й громадськістю. Перехід до платформ інтегрованого управління публічними фінансами (FMIS нового покоління) пропонується як вирішення цієї проблеми завдяки стандартизації, інтероперабельності та єдиному аналітичному середовищу, яке охоплює цикл збір даних — автоматизована аналітика — рішення — контроль [2; 5; 47]. У прикладних дослідженнях демонструється, що такі системи можуть оптимізувати розподіл ресурсів і підвищити точність місцевого планування через використання історичних даних, багатокритеріальних методів і прогнозних моделей, зокрема в муніципальному управлінні та секторальних бюджетах, як-от охорона здоров'я [52; 53]. Разом із тим у перспективі фінансiалiзованого управління на основі даних важливо наголосити, що автоматизована оптимізація ефективності часто є похідною від обраної функції мети: якщо система мінімізує відхилення від фіскальних правил і максимізує довіру інвесторів, вона може водночас відтворювати просторово нерівномірні результати, які ми вже описували як структурну суперечність фінансiалiзованого планування.

Саме тому дискусія про сильні сторони цифрових платформ — автоматизацію, зниження витрат, моніторинг у реальному часі, прозорість і точність — потребує інституційного перекладу в терміни політичної економії. Автоматизація бюджетних процедур і застосування AI/ML до прогнозного бюджетування можуть підвищувати відтворюваність рішень, але водночас збільшують ризик того, що припущення, вшиті в моделі, стануть непрозорими для публічного контролю, а технічний дизайн платформ — новим майданчиком нормативної влади. Технічні слабкості — залежність від IT-інфраструктури, висока вартість модернізації, дефіцит цифрових компетентностей — є важливими, однак у контексті вище написаного не менш суттєвими є слабкості політичного характеру: схильність платформних систем зводити фіскальну політику до керування показниками, що деполітизує вибір між альтернативними суспільними пріоритетами, і можливість інституціоналізації без ризикової -логіки, коли цифрові платфо-

рми працюють як інструмент залучення приватного капіталу через стандартизовані метрики ризику [11]. Відповідно, навіть такі можливості, як зростання участі громадян, відкриті дані та дашборди, не мають автоматичного демократизуючого ефекту: вони можуть бути зведені до візуалізації вже ухвалених технократичних рішень, якщо не супроводжуються механізмами реального впливу на параметри планування і перегляд моделей.

З огляду на це, інтегровані цифрові платформи міжбюджетної координації варто описувати як інституційну передумову управління, заснованого на даних, не лише в операційному, а й у нормативному сенсі: вони є архітектурною формою, через яку стандартизовані дані та алгоритмічні процедури стають правилами гри макрофінансового планування [12]. У традиційній системі політичні компроміси й експертні судження залишалися видимими в процесі бюджетних переговорів; у платформній моделі значна частина цих компромісів може переноситися в передполітичну площину вибору класифікацій, форматів, індикаторів та алгоритмічних правил. Власне, те, що у цифровій системі виглядає як усунення дискреційності, може бути трансформацією дискреційності у приховану форму — у дизайн даних і моделей, який складніше оскаржувати демократично.

Застосування багатокритеріальних методів прийняття рішень у цифрових платформах, включно з MCDM і цільовим програмуванням (goal programming — англ.), часто подається як спосіб формалізації компромісів між конкуруючими пріоритетами, зменшення впливу суб'єктивних чинників та підвищення об'єктивності розподілу ресурсів [12]. Проте в контексті фінансіалізованого макропланування принципово важливо, які саме критерії включені в набір ваг і хто має мандат їх визначати. Якщо критерії обмежуються стабільністю, борговими метриками й фінансовою ефективністю, то формалізація компромісів радше закріплює пріоритети капіталу над працею та виробництвом, ніж нейтрально об'єктивізує рішення. Якщо ж критерії включають соціальні результати, просторову справедливість і довгострокові інвестиційні ефекти, тоді платформа може підтримувати альтернативні моделі планування, орієнтовані на розвиток і підзвітність.

Практики фіскальної прозорості, зокрема бюджетне маркування (budget tagging — англ.) за тематичними та стратегічними напрямками, дійсно можуть створювати додатковий аналітичний вимір, що зв'язує фінансові потоки з політичними цілями та дозволяє оцінювати результативність витрат у термінах суспільних

результатів [56; 57]. У світлі аналізу зеленого фінансового планування важливо додати, що такі практики можуть стати як механізмом демократизації, так і механізмом фінансіалізації: кліматичне або ESG-орієнтоване маркування здатне підтримувати стратегічну декарбонізацію, але також може бути інструментом легітимації, якщо воно узгоджується з ринковими метриками інвестованості без перевірки реального екологічного ефекту. Тому інституційна якість маркування підвищується не лише завдяки автоматизації, а й завдяки незалежному аудиту, стандартизації методології та можливості оскарження класифікацій, особливо в умовах неоднорідної спроможності громад і різних форматів даних у децентралізованих системах.

Інтеграція штучного інтелекту й прогнозних моделей у національні платформи фіскальної координації відкриває можливість моделювання довгострокових сценаріїв та оцінки ризиків у ситуаціях невизначеності, однак одночасно посилює потребу в чітких правових рамках, регулярному аудиті моделей і кібербезпеці, оскільки цифровізація фінансових потоків створює нові вразливості та потенційні канали захоплення управління через дані [5; 54; 55]. У термінах попереднього аналізу це також означає, що саме в платформному середовищі загострюється питання демократичної підзвітності: якщо алгоритмічні рішення стають тихою політикою бюджетного процесу, то без розвинених механізмів контролю вони здатні відтворювати деполітизацію макрофінансового планування, ізолюючи ключові вибори від демократичної конкуренції.

Отже, інтегровані цифрові платформи міжбюджетної координації слід розглядати як стратегічну інфраструктуру сучасного макрофінансового планування, яка одночасно здатна підвищувати прозорість, швидкість і узгодженість управління та виступати каналом інституціоналізації фінансіалізованих логік у публічних фінансах. Їхній потенціал як інструментів управління, заснованого на даних, визначається не лише технологічною досконалістю, а й політично-інституційним дизайном: тим, хто встановлює критерії моделей, які метрики вважаються пріоритетними, якими є процедури доступу до даних, як забезпечується просторово справедливий розподіл ресурсів і чи існують реальні механізми підзвітності, здатні зробити алгоритмічне планування предметом публічного контролю. У цьому сенсі перехід до єдиної цифрової екосистеми бюджетного урядування може або підтримати проактивну, соціально орієнтовану та демократично легітимну модель планування, або закрі-

пити платформне продовження фінансіалізованого макрофінансового порядку, в якому дані й алгоритми натуралізують ринкову дисципліну як технічну необхідність.

Інтегровані фінансові інформаційні системи (ІФІС/Integrated Financial Management Information Systems) у сучасних реформах публічних фінансів справді постають як платформна основа уніфікованого ведення бюджетної інформації, що поєднує дані планування, виконання та звітності на всіх рівнях бюджетної системи. Однак у логіці попереднього аналізу — де управління на основі даних розглядається як складова фінансіалізованого макропланування та як поле владних відносин — ІФІС слід інтерпретувати не тільки як технічну екосистему, а як інституційний механізм, через який фіксуються пріоритети, стандартизуються критерії фінансової раціональності та задаються межі того, що вважається легітимним бюджетним рішенням. Платформна інтеграція бюджетної інформації не просто усуває фрагментацію даних, а створює інфраструктуру, в якій цифрові процедури — валідація, класифікація, консолідація, ризик-оцінювання — стають засобами перекладу політичних цілей у кількісні параметри, а отже потенційно посилюють тенденцію до деполітизації макрофінансового планування, якщо контроль над припущеннями й моделями залишається технократично замкненим.

У нормативному дискурсі архітектура ІФІС обґрунтовано описується як модульна, сервісно-орієнтована та така, що підтримує стандарти відкритих даних і високий рівень кібербезпеки, оскільки саме ці характеристики визначають масштабованість, міжсистемну сумісність і довіру до системи [5]. Проте, з огляду на попередньо окреслені суперечності фінансіалізованого управління на основі даних, модульність і стандартизація мають подвійний ефект. З одного боку, вони забезпечують прозорість, відтворюваність і узгодженість бюджетних процедур, зменшуючи операційні ризики та інформаційну асиметрію між рівнями влади. З іншого боку, стандартизація неминуче означає кодифікацію певних класифікацій та індикаторів, які перетворюються на мову бюджетної істини; саме через них визначається, які потреби вважаються вимірюваними, які ризики — релевантними, а які результати — доказовими. У фінансіалізованому контексті це створює ризик того, що пріоритет отримують ті параметри, які найкраще корелюють із рамками боргової стійкості, фінансних правил і ринкової дисципліни, тоді як соціальні та просторові ефекти можуть бути маргіналізовані як складні для формалізації. Отже, центральний модуль консолідованих бюджетних даних у

такій системі є не тільки сховищем, а й інституційним центром виробництва фіскального знання.

Особливої ваги в цій архітектурі набуває інтеграційний шар на основі інтерфейсів програмування (API), який у технічній логіці виступає базовим механізмом інтероперабельності між казначейськими системами, податковими реєстрами, системами фінансового планування та місцевими ПФМ-модулями (рис. 5.2).

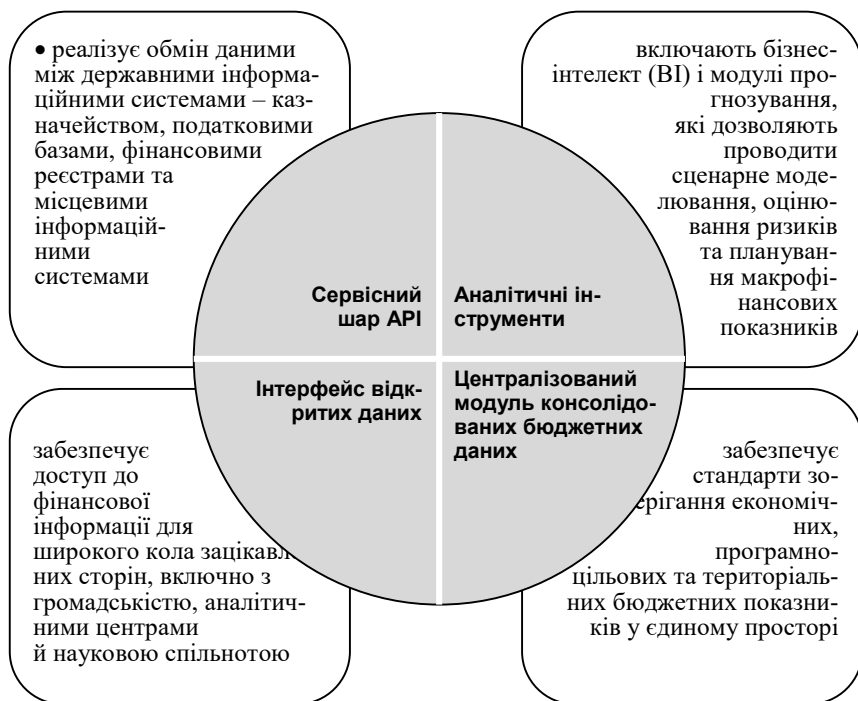


Рис. 5.2. Архітектура інтегрованих фінансових інформаційних систем

Джерело: складено автором на основі [1; 2; 5; 47].

Стандартизовані API забезпечують автоматизований доступ, обмін даними в режимі близькому до реального часу та підтримку машинозчитуваних форматів, що підвищує оперативність, порівнюваність і коректність даних [2; 47]. Водночас, якщо застосувати критичну макрофінансову перспективу, API є також інституційним каналом координації, який визначає, які саме дані стають видимими для управління, на яких умовах вони агрегуються та хто отримує право інтерпретувати їх як підставу для

рішень. Саме тому дискусія про API в публічних фінансах має включати не лише аргументи ефективності, а й питання владної архітектури: правила доступу, дизайн метаданих, протоколи оновлення, публічність інтерфейсів і підзвітність щодо того, як дані перетворюються на управлінські індикатори. У фінансіалізованих умовах ризик полягає в тому, що інтероперабельність може підсилювати тиху політику бюджетування: рішення дедалі більше ухвалюються як наслідок алгоритмічної відповідності показникам, а не як результат відкритого політичного вибору.

Твердження про реальний потенціал API як основу єдиної аналітичної платформи — де ключові показники з різних рівнів зберігаються й обробляються централізовано за розмежованого доступу — методологічно узгоджується з логікою управління, заснованого на даних [1; 2]. Проте в контексті вищенаведених суперечностей важливо підкреслити, що централізація аналітики водночас створює нові можливості для асиметрій: по-перше, через концентрацію експертизи та контролю над моделями на ядрових інституціях; по-друге, через можливість інтегрувати у ці моделі зовнішні стандарти, зокрема ті, що корелюють із вимогами інвесторів, рейтингових рамок і фіскальної дисципліни як самодостатньої цінності. Якщо аналітичний рівень ІФІС побудовано переважно навколо індикаторів боргової стійкості, прогнозування касових розривів і ризик-метрик, він може зміцнювати фінансове домінування, навіть одночасно підвищуючи прозорість транзакцій. Якщо ж аналітичний рівень включає системну оцінку розподільчих ефектів, просторової рівності, якості публічних послуг і довгострокової інвестиційної результативності, тоді платформа може бути сумісною з альтернативними моделями макрофінансового планування, орієнтованими на прямі державні інвестиції та демократичну підзвітність.

Саме тому запропонована багаторівнева структура інтегрованої цифрової платформи фіскальної координації потребує доповнення інституційним змістом, який робить її узгодженою з вимогами демократичного контролю. Рівень даних, що включає централізоване сховище бюджетної інформації, класифікатори, очищення й валідацію, має бути пов'язаний із процедурною прозорістю методів: хто визначає правила очищення, які аномалії вважаються помилками, які — сигналами проблеми, і як ці рішення документуються для публічного аудиту. Інтеграційний рівень API, який з'єднує податкові, казначейські й місцеві системи, має бути вбудований у принципи відкритості та рівного доступу до ключових агрегатів, щоб уникнути інституційного монополі-

зування даних. Аналітичний рівень — бізнес-аналітика, прогнозування, оцінка ризиків — має супроводжуватися аудитом моделей, який перевіряє не лише технічну точність, а й упередження, припущення та розподільчі наслідки алгоритмічних рекомендацій. І, нарешті, рівень управління доступом, кібербезпеки та контролю повинен включати не лише технічні протоколи, а й демократичні механізми підзвітності: роль парламентського контролю, фіскальних рад, органів аудиту та публічних консультацій щодо змін у класифікаціях і моделях. Саме такий четвертий рівень є принциповим, щоб ІФІС не перетворилися на технологічний канал деполітизації бюджетного вибору.

Отже, архітектурно інтегрована ІФІС із центральним модулем консолідованих бюджетних даних, АРІ-шаром, аналітично-візуалізаційними інструментами та інтерфейсом відкритих даних відповідає сучасним рекомендаціям міжнародних ініціатив щодо цифрових рішень у public financial management і модернізації бюджетного контролю [1; 2; 5; 47]. Водночас, узгоджуючи цей опис із попереднім аналізом фінансіалізованого макрофінансового планування, слід підкреслити, що ключовий виклик полягає не в технічному впровадженні модульної платформи як такої, а в політико-інституційному дизайні її даних і моделей: у тому, які метрики стають центральними, які критерії закладаються в алгоритмічні процедури, хто контролює інтерпретацію даних і які інституції забезпечують демократичну підзвітність у платформному середовищі. За умови належного інституційного контролю ІФІС може підтримувати проактивне та соціально орієнтоване планування; за його відсутності — вона здатна зміцнювати тиху політику фінансіалізованої дисципліни, роблячи її технічно безперечною, але політично менш підзвітною.

5.2. Інституційні механізми імплементації моделей ризику, ринкових індикаторів та дерискінгу у прийняття рішень

Ключовим механізмом, через який управління, засноване на даних, забезпечує функціонування фінансіалізованого макропланування, є інституціоналізація кількісної оцінки макрофінансового ризику. Йдеться не просто про вдосконалення технічних процедур прогнозування, а про трансформацію самої епістемологічної рамки планування: якісні судження традиційної макроекономіки поступово поступилися місцем формалізованим моделям

фінансової економіки. Дослідження країн ОЕСР засвідчують конвергенцію до фінансіалізованої моделі управління державним боргом, у якій фінансові ринки виконують роль провідного механізму дисциплінування, а аналітичні підходи спираються на інструментарій фінансової економіки, а не класичної макроекономічної теорії [58]. Ця конвергенція означає глибинну перебудову інформаційних систем, через які здійснюється макрофінансове планування: бюджетні рішення дедалі більше обґрунтовуються кількісними оцінками дохідності, ризикових премій, волатильності та сценаріями боргової стійкості.

Особливого значення набувають моделі фіскальної стійкості, що застосовуються як публічними інституціями, так і приватними фінансовими акторами для оцінки боргового навантаження та кредитоспроможності суверена. Така залежність від формалізованих моделей створює спільний аналітичний простір, у межах якого держави та великі дилерські банки використовують подібні алгоритми, припущення та бази даних для прийняття рішень [58]. Отже, відбувається своєрідна інституційна координація через спільну інфраструктуру даних: логіка фінансових ринків імплантується в системи державного управління боргом, а оцінка ризику стає спільною мовою взаємодії між публічним і приватним секторами. У цьому сенсі управління на основі даних не є нейтральним інструментом, а становить складову фінансіалізованої системи макрофінансового планування, що інтегрує інтереси ринку у процедури державної політики (рис.5.3).

Подібна динаміка простежується й у сфері фінансового нагляду. Концепція м'якого регулювання, що ґрунтувалася на припущенні про саморегулювальні властивості ринку та переваги фінансових інновацій, спиралася на використання моделей ризик-менеджменту, розроблених самим приватним сектором [50]. Ці моделі, будучи інструментами алгоритмічного аналізу ризику, фактично стали основою регуляторного процесу. У результаті системи даних фінансових інститутів трансформувалися на ключові інструменти макрофінансового управління, що породило явище нормативної залежності або регуляторного захоплення, коли держава покладається на інфраструктуру знання, вироблену ринком, для оцінки системної стабільності.

Запровадження макропруденційного підходу розглядається як спроба переорієнтації цієї парадигми. На відміну від індивідуалізованого управління ризиком окремих інституцій, макропруденційне регулювання спрямоване на виявлення та пом'якшення системного ризику — взаємозалежностей, що можуть породжувати

ланцюгові ефекти у фінансовій системі [50]. Це потребує створення нових систем збору й агрегування даних, розроблення індикаторів фінансового циклу, кредитних розривів, буферів капіталу та інших інструментів контрциклічної політики. Таким чином, макропруденційний зсув означає не лише зміну регуляторної філософії, а й перебудову аналітичної інфраструктури, через яку здійснюється макрофінансове планування.

У підсумку кількісна оцінка макрофінансового ризику стає центральним вузлом взаємодії фінансіалізації та управління, заснованого на даних. Моделі боргової (фіскальної) стійкості, алгоритми оцінки ризику та системи моніторингу фінансових потоків формують нову раціональність публічних фінансів, у якій бюджетні рішення дедалі більше підпорядковуються логіці ринкової оцінки. Водночас спроби розширити інструментарій аналізу до системного рівня засвідчують, що макрофінансове планування є динамічним полем боротьби між різними аналітичними режимами — ринково-орієнтованим та регуляторно-стабілізаційним — кожен з яких структурований власними системами даних та методологічними припущеннями.

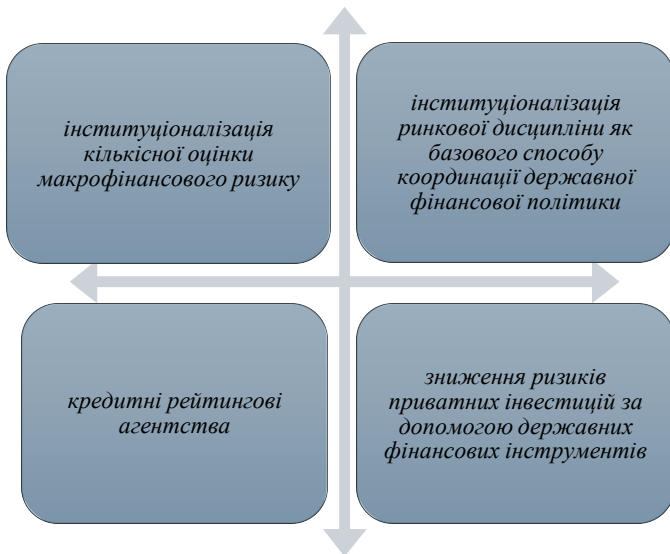


Рис. 5.3. Механізми інтеграції управління, заснованого на даних, у фінансіалізоване макропланування

Джерело: складено автором

Другим системоутворювальним механізмом, через який управління, засноване на даних, інтегрується у фінансіалізоване макрофінансове планування, є інституціоналізація ринкової дисципліни як базового способу координації державної фінансової політики. Йдеться не лише про реагування на ринкові сигнали, а про їх нормативне піднесення до статусу об'єктивного критерію якості публічного управління. Дослідження демонструють, що домінування інтерпретативної рамки ринкової дисципліни у сфері управління боргом зумовлює таку конструкцію дискурсу, за якої зміни процентних ставок або вартості обслуговування боргу не інтерпретуються як результат політичних чи управлінських рішень, а подаються як нейтральні, ринково зумовлені корекції [58]. Такий підхід опирається на розгалужені системи даних, що фіксують спреди облігацій, кредитні рейтинги, динаміку дохідностей і волатильності, які у межах макрофінансового планування набувають статусу нормативних орієнтирів.

У цьому контексті управління, засноване на даних, виконує не лише аналітичну, а й ідеологічну функцію. Кількісні індикатори подаються як позаполітичні факти, що вимагають технічної адаптації з боку держави. Внаслідок цього авторитет фінансових ринків натуралізується, а їхні оцінки — процентні ставки, ризикові премії, рейтинги — трансформуються на імперативні сигнали для бюджетного та боргового планування. Саме через інституціоналізацію цих показників у структурах ухвалення рішень відбувається імплантація логіки ринків у систему публічного фінансового управління.

Додаткового виміру ця динаміка набуває у сфері монетарної політики. Аналіз механізмів монетарної недисципліни показує, що у фінансіалізованій економіці макроінституційне ядро — казначейство та центральний банк — здійснює регулювання грошових потоків через спеціалізовані інформаційні системи, моделі прогнозування та алгоритми моніторингу ліквідності [59]. У цьому сенсі монетарна політика функціонує як форма управління на основі даних, що структурує економічний простір через контроль над каналами фінансової трансмісії.

Особливо показовим прикладом є політика кількісного пом'якшення. Обґрунтована макроекономічними моделями трансмісійного механізму, вона передбачає масштабні операції з придбання фінансових активів центральними банками. Хоча формально така політика подається як технічний інструмент стабілізації, її розподільчі наслідки є виразно асиметричними: підвищення вартості фінансових активів генерує ефект багатства

для їхніх власників, тоді як вигоди для найманих працівників або отримувачів публічних послуг є опосередкованими й менш значними [59]. Таким чином, аналітичні моделі, що лежать в основі прийняття рішень, не є соціально нейтральними — вони відтворюють структурні упередження на користь власників капіталу.

Отже, використання ринкової дисципліни як механізму макрофінансового управління свідчить про подвійний характер управління, заснованого на даних. З одного боку, воно забезпечує формалізацію та прогнозованість бюджетних і монетарних рішень; з іншого — інституціоналізує конкретну ієрархію інтересів, у межах якої фінансові ринки постають як носії об'єктивної раціональності. Вбудовуючи ринкові сигнали в системи планування, держава приймає логіку фінансіалізованого накопичення як рамкову умову власної діяльності. У результаті макрорфінансове планування перетворюється на простір, де кількісні моделі та дані не лише описують економічну реальність, а й конструюють її розподільчі наслідки, системно посилюючи позиції капіталу у взаємодії з працею та виробництвом.

Кредитні рейтингові агентства постають третім інституційним механізмом, через який управління, засноване на даних, інтегрується у фінансіалізовану систему макрофінансового планування. Формалізуючи кредитоспроможність суверенних позичальників у вигляді стандартизованих числових індикаторів, вони здійснюють редукцію складної сукупності політичних, соціальних та економічних параметрів до агрегованих рейтингів, що функціонують як сигнали для фінансових ринків. Такий процес трансляції є не лише інформаційною процедурою, а формою нормативного кодування, у межах якого конкретні припущення щодо фінансової стійкості, боргової динаміки та якості макроекономічного управління інституціоналізуються в системах даних, що визначають вартість суверенного запозичення.

У фінансіалізованій макрофінансовій архітектурі державний борг посідає центральне місце, оскільки він поєднує питання фінансової стабільності, фінансової та монетарної політики в єдиному полі управління. Дослідження засвідчують, що управління державним боргом передбачає тісну координацію між урядовими структурами, центральними банками та великими дилерськими банками, причому ця взаємодія опосередковується стандартизованими системами оцінювання кредитного ризику [58]. Рейтинги слугують формалізованими орієнтирами, через які фінансові ринки структурують доступ держав до капіталу, а зміна рейтингу безпосередньо трансформується у зміну умов запозичення. У

цьому сенсі рейтингові оцінки стають складовою регуляторної інфраструктури, що забезпечує функціонування режиму фінансового домінування, за якого центральні банки та фіскальні органи змушені пріоритезувати стабільність фінансових активів і довіру ринків [58].

Така модель управління має виразний владний вимір. Кредитні рейтингові агентства функціонують як елементи глобальної інфраструктури даних, які не лише відображають, а й формують реальність макрофінансового планування. Вони визначають критерії належної політики, стандарти фіскальної поведінки та допустимі межі боргового навантаження. Отже, управління, засноване на даних, у цьому випадку є формою нормативного впливу, через яку фінансові ринки дисциплінують держави.

Критичний аналіз фінансIALIZEDого капіталізму додатково виявляє глобальні асиметрії, закладені в систему кредитних рейтингів. Дослідники підкреслюють, що для країн, що розвиваються, рейтингові оцінки часто фіксують їх у позиції структурної залежності, обмежуючи простір макрофінансової автономії та посилюючи їхню вразливість до зовнішніх фінансових шоків [46]. У такому контексті значна частка створеної вартості перерозподіляється на користь фінансового сектору як винагорода за послуги з посередництва, оцінювання ризику та організації запозичень. Водночас через механізми оцінки кредитоспроможності відкриваються можливості для експропріації доходів периферійних економік, оскільки зниження рейтингу автоматично підвищує вартість фінансування та скорочує фіскальний простір.

Таким чином, кредитні рейтингові агентства виступають інституційними вузлами, через які управління, засноване на даних, інтегрується в структуру глобального фінансIALIZEDого порядку. Кількісні оцінки, що продукуються цими інституціями, не є нейтральними інформаційними індикаторами; вони являють собою елементи владної архітектури, яка визначає умови доступу до капіталу, розподіл фінансових ризиків та межі макрофінансової політики. У результаті макрофінансового планування дедалі більше здійснюється в координації з аналітичними рамками глобальних фінансових ринків, що структурно підсилює позиції капіталу в системі міжнародної політичної економії.

Четвертий механізм, через який управління, засноване на даних, інтегрується у фінансIALIZEDе макрофінансове планування, полягає у системному зниженні ризиків приватних інвестицій за допомогою державних фінансових інструментів. У цій парадигмі держава не стільки виступає безпосереднім інвестором, скільки

перетворюється на інституцію, що забезпечує передбачуваність і керуваність ризику, створюючи умови для мобілізації приватного капіталу. Така функція передбачає розбудову складних аналітичних і інформаційних систем, через які здійснюється оцінка, моніторинг та звітність інвестиційних ризиків, а отже — трансляція економічної невизначеності у формат кількісно вимірюваних параметрів.

Емпіричні дослідження урбаністичних процесів у Лондоні та Мілані демонструють, що масштабні державні проекти, пов'язані з Олімпіадою 2012 року та Ехро 2015, стали каталізаторами формування нових класів активів у секторі орендної нерухомості. Державне втручання діяло як механізм редукції ризику для інституційних інвесторів, інтегруючи довгострокові неоліберальні траєкторії розвитку з післякризовою фінансовою логікою [60]. Такий процес потребував розвинених систем оцінки вартості активів, фінансового прогнозування, моделювання доходів від оренди та регуляторних рамок, що стандартизували трансформацію міського простору на інвестиційний продукт. У цьому сенсі управління, засноване на даних, стало інструментом комодифікації складних соціально-економічних процесів міського розвитку.

Теоретичне узагальнення цієї динаміки пропонує концепція зниження ризику розвитку, згідно з якою інвестиційна привабливість проектів створюється шляхом партнерств, у яких держава бере на себе частину ризиків приватного капіталу. Йдеться про використання інструментів державно-приватного партнерства, контрактів на різницю, угод купівлі-продажу електроенергії, зелених облігацій та інших механізмів, що гарантують стабільність доходів або компенсацію втрат [61]. У межах так званого консенсусу Уолл-стріт держава інституційно позиціонується як агент з мінімізації ризиків, а не як автономний стратегічний інвестор. Це, у свою чергу, трансформує макрофінансове планування, оскільки пріоритетом стає не мобілізація суспільних ресурсів для структурної трансформації, а забезпечення довіри й прибутковості для приватних фінансових акторів.

Важливо, що ця парадигма функціонує виключно за умови розвиненої інфраструктури даних. Зниження ризику передбачає формалізацію невизначеності у стандартизовані індикатори — екологічні, соціальні та управлінські (ESG) показники, моделі обліку вуглецевих викидів, сценарії кліматичних ризиків, системи моніторингу виконання контрактів. Через ці аналітичні рамки складні трансформаційні процеси, пов'язані із зеленим переходом або модернізацією інфраструктури, перекодовуються у фінансово вимірювані активи. Управління, засноване на даних, та-

ким чином, виступає механізмом, який забезпечує перетворення соціально-економічних програм на інвестиційні продукти з передбачуваним профілем доходності та ризику.

У результаті зниження ризику приватних інвестицій через державні фінансові інструменти стає органічною складовою фінансіалізованого макрофінансового планування. Воно відображає зміщення ролі держави від безпосереднього виробничого агента до гаранта стабільності фінансових потоків. Водночас така модель містить внутрішню суперечність: інтегруючи логіку ринку у структуру публічного планування, держава потенційно обмежує власну спроможність дисциплінувати приватний капітал і визначати пріоритети структурної трансформації. Отже, управління, засноване на даних, у цій конфігурації виступає як інструмент не лише технічної раціоналізації, а й інституційного перерозподілу ризиків і вигод на користь фінансового сектору.

Взаємозв'язок між фінансіалізацією та управлінням, заснованим на даних, має виразно політичний характер, оскільки йдеться не лише про технічну оптимізацію макрофінансових рішень, а про інституціоналізацію певного типу знання, який структурує владні відносини у сфері публічних фінансів. Домінування фінансових ринків у макроекономічному управлінні супроводжується становленням специфічних інформаційних режимів, у межах яких дані та аналітичні моделі не просто відображають економічну динаміку, а визначають допустимі межі політики. У цьому сенсі управління, засноване на даних, функціонує як механізм виробництва й легітимації фінансового знання.

Дослідження управління державним боргом у країнах ОЕСР показують, що домінування інтерпретативної рамки ринкової дисципліни підтримується відповідними системами даних і аналітичними інструментами, через які оцінюються дохідності облігацій, кредитні ризики та фіскальна стійкість [58]. Саме ці системи конституюють простір координації між державами та великими дилерськими банками, причому ця координація, будучи опосередкованою технічними процедурами, здебільшого залишається поза полем демократичного контролю. Внаслідок цього сигнали фінансових ринків — процентні ставки, спреди, рейтинги — подаються як нейтральні й об'єктивні величини, що потребують технічної адаптації, а не політичного оскарження. Управління, засноване на даних, таким чином, сприяє деполітизації макрофінансового планування, ізолюючи його від широкої суспільної підзвітності та репрезентуючи фінансову раціональність як єдино можливу.

Аналогічна логіка простежується у трансформації ролі казначейських інституцій у фінансіалізованих економіках. Зростання впливу казначейства супроводжувалося переосмисленням економічної політики відповідно до категорій фінансового мислення, що включало впровадження режимів таргетування інфляції, фінансальних правил, моделей аналізу боргової стійкості та інших формалізованих інструментів [45]. Це переорієнтування не можна тлумачити лише як адміністративну модернізацію; воно мало виразний політичний вимір, оскільки інтегрувало інтереси фінансового сектору у державні інформаційні системи. У такий спосіб сформувався особливий тип регуляторного захоплення, що відбувається не через прямий лобістський вплив, а через включення фінансово-орієнтованих категорій і показників у структуру державного знання. Саме через видимість технічної нейтральності даних така форма інституціоналізації є особливо стійкою до демократичного перегляду.

Емпіричні дослідження розподільчих наслідків фінансового капіталізму додатково підтверджують політичний вимір цього взаємозв'язку. Панельний аналіз країн ОЕСР засвідчує, що фінансіалізація корелює зі зростанням частки доходів найвищого відсотка домогосподарств, формуючи умови асиметричного торгу, за якого вигоди системно концентруються на користь заможних груп [49]. Вирішальну роль у цих процесах відіграє регуляторний порядок — включно з конкретними системами даних і аналітичними рамками, що визначають правила функціонування фінансових ринків. Частка доходів топ-1% виявляється чутливою до змін у цих регуляторних структурах, що свідчить про безпосередній зв'язок між архітектурою фінансових знань і розподілом економічних ресурсів.

Отже, системи даних і моделі, через які здійснюється макрофінансове планування, не є політично нейтральними. Вони відтворюють і закріплюють специфічні розподільчі упередження, що системно надають перевагу фінансовому капіталу. Управління, засноване на даних, у фінансіалізованій економіці слід розглядати як форму інституціоналізації влади — через стандарти оцінки, критерії ризику та показники стійкості, які визначають межі допустимої політики. Саме в цій площині поєднання фінансіалізації та цифрово-аналітичного управління проявляється як процес, що структурно переформатовує демократичний контроль над макрофінансовими рішеннями та впливає на розподіл суспільного продукту.

Становлення капіталізму керуючих активами є принципово важливим етапом у розвитку взаємозв'язку між фінансіалізацією

та управлінням, заснованим на даних. Дослідники вказують, що перетворення керуючих активами на центральні вузли глобального фінансового посередництва стало однією з найсуттєвіших трансформацій сучасної світової економіки. У межах цієї моделі фінансовий імператив зміщується від фінансування реальних інвестиційних проєктів до пошуку активів, придатних для збереження й акумулювання вартості, що забезпечує стабільність доходів та ліквідність портфелів [63]. Така еволюція означає структурну перебудову фінансової системи, в якій перевага надається борговим інструментам і висококонцентрованим вкладенням у визначені корпорації та сектори, що водночас обмежує присутність на ринках, що розвиваються, до маргінального рівня.

Ця концентрація інвестицій безпосередньо пов'язана з функціонуванням специфічних інформаційно-аналітичних інфраструктур, що лежать в основі прийняття рішень керуючими активами. Йдеться про еталонні індекси, ESG-рейтингування, кредитні оцінки та інші стандартизовані інструменти, через які вимірюється інвестиційна привабливість та структуризується портфельний ризик [63]. Таким чином, логіка капіталізму керуючих активами відтворюється через системи даних, що задають нормативні критерії інвестованості юрисдикцій і секторів. Загроза виходу капіталу, хоча й зберігає значення, дедалі більше детермінується не внутрішньополітичною динамікою окремих держав, а змінами глобальних фінансових умов та переглядом складу референтних індексів, до яких прив'язані портфелі великих фондів. Відтак рішення керуючих активами значною мірою опосередковуються алгоритмами, які інституціоналізують певні стандарти оцінки ризику та прибутковості.

У цьому контексті системи даних капіталізму керуючих активами починають безпосередньо впливати на макрофінансове планування держав. Щоб забезпечити приплив та утримання капіталу, уряди змушені формувати фіскальну й монетарну політику з огляду на параметри, що враховуються глобальними інвесторами — стабільність інфляції, прогнозованість боргової динаміки, відповідність стандартам ESG чи іншим регуляторним вимогам. Таким чином, управління, засноване на даних, перестає бути внутрішньою адміністративною практикою і трансформується на зовнішньо детермінований режим координації, в якому макроекономічні рішення узгоджуються з алгоритмічно структурованими очікуваннями глобальних фінансових акторів.

Додаткового виміру цей процес набуває у світлі досліджень фінансіалізованого капіталізму та підпорядкування економік, що

розвиваються. Поворот до ринкового фінансування супроводжувався інституціоналізацією подібних макроекономічних режимів, включаючи таргетування інфляції та інші стандарти стабілізаційної політики, що підтримують низький рівень інфляції й забезпечують вищу реальну дохідність фінансових активів [46]. Така конвергенція політик є проявом глобалізації фінансових аналітичних рамок, які інтегрують системи даних фінансових ринків у національні процеси планування. У підсумку макрофінансова автономія держав дедалі більше визначається їх здатністю відповідати вимогам і алгоритмам глобального капіталізму керуючих активами.

Отже, зростання капіталізму керуючих активами демонструє, що взаємозв'язок фінансiалiзацiї та управлiння на основi даних є структурним i транснацiональним. Інформаційні системи, через які вимірюється інвестиційність, визначають не лише портфельні рішення фондів, а й архітектуру макрофінансової політики держав. У цій системі дані функціонують як механізм дисциплінування та стандартизації, що інтегрує національні економіки у єдину фінансову логіку, орієнтовану на збереження й примноження вартості фінансових активів.

Фінансiалiзацiя державних активiв через приватизацiю, аутсорсинг та iмплементацiю фiнансових принципiв в управлiння публiчним сектором становить окремий вимiр полiтичної економiї фiнансiалiзованого управлiння, заснованого на даних. У цьому контексті держава перестає сприймати публічні ресурси як носії соціальної функції й дедалі частіше інтерпретує їх як активи з потенціалом генерування грошових потоків. Дослідження локального рівня управління засвідчують, що органи місцевого самоврядування сприяють фінансiалiзацiї земельних ресурсiв, житлового фонду та iнфраструктури шляхом їх приватизацiї або передачі в управління приватним суб'єктам, а також через застосування фінансових критеріїв до планування землекористування [64]. Унаслідок цього відбувається зміщення акцентів із забезпечення суспільних потреб на формування інвестиційної привабливості, що породжує виразні розподільчі ефекти: активи та послуги переорієнтовуються на більш платоспроможні групи населення, зростають тарифи, а прибутковість стає ключовим критерієм прийняття рішень.

Такий процес неможливий без розбудови спеціалізованих систем даних, що забезпечують оцінку вартості публічних активів, розрахунок внутрішньої норми доходності, аналіз дисконтованих грошових потоків та моніторинг фінансової ефективності. Саме

через ці інструменти відбувається перекодування соціально значущих ресурсів у фінансові категорії, придатні для інтеграції до ринкових обігів. Інформаційно-аналітичні системи в даному випадку не просто обслуговують управління, а інституціоналізують фінансову логіку як домінуючу раціональність щодо державних активів.

Історичний аналіз інвестицій у виробництво електроенергії у Великій Британії демонструє, що посилене використання бухгалтерських підходів до оцінки інвестицій змістило центр прийняття рішень від публічних інституцій до фінансово орієнтованих агентів — трейдерів і бухгалтерів [26]. Домінування таких інструментів, як аналіз дисконтованих грошових потоків, показники рентабельності інвестицій та орієнтація на максимізацію вартості для акціонерів, витіснило соціально-політичні критерії, що раніше визначали напрями розвитку енергетичної інфраструктури. У результаті інвестиційні рішення стали підпорядкованими фінансовим метрикам, що в довгостроковій перспективі спричинило структурні проблеми у сфері енергозабезпечення. Таким чином, системи фінансового обліку постають як ключові механізми управління, через які фінансіалізація трансформує державні функції.

Додатковий теоретичний вимір цього процесу розкривається у концепції активізації як центрального механізму неолібералізації. Поширення методів фінансової оцінки на ресурси, які раніше не були об'єктом комерційного обороту, — землю, природні багатства, інфраструктурні мережі — перетворює їх на джерела валової вартості й інтегрує в цикли фінансового накопичення [48]. Генерація активів у цьому розумінні є не менш значущим явищем, ніж фінансові інновації на кшталт сек'юритизації, адже вона змінює сам об'єкт інвестування. Процес фінансової оцінки, стандартизації та перетворення матеріальних ресурсів на торговельні фінансові інструменти потребує складної інформаційної інфраструктури, що забезпечує їхню порівнюваність, ліквідність і відповідність вимогам ринків капіталу.

Отже, фінансіалізація державних активів демонструє, що управління на основі даних є ключовою передумовою перетворення публічних ресурсів на елементи фінансового портфеля. Системи даних виконують тут конститутивну функцію: вони формують способи оцінки вартості, визначають інвестиційні критерії та легітимують пріоритетність прибутковості над соціальними цілями. У цьому процесі відбувається глибинне переформатування ролі держави — від суб'єкта соціально орієнтованої інвести-

ційної політики до оператора активів, інтегрованих у фінансові ринки.

Саме тому центральною суперечністю фінансіалізованого макрофінансового планування, що спирається на дані, є структурна нестабільність фінансово керованого зростання (рис. 5.4). Попри прагнення до формалізації ризиків і підвищення передбачуваності через складні аналітичні моделі, сама логіка фінансіалізації створює умови для накопичення системних дисбалансів. Дослідження свідчать, що із досягненням певного масштабу фінансовий сектор перестає виконувати функцію ефективного посередника й починає генерувати негативні ефекти для реального сектору та макроекономічної стабільності [50]. У цьому контексті гіпотеза зростання, заснованого на боргу, та гіпотеза фінансової нестабільності постають не як альтернативні пояснення, а як взаємодоповнювальні механізми однієї й тієї самої динаміки. Системи управління, що ґрунтуються на даних, через які здійснюється макрофінансове планування, можуть фіксувати локальні показники ліквідності чи боргової стійкості, але водночас систематично недооцінювати кумулятивні системні ризики, що виникають унаслідок розширення кредиту та фінансової інновації.

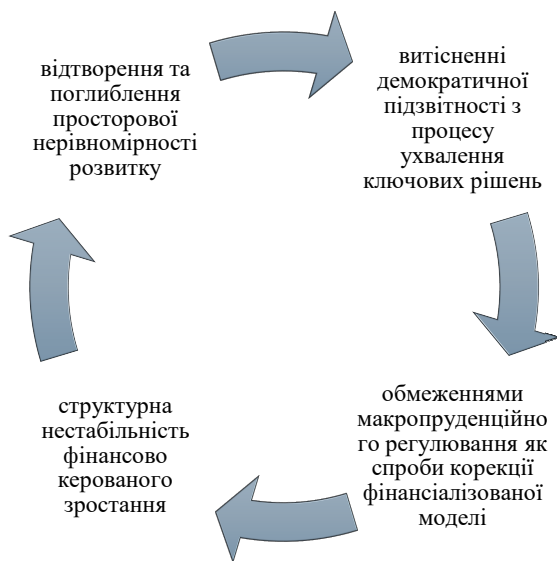


Рис. 5.4. Суперечності фінансіалізованого макропланування

Джерело: складено автором

Аналіз режиму фінансування нерухомості в розвинених економіках додатково підтверджує крихкість цієї моделі. Під час кризи 2007-2009 років фінансіалізована архітектура виглядала глибоко нестійкою, однак інституційна реакція призвела не до демонтажу, а до консолідації режиму фінансів і нерухомості [48]. Така стійкість виявляє важливу рису фінансіалізованого планування: аналітичні системи та моделі, що слугують основою політичних рішень, можуть бути мобілізовані для обґрунтування збереження наявної логіки навіть за умов очевидної кризи. Управління, засноване на даних, у цьому випадку виконує легітимізаційну функцію, перекодує кризові явища у терміни тимчасових дисбалансів і підтримує відтворення фінансово орієнтованого режиму накопичення.

Додаткові емпіричні свідчення демонструють, що фінансіалізація супроводжується зростанням боргового навантаження й посиленням соціально-економічної нерівності [65]. Зміни у структурі розподілу прибутків — зменшення частки, спрямованої на продуктивні інвестиції, та збільшення фінансових спекуляцій і виплат власникам капіталу — відображають фундаментальну перебудову інвестиційних пріоритетів. У такій ситуації системи даних, що лежать в основі макрофінансового планування, фокусуються на показниках дохідності, капіталізації та ліквідності, водночас залишаючи поза увагою довгострокові наслідки для зайнятості, продуктивності та соціальної стійкості.

Отже, фінансіалізоване макрофінансове планування на основі даних містить внутрішню напругу між прагненням до кількісно вимірюваної стабільності та реальною динамікою кумулятивного ризику. Формалізовані аналітичні рамки здатні впорядковувати інформацію й координувати очікування, але вони також можуть репрезентувати нестабільні структури як керовані. У цьому полягає основна суперечність: чим досконалішими стають системи вимірювання, тим більшою є спокуса сприймати фінансово орієнтоване зростання як саморегульоване, навіть коли воно генерує глибокі структурні дисбаланси. Управління, засноване на даних, таким чином, одночасно є інструментом раціоналізації й можливим механізмом маскування ризиків фінансового капіталізму.

Другою фундаментальною суперечністю фінансіалізованого макрофінансового планування, що спирається на управління на основі даних, є його тенденція до відтворення та поглиблення просторової нерівномірності розвитку. Попри універсалістський характер макроекономічних моделей і кількісних індикаторів, їхній вплив на соціально-економічний простір є диференційованим

і часто асиметричним. Дослідження британського контексту демонструють, що м'який режим монетарної політики, реалізований через механізми кількісного пом'якшення та низьких процентних ставок, сприяв формуванню нових територіальних диспропорцій, одночасно консолідуючи фінансіалізовану модель розвитку [59]. Фіскальні та монетарні інституції, використовуючи стандартизовані аналітичні рамки оцінки стабільності та трансмісії політики, де-факто впливають на структуру розподілу капіталу між регіонами, стимулюючи зростання фінансово та нерухомісно орієнтованих центрів і залишаючи периферійні території у стані стагнації.

У цьому сенсі системи даних, через які здійснюється макрофінансове планування, не є просторово нейтральними. Моделі оцінки ризику, вартості активів та інвестиційної привабливості враховують уже наявні характеристики територій — рівень ліквідності ринку, концентрацію фінансових інститутів, динаміку цін на нерухомість — і, таким чином, відтворюють їхню конкурентну позицію. Управління, засноване на даних, інтегрує ці просторові диференціації у структуру прийняття рішень, надаючи перевагу територіям, що відповідають домінантним фінансовим критеріям.

Схожі процеси просторової селективності простежуються на рівні місцевого самоврядування. Активне використання муніципалітетами фінансових інновацій — боргових інструментів, державно-приватних партнерств, механізмів сек'юритизації доходів — може призводити до нерівномірного розподілу можливостей між громадами [64]. Здатність скористатися складними фінансовими інструментами залежить від інституційної спроможності, доступу до експертизи та початкових економічних ресурсів. У результаті одні території інтегруються у фінансіалізовані канали розвитку, тоді як інші виявляються маргіналізованими. Аналітичні системи, що використовуються для оцінки фінансової ефективності муніципальних активів, сприяють цій диференціації, оскільки орієнтуються на показники рентабельності й ризику, а не на соціальні потреби чи довгострокову територіальну збалансованість.

Глобальний вимір просторової нерівності проявляється у різноманітності траєкторій фінансіалізації в економіках, що розвиваються. Дослідження показують, що ці траєкторії формуються як під впливом внутрішніх інституційних структур, так і під тиском глобальних фінансових стандартів [51]. Наприклад, ринково орієнтована та масова фінансіалізація у Південній Африці відріз-

няється від більш елітної та обмеженої моделі в Колумбії. Ці відмінності свідчать про те, що універсальні аналітичні рамки глобальних фінансових ринків взаємодіють із локальними інституційними контекстами, продукуючи різні результати. Системи даних, які визначають кредитоспроможність, інвестиційну привабливість чи макроекономічну стабільність, інтегруються у національні режими управління, однак їхній вплив залежить від специфіки політичної економії конкретної країни.

Таким чином, фінансіалізоване макрофінансове планування на основі даних не лише структурує економічні рішення, а й просторово їх диференціює. Формально універсальні показники й моделі стають механізмами селективної алокації ресурсів, що посилює територіальні й глобальні дисбаланси. Просторова нерівність є не побічним ефектом, а внутрішньою рисою цієї системи, оскільки фінансова раціональність орієнтується на концентрацію капіталу в найбільш прибуткових і найменш ризикових зонах. У результаті управління, засноване на даних, вбудовується у структуру фінансового капіталізму як інструмент не лише координації, а й відтворення просторово нерівномірного розвитку.

Третє фундаментальне протиріччя фінансіалізованого макропланування, що спирається на управління на основі даних, полягає у систематичному витісненні демократичної підзвітності з процесу ухвалення ключових рішень. Дослідження управління державним боргом демонструють, що так звана тиха політика характеризується мінімалізацією публічних конфліктів і департизацією стратегічних виборів, а домінування інтерпретативної рамки ринкової дисципліни унеможливорює трактування змін процентних ставок чи вартості обслуговування боргу як результату політичних рішень [58]. Через це макрофінансове планування подається як технічна сфера, що підлягає експертному адмініструванню, а не демократичному змаганням альтернатив. Управління, засноване на даних, у такій конфігурації виконує деполітизаційну функцію: складні аналітичні моделі та індикатори репрезентуються як нейтральні, що об'єктивно вимагають певних рішень.

Політична економія цього процесу особливо виразно проявляється в економіках, що розвиваються. Аналіз макроекономічної політики Південної Африки показує, що стратегія зростання була сформована під впливом вимог фінансових ринків та мобільного капіталу, тоді як соціально-розвиткові цілі відступали на другий план [73]. Нерозривність із ключовими рисами постапартеїдної фінансіалізованої структури — зокрема домінуванням конгломе-

ратного капіталу та формуванням нової еліти — означала, що макроекономічна політика орієнтувалася радше на підтримання фінансової довіри, ніж на трансформаційний розвиток. Системи даних і глобальні аналітичні стандарти, які визначають інвестиційну привабливість і кредитоспроможність, використовувалися для обґрунтування політичних рішень як неминучих, що звужувало простір демократичної дискусії. Таким чином, макрофінансове планування ставало інструментом відтворення інтересів капіталу під прикриттям технократичної раціональності.

Четверте суттєве протиріччя пов'язане з обмеженнями макропруденційного регулювання як спроби корекції фінансіалізованої моделі. Макропруденційний поворот часто інтерпретується як крок до подолання неоліберальних надмірностей, і багато його прихильників декларують прагнення до глибшої фінансової реформи [50]. Водночас соціальна мета цього регулювання залишається дискусійною: чи спрямоване воно на трансформацію фінансової системи, чи лише на її стабілізацію. Системи даних і аналітичні моделі, через які здійснюється макропруденційний нагляд — індикатори системного ризику, стрес-тести, буфери капіталу, — можуть інтегруватися у вже наявну фінансіалізовану логіку, замість того щоб радикально її переглянути. Отже, існує ризик, що макропруденційне управління стане механізмом адаптації фінансового капіталізму до нових викликів, а не його структурного реформування.

Теоретичне осмислення фінансових інновацій у контексті шumpетерівського підходу додатково підкреслює цю проблему. У лібералізованому середовищі фінансові інновації можуть відводити банківський сектор від його функції фінансування довгострокового розвитку та сприяти спекулятивним практикам, що генерують нестабільність [62]. На відміну від підприємницьких інновацій, які пов'язані з творчим руйнуванням у сфері виробництва, фінансові інновації часто трансформують структуру прибутковості без створення нової продуктивної бази. У такому контексті коригувальні заходи, обмежені макропруденційними інструментами, можуть виявитися недостатніми. Необхідність полягає у глибшій трансформації регуляторної архітектури, включно з переосмисленням інформаційно-аналітичних рамок, через які фінансові ринки оцінюються та керуються.

У сукупності ці протиріччя — деполітизація макрофінансового планування та обмежена трансформаційна спроможність макропруденційного регулювання — свідчать про структурні межі управління, заснованого на даних, у фінансіалізованій економіці.

Хоча складні аналітичні системи здатні підвищувати прозорість ризиків і координувати очікування, вони водночас можуть звужувати простір демократичного вибору й консервувати наявну фінансову парадигму. Отже, ключовим викликом залишається не лише вдосконалення технічних інструментів регулювання, а й переосмислення політичних засад макрофінансового планування в умовах домінування фінансового капіталу.

5.3. Перепрограмування цілей у прийнятих рішеннях: від досягнення бюджетної дисципліни до розвиткової реконструкції

Паризька угода постає одним із найпоказовіших прикладів глобального перетину фінансіалізованого макрофінансового планування та публічного фінансового управління, заснованого на даних. У сучасній інтерпретації вона виходить за межі суто міжнародного кліматичного договору та функціонує як мета-рамкова структура, що формує нову конфігурацію відносин між державою і капіталом. У межах цієї конфігурації зелене фінансове планування водночас виконує роль інструмента державної кліматичної політики і механізму інтеграції фінансових ринків у процес декарбонізації. Таким чином, Паризька угода стає формою мета-управління, яка структурує макрофінансове планування через орієнтацію фінансових потоків на досягнення кліматичних цілей.

Реалізація цієї функції безпосередньо залежить від розвитку спеціалізованої інфраструктури даних. Вуглецевий облік, моделювання кліматичних ризиків, сценарні аналізи підвищення температури, ESG-метрики та інші аналітичні інструменти забезпечують перетворення складних екологічних та соціально-економічних процесів на стандартизовані фінансові показники. Через ці системи даних здійснюється перекодування цілей енергетичного переходу у формат, придатний для інтеграції в портфелі інституційних інвесторів. Саме в цьому сенсі управління, засноване на даних, стає структурним компонентом фінансіалізації зеленого переходу.

Критичне осмислення кліматичного фінансування додатково демонструє, що Паризька угода стимулювала активний розвиток технологій оцінювання та стандартизації. Фінансові актори інтерпретували ключові елементи угоди — температурні цілі, вуглецеві бюджети, національно визначені внески — як потенційні обчислювальні об'єкти, тобто як стандартизовані величини, що

дозволяють співвідносити фінансові продукти, здійснювати андеррайтинг та формувати нові ринки кліматичних інструментів [68]. У цьому аспекті Паризька угода створює глобальну інфраструктуру даних, що забезпечує вимірювання, оцінювання і торгівлю зеленими фінансовими активами. Її вплив проявляється не лише в політичних деклараціях, а у формуванні нормативних категорій, через які визначається інвестиційна привабливість проєктів і країн.

Водночас критичні підходи до парадигми сталого фінансування ставлять під сумнів ефективність і нейтральність цієї моделі. Зазначається, що поняття сталого фінансування часто редукується до сукупності інструментів, розроблених самим фінансовим сектором, що створює можливості для символічної адаптації без реальної трансформації бізнес-моделей. Практика ESG-інвестування є прикладом такої амбівалентності, оскільки її фактичний внесок у досягнення кліматичних цілей залишається обмеженим [67]. У цьому контексті системи даних — рейтинги ESG, вуглецевий облік, моделі кліматичних ризиків — можуть функціонувати як інструменти не лише оцінки, а й легітимації, що дозволяють фінансовим акторам адаптуватися до нових стандартів без радикальної зміни інвестиційних стратегій.

Таким чином, Паризька угода ілюструє подвійний характер управління, заснованого на даних, у фінансіалізованій глобальній економіці. З одного боку, вона створює необхідну інформаційно-аналітичну інфраструктуру для інтеграції кліматичних цілей у макрофінансове планування. З іншого — ця ж інфраструктура може бути об'єктом стратегічного використання й маніпуляції з боку фінансових акторів. Відтак управління на основі даних у межах Паризької угоди постає як політично насичений процес, що одночасно відкриває можливості для екологічної трансформації та відтворює структурну владу фінансових ринків у новій, зеленій формі.

ESG-метрики становлять центральну інформаційно-аналітичну інфраструктуру, через яку мета-управлінська логіка Паризької угоди інкорпорується у практику фінансових ринків. Кількісне вимірювання екологічних, соціальних та управлінських характеристик компаній і фінансових інструментів забезпечує стандартизований формат оцінки сталості, придатний для інтеграції у портфельні стратегії інституційних інвесторів. У такий спосіб складні процеси декарбонізації, соціальної відповідальності та корпоративного управління редукуються до порівнюваних числових індикаторів, що виконують функцію сигналів для ало-

кації капіталу. Сам акт перекодування соціально-екологічної реальності в стандартизовані рейтинги є формою управління, заснованого на даних, оскільки він імплементує у фінансову інфраструктуру певні припущення щодо ризику, вартості та нормативної ієрархії цілей сталого розвитку.

Критична література, однак, підкреслює обмеження такої моделі. Дискурс сталого фінансування, зорієнтований на мобілізацію приватного капіталу через механізми публічного зниження ризику, часто ігнорує можливості прямого державного інвестування та стратегічного планування [67]. У цьому контексті ESG-інвестування інтерпретується не як радикальний інструмент трансформації економіки, а як сукупність практик, розроблених самим фінансовим сектором, які мають обмежений вплив на реальні екологічні результати. Отже, системи даних, що лежать в основі ESG-оцінювання, можуть виконувати легітимацийну функцію, створюючи видимість екологічної відповідальності без суттєвого перегляду бізнес-моделей. Це вказує на структурну амбівалентність управління, заснованого на даних: воно одночасно формує критерії переходу до низьковуглецевої економіки та відкриває простір для їх формального, а не сутнісного виконання.

Парадигма зниження ризику розвитку доповнює цей аналіз, демонструючи, що у фінансіалізованому зеленому порядку держава дедалі більше позиціонується як гарант стабільності доходності приватних інвестицій [61]. У межах так званого консенсусу Волл-стріт [11] публічні ресурси спрямовуються на субсидування ризиків капіталу через гарантії, контракти на різницю, механізми страхування та інші інструменти. Така модель ґрунтується на макрофінансовому твердженні про обмеженість фіскального простору для прямого інвестування, що натуралізує ідею приватного лідерства у зеленій трансформації. Управління на основі даних у цьому контексті виконує ідеологічну функцію: кількісні моделі ризику й прибутковості подаються як єдино можливий раціональний критерій дії, тим самим закріплюючи пріоритет фінансових ринків у визначенні напрямів індустріальної та кліматичної політики.

Вуглецеві ринки становлять окремий вимір цього перетину між фінансіалізацією та цифрово-аналітичним управлінням. Створення торгованих дозволів на викиди перетворює атмосферні процеси на фінансові активи, що можуть бути об'єктом купівлі-продажу на ринках капіталу. Така трансляція потребує складної інфраструктури вимірювання, звітності та верифікації викидів, а також стандартів порівнянності й сертифікації. У цьо-

му сенсі системи даних не лише фіксують обсяги емісії, а й конституюють ринок, на якому формується ціна на вуглець. Фінансіалізація екологічного управління здійснюється саме через цю аналітичну інфраструктуру, яка переводить кліматичну проблему у формат торговельних інструментів.

Подальший розвиток кліматичного фінансування в межах Паризької угоди, включно з механізмами оцінки втрат і збитків, страхування кліматичних ризиків і пулювання ризиків, засвідчує поступову передачу значної частини відповідальності за управління наслідками кліматичних змін фінансовим ринкам [68]. Відмова від жорсткої прив'язки до історичної відповідальності за викиди суверенів створює умови для того, щоб ризик комодифікувався через страхові й деривативні інструменти. Такий зсув зміщує акцент із політичного питання відповідальності на технічне питання управління ризиком, що є характерною рисою управління, заснованого на даних.

Разом із тим історико-теоретичний аналіз фінансових інновацій у лібералізованих економіках вказує, що поширення нових інструментів часто супроводжується зростанням спекулятивної активності та короткострокових стимулів [62]. Якщо вуглецеві ринки інтегруються у логіку фінансової інновації без належних інституційних обмежень, вони можуть відтворювати ті самі динаміки волатильності та орієнтації на прибутковість, які властиві іншим фінансіалізованим секторам. У цьому випадку екологічне управління ризикує бути підпорядкованим короткостроковим імперативам ринку.

Таким чином, ESG-метрики та вуглецеві ринки демонструють, що управління, засноване на даних, є ключовим медіатором фінансіалізації зеленого переходу. Воно створює інфраструктуру для інтеграції кліматичних цілей у макрофінансове планування, але водночас формує нові поля влади, через які фінансові актори визначають параметри екологічної трансформації. У цій подвійності — між потенціалом координації та ризиком комодифікації — розкривається структурна напруга сучасного зеленого фінансового порядку.

Огляд сучасної літератури демонструє формування альтернативного інтелектуального напрямку, що ставить під сумнів домінуючу фінансіалізовану макрофінансову систему планування та пропонує інші моделі координації зеленого переходу, засновані на посиленні ролі держави й відновленні демократичної підзвітності. У межах цього напрямку ключовим аргументом є те, що зведення зеленого фінансового планування до мобілізації прива-

тного капіталу через інструменти зниження ризику не лише обмежує трансформаційний потенціал кліматичної політики, а й відтворює асиметрії фінансіалізованого порядку.

Парадигма державного сталого фінансування пропонує концептуальний зсув від деризикінгу приватних інвестицій до активного використання фіскальних можливостей держави для прямого інвестування в декарбонізацію, інфраструктуру та інновації [67]. У цій логіці державний борг розглядається не як виключно обмеження, а як інструмент стратегічної мобілізації ресурсів, що дозволяє формувати нові ринки та стимулювати приватний капітал через ефект витіснення догори, а не через субсидування ризиків. На відміну від фінансіалізованої моделі, де системи даних орієнтовані на оцінку інвестиційної привабливості з точки зору портфельних інвесторів, альтернативний підхід передбачає переорієнтацію інформаційно-аналітичних рамок на довгострокові соціально-економічні результати, зайнятість, технологічний розвиток і екологічний ефект.

У цьому ж руслі розвивається ідея необхідності заміни консенсусу Волл-стріт глобальною макрофінансовою архітектурою, що підтримує стратегічні зелені інвестиції та державну власність у критичних секторах [61]. Пропозиція експериментувати із зеленою державною власністю та партнерствами, які дисциплінують приватні галузі, означає радикальний перегляд ролі держави — від гаранта стабільності для фінансових інвесторів до активного суб'єкта індустріальної політики. Такий підхід передбачає трансформацію не лише інструментарію, а й самої логіки управління: системи даних мають бути спрямовані на підтримку стратегічного планування, а не на підтвердження відповідності критеріям ринкової інвестованості.

Ці альтернативні підходи фактично кидають виклик метуправлінській моделі, вбудованій у фінансіалізовану інтерпретацію Паризької угоди. Якщо остання інтегрує кліматичні цілі у структуру глобальних фінансових ринків через стандартизацію, ESG-метрики та механізми зниження ризику, то державницькі пропозиції спрямовані на відновлення політичного контролю над інвестиційними пріоритетами. У такій конфігурації макрофінансове планування має стати відкритішим до демократичного перегляду та підзвітності, а інформаційні системи — інструментом соціально орієнтованої координації, а не каналом імплементації фінансових імперативів.

Отже, сучасна критична література не лише фіксує суперечності фінансіалізованого макроуправління, заснованого на даних, а

й формує теоретичну основу для альтернативної моделі зеленого макрофінансового планування. Центральним елементом цієї альтернативи є переосмислення ролі держави, трансформація аналітичних рамок та підпорядкування фінансових інструментів стратегічним і демократично визначеним цілям розвитку.

Друга альтернативна рамка трансформації фінансіалізованого макрофінансового планування пов'язана з реформуванням самих фінансових систем даних через поглиблене макропруденційне регулювання. У цьому підході ключове питання полягає не лише в розширенні інструментарію нагляду, а в переорієнтації аналітичної логіки, через яку фінансові ринки оцінюються і керуються. Макропруденційний поворот розглядається як потенційний крок за межі суто стабілізаційної функції, здатний започаткувати глибшу перебудову фінансової політичної економії [50]. Його трансформаційний потенціал залежить від того, чи буде регулювання спрямоване на адаптацію наявної системи до циклів нестабільності, чи на зміну її фундаментальних стимулів і розподільчих наслідків.

У цьому контексті центральним стає питання соціальної мети макропруденційної політики. Якщо вона обмежується контролем над окремими сегментами ринку або підвищенням стійкості фінансових інститутів, то її ефект залишатиметься інструментальним. Натомість орієнтація на системний ризик передбачає створення нових інформаційних архітектур, які здатні фіксувати кумулятивні дисбаланси, взаємозалежності та проциклічність фінансової динаміки [50]. Це означає розроблення моделей, що виходять за межі мікропруденційного аналізу окремих компаній і включають макрофінансові індикатори кредитної експансії, ціноутворення активів, боргової концентрації та взаємопов'язаності інститутів. Реформа систем даних у цьому випадку стає інструментом зміни самого об'єкта регулювання — від ізольованих ризиків до структурних параметрів фінансового накопичення.

Теоретичне підґрунтя для такої трансформації пропонує інституціональна інтерпретація фінансової динаміки, що спирається на шумпетерівську традицію в поєднанні з мінківським аналізом фінансової нестабільності [62]. Згідно з цим підходом, фінансові інновації в умовах лібералізації та дерегуляції мають тенденцію відхиляти фінансову систему від її функції довгострокового розвитку на користь короткострокових прибутків. У такій ситуації необхідним стає активне й раціонально сконструйоване регулювання, спрямоване не лише на пом'якшення кризових проявів, а на формування стабільніших режимів фінансування

продуктивної економіки. Це передбачає переосмислення інформаційно-аналітичних рамок: системи збору й інтерпретації даних повинні орієнтуватися на довгострокову еволюцію, інвестиційну якість та соціальний ефект, а не лише на волатильність чи ліквідність активів.

Отже, макропруденційна альтернатива полягає у зміні нормативної архітектури фінансового знання. Реформа систем даних і аналітичних моделей може стати інструментом перетворення фінансової раціональності — від пріоритету короткострокової дохідності до забезпечення довгострокової макроекономічної та соціальної стабільності. Водночас ефективність цієї стратегії залежить від політичної волі та інституційної спроможності розширити межі регулювання за рамки технократичної корекції, надавши йому трансформаційного характеру.

Макрофінансова система України перебуває у точці історичної переломності, де накладаються щонайменше чотири взаємопов'язані процеси: спадщина пострадянської фінансiалiзацiї, шок повномасштабної війни та фіскальна фрагментація воєнної економіки, імператив європейської інтеграції та необхідність масштабної післявоєнної реконструкції у глобальній фінансовій архітектурі, яка структурно відтворює асиметрії між ядром і периферією. У межах нашого дослідження ця ситуація аналізується не лише як сукупність ресурсних обмежень, а як конфігурація режимів знання і влади: українська макрофінансова політика формується у перетині фінансiалiзованого макропланування та управління на основі даних, що задає специфічні межі раціонального відновлення. Ці висновки корелюють із ширшою аргументацією нашої роботи про суперечності фінансiалiзованого макропланування на основі даних — зокрема притаманну нестабільність фінансово-керованого зростання, просторову нерівномірність результатів, виключення демократичної підзвітності та обмежений трансформаційний потенціал макропруденційної корекції без зміни нормативної парадигми.

Отже, головний висновок щодо України полягає в тому, що післявоєнна реконфігурація не може ґрунтуватися на некритичному запозиченні фінансiалiзованої макрофінансової рамки, яка домінує у глобальному фінансуванні розвитку з 1990-х років. Вбудовування України у цю рамку виключно через дерискінг, публічне гарантування приватних інвестицій і орієнтацію на показники фінансової привабливості ризикує закріпити периферійний статус, посилити боргову залежність і обмежити простір для автономної індустріальної політики.

Натомість у межах концептуальної логіки нашого дослідження обґрунтовується необхідність змішаної моделі відновлення, яка поєднує, з одного боку, селективну та дисципліновану інтеграцію з міжнародними ринками капіталу, де запозичення підпорядковується чітким критеріям довгострокової продуктивності та структурної трансформації; пріоритет прямих державних інвестицій у стратегічні сектори (енергетика, інфраструктура, оборонно-промисловий комплекс, цифрова та соціальна інфраструктура), що формують основу майбутнього економічного зростання; демократичне фіскальне управління, яке повертає ключові макрофінансові рішення у простір публічної підзвітності, а не залишає їх виключно у межах технократично-ринкових інтерпретацій; а з іншого, — архітектуру макрофінансового планування на основі даних, зорієнтовану на розвиткові цілі. Це означає, що інтегровані цифрові платформи, бюджетне маркування (у тому числі кліматичне, оборонне, соціальне), алгоритмічні моделі прогнозування та системи оцінки ризиків мають бути перепрограмовані з фокусу на короткострокову фінансову стійкість до фокусу на довгострокову продуктивність, регіональну збалансованість і соціальну відтворюваність.

Таким чином, український кейс постає як конкретне поле випробування ширшого теоретичного аргументу: трансформація макрофінансового планування потребує не лише модернізації інструментів і цифрових платформ, а зміни самої нормативної логіки, що визначає, які дані є релевантними, які ризики — пріоритетними, а які цілі — стратегічними. Післявоєнне відновлення України має стати прикладом того, як зановане на даних макрофінансове планування може бути підпорядковане розвитку, демократичній підзвітності та економічній суверенності, а не відтворенню фінансіалізованої периферійності.

Післявоєнне макрофінансове відновлення України слід концептуалізувати як завдання одночасної реконструкції матеріальної інфраструктури, фіскально-монетарної керованості та перепрограмування режимів знання, через які приймаються рішення щодо боргу, інвестицій і розподілу ресурсів. Вихідною позицією є те, що некритичне відтворення фінансіалізованої рамки відновлення через ринки — тобто домінування деризикових інструментів, державно-приватних партнерств, податкових стимулів для капіталу, ESG-орієнтованих фінансових продуктів і ринкової дисципліни як універсальної метрики успішності — має системну тенденцію до деполітизації планування, просторової нерівномірності інвестицій, накопичення боргових вразливостей і пріоритизації

інтересів фінансового капіталу над розвитковими потребами громад [26; 50; 58; 59]. Саме тому перша і базова рекомендація в нашій рамці полягає у створенні демократичної системи державних інвестицій як головного механізму реконструкції, а не як додатку до фінансових інструментів. Вона впливає з висновку, що фіскальна політика має повернути собі статус провідного інструмента структурної трансформації, тоді як монетарно-фінансові режими та індикатори мають бути підпорядковані цілям відновлення продуктивності, соціальної інфраструктури й безпеки, а не лише обслуговуванню ринкової довіри [58; 59].

Історичні прецеденти післякризових і післявоєнних реконструкцій у європейських економіках демонструють, що прямі державні інвестиції, включно з масштабними програмами модернізації інфраструктури та навіть націоналізаційними рішеннями у критичних секторах, не є аномалією, а інструментом відновлення керованості й стійкості, коли ринкова координація не здатна забезпечити ані необхідну швидкість, ані справедливий розподіл ресурсів [60]. У цьому контексті доцільним є інституційне оформлення державного інвестиційного ядра через створення спеціалізованого виконавчого урядового органу у реконструкцію з чітким мандатом планування, фінансування та реалізації інвестицій у пріоритетних секторах — енергетичній і транспортній інфраструктурі, житловому відновленні, критичній соціальній і цифровій інфраструктурі. Принципово, щоб така інституція була вбудована у демократичні контури підзвітності: парламентський нагляд, участь громадянського суспільства, незалежний аудит, а також обов'язковість публікації планів, кошторисів і результатів у стандартизованому цифровому форматі. Теоретичним підґрунтям тут виступає підхід публічного сталого фінансування, який показує, що прямі державні інвестиції не лише не витісняються приватним капіталом, а можуть бути умовою його дисциплінованого залучення та перерозподілу ризиків у бік суспільного інтересу; додатково важливим є муніципальний вимір, оскільки найбільші інвестиційні розриви концентруються саме на рівні місцевої інфраструктури, що в українському випадку набуває вирішального значення через масштаб руйнувань громад [59; 67].

Друга рекомендація логічно продовжує першу й полягає у формуванні дисциплінованої та прозорої рамки управління державним боргом, яка одночасно знімає воєнні боргові вразливості та не замикає країну у режимі постійної фіскальної економії. У межах нашого розділу борг розглядається як серце макрофінансової політики, що пов'язує фіскальний вибір із фінансовою ста-

більністю, монетарною політикою та режимами доступу до капіталу; відтак некритичне копіювання фінансіалізованої моделі управління боргом, характерної для частини країн ОЕСР (конвергенція до ринково-орієнтованих практик, домінування фінансово-економічних моделей і залежність від сигналів рейтингових агентств), підсилює фінансове домінування та звужує автономію планування [58]. Для України це означає необхідність послідовної переорієнтації боргової політики на розвиткові цілі: по-перше, реструктуризація має бути достатньо глибокою, щоб створити реальний фіскальний простір для інвестицій, а не лише перенести проблему в часі; по-друге, реструктуризація повинна бути поєднана з реформою середньострокового бюджетного планування, рамками аналізу боргової стійкості та системою управління фіскальними ризиками, щоб боргова політика перестала бути реактивною і стала елементом цілісної фіскальної стратегії [45]. Інституційно це доцільно оформити через Міністерство фінансів, яке працює на основі сучасних цифрових інструментів аналізу портфеля, моделювання сценаріїв і публічної звітності, а його ключові припущення й методології є відкритими для перевірки. Водночас використання зелених облігацій та інструментів сталого фінансування в нашій рамці має бути строго допоміжним: вони можуть працювати як додатковий канал, але не як заміна прямим державним інвестиціям, і потребують національної системи стандартів, верифікації та звітності, сумісної з європейськими вимогами, інакше зростають ризики формального озеленення без реальної трансформації [63; 67].

Третя рекомендація полягає у впровадженні архітектури макрофінансового планування на основі даних, але в інтерпретації нашого розділу — не технократичним оцифруванням наявних процедур. Йдеться про створення інтегрованої інформаційно-аналітичної інфраструктури, яка одночасно підвищує ефективність і прозорість, та не відтворює деполітизуючий ефект фінансіалізованих метрик. Дослідження цифрового врядування й аналітики криз показують, що для відновлення після катастроф критичною є здатність держави інтегрувати різні потоки даних, застосовувати прогностичні моделі для оптимізації ресурсів, забезпечувати інтероперабельність і надійне управління даними, включно з кібербезпекою, приватністю та відповідальністю за алгоритмічні рішення [48; 64]. У цьому контексті пропонується розвиток Інтегрованої системи фінансового управління реконструкцією, здатної забезпечити моніторинг у реальному часі видатків на відновлення, потоків донорського фінансування та результа-

тивності програм на всіх рівнях влади, із використанням аналітики для прогнозування витрат, оцінки ризиків і виявлення аномалій. Принципово, щоб така система була сумісною з інфраструктурою міжнародних партнерів, але водночас зберігала національну керованість: інтероперабельність не повинна перетворюватися на зовнішнє програмування фіскальної політики через чужі індикатори й шаблони. Цифрові інструменти можуть бути доповнені селективними антикризовими політиками — податковими стимулами, субсидіями, цільовими програмами — але в нашій логіці вони мають оцінюватися не лише за фінансовим ефектом, а й за вкладом у продуктивність, зайнятість і просторову збалансованість [68].

Четверта рекомендація стосується розбудови макропруденційної регуляторної бази, яка забезпечить керованість системних ризиків фінансiалiзацiї у фiнансовому секторi в умовах реконструкцiї. У нашому аналізі макропруденційний підхід важливий не як післякризова латка, а як спосіб переорієнтації систем даних і нагляду від індивідуальних ризиків окремих установ до системних контурів нестабільності, що виникають зі швидкого зростання кредиту, активізації, зовнішньої валютної вразливості й взаємозв'язку держави з фінансовими ринками [50]. Додатково, критика фінансових інновацій у лібералізованих середовищах підсилює тезу, що легкий нагляд і делегування ризик-оцінки приватним моделям є недостатніми; натомість потрібне раціональне регулювання, здатне стримувати накопичення нестійкостей і спрямовувати фінанси у бік довгострокових стратегій добробуту й індустриального розвитку [62]. Інституційно це може бути реалізовано через посилення контурів фінансової стабільності в НБУ, розвиток інструментів стрес-тестування, раннього попередження та сценарного аналізу, а також через прозорі регулярні звіти, методології й дані, доступні для професійної та суспільної перевірки. Водночас український контекст вимагає посилення режимів корпоративної реструктуризації та неплатоспроможності: воєнні шоки створюють масив прихованих балансних проблем, і реформи мають бути проактивними, а не кризово-реактивними; сучасні цифрові технології можуть підтримувати обробку складної інформації про кредиторів і моделювання альтернатив реструктуризації, але тільки в межах правових гарантій і суспільної легітимності [65].

П'ята рекомендація полягає у стратегічному використанні євроінтеграції як рамки макрофінансових реформ, однак у нашій роботі це трактується не як механічна гармонізація, а як можли-

вість вибудувати мезорівневі інституційні механізми, що з'єднують вимоги і ресурси ЄС із внутрішніми потребами реконструкції та знизять ризики фінансialізованого захоплення. Еволюція кризового управління ЄС у відповідь на війну демонструє, що Союз здатний створювати нові структури підтримки та інструменти фінансування, які одночасно розширюють його дієздатність; для України це означає шанс інституційно зашити прозорі стандарти фіскального управління, регуляторну сумісність і вимоги до звітності так, щоб вони підтримували відновлення керованості, а не лише підпорядковували політику зовнішнім індикаторам [66]. Прийняття рамок середньострокового планування, стандартів фінансового регулювання та підходів до сталого фінансування може полегшувати доступ до європейських ресурсів, тобто заміщення стратегічних рішень технологічними процедурами з урахуванням конфліктів інтересів [67; 69].

Шоста рекомендація передбачає пряме включення просторової нерівності у дизайн планування відновлення. Вихідною є теза, що фінансialізовані механізми реконструкції мають тенденцію концентрувати інвестиції там, де вища прибутковість і нижчі транзакційні ризики, залишаючи периферійні або найбільш зруйновані громади поза пріоритетом, а посткризові режими монетарної та фіскальної політики здатні продукувати нові географії нерівномірного розвитку [51]. Досвід США додатково показує, що податкові пільги й безподаткові облігації як інструмент ринкового відновлення можуть погіршувати, а не зменшувати просторові диспропорції, спрямовуючи капітал у найприбутковіші сегменти замість соціально необхідних відновлювальних проєктів [26]. У нашій рамці це обґрунтовує потребу в окремому регіональному контурі відновлення, інституційно оформленому через позабюджетний фонд відновлення з чітким мандатом інвестувати у найбільш постраждалі та периферійні території, підтримувати виробничий потенціал і забезпечувати демократичну підзвітність, включно з цифровою публічною звітністю.

Сьома рекомендація полягає в інтеграції рамки Цілей сталого розвитку у стратегування відновлення як способу поєднати швидкість реконструкції з довгостроковими соціально-екологічними зобов'язаннями, з урахуванням того, що глобальні кризи останніх років підривають траєкторії досягнення ЦСР і посилюють потребу в інструментах моніторингу та оцінки, які не редукують сталий розвиток до фінансових проєктів [70]. Національна стратегія відновлення і сталого розвитку повинна бути партисипативною, підтриманою системою індикаторів і цифровою фінансовою ін-

фраструктурою, що дозволяє відстежувати не лише витрати, а й результати, включно з соціальною стійкістю, циркулярними рішеннями, індустріальними інноваціями й цифровою трансформацією, релевантними для реконструкції.

Восьма рекомендація спрямована на реформування відносин між державою і капіталом через промислову політику, яка дисциплінує приватний капітал у напрямі розвитку, а не фінансового вилучення вартості. У межах нашої роботи промислова політика є необхідною противагою фінансіалізованій логіці, оскільки саме вона здатна забезпечити створення продуктивних потужностей, технологічне оновлення і структурне зростання, тоді як надмірна участь чинних інтересів і ризики захоплення політики можуть консервувати короткострокові стратегії та інерцію [72]. Додатково, критика без ризикової парадигми підкреслює, що ставка на державу як на страховика приватного капіталу послаблює спроможність дисциплінувати інвесторів і формувати локальні зелені галузі; натомість потрібні умови, за яких державна підтримка обмінюється на вимірювані зобов'язання щодо інвестицій, зайнятості, локалізації, технологічного розвитку й справедливого розподілу прибутків [61]. Відтак стратегічна промислова політика має включати вимоги результативності, механізми повернення підтримки у разі невиконання зобов'язань, а також дизайн партнерств, що гарантує суспільну вигоду.

Дев'ята рекомендація стосується запобігання фінансовому захопленню активів реконструкції — інфраструктури, землі та природних ресурсів — і безпосередньо пов'язана з нашим теоретичним блоком про активізацію як канал фінансіалізації. Досвід післякатастрофного відновлення через фінанси демонструє, що фінансіалізація є державним процесом, який у кризі може прискорювати монетизацію активів і перевагу капіталу над громадами [26, 71]. У цьому контексті Україна потребує рамки захисту публічних активів: обмежень на приватизацію критичної інфраструктури, вимог суспільної вигоди в партнерствах, механізмів захоплення приросту вартості землі, що виникає від державних інвестицій, і цифрового реєстру публічних активів як інструмента прозорості та запобігання прихованому перерозподілу.

Десята рекомендація замикає всю конструкцію і стосується розвитку інституційного потенціалу демократичного макрофінансового управління, оскільки ключовий ризик фінансіалізованого планування на основі даних полягає у деполітизації: тиха політика боргу і домінування ринкової дисципліни ізолюють рішення від демократичної конкуренції та підзвітності [58]. У межах

нашого розділу це означає, що цифровізація, моделювання й інтегровані платформи мають супроводжуватися посиленням парламентського контролю, розвитком незалежних фіскальних інституцій та реальними каналами участі громадянського суспільства. Створення незалежної фіскальної ради з відкритими методологіями, даними й регулярними звітами є одним із ключових інструментів повернення публічності у сферу макрофінансового знання, а також способом мінімізувати ризики технократичного замикання політики на вузьких показниках.

У сукупності ці рекомендації формують комплексну рамку відбудови України як найбільш реалістичну і нормативно виправдану відповідь на перетин воєнної руйнації, фінансіалізованих тисків глобальної архітектури та можливостей європейської інтеграції. Її зміст полягає у поєднанні вибіркової й дисциплінованої взаємодії з ринками капіталу з пріоритетом прямих державних інвестицій, прозорою борговою політикою, заснованою на даних архітектурою планування, що орієнтована на розвиток, та відновленням демократичної підзвітності як запобіжника проти фінансового захоплення реконструкції. Ключовим підсумком є те, що післявоєнне відновлення України не може бути редуковане до задачі мобілізувати кошти: воно є політико-інституційним вибором щодо того, які метрики керуватимуть державою, які форми капіталу вона дисциплінуватиме, які території будуть пріоритетними і хто матиме право визначати цілі відновлення. Саме тому вікно можливостей після війни слід використати для формування макрофінансової рамки, яка підпорядковує дані та фінанси розвиткові, соціальній стійкості й економічній суверенності, а не відтворює периферійні траєкторії фінансіалізованого зростання.

Відтак у висновку дане дослідження фіксує взаємоконститутивність двох процесів: фінансіалізація породжує попит на складні інфраструктури даних і моделювання для макрофінансового планування, тоді як управління, засноване на даних, робить можливим і легітимним розширення фінансіалізованої раціональності на нові сфери публічних фінансів, включно з зеленим переходом і цифровими платформами бюджетного управління. Принципово, що цей зв'язок має політичну, а не лише управлінську природу: він закріплює асиметрії влади у виробництві фінансових знань і вбудовує розподільчі преференції у, здавалося б, нейтральні метрики та алгоритми, схилиючи макрофінансове планування до пріоритету короткострокових фінансових імперативів над продуктивною економікою, соціальним відтворенням і демократичною відповідальністю. З огляду на виявлені суперечності,

найбільш результативні відповіді не можуть обмежуватися поліпшенням даних або оновленням моделей, оскільки проблематизованими є самі нормативні припущення, закладені в архітектуру фінансового знання. Саме тому це дослідження логічно підсилюється блок альтернатив: парадигма публічного сталого фінансування, що зміщує центр ваги від публічного зниження ризиків до прямих державних інвестицій [67], пропозиції щодо заміни Wall Street Consensus на підтримувальну глобальну макрофінансову рамку на кшталт Green Bandung Woods [61], а також макропруденційна альтернатива, яка тлумачиться як реформа нормативної архітектури фінансового знання та переорієнтація інформаційно-аналітичних систем на довгострокову макроекономічну й соціальну стабільність [50; 62]. У підсумку, трансформація макрофінансового планування на основі даних постає як подвійний проєкт: одночасно епістемологічний (зміна того, що саме вимірюється й вважається раціональним) і політико-інституційний (відновлення демократичної підзвітності та здатності держави діяти як інвестор і стратег, а не лише як оператор ризик-метрик і дисциплінарних сигналів ринку).

Підсумовуючи, запропонована в дослідженні комплексна рамка післявоєнного відновлення України виходить із критики фінансіалізованої моделі відновлення через ринки та стверджує пріоритет демократично підзвітних державних інвестицій, дисциплінованого й прозорого управління боргом, розвитку заснованої на даних архітектури макрофінансового планування та посилення макропруденційного нагляду як умов довгострокової стійкості. Її ключова логіка полягає в тому, що цифрові платформи, моделі й метрики мають не деполітизувати рішення та відтворювати ринкову дисципліну, а забезпечувати розвиткові цілі реконструкції, просторову збалансованість і захист публічних активів від фінансового захоплення. Вирішальним є те, що вибори, зроблені одразу після війни, визначають траєкторію економічної суверенності України, тому інституційні реформи мають спрямувати фінанси й дані на відновлення продуктивності, соціальної інфраструктури та демократичної підзвітності, а не на максимізацію короткострокових інтересів внутрішнього й зовнішнього капіталу.

Список використаних джерел до розділу 5:

1. OECD (2026), *Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes: Palau 2026 (Second Round, Phase 1): Peer*

Review Report on the Exchange of Information on Request, Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/cb886cba-en>.

2. OECD (2024), *Financial Management Information Systems in OECD countries*, OECD Papers on Budgeting, No. 2024/02, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/ce8367cd-en>.

3. van Ooijen, C., B. Ubaldi and B. Welby (2019), A data-driven public sector: Enabling the strategic use of data for productive, inclusive and trustworthy governance, *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 33, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/09ab162c-en>.

4. Ran Feng, Lei Zhang, Hailun Xu (2025). Data-driven governance: Developing evaluation indices for China's intelligent political and legal systems. *Sustainable Futures*, Volume 10, December 2025, 10120, <https://doi.org/10.1016/j.sfr.2025.101207>

5. European Parliament. (2024). *The future of digitalisation in budgetary control* (Study requested by the Committee on Budgetary Control, PE 759.623). European Parliament. https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2024/759623/IPOL_STU%282024%29759623_EN.pdf

6. Janssen, M., Brous, P., Estévez, E., Barbosa, L., & Janowski, T. (2020). Data governance: Organizing data for trustworthy Artificial Intelligence. *Government Information Quarterly*, 37(3), 101493. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2020.101493>

7. Janssen, M., & Kuk, G. (2016). The challenges and limits of big data algorithms in public sector decision-making. *Government Information Quarterly*, 33(3), 371-384. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2016.08.011>

8. Метеленко, Н., Трохимець, О., & Жовнір-Василенко, К. (2025). Цифрові трансформації та реформування управління державними фінансами в умовах повномасштабної війни в Україні. *Сталий розвиток економіки*, 4(51), 446-453. <https://doi.org/10.32782/2308-1988/2024-51-64>

9. Макаров, О., & Аржевітін, С. (2022). Координація монетарної та фінансової політики в умовах кризи. *Financial and Credit Activity Problems of Theory and Practice*, 6(41), 17-31. <https://doi.org/10.18371/fcaptp.v6i41.251384>

10. Enebeli-Uzor, S. and Mukhtar, A. (2024). Monetary Policy, Digitalisation and Banking Industry Performance in Nigeria. *Journal of Scientific Research and Reports*, 30(6), 459-468. <https://doi.org/10.9734/jsrr/2024/v30i62062>

11. Gabor, D. (2023). The (European) Derisking State. *OSF*, UWE Bristol. <https://doi.org/10.31235/osf.io/hpbi2>

12. Zhyber, T., Pyslytsya, A., Zavystovska, H., Tymchenko, O., Shchur, R. (2024). Data-Driven Public Budgeting: Business Management Approach and Analytics Methods Algorithmization. In: Semenov, A., Yefifanova, I., Kajanová, J. (eds) *Data-Centric Business and Applications. Lecture Notes on Data Engineering and Communications Technologies*, vol 194. Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-031-53984-8_5

13. Cati, M. (2024). The digitization process in the Italian Public Administration: future challenges. *The Future of Public Administration —*

Adapting to a Dynamic World. *IntechOpen*. <http://dx.doi.org/10.5772/intechopen.1003909>

14. Mai, W., Li, C., Chen, Y., & Mai, L. (2024). Exploring the Influence of Digital Infrastructure on Fiscal Self-Sufficiency: Empirical Evidence From 29 Provincial in China. *Sage Open*, 14(4). <https://doi.org/10.1177/21582440241284108>

15. Djayasinga, M. and Ciptawaty, U. (2023). Why Are Many Countries Bankrupt Because of Debt? *Series: Advances in Economics, Business and Management Research. Proceedings of the International Conference of Economics, Business, and Entrepreneur (ICEBE 2022)*, 444-453. https://doi.org/10.2991/978-2-38476-064-0_47

16. Scher, S., Kopeinik, S., Trügler, A., & Kowald, D. (2023). Modelling the long-term fairness dynamics of data-driven targeted help on job seekers. *Scientific Reports*, 13(1). <https://doi.org/10.1038/s41598-023-28874-9>

17. Dahdah, M. and Javed, A. (2024). Public disconnection and private expansion: Digital privatization of village-level administration in India. *Reset*, 14. <https://doi.org/10.4000/136af>

18. Zhao, Z., Dong, M., & Bian, Q. (2022). BP Neural Network Algorithm Based on Big Data for Monitoring and Early Warning of China's Public Finance. *Mathematical Problems in Engineering*, 2022, 1-9. <https://doi.org/10.1155/2022/2780122>

19. Lahkani, M., Wang, S., Urbański, M., & Egorova, M. (2020). Sustainable B2B E-Commerce and Blockchain-Based Supply Chain Finance. *Sustainability*, 12(10), 3968. <https://doi.org/10.3390/su12103968>

20. Paientko, T. (2019). Geographic Information Systems: Should They Be Used in Public Finance Reform Development? In: Ermolayev, V., Suárez-Figueroa, M., Yakovyna, V., Mayr, H., Nikitchenko, M., Spivakovsky, A. (eds) *Information and Communication Technologies in Education, Research, and Industrial Applications. ICTERI 2018. Communications in Computer and Information Science*, vol 1007. Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-030-13929-2_12

21. Iefymenko, T. (2025). Strategic determinants of change management in the national fiscal space. *Finansi Ukraïni*, 2025(1), 7-31. <https://doi.org/10.33763/finukr2025.01.007>

22. Vedi, R. and Payasi, S. (2025). Impact of Union Budget and Monetary Policy on Talent Acquisition and Retention Strategies in IT Sector: A Study of Madhya Pradesh. *International Journal for Multidisciplinary Research*, 7(3). <https://doi.org/10.36948/ijfmr.2025.v07i03.46620>

23. Omosebi, A. and Afuye, B. (2025). Fiscal Deficits and Economic Growth in Nigeria: An Empirical Analysis of Policy Implications and Macroeconomic Stability. *Zamfara Int J Of Humanit*, 4(01), 138-153. <https://doi.org/10.36349/zamijoh.2025.v04i01.014>

24. Danaher, J., Hogan, M. J., Noone, C., Kennedy, R., Behan, A., De Paor, A., Felzmann, H., Haklav, M., Khoo, S.-M., Morison, J., Murphy, M. H., O'Brolchain, N., Schafer, B., & Shankar, K. (2017). Algorithmic

governance: Developing a research agenda through the power of collective intelligence. *Big Data & Society*, 4(2). <https://doi.org/10.1177/2053951717726554>(Original work published 2017)

25. Lee, J., & Dai, Y. (2025). Artificial Intelligence and Data-Driven Technology in the Public Policy Cycle: Comparative Applications, Opportunities, and Risks. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 27(5-6), 477-493. <https://doi.org/10.1080/13876988.2025.2598371>

26. Fährndrich, J. (2023). A literature review on the impact of digitalisation on management control. *Journal of Management Control*, 34(1), 9-65. <https://doi.org/10.1007/s00187-022-00349-4>

27. Epstein, G. A. (Ed.). (2005). *Financialization and the world economy*. Edward Elgar Publishing. <https://www.e-elgar.com/shop/gbp/financialization-and-the-world-economy-9781843768746.html>

28. Javidanrad, F., Ackrill, R., Bakas, D., & Garratt, D. (2024). Theorizing the process of financialization through the paradox of profit: The credit-debt reproduction mechanism. *Journal of Post Keynesian Economics*, 47(3), 566-588. <https://doi.org/10.1080/01603477.2024.2327998>

29. Krippner, G. R. (2005). The financialization of the American economy. *Socio-Economic Review*, 3(2), 173-208. <https://doi.org/10.1093/ser/mwi008>

30. Myers, S. C. (1984). The capital structure puzzle. *The Journal of Finance*, 39(3), 575-592. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6261.1984.tb03646.x>

31. Hai Hong Trinh (2026). Corporate ESG profile, innovation investment, and cost of debt financing: Global evidence from uncertainty episodes. *Strategic Business Research*, 1, (100079). <https://doi.org/10.1016/j.sbr.2026.100079>

32. King, R. G., & Levine, R. (1993). Finance and growth: Schumpeter might be right. *The Quarterly Journal of Economics*, 108(3), 717-737. <https://doi.org/10.2307/2118406>

33. Levine, R. (2005). Finance and growth: Theory and evidence. In P. Aghion & S. N. Durlauf (Eds.), *Handbook of economic growth* (Vol. 1A, pp. 865-934). Elsevier. [https://doi.org/10.1016/S1574-0684\(05\)01012-9](https://doi.org/10.1016/S1574-0684(05)01012-9)

34. International Monetary Fund. European Dept (2025). Ukraine: Eighth Review Under the Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility. Requests for Modification of Performance Criteria. Rephasing of Access. and Financing Assurances Review-Press Release; Staff Report; and Statement by the Alternate Executive Director for Ukraine. *IMF Staff Country Reports* 2025, 156 (2025). <https://doi.org/10.5089/9798229014861.002>

35. Reuters. (2026, February 19). *IMF board to review staff-level \$8.1 billion agreement for Ukraine in coming days*. <https://www.reuters.com/world/imf-board-review-staff-level-81-bln-agreement-ukraine-coming-days-2026-02-19/>

36. European Commission. (n.d.). *Ukraine — Economy and Finance (Macro-financial assistance / ERA loan initiative)*. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_26_90

37. KSE Institute. (2026). *Ukraine Macroeconomic Handbook: Q1 2026* (PDF). Kyiv School of Economics. https://kse.ua/wp-content/uploads/2026/01/KSE-Institute_UA_Macro_Handbook_Q1_2026.pdf
38. Financial Times. (2026). *Hungary blocks €90bn EU loan to Ukraine days before war anniversary*. https://www.ft.com/content/9bb03b35-2bf5-44fb-b02e-0dbbc3b87b7f?utm_source=chatgpt.com
39. Deutsche Bundesbank. (2025). *Financial Stability Review 2025* (та супровідні матеріали/прес-пояснення). <https://www.bundesbank.de/en/publications/reports/financial-stability-reviews>
40. European Central Bank. (2025). *Financial Stability Review: November 2025* (HTML/PDF). <https://www.ecb.europa.eu/press/financial-stability-publications/fsr/html/ecb.fsr202511~263b5810d4.en.html>
41. BaFin. (2025). *Risks in BaFin's focus* (інформація про ризики/рефінансування CRE). https://www.bafin.de/EN/Aufsicht/Fokusrisiken/Fokusrisiken_2025/Druckansicht/Fokusrisiken_2025_druck_node.html
42. Reuters. (2026, February 17). *Bank «risk transfer» boom needs close monitoring, Basel Committee warns*. <https://www.reuters.com/sustainability/boards-policy-regulation/bank-risk-transfer-boom-needs-close-monitoring-basel-committee-warns-2026-02-17/>
43. Reuters. (2026, February 17). *Germany and France make proposals to simplify EU financial rules, letter shows*. <https://www.reuters.com/sustainability/boards-policy-regulation/germany-france-make-proposals-simplify-eu-financial-rules-letter-shows-2026-02-17/>
44. Rajan, R. G., & Zingales, L. (1998). Financial dependence and growth. *The American Economic Review*, 88(3), 559-586. <http://www.jstor.org/stable/116849>
45. Barbieri, G., Cerniglia, F., & Dia, E. (2023). *Financing Investment in Times of High Public Debt. 4. Italy's Public Investments: The NRRP and Beyond*, 69-84. <https://doi.org/10.11647/obp.0386.04>
46. Rietzler, K., Watt, A., Juergens, E. (2023). Germany Lacks Political Will to Finance Needed Public-Investment Boost. Chapter of: *Financing Investment in Times of High Public Debt: 2023 European Public Investment Outlook*. pp. 51-68. <https://doi.org/10.11647/obp.0386.03>
47. Rivero del Paso, L., Pattanayak, S., Uña, G., & Tourpe, H. (2023). *Digital solutions guidelines for public financial management* (IMF Technical Notes and Manuals No. 2023/007). International Monetary Fund. <https://www.imf.org/-/media/files/publications/tnm/2023/english/tnmea2023007.pdf>
48. Shkolnyk, I. and Zakharkina, L. (2022). *Fintech innovations and transparency of finance: world practices and Ukrainian realities*. <https://doi.org/10.14254/978-83-966582-0-3/2022>
49. Radynskyy, S., Ratynskiy, V., Diachenko, N., Diachenko, V., Krupka, A., Lobodina, Z., ... & Bendiuh, V. (2024). Improving the financing mechanism for the development of local communities based on the use of digital technologies. *Eastern-European Journal of Enterprise Technologies*, 2(13 (128)), 35-46. <https://doi.org/10.15587/1729-4061.2024.300908>

50. Phaup, M. (2022). Federal budget process reform: An economics perspective, with imperfect, «Human» decision-makers. *Public Budgeting & Finance*, 42(3), 114-130. <https://doi.org/10.1111/pbaf.12327>
51. Smith, H. (2025). Broadening the Scope: The Importance of Cross-Regional and Governance Analysis for Understanding Fiscal Rules. *Public Budgeting & Finance*, 45(1), 130-137. <https://doi.org/10.1111/pbaf.12392>
52. Eze, C., Igwama, G., Nwankwo, E., & Emeihe, E. (2024). The role of big data in transforming financial management in U.S. healthcare: A conceptual framework. *Finance & Accounting Research Journal*, 6(11), 2093-2107. <https://doi.org/10.51594/farj.v6i11.1698>
53. Thesari, S., Trojan, F., & Batistus, D. (2019). A decision model for municipal resources management. *Management Decision*, 57(11), 3015-3034. <https://doi.org/10.1108/md-05-2017-0500>
54. Eyinade, W., Amini-Philips, A., & Ibrahim, A. (2020). Framework for Applying Artificial Intelligence to Construction Cost Prediction and Risk Mitigation. *International Journal of Multidisciplinary Research and Growth Evaluation*, 1(2), 202-210. <https://doi.org/10.54660/IJFMR.2020.1.2.93-101>
55. Bulavynets, O., Shashkevych, O., Gerchakivskiy, S., Gavkalova, N., & Atamas, O. (2026). Digital Transformation of the Public Finance System: Challenges, Inclusivity, and Prospects for Sustainable Development. *ITEGAM-JETIA*, 12(57), 1170-1180. <https://doi.org/10.5935/jetia.v12i57.3312>
56. De Renzio, P., Robins, D., Torbert, S., Baños-Rovira, J., Montolio, D., Pallarols Llinàs, E., Rodríguez Bolívar, M. P., & Herrero Sánchez, C. (2025). *Budget transparency* (European Public Mosaic, Issue 27). Escola d'Administració Pública de Catalunya. <https://doi.org/10.58992/epum.2025.27>
57. Rodríguez Bolívar, M. P. (2025). *From oversight to engagement: The transformative role of emerging technologies in promoting budgetary transparency within democratic governance systems*. European Public Mosaic, Issue 27. <https://doi.org/10.58992/epum.2025.27>
58. Sharma, S., Sharma, M., & Dhingra, D. (2024). Cluster-based Systematic Literature Review: Understanding FinTech Adoption and Challenges. *Abhigyan*, 42(3), 206-227. <https://doi.org/10.1177/09702385241256010>
59. 1. Paterson J, Miller T, Lyons H. Demystifying Consumer-Facing Fintech: Accountability for Automated Advice Tools. In: Bednarz Z, Zalnieriute M, eds. *Money, Power, and AI: Automated Banks and Automated States*. Cambridge University Press; 2023:29-50. <https://doi.org/10.1017/9781009334297.005>
60. Prizzon, A. (2025). Financing development at a crossroads: What's at stake and what reforms are needed? A Development Policy Review Symposium. *Development Policy Review*, 43(3). <https://doi.org/10.1111/dpr.70009>
61. Gabor, D., & Sylla, N. S. (2023, January 4). Dreams of green hydrogen. *Boston Review*. <https://www.bostonreview.net/articles/dreams-of-green-hydrogen/>

62. Huang, R. (2025). Internal Control and Risk Management in Accounting Information System. *International Journal of Information Systems in the Service Sector*, 16(1), 1-17. <https://doi.org/10.4018/ijisss.392475>
63. Heald, D. and Hodges, R. (2020). The accounting, budgeting and fiscal impact of COVID-19 on the United Kingdom. *Journal of Public Budgeting Accounting & Financial Management*, 32(5), 785-795. <https://doi.org/10.1108/jpbafm-07-2020-0121>
64. Kurylo, B. (2025). From Dollarization to Bitcoinization: El Salvador's Monetary Experiment. *Latin American Policy*, 16(2). <https://doi.org/10.1111/lamp.70011>
65. Hughes-Cromwick, E. and Coronado, J. (2019). The Value of US Government Data to US Business Decisions. *Journal of Economic Perspectives*, 33(1), 131-146. <https://doi.org/10.1257/jep.33.1.131>
66. Sanghani, N. and MacDonald, M. (2024). The Future of Public Money: From Fiscal Fantasy to Reality. *Public Finance and Management*, 23(4), 183-200. <https://doi.org/10.1177/15239721241300572>
67. Khan, H., Malik, M., Alomari, M., Khan, S., Al-Maadid, A., Hassan, M., ... & Khan, K. (2022). Transforming the Capabilities of Artificial Intelligence in GCC Financial Sector: A Systematic Literature Review. *Wireless Communications and Mobile Computing*, 2022(1). <https://doi.org/10.1155/2022/8725767>
68. Nkwinka, E. and Akinola, S. (2023). The importance of financial management in small and medium-sized enterprises (SMEs): an analysis of challenges and best practices. *Technology Audit and Production Reserves*, 5(4(73)), 12-20. <https://doi.org/10.15587/2706-5448.2023.285749>
69. Allen, R., Hurcan, Y., & Queyranne, M. (2016). The Evolving Functions and Organization of Finance Ministries. *Public Budgeting & Finance*, 36(4), 3-25. <https://doi.org/10.1111/pbaf.12141>
70. Rückert, D., Veugelers, R., Virginie, A., & Weiss, C. (2021). 10. COVID-19 and the Corporate Digital Divide. Chapter of: *The Great Reset: 2021 European Public Investment Outlook*. 157-172. <https://doi.org/10.11647/obp.0280.10>
71. Kumari, A., Ghosh, M., & Singh, M. (2025). Deep Dive Into Sustainable Development Goals Through the Lens of Triple Bottom Line: Past, Present, and Future. *Canadian Journal of Administrative Sciences / Revue Canadienne Des Sciences De L Administration*, 42(3), 352-376. <https://doi.org/10.1002/cjas.70004>
72. Green, J. and Lavery, S. (2017). After neoliberalisation? Monetary indiscipline, crisis and the state. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 43(1), 79-94. <https://doi.org/10.1111/tran.12204>
73. Sangani, K. (2024). *Pass-Through in Levels and the Incidence of Commodity Shocks* (Working paper, Stanford University). https://kunalasangani.com/files/complete_passthrough_v20241019.pdf

РОЗДІЛ 6

МУЛЬТИРІВНЕВЕ МАКРОФІНАНСОВЕ БЮДЖЕТУВАННЯ ТА УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ: ІНСТИТУЦІЙНИЙ ДИЗАЙН, СИСТЕМИ ВИРІВНЮВАННЯ І КРИЗОВА АДАПТИВНІСТЬ

6.1. Канали трансмісії макрофінансових шоків та кризовий менеджмент у мультирівневій бюджетній архітектурі

Трансформація бюджетних систем у напрямі децентралізації об'єктивно посилює значення механізмів міжрівневої координації, оскільки макрофінансові шоки передаються не лише через загальнонаціональні фінансові агрегати, а й через систему міжбюджетних відносин, структуру доходних джерел та інституційні обмеження субнаціонального рівня. Фінансові відносини на макрорівні формуються як результат взаємодії інтересів суспільства, його представницької влади та інституційних бюджетних одиниць, що діють від імені публічного сектору. У межах децентралізованої бюджетної системи такі відносини набувають додаткової складності, оскільки рух фінансових ресурсів і зобов'язань здійснюється між кількома рівнями влади, кожен з яких має власну компетенцію, джерела доходів та сферу видаткової відповідальності. Відповідно, макрофінансові шоки — як наслідок економічних спадів, інфляційних хвиль, боргової нестабільності чи зовнішніх криз — передаються через систему міжбюджетних зв'язків, модифікуючи стан бюджетних агрегатів і впливаючи на інституційний баланс усієї системи.

У контексті сучасних підходів до бюджетування, які розглядають його як інженерію впливів на показники публічних фондів у межах формальних інституційних правил, канали трансмісії макрофінансових шоків слід аналізувати не лише як бухгалтерський процес перерозподілу доходів і видатків, а як результат взаємодії автономії суб'єктів бюджетування та фінансових обмежень (табл. 6.1).

Таблиця 6.1

КАНАЛИ ТРАНСМІСІЇ МАКРОФІНАНСОВИХ ШОКІВ ТА ЇХ ВПЛИВ НА
СТІЙКІСТЬ МУЛЬТИРІВНЕВОЇ БЮДЖЕТНОЇ СИСТЕМИ

Канал трансмисії	Джерело ризик	Центральний рівень (загальнодержав ний)	Субнаціональ ний рівень (регіони, громади)	Вплив на стійкість системи
Дохідний канал	Спад ВВП, зменшення податкової базы, інфля- ційні пере- коси	↓ надходжень від загальноде- ржавних подат- ків; зростання дефіциту; пот- реба в корекції видатків	↓ власних доходів; ↑ трансфертна залежність; скорочення інвестицій- них програм	Зниження фі- нансової ав- тономії; по- силення вертикально- го фіскально- го дисбалан- су
Трансфер- тний канал	Нестабіль- ність систе- ми міжбю- джетного вирівню- вання; пере- гляд формул розподілу	↑ навантаження на держбю- джет; потреба у додаткових стабілізаційних трансфертах	Невизначе- ність ресурс- ної бази; за- лежність від центральної під- тримки	Ризик «м'яких бю- джетних об- межень»; по- слаблення стимулів до фіскальної дисципліни
Борговий канал	Накопичен- ня дефіци- тів; обмеже- ний доступ до ринків капіталу	↑ державного боргу; поси- лення вартості обслуговуван- ня; загроза су- веренній стій- кості	Обмеження запозичень; ризик фінан- сової не- спроможнос- ті окремих територій	Передача бо- рових ризи- ків між рів- нями; можливість системної кризи
Інститу- ційний ка- нал	Асиметрія повнова- жень і ресу- рсів; слабка координація	Потреба в централізації ресурсів; пере- гляд фіскальних правил	Невідповід- ність між де- легованими повноважен- нями та до- ходами	Фрагментація фіскальної політики; зниження пе- редбачуванос- ті бюджет- них агрегатів
Поведінко- вий канал	Процикліч- на бюджет- на політика; політичні стимули до перевитрат	↑ видатків у пе- ріод зростання без формування резервів	Нарощуван- ня зо- бов'язань без довгостроко- вого забезпе- чення	Підвищення циклічності системи; зме- ншення адап- тивності до шоків

Джерело: складено автором

Першим і базовим каналом є чутливість дохідної бази до макроекономічної кон'юнктури. Децентралізація видатків без пропорційної передачі стабільних доходних джерел формує вертикальний фіскальний дисбаланс, що збільшує залежність субнаціональних бюджетів від міжбюджетних трансфертів та підвищує загальну вразливість сектору державного управління [1]. За умов економічного спаду це означає, що скорочення податкової бази на національному рівні через механізм трансфертів чи спільних податків транслюється на регіони, обмежуючи їхню спроможність виконувати делеговані функції. Таким чином, дохідний канал опосередковує вплив макроекономічної волатильності на фінансову автономію територій. Більш того, дослідження співвідношення децентралізації доходів і видатків показують, що розширення видаткових повноважень без адекватних власних доходів погіршує загальні фіскальні показники та посилює вразливість до дефіциту. Саме тому вертикальний фіскальний дисбаланс, пересомислений у сучасних дослідженнях [2], слід розглядати не лише як розрив між доходами і видатками, а як структурний ризик, що визначає масштаб передачі макрофінансових потрясінь між рівнями влади.

Другим каналом виступає трансфертно-вирівнювальний механізм. Системи фіскального вирівнювання, залежно від їхнього дизайну, можуть або згладжувати регіональні асиметрії, або створювати стимули до надмірної залежності від центру. Як засвідчує аналіз моделей вирівнювання в країнах ОЕСР, різна комбінація дохідних і видаткових критеріїв впливає на масштаби післятрансфертної регіональної дисперсії [3]. У періоди макрофінансової нестабільності трансферти можуть виконувати стабілізаційну функцію, однак за відсутності чітких інституційних обмежень вони здатні посилювати феномен «м'яких бюджетних обмежень», про що застерігає теорія фіскального фeдералізму.

Третім каналом є борговий, який формується через правила запозичень субнаціональних органів влади та механізми їхнього контролю. Дослідження, присвячені попередженню фіскальних криз у децентралізованих системах, показують, що слабкий контроль за дефіцитами на нижчих рівнях влади підвищує імовірність системної нестабільності [3]. Водночас наявність інституційних стримувань, зокрема бюджетних правил і процедур моніторингу, зменшує ризики акумулювання боргового навантаження. У логіці макробюджетування це означає, що стан боргу як бюджетного агрегату є не лише наслідком економічної кон'юнктури, а й ре-

зультатом балансу інтересів суб'єктів бюджетування у межах фіскальних лімітів.

Четвертий канал — інституційний — пов'язаний із характером розподілу повноважень та реальною автономією органів місцевого самоврядування. Формальна децентралізація без відповідної ресурсної бази або процедур підзвітності трансформує бюджетну систему у середовище перманентного перерозподілу ризиків між рівнями влади, що знижує передбачуваність фіскальних показників. Зокрема, як зазначено у науковій доповіді НАН України [4], адміністративно-фінансова децентралізація, є складним і апіорі неоднозначним процесом, який супроводжується як потенційними вигодами, так і системними ризиками. Теоретичні підходи до оцінки децентралізації сформували дві групи гіпотез. Перша [5-7] виходить із припущення про позитивний вплив фіскальної автономії на економічну ефективність, конкуренцію юрисдикцій та стимулювання економічного розвитку. Друга, представлена зокрема працями [8], акцентує на ризиках посилення територіальної диференціації, ускладнення макроекономічного управління, зниження ефективності публічних послуг і зростання корупційних проявів, зокрема, фіскальна децентралізація може призвести до, викривлення політичного вибору та збільшення марнотратства державних коштів, зниження ефективності та збільшення витрат, бути перешкодою перерозподільчій ролі центрального уряду, в разі відсутності достатніх ресурсів для скорочення горизонтальних і вертикальних фіскальних дисбалансів між регіонами країни.

Емпіричні дослідження демонструють неоднорідність результатів: у Швейцарії посилення субнаціональної автономії сприяло економічному зростанню, тоді як у Китаї первинні етапи децентралізації супроводжувалися дестимулюючими ефектами та асиметріями. Світовий досвід також засвідчує, що децентралізація впливає на макрофінансову стабільність та систему міжбюджетного вирівнювання. Після фінансової кризи 2008-2009 рр. у країнах ЄС спостерігалися тенденції до рецентралізації бюджетних ресурсів як механізму подолання дисбалансів [4]. Водночас унітарні країни з високим рівнем податкової автономії (Франція, Польща, Скандинавські держави) використовують формульні механізми вирівнювання, що поєднують критерії податкоспроможності, демографічні характеристики та нормативну оцінку витрат на суспільні послуги. Таким чином, ризики адміністративно-фінансової децентралізації мають комплексний характер і залежать від моделі міжбюджетних відносин, рівня фінансової автономії, наявності жорстких бюджетних обмежень та інституційної спроможності органів місцевого самоврядування.

Світовий огляд підходів до вимірювання децентралізації підкреслює необхідність врахування не лише частки доходів і видатків, а й показників самоуправління та спільного врядування (табл. 6.2).

Таблиця 6.2

**КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ВИМІРЮВАННЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ
В МУЛЬТИРІВНЕВІЙ БЮДЖЕТНІЙ СИСТЕМІ**

Концептуальний підхід	Теоретична логіка	Одиниця вимірювання	Основні індикатори	Значення для оцінки мультирівневої бюджетної системи
<i>Фіскально-частковий (класичний кількісний підхід) [9]</i>	Децентралізація визначається часткою субнаціональних доходів і видатків у зведених публічних фінансах	Частка субнаціональних видатків (%); частка власних доходів; борг	• Частка видатків субнаціонального рівня у ВВП • Частка власних доходів у загальних доходах • Співвідношення трансфертів і власних джерел • Показники субнаціонального боргу	Дозволяє оцінити фіскальну вагу субнаціонального рівня, але не повну автономію
<i>Багатовимірний інституційний (RAI-підхід) [10]</i>	Децентралізація — це розподіл «self-rule» і «shared rule» між рівнями влади	Система бального кодування (0-4; 0-3 тощо)	Self-rule: інституційна автономія, політичні повноваження, фіскальна автономія, автономія запозичень, представництво Shared rule: законодавчий вплив, виконавчий контроль, фіскальний контроль, вплив на конституційні зміни	Дає змогу оцінити баланс повноважень і участь регіонів у загальнодержавному управлінні

Концептуальний підхід	Теоретична логіка	Одиниця вимірювання	Основні індикатори	Значення для оцінки мультирівневої бюджетної системи
<i>Devometrics (динамічна модель децентралізації) [11, 12]</i>	Децентралізація є процесом, що змінюється в часі; важлива не лише структура, а й динаміка	7-бальна шкала по 22 політичних напрямках і 5 фінансових категоріях	- Секторальні повноваження - Фінансова автономія (а не лише обсяг ресурсів) - Динаміка змін у повноваженнях	Дає можливість оцінити секторальну асиметрію та поступові зміни у мультирівневому управлінні
<i>Інтегрований підхід (кількісно-якісна модель) [10]</i>	Поєднання фінансових, адміністративних і політичних індикаторів забезпечує найбільш повну картину	Комбіновані індекси (RAI + фінансові дані + якісні оцінки)	- Часткові індекси фінансової автономії - Індекси адміністративної автономії - Показники вертикальної координації	Оптимальний підхід для оцінки стійкості мультирівневої бюджетної системи

Джерело: складено автором

П'ятий канал — поведінковий — проявляється через стимули учасників бюджетного процесу. Теорія суспільного вибору і сучасні дослідження фінансової стійкості локальних бюджетів вказують на залежність фінансових результатів від рішень управлінців у межах наданої автономії. [13]. За умов сприятливої кон'юнктури можливе нарощування зобов'язань та витрат без достатніх резервів, що у фазі спаду призводить до проциклічної корекції витрат. У цьому сенсі канали трансмісії поєднують економічну та поведінкову компоненти, оскільки інституційні обмеження слугують рамками для прийняття рішень.

Окремої уваги потребує проблема вертикального фінансового розриву/дисбалансу (Vertical Fiscal Imbalance, VFI), не просто як зміни аналітичних підходів, а структурну трансформацію самої ролі VFI — від статичного показника «дисбалансу» до динамічного параметра адаптивного управління стійкістю в мультирівневій бюджетній системі. (рис. 6.1.).

Критичний перегляд цього поняття у сучасній літературі доцільно починати з уточнення термінології та меж застосування категорії в аналізі мультирівневої бюджетної системи. Як показує огляд підходів, VFI часто ототожнюють із «вертикальним фіскальним розривом» (Vertical Fiscal Gap, VFG) або з бухгалтерською різницею між доходами та видатками рівнів влади, що ускладнює порівнянність емпіричних результатів і провокує неоднозначні політичні висновки [2]. У цьому сенсі розширення концепту VFI полягає у поверненні до його базового змісту як інституційно зумовленої невідповідності між закріпленими видатковими повноваженнями та реальними (а не номінальними) доходними можливостями субнаціонального рівня, включно з його спроможністю генерувати власні доходи й нести відповідальність за рішення.

Другий критичний вузол — редукція VFI до надійних метричних індикаторів, які фактично фіксують не дисбаланс як економічну проблему, а архітектуру міжбюджетних потоків у конкретній країні. У макроемпіричних дослідженнях VFI нерідко вимірюють через співвідношення субнаціональних «власних» доходів і видатків (або через частку трансфертного фінансування видатків), що корисно як описовий зріз, але слабо відображає нормативне питання: чи є існуючий розподіл доходів і видатків «оптимальним» з позицій ефективності, підзвітності та стійкості.

Емпірична література з «вертикального розриву» також фіксує, що ситуація, коли децентралізація видатків випереджає децентралізацію доходів, статистично асоціюється з погіршенням загальної фіскальної позиції (зростанням дефіциту), особливо в контексті регіональних диспропорцій [1]. Однак навіть такі результати потребують інституційного «прочитання»: одна і та сама величина VFI може бути ознакою як раціонального податкового поділу праці (центр ефективніше адмініструє бази), так і симптомом «м'яких бюджетних обмежень» і розмитої відповідальності на місцях.

Третій напрям критики стосується того, що VFI у публічних дискусіях часто трактується як автономна причина фіскальних проблем, тоді як у багаторівневих системах він функціонує радше як провідник (transmission mechanism) ризиків, чутливий до якості інститутів, боргових обмежень, трансфертного дизайну та антикорупційних запобіжників. З позицій кризового менеджменту важливо, що ймовірність фіскальної кризи під впливом децентралізації істотно модифікується: (а) наявністю контролю центру щодо місцевих балансів і запозичень; (б) субнаціональними фіскальними правилами та адміністративними обмеженнями; (в) трансфертами як інструментом міжрегіонального страхування, які водночас

можуть продукувати моральний ризик [14]. Це означає, що VFI не можна трактувати поза контекстом інституцій.

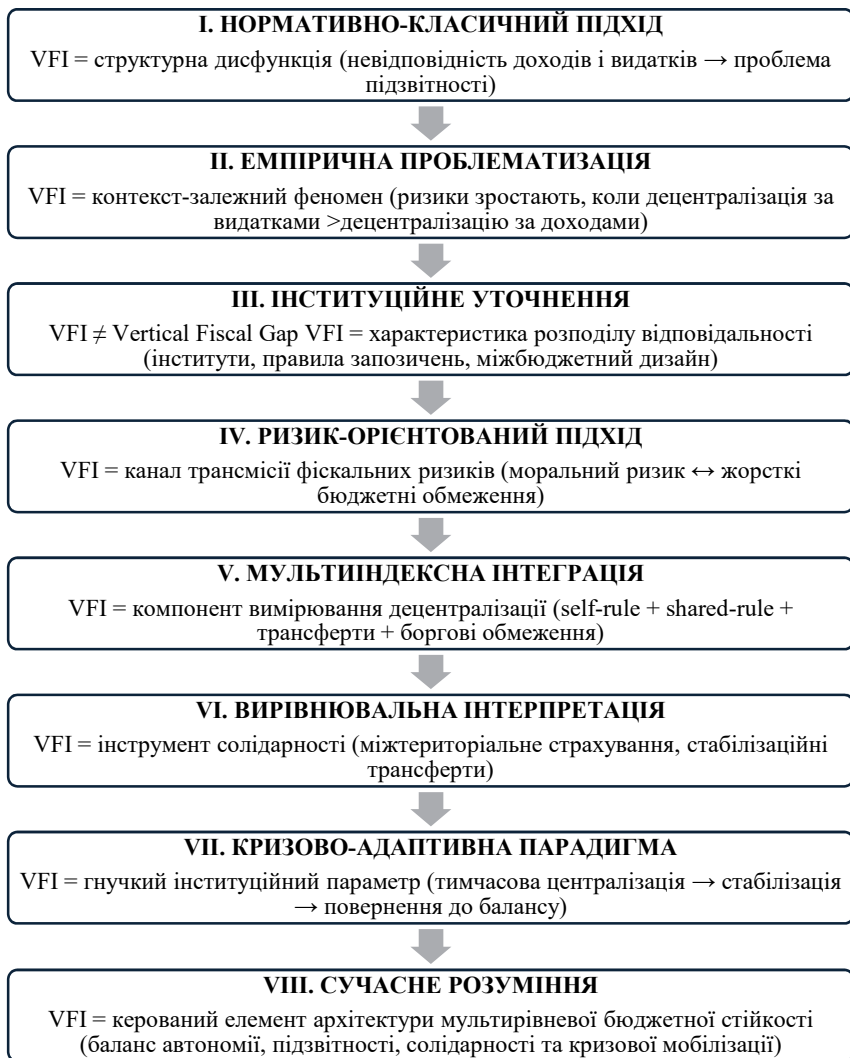


Рис. 6.1. Концептуальна траєкторія вертикального фіскального дисбалансу: інституційна переоцінка «від проблеми до керованого стабілізаційного механізму»

Джерело: складено автором

Четвертий вимір критичного перегляду — відокремлення VFI від якості вимірювання децентралізації загалом. Узагальнення підходів до вимірювання децентралізації показує обмеженість виключно фінансових показників та необхідність комбінування кількісних і якісних метрик (зокрема індикаторів «self-rule/shared rule»), оскільки однакова частка субнаціональних видатків у загальних видатках може відповідати принципово різним режимам автономії, відповідальності й спільного ухвалення рішень [10]. Звідси випливає методологічна вимога: індикатори VFI мають інтерпретуватися не як «остаточна діагностика», а як частина ширшого індексного профілю, що відображає (1) податкову автономію, (2) видаткову дискрецію, (3) дизайн трансфертів та (4) боргові/правові обмеження.

П'ятий, найбільш прикладний для нашої логіки, аспект — переосмислення VFI через призму *фінансового вирівнювання та кризової стійкості*. У нормативному сенсі частина «вертикального розриву» може бути не дисфункцією, а інструментом солідарності та страхування територій, якщо вона «закрита» добре спроектованими механізмами вирівнювання, що коригують відмінності у фінансній спроможності та видаткових потребах [3]. Водночас і дизайн, і ефекти вирівнювання неоднозначні: системи вирівнювання відрізняються за модальностями (вирівнювання доходів; доходів і витрат; «gap-filling»), а масштаб «витратного компонента» може по-різному впливати на міжтериторіальні диспропорції та стимули субнаціональних урядів. У такій рамці VFI слід тлумачити як керований інституційний параметр: він має бути достатнім для стабілізації й забезпечення мінімальних стандартів послуг, але недостатнім, щоб формувати стійку трансфертну залежність і м'які бюджетні обмеження.

У підсумку, концепт критичного перегляду VFI для мультирівневої бюджетної системи можна сформулювати як перехід від «бухгалтерського» до *інституційно-стійкісного* розуміння. По-перше, VFI доцільно відмежовувати від VFG: розрив як фінансова різниця є емпіричним фактом, тоді як дисбаланс — це оцінка того, чи відповідає розподіл повноважень принципам ефективності, підзвітності та стійкості. По-друге, VFI має аналізуватися у зв'язці з інструментами попередження криз: фінансові правила, адміністративні обмеження, контроль запозичень та трансферти як ризик-шеринг. По-третє, VFI слід «вбудовувати» у комплексну систему вимірювання децентралізації, яка розрізняє формальні повноваження, фактичну автономію, якість інститутів та координаційні механізми між рівнями влади. По-четверте, у кризових

умовах (зокрема під час війни та післявоєнного відновлення) VFI потребує трактування як параметра адаптивної архітектури: тимчасове посилення вертикального перерозподілу може бути виправданим для підтримання безперервності послуг і макрофіскальної керованості, але має супроводжуватися правилами виходу з надзвичайного стану та відновленням стимулів до нарощення власної дохідної бази субнаціонального рівня.

А отже, критичний перегляд цього поняття наголошує, що сама по собі невідповідність між видатковими повноваженнями і власними доходами не завжди є ознакою дисфункції, якщо вона компенсується системою трансфертів і правил. Проте в умовах макрофінансових шоків саме структура такого розриву визначає швидкість та масштаб передачі дестабілізації між рівнями влади.

Не менш важливою є роль трансфертної політики як механізму горизонтальної солідарності та вертикальної стабілізації. Дослідження підтверджують, що трансферти можуть виконувати як компенсаторну, так і стимулюючу функцію, проте їх дизайн має уникати формування «липкого паперу» — ситуації, коли додаткові надходження спричиняють непродуктивне зростання видатків [15]. Для українських умов це означає необхідність інтеграції формульних підходів із критеріями оцінювання ефективності використання коштів, зокрема в контексті післявоєнного відновлення інфраструктури та соціальних програм.

Запропонована схема трансформації системи фінансового вирівнювання (рис. 6.2.) відображає еволюційну логіку переходу від статичної компенсаторної моделі до адаптивної, ризик-орієнтованої системи, інтегрованої в архітектуру кризового менеджменту багаторівневої бюджетної системи. У докризовому стані механізми вирівнювання традиційно ґрунтуються на формульних індикаторах податкоспроможності та частковому врахуванні видаткових потреб, що забезпечує базову горизонтальну справедливість, але не гарантує гнучкої реакції на різкі асиметричні шоки. В умовах війни така модель виявляє структурну інерційність: формули, розраховані на відносну стабільність дохідної бази та прогнозованість демографічної структури, не відображають швидких змін, пов'язаних із релокацією населення, руйнуванням інфраструктури та зміною економічного профілю територій.

Модель післякризового відновлення (система вирівнювання як механізм розвитку, а не лише компенсації) 1. Розширення концепції Перехід від компенсаційного до інвестиційно-стимулюючого вирівнювання; Інтеграція екологічних та інфраструктурних функцій (досвід Німеччини; Врахування екологічних і демографічних трансформацій). 2. Баланс стимулів Збереження податкової мотивації громад [16]. Зменшення «ефекту липкого паперу». Прозорість горизонтальних механізмів. 3. Кінцевий результат трансформації Зниження асиметрії доступу до послуг. Підвищення стійкості локальних бюджетів. Інституціоналізація кризового менеджменту як постійної функції системи фінансового вирівнювання.
Трансформаційна фаза (адаптивна реконфігурація системи вирівнювання) 1. Перехід від статичної до динамічної формули Включення індикаторів кризової інтенсивності (втрата доходів, демографічні шоки). Використання багаторівневих індикаторів податкоспроможності та видаткових потреб [17] Диференціація за типами територій (міські, сільські, прифронтові). 2. Інституційна модернізація Створення стабілізаційних та резервних фондів вирівнювання. Тимчасова централізація ресурсів із подальшою рецентралізацією повноважень. Запровадження міжфазового механізму «антикризового коефіцієнта». 3. Інтеграція фінансової стійкості Оцінювання боргової та ліквідної спроможності громад [18] Узгодження вирівнювання з принципом довгострокової фінансової стійкості. Запобігання надмірному дефіцитному фінансуванню.
Фаза кризового шоку (війна, пандемія, фіскальна турбулентність) 1. Структурні виклики Асинхронність економічної динаміки регіонів. Різке падіння власних доходів громад. Зростання видаткових потреб (соціальний захист, відновлення інфраструктури) 2. Виявлені слабкі місця моделі Недостатня чутливість формул до різких змін податкової бази. Низький рівень вбудованої стабілізації. Обмежена координатія між вирівнюванням і макрофіскальним управлінням.
Базова (докризова) модель вирівнювання (традиційна система горизонтально-вертикального балансу) 1. Інституційна основа Конституційне закріплення принципу вирівнювання/ Домінування формульних механізмів (податкоспроможність на душу населення). Переважання горизонтального вирівнювання (Німеччина) або вертикального (Канада, Австралія) [16] 2. Методологічна логіка Вирівнювання за фіскальною спроможністю (fiscal capacity equalization). Часткове або обмежене врахування видаткових потреб (cost/needs equalization). Обмежена адаптивність до циклічних та асиметричних шоків. 3. Ризики Проциклічність (тиск на центральний бюджет у фазі спаду) . Моральний ризик та «пастка дотаційності» . Неповне скорочення регіональних диспропорцій [19]

Рис. 6.2. Трансформація системи фінансового вирівнювання в потребах кризового менеджменту локальних урядів

Джерело: складено автором

Фаза кризового шоку в схемі відображає момент латентних дисбалансів, коли асиметрія фінансового потенціалу територій різко посилюється. Саме в цій точці традиційна система вирівнювання стикається з подвійним навантаженням: з одного боку, зменшується сукупний ресурс перерозподілу, з іншого — зростають видаткові потреби найбільш уражених територій. Така ситуація формує ризики проциклічності та надмірної залежності окремих громад від трансфертної підтримки. Тому криза виступає каталізатором інституційних змін, що переорієнтують систему з механічного розподілу ресурсів на управління фінансовими ризиками.

Трансформаційна фаза передбачає впровадження динамічних елементів у формули вирівнювання, зокрема використання змінних, що відображають інтенсивність кризового впливу, демографічні втрати та інфраструктурні руйнування. Інституційно це супроводжується створенням стабілізаційних фондів, впровадженням антикризових коефіцієнтів коригування та інтеграцією показників бюджетної стійкості в алгоритми міжбюджетного перерозподілу. Таким чином, вирівнювання перестає бути лише інструментом горизонтальної компенсації і трансформується у складову системи макро- і мезофінансової стабілізації.

У післякризовій фазі відновлення система фінансового вирівнювання набуває інвестиційно-стимулюючої функції. Йдеться не тільки про відшкодування втрат, а й про формування умов для конвергенції розвитку територій, зниження структурної асиметрії та підвищення довгострокової фінансової резильєнтності громад. У цьому контексті запропонована схема демонструє діалектичний характер процесу: криза водночас руйнує інституційну рівновагу і створює передумови для її якісного оновлення. Саме така логіка трансформації відповідає потребам якісного бюджетування в умовах війни та повоєнного відновлення України, де система вирівнювання має виконувати не лише компенсаторну, а й стабілізаційно-розвиткову функцію в межах мультирівневої бюджетної архітектури.

Особливого значення в кризових умовах набувають механізми міжурядових відносин (IGR), які забезпечують інституційну «зв'язність» системи. Досвід Великої Британії засвідчив, що системи, зорієнтовані на концентрацію влади, стикаються з труднощами адаптації до багаторівневого управління в ситуації багатовимірної кризи [20]. Натомість інтегративні моделі локального врядування із залученням центральних, місцевих та недержавних акторів продемонстрували вищу результативність у фазі реагування та відновлення. Для України, де відбудова потребує координації державних ресурсів, міжнародної допомоги та приватно-

го сектору, розвиток кооперативних інституційних механізмів є не лише теоретично доцільним, а й практично необхідним. У цьому контексті бюджетна та казначейська системи виконують роль інтеграційної інфраструктури, яка синхронізує фінансові рішення та забезпечує контроль за їх реалізацією.

Фінансова нестабільність змінює баланс повноважень між рівнями влади та ініціює процеси тимчасової централізації ресурсів. Дослідження показують, що в умовах бюджетного стресу центральний уряд посилює контроль за борговою політикою та бюджетним балансом субнаціонального рівня з метою запобігання системним кризам [14]. Водночас надмірна централізація може породжувати моральний ризик та знижувати стимули до фіскальної дисципліни на місцях. Концепція «точки перелому» у доходній децентралізації підтверджує, що перевищення певного критичного порогу може підвищувати імовірність фіскальної нестабільності [21]. Воєнний досвід України, який включав перерозподіл податкових надходжень і зниження трансфертної залежності окремих бюджетів, засвідчив, що тимчасова централізація може виступати інструментом стабілізації макрофінансової системи за умов глибокого шоку [22; 23].

Міжбюджетні трансфери виконують роль ключових стабілізаторів у багаторівневій бюджетній системі, поєднуючи вертикальні, горизонтальні та компенсаційні механізми. Дослідження польських муніципалітетів свідчить про подвійний ефект трансфертів: вони можуть знижувати боргове навантаження, але водночас створювати ефект «липкого паперу», коли зростання трансфертів спричиняє непропорційне збільшення видатків [15; 24]. Для України це означає необхідність збалансування оперативної підтримки громад із довгостроковими стимулами до фіскальної відповідальності, особливо в умовах масштабного залучення міжнародної допомоги.

Отже, амбівалентність впливу міжбюджетних трансфертів на поведінку субнаціональних бюджетів актуалізує проблему не лише їх обсягу чи структури, а передусім — їх місця в загальній конфігурації міжрівневих фінансових відносин. Якщо трансфертні механізми розглядати ізолювано, вони або інтерпретуються як інструменти стабілізації, або як чинники розмивання стимулів до нарощення власної доходної бази. Проте в логіці мультирівневої бюджетної системи трансфери є лише одним з елементів складнішої інституційної матриці, де поєднуються доходна автономія, правила запозичень, механізми вирівнювання, процедурні обмеження та режими кризової координації. Саме тому оцінка їх впливу на стійкість не може обмежуватися аналізом «ефекту липкого паперу» чи боргово-

го навантаження, а потребує інтегрованого підходу, який дозволяє виміряти збалансованість всієї системи розподілу повноважень і ресурсів. Такий перехід від часткової до системної оцінки є принципово важливим для України, де трансфертна підтримка у воєнний період поєднується із високою асиметрією регіональних втрат і суттєвими обсягами зовнішнього фінансування.

У цьому контексті логічним продовженням аналізу виступає формалізація компромісу між автономією суб'єктів та вимогами фіскальної стійкості через побудову інтегральної моделі вимірювання децентралізації. Саме така модель дозволяє перевести дискусію про роль трансфертів із площини окремих інструментів у площину системної архітектури бюджетування, де оцінюється не стільки рівень фінансування, скільки структурна здатність мультирівневої системи підтримувати керовані дефіцити, обмежений борг, стабільність виконання видатків та адаптивність до шоків без вимушених рецентралізацій. Відтак запропонований нами *інтегральний індекс децентралізації* (Додаток В) виступає аналітичною рамкою, що поєднує фіскальні часткові показники, інституційні виміри автономії та координації, а також динаміку де/централізації. Його застосування дозволяє концептуалізувати оптимальну конфігурацію фіскальної та політичної децентралізації як таку, що забезпечує стійкість мультирівневої бюджетної системи в умовах воєнних і післявоєнних трансформацій (рис 6.3.).

У цьому сенсі інституційний дизайн багаторівневого врядування виступає не лише статичною організаційною характеристикою, а динамічним фактором, що визначає швидкість мобілізації ресурсів, гнучкість прийняття рішень та здатність системи до узгодженого антикризового реагування. Саме тому оцінювання стійкості мультирівневої бюджетної системи має враховувати не лише формальні розмежування компетенцій, але й фактичну спроможність рівнів влади до координації, делегування та відновлення балансу повноважень у період післякризової нормалізації.

Архітектура багаторівневих систем врядування фундаментально визначає характер реагування держави на фіскальні кризи та надзвичайні ситуації, оскільки саме вона формує конфігурацію розподілу повноважень, фінансових потоків, механізмів підзвітності та процедур координації між рівнями влади. У сучасному науковому дискурсі підкреслюється, що ефективний кризовий менеджмент неможливо пояснити виключно формально-правовими параметрами; він потребує комплексного аналізу інституційних конструкцій та реальної динаміки взаємодії органів влади у фазах нестабільності [25].

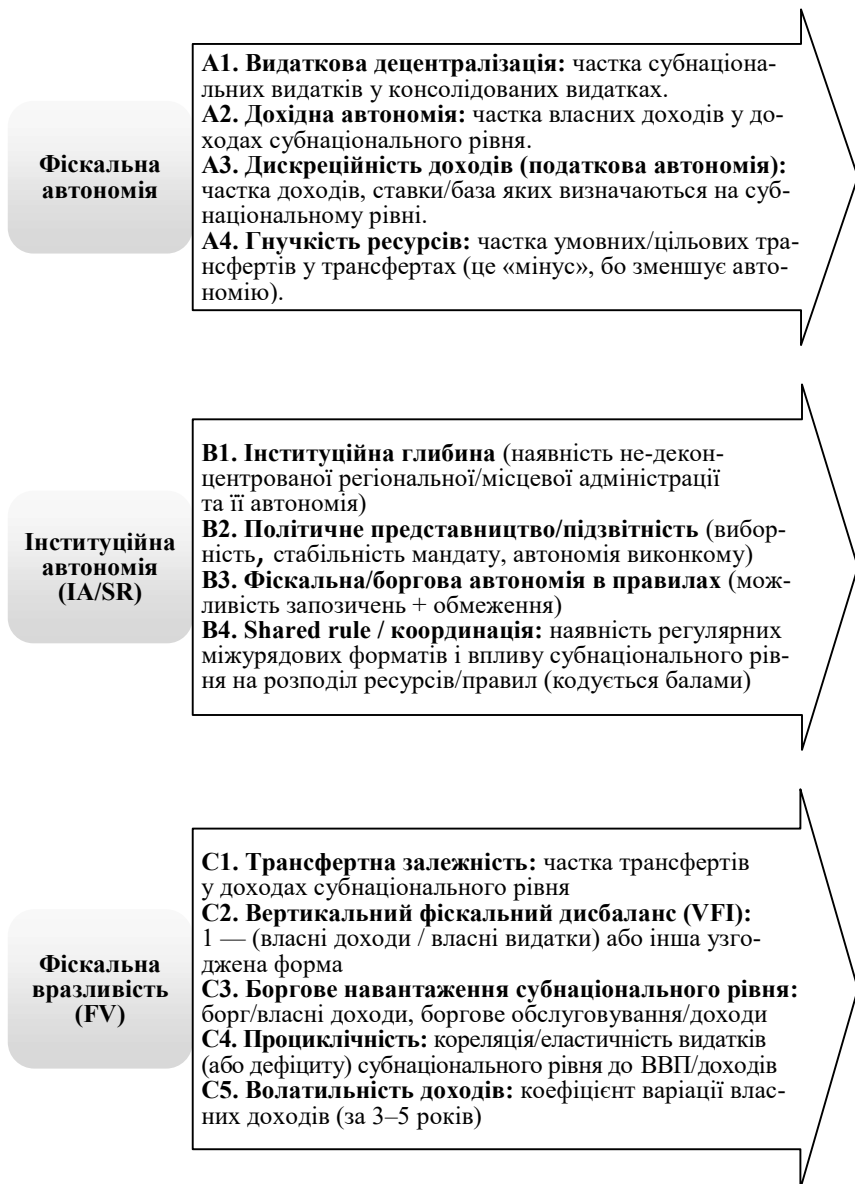


Рис. 6.3. Інтегральний вимір децентралізації для оцінки стійкості мультирівневої бюджетної системи

Джерело: розроблено автором

Для України в умовах воєнного стану ця теза набуває системотворювального значення, оскільки функціонування багаторівневої бюджетної системи одночасно поєднує завдання підтримання макрофіскальної стабільності, забезпечення безперервності базових публічних послуг і реагування на екстраординарні виклики — від фінансування сектору безпеки й оборони до підтримки внутрішньо переміщених осіб та реалізації програм відновлення зруйнованої інфраструктури.

Порівняльний аналіз європейських моделей кризового врядування демонструє, що інституційний дизайн безпосередньо впливає на швидкість мобілізації ресурсів і стійкість публічного сектору до шоків (табл. 6.3).

Таблиця 6.3

**ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ ЄВРОПЕЙСЬКИХ МОДЕЛЕЙ
КРИЗОВОГО ВРЯДУВАННЯ (З УРАХУВАННЯМ УКРАЇНИ)**

Країна / модель	Тип міжурядових відносин	Ступінь централізації в кризі	Роль місцевого самоврядування	Фінансові механізми стабілізації
<i>Німеччина (кооперативний федералізм)</i>	Кооперативний федералізм; розвинена вертикальна й горизонтальна координація	Тимчасове посилення координації при збереженні автономії земель	Висока автономія; активна участь у реалізації антикризових заходів	Потужна система фінансового вирівнювання (Länderfinanzausgleich); стабілізаційні фонди; боргові правила
<i>Швеція (децентралізована унітарна модель)</i>	Значна муніципальна автономія; стратегічна координація з центром	Обмежена централізація; центр визначає рамки політики	Сильна податкова автономія та відповідальність за послуги	Міжмуніципальне вирівнювання; компенсаційні трансферти
<i>Франція (централізована модель)</i>	Ієрархічні вертикальні відносини	Висока централізація управління	Локальний рівень переважно виконавчий	Централізовані антикризові пакети; державні гарантії
<i>Англія (асиметрична децентралізація)</i>	Формально децентралізована, фактично централізована фінансова координація	Сильна централізація у гострій фазі	Обмежений вплив на стратегічні рішення	Дискреційні трансферти; тимчасові компенсаційні фонди

Закінчення табл. 6.3

<i>Країна / модель</i>	<i>Тип міжурядових відносин</i>	<i>Ступінь централізації в кризі</i>	<i>Роль місцевого самоврядування</i>	<i>Фінансові механізми стабілізації</i>
<i>Польща (децентралізована унітарна модель)</i>	Формально децентралізована з активною роллю центру у кризі	Помірна централізація	Муніципалітети демонструють інституційну гнучкість	Загальні та цільові субвенції; антикризові програми
<i>Італія (асиметричний регіоналізм)</i>	Регіональна автономія з диференційованими повноваженнями	Значна централізація у фазі надзвичайного стану	Відмінності спроможності між регіонами	Вертикальні компенсаційні трансферти; державні гарантії
<i>Іспанія (квазіфедеративна модель)</i>	Потужна автономія регіонів	Тимчасова централізація під час надзвичайного стану	Регіони реалізують заходи під координацією центру	Механізми міжрегіонального вирівнювання; стабілізаційні фонди
<i>Україна (воєнна модель адаптивної централізовано-децентралізованої взаємодії)</i>	Децентралізована унітарна система з посиленою вертикальною координацією під час війни	Тимчасова централізація доходів та перерозподілу ресурсів	Громади зберігають операційну автономію; виконують ключові функції підтримки населення та відновлення	Горизонтальне та вертикальне вирівнювання; військовий ПДФО; реверсна/базова дотація; стабілізаційні трансферти; міжнародна фінансова допомога

Джерело: узагальнено автором

Так, у країнах із розвиненими кооперативними федеративними моделями, зокрема в Німеччині та Швеції, поєднання децентралізованої автономії з усталеними механізмами міжурядової координації забезпечило відносно високий рівень адаптивності у фазі пандемії COVID-19, тоді як у більш централізованих або ієрархічних системах, як-от в Англії чи частково у Франції, виникали суттєві інституційні дисбаланси [20; 25]. При цьому досвід Польщі продемонстрував явище фактичного розширення ролі місцевої влади за межі формально закріплених компетенцій, що вказує на існування розриву між де-юре та де-факто повноваженнями. Англійський кейс, навпаки, ілюструє ситуацію, коли фор-

мальна наявність компетенцій не супроводжувалася реальною участю у прийнятті стратегічних рішень, що створювало «вакуум підзвітності» та обмежувало ефективність кризового реагування [26].

Для України в умовах війни ці приклади засвідчують необхідність забезпечення відповідності між обсягом делегованих повноважень, фінансовим ресурсним забезпеченням та інструментами імплементації. Формальна децентралізація без реальної можливості гнучкого використання бюджетних інструментів створює ризики втрати керованості, тоді як надмірна централізація може знижувати адаптивність і швидкість реагування на локальні виклики. Саме тому пандемія COVID-19 стала своєрідним «стрес-тестом» для багаторівневих систем і показала, що найбільш стійкими виявилися композитні моделі, які поєднували централізовану координацію стратегічних рішень із гнучким виконанням на субнаціональному рівні [27]. Такий інституційний підхід передбачає можливість тимчасового посилення централізованого управління в гострій фазі кризи з подальшим поверненням до більш збалансованої децентралізованої конфігурації в період стабілізації.

Системне оцінювання фінансового стресу є передумовою запобігання кризовим ескалаціям (табл. Г.1, Додаток Г). Комплексні моделі оцінювання фінансового здоров'я місцевих бюджетів враховують ліквідність, збалансованість, довгострокову стійкість і спроможність забезпечення послуг [27]. Нелінійний характер впливу фінансового стресу на економічні показники підтверджує необхідність раннього виявлення порогових значень [28, 29]. Використання синтетичних індексів, зокрема SMFS, дозволяє здійснювати порівняльний аналіз стійкості [30], а впровадження локальних індикаторів економічної стабільності сприяє розвитку випереджального бюджетування [31].

Важливим інструментом управління ризиками є стрес-тестування та сценарне моделювання. Дослідження банківського сектору Китаю підтверджують необхідність урахування інституційної гетерогенності під час оцінювання вразливостей [36]. Для України актуальним залишається ризик залежності від зовнішніх джерел фінансування, що потребує диверсифікації доходної бази та підвищення внутрішньої фінансової спроможності. Інтеграція моделей штучного інтелекту та економетрики відкриває нові можливості для прогнозування бюджетних ризиків, однак вимагає забезпечення прозорості, етичного контролю та управління алгоритмічними ризиками.

Перехід від кризового реагування до сталого відновлення потребує інституціоналізації набутих практик через цифровізацію, зміцнення адміністративної спроможності та реформу міжурядових відносин. Досвід локальних інновацій під час пандемії демонструє ефективність доказово-орієнтованих і технологічно підтриманих підходів [37]. Водночас довгострокова стійкість неможлива без модернізації взаємодії центрального та місцевого рівнів та посилення внутрішньої фінансової спроможності громад [38, 39].

Таким чином, багаторівнева бюджетна система України в умовах війни та післявоєнного відновлення має функціонувати як композитний інституційний механізм, у якому централізована координація стратегічних рішень поєднується з адаптивною децентралізацією виконання, а технологічно підтримані інструменти управління фінансовими ризиками забезпечують прозорість, передбачуваність і резильєнтність системи в умовах полікризової турбулентності.

У цьому контексті особливої уваги потребує концептуалізація якісного бюджетування в багаторівневій системі як процесу, що поєднує стратегічне програмування, середньострокове планування та оперативне коригування ресурсних потоків із урахуванням ризикового середовища. В умовах війни бюджет перестає бути лише фінансовим планом і трансформується у стратегічний інструмент управління стійкістю, де кожне бюджетне рішення впливає на макрофінансову стабільність, соціальну згуртованість і спроможність територій до відновлення. Саме тому інституційна якість міжурядових відносин, що визначає передбачуваність трансфертної політики, розподіл відповідальності та процедури погодження рішень, стає одним із ключових чинників ефективності бюджетного процесу.

Інституційна гнучкість у кризовий період має супроводжуватися чітко визначеними рамками підзвітності. Досвід європейських країн свідчить, що посилення вертикальної координації в умовах невизначеності є ефективним лише за наявності механізмів парламентського та громадського контролю, які обмежують ризики надмірної концентрації влади [25]. Для України це означає необхідність поєднання оперативної централізації стратегічних бюджетних рішень із цифровими інструментами прозорості та звітності, що дозволяють забезпечувати довіру громадян і донорів до фінансових потоків у період мобілізаційної економіки.

Водночас якісне бюджетування в багаторівневій системі потребує врахування асиметрії територіальних умов. Українські громади функціонують у різних безпекових, демографічних та

економічних реаліях, що зумовлює необхідність гнучкого підходу до розподілу повноважень і фінансової підтримки. Міжнародний досвід підтверджує, що універсальні, жорстко централізовані рішення в багатовимірній кризі часто виявляються менш ефективними, ніж адаптивні механізми, які дозволяють локальним органам влади коригувати інструменти реалізації державної політики з урахуванням контексту [27].

Діалектика децентралізації та асиметрії в мультирівневих бюджетних системах проявляється як взаємозумовлений процес розширення автономії територій і водночас посилення структурної неоднорідності їхнього розвитку (табл. 6.5). Передача повноважень і ресурсів на субнаціональний рівень підвищує адаптивність управління та наближує публічні послуги до споживача, однак за відсутності ефективних механізмів координації може спричинити функціональну фрагментацію та нерівномірність реалізації державної політики. Асиметрія компетенцій або ресурсів у цьому контексті виступає не лише фактором ризику, а й інструментом врахування територіальної специфіки, що відповідає сучасним підходам до багаторівневого врядування. [40] У фіскальному вимірі децентралізація неминуче актуалізує проблему диференціації доходної бази громад і регіонів. Дослідження фінансової самодостатності місцевих бюджетів в умовах кризових викликів доводить, що розширення автономії без належної системи горизонтально-вертикального вирівнювання посилює ризик фіскальної нестійкості в слабших територіях [41]

Таблиця 6.5

**ДІАЛЕКТИКА ПРОЦЕСІВ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ТА АСИМЕТРІЇ
В ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ДОБРОБУТУ І ТЕРИТОРІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ**

Прояв децентралізації	Загрози асиметрії у кризових умовах	Інституційні та фіскальні механізми вирівнювання
<i>Розподіл повноважень між рівнями влади</i>	Функціональні «провали» у забезпеченні послуг; дублювання компетенцій; управлінська фрагментація в умовах надзвичайного стану	Чітке нормативне розмежування повноважень; адаптивні багаторівневі механізми координації; вертикальна інтеграція антикризових штабів
<i>Фіскальна автономія та диференціація доходної бази</i>	Посилення нерівності між громадами; втрата ліквідності слабших територій; зростання залежності від трансфертів	Горизонтально-вертикальне фінансове вирівнювання; формульні трансферти; стабілізаційні фонди; перегляд формул розподілу доходів

Закінчення табл. 6.5

Прояв децентралізації	Загрози асиметрії у кризових умовах	Інституційні та фінансові механізми вирівнювання
<i>Економічна конвергенція vs дивергенція регіонів</i>	Асиметричні шоки (воєнні руйнування, пандемія); поглиблення міжрегіональних розривів; структурна стагнація периферії	Place-based стратегії розвитку; інвестиційні програми підтримки вразливих територій; багаторівневе стратегічне планування
<i>Доступ до публічних послуг і соціальної інфраструктури</i>	Соціальна поляризація; зниження стандартів забезпечення; міграційний відтік населення	Програмно-цільове бюджетування; встановлення мінімальних соціальних стандартів; моніторинг результативності витрат
<i>Інтеграція екологічних функцій у систему врядування</i>	Недофінансування екологічних заходів; ігнорування превентивних функцій у період кризи	Включення екологічних індикаторів до системи фінансового вирівнювання; цільові екологічні гранти
<i>Динамічна асиметрія фінансових циклів</i>	Проциклічність місцевих бюджетів; різна швидкість відновлення регіонів; накопичення боргового навантаження	Контрциклічна бюджетна політика; централізовані механізми стабілізації; запровадження фінансових правил
<i>Інституційна спроможність територіальних громад</i>	Нерівна здатність реалізувати реформи; управлінська неефективність; погіршення якості публічних послуг	Розвиток адміністративної спроможності; стандарти управління; міжмуніципальна кооперація; підвищення прозорості та підзвітності
<i>Повоєнне відновлення та реконструкція територій</i>	Асиметрія масштабів втрат; нерівний доступ до фінансування; ризик «відновлення нерівності»	Оцінка втрат за стандартизованою методикою; цільові фонди відновлення; координація з міжнародними донорами; багаторівнева система планування відбудови

Джерело: систематизовано автором з використанням [40-46]

Особливої ваги набуває питання збалансованості фінансової автономії та відповідальності. За умов війни посилення доходної централізації дозволяє стабілізувати загальнодержавні фінанси, але водночас створює ризик надмірної залежності місцевих бюджетів від трансфертів. Емпіричні дослідження демонструють, що переви-

щення критичних порогів децентралізації або, навпаки, надмірна централізація можуть підвищувати ймовірність фінансових дисбалансів [14, 21]. У свою чергу, неузгодженість між джерелами доходів і зобов'язаннями у сфері соціальних послуг може призводити до розривів між бюджетною спроможністю та потребами повоєнного відновлення. Саме тому інституціоналізація формульних трансфертів, стабілізаційних фондів і багаторівневої координації виступає ключовою передумовою мінімізації кризових дисбалансів.

Асиметрія економічного розвитку, особливо в умовах воєнних або макрофінансових шоків, трансформується з латентного дисбалансу у відкритий ризик територіальної дивергенції. Порівняльний аналіз федеративних систем засвідчує, що асиметричні фінансові конструкції можуть як стимулювати економічну конвергенцію, так і консервувати відставання периферійних регіонів [43, 46]. В умовах відбудови України ця проблема набуває особливої ваги, на чому зауважують дослідники ОЕСР, оскільки регіони зазнали різного масштабу втрат і потребують диференційованого, але координованого підходу до фінансування реконструкції [42]. Не менш вагомим є вимір інституційної спроможності та якості управління. Розвиток концептуальної моделі управління місцевими бюджетами доводить, що ефективність децентралізації прямо залежить від чіткості процедур, інформаційної прозорості та відповідності управлінських рішень стратегічним цілям розвитку. Водночас, за результатами дослідження І. Рінг, інтеграція екологічних функцій у систему міжбюджетних відносин, зокрема через механізми фінансового вирівнювання, дозволяє поєднати принципи бюджетної стійкості та екологічної відповідальності [44]. Таким чином, децентралізація в умовах кризи має розглядатися не лише як адміністративна трансформація, а як складний інституційно-фінансовий процес, що потребує балансування автономії та солідарності в межах держави.

Якісне бюджетування також передбачає впровадження систем раннього попередження та моніторингу фінансових ризиків. Багатовимірною оцінкою фінансового стану місцевих бюджетів — через індикатори ліквідності, боргового навантаження, стабільності доходів і залежності від трансфертів — дозволяє своєчасно виявляти накопичення дисбалансів [28, 29]. Інтеграція таких інструментів у державну систему середньострокового бюджетного планування сприяє переходу від реактивної моделі управління до проактивної політики запобігання кризам.

У цьому аспекті особливо перспективним є застосування сценарного моделювання та стрес-тестування бюджетної системи. Досвід

інших країн свідчить, що оцінювання впливу альтернативних макроекономічних сценаріїв дозволяє більш обґрунтовано визначати параметри дефіциту, боргової політики та трансфертних механізмів. Для України, де невизначеність залишається високою як у безпековій, так і в економічній площині, впровадження регулярних стрес-тестів місцевих бюджетів є передумовою підвищення їх резильєнтності. Отже, для України доцільною є фазова модель розподілу доходів і видатків, коли тимчасова централізація ресурсів у період пікових навантажень супроводжується поступовим відновленням автономії громад у фазі стабілізації та реконструкції.

Якісне бюджетування також передбачає впровадження систем раннього попередження та моніторингу фіскальних ризиків. Багатовимірна оцінка фінансового стану місцевих бюджетів — через індикатори ліквідності, боргового навантаження, стабільності доходів і залежності від трансфертів — дозволяє своєчасно виявляти накопичення дисбалансів. Інтеграція таких інструментів у державну систему середньострокового бюджетного планування сприяє переходу від реактивної моделі управління до проактивної політики запобігання кризам.

У цьому аспекті особливо перспективним є застосування сценарного моделювання та стрес-тестування бюджетної системи. Досвід інших країн свідчить, що оцінювання впливу альтернативних макроекономічних сценаріїв дозволяє більш обґрунтовано визначати параметри дефіциту, боргової політики та трансфертних механізмів. Для України, де невизначеність залишається високою як у безпековій, так і в економічній площині, впровадження регулярних стрес-тестів місцевих бюджетів є передумовою підвищення їх резильєнтності.

Важливою складовою сучасного кризового менеджменту стає цифровізація бюджетного процесу. Використання цифрових платформ для інтеграції фінансових даних, автоматизованого моніторингу виконання бюджетів та аналізу ризиків забезпечує підвищення прозорості й оперативності управлінських рішень [37]. У воєнний та післявоєнний період такі інструменти можуть стати основою для координації державних і донорських ресурсів, а також для громадського контролю за відбудовчими програмами.

Разом із тим упровадження інструментів штучного інтелекту та прогностичних моделей в управління публічними фінансами має супроводжуватися належними етичними та правовими стандартами. Дослідження вказують на необхідність забезпечення прозорості алгоритмів, недопущення упередженості та захисту даних у процесі автоматизованого аналізу фінансових ризиків [47]. Для

України це особливо актуально в умовах інтеграції до європейського фінансового простору, де питання прозорості та доброчесності мають визначальне значення.

У підсумку, формування стійкої багаторівневої бюджетної системи в Україні передбачає не механічне поєднання централізації та децентралізації, а інституційно врівноважену модель, у якій стратегічна координація поєднується з локальною адаптивністю, трансфертна політика — з відповідальністю, а цифрові технології — з прозорими процедурами підзвітності. Така модель дозволяє інтегрувати механізми ризик-менеджменту у повсякденну практику бюджетування, забезпечуючи довгострокову фінансову стабільність і готовність системи до нових викликів у процесі післявоєнного відновлення.

Водночас інституційна врівноваженість сама по собі не гарантує ефективного функціонування мультирівневої бюджетної системи без належного інструментарію її практичної реалізації. За умов високої невизначеності, волатильності доходів і асиметричних шоків саме якість інформаційної інфраструктури, швидкість обробки даних та здатність прогнозувати ризики перетворюються на визначальні чинники стійкості. Тому логічним продовженням розгляду інституційної архітектури багаторівневого врядування є аналіз цифрових технологій як операційної основи інтеграції ризик-менеджменту у процес бюджетування, що забезпечує синергію стратегічної координації та локальної адаптивності в умовах криз і післявоєнного відновлення.

6.2. Цифрові технології управління ризиками як інструмент якісного бюджетування в мультирівневій системі за умов невизначеності і криз

У сучасних умовах полікризової турбулентності цифровізація бюджетного процесу виходить за межі технічної модернізації та набуває статусу системного чинника забезпечення стійкості мультирівневої бюджетної архітектури. Якщо в попередніх підрозділах обґрунтовано інституційні передумови збалансованого розподілу повноважень і фінансових потоків між рівнями влади, то на даному етапі дослідження увага зосереджується на операційно-аналітичній спроможності системи — її здатності виявляти, вимірювати та нейтралізувати фіскальні ризики в режимі близькому до реального часу. За умов воєнної економіки та глибокої невизначеності саме інтегровані цифрові рішення формують інформаційну основу для своєчасного коригуван-

ня бюджетної політики, мінімізації асиметрій доступу до ресурсів і підтримання керованої динаміки дефіциту та боргу.

У новітній парадигмі публічного управління цифрова трансформація перестає бути технологічною інновацією прикладного характеру і набуває статусу структурного чинника інституційної еволюції держави. Її вплив поширюється не лише на операційну ефективність адміністративних процедур, а й на архітектуру прийняття рішень, конфігурацію підзвітності, механізми координації між рівнями влади та динаміку розподілу фінансових ресурсів. У багаторівневих бюджетних системах цифровізація формує нову якість інформаційного середовища, у межах якого трансфертні потоки, боргові зобов'язання, податкові надходження та видаткові повноваження інтегруються в єдину аналітичну площину, що дає можливість не лише фіксувати наслідки фіскальних рішень, а й прогнозувати їх ризикові траєкторії.

Актуальність дослідження цифрових технологій у контексті мультирівневого бюджетного управління зумовлена зростанням складності фіскальних систем під впливом децентралізаційних реформ, глобальної волатильності фінансових ринків, кризових шоків та асиметричних територіальних впливів. У таких умовах традиційні інструменти бюджетного планування виявляються недостатніми для своєчасної ідентифікації латентних дисбалансів, зокрема вертикального фіскального розриву, боргової вразливості чи трансфертної залежності. Цифрові рішення — від інтегрованих інформаційних платформ до інтелектуальних систем моделювання ризиків — створюють можливість переходу від реактивного до превентивного управління, що особливо важливо в умовах війни та посткризового відновлення.

Багатоаспектність цифрової трансформації у публічному секторі проявляється у поєднанні технологічного, інституційного, правового та поведінкового вимірів. З одного боку, йдеться про впровадження аналітики великих даних, геоінформаційних систем, алгоритмічного прогнозування та електронного бюджетування; з іншого — про необхідність адаптації регуляторних норм, захисту даних, формування нових компетенцій службовців і забезпечення цифрової довіри громадян. У мультирівневій бюджетній системі ця багатовимірність ускладнюється різною спроможністю регіональних і місцевих органів влади до технологічного оновлення, що може породжувати нові асиметрії та нерівномірність доступу до інструментів ризик-менеджменту.

Таким чином, цифрова трансформація бюджетного управління є не лише засобом підвищення адміністративної ефективності, а й ін-

ституційною передумовою стійкості багаторівневої фінансової системи. Її дослідження потребує системного підходу, який поєднує аналіз технологічних можливостей із оцінкою їх впливу на фінансову дисципліну, координацію між рівнями влади та адаптивність до макрофінансових шоків. Саме в цьому контексті світові практики цифрових технологій ризик-менеджменту набувають методологічного значення для формування якісно нової моделі бюджетування в умовах невизначеності та структурних трансформацій.

Інтеграція цифрових технологій у системний ризик-менеджмент мультирівневої бюджетної системи передбачає не фрагментарне впровадження окремих інформаційних рішень, а формування єдиної аналітичної екосистеми, здатної забезпечити безперервний цикл «збір даних — обробка — моделювання — управлінське рішення — моніторинг результатів». Ключове завдання полягає у створенні консолідованого інформаційного простору, в якому фінансові показники, індикатори розвитку територій, стан інфраструктури та соціально-демографічні характеристики інтегруються в режимі реального часу. Такий підхід дозволяє не лише фіксувати відхилення бюджетних параметрів, а й оцінювати їх причинно-наслідкові зв'язки та ймовірні траєкторії розвитку.

Світова практика демонструє ефективність використання концепції Smart City як платформи для поєднання управління інфраструктурними ризиками з бюджетним плануванням. Зокрема, компоненти Smart Security, Smart Healthcare та Smart Environment у поєднанні з ідеологією Smart Budget забезпечують інтегровану оцінку ризиків безпеки, охорони здоров'я та довкілля з їх прямим і непрямим фінансовим виміром [48]. У такій архітектурі бюджет перестає бути ізольованим фінансовим документом і трансформується у динамічну модель ресурсного забезпечення територіального розвитку, чутливу до системних загроз (табл. 6.6).

Особливого значення набуває застосування WebGIS та методів обробки нечітких даних, які дозволяють враховувати високий рівень невизначеності, притаманний кризовим явищам — пандеміям, кліматичним катастрофам чи воєнним конфліктам. Геоінформаційна візуалізація бюджетних потоків у поєднанні з просторовими індикаторами ризику створює можливість ідентифікувати територіальні асиметрії впливу шоку, оцінювати навантаження на окремі громади та коригувати трансфертну політику з урахуванням просторових факторів. Нечітка логіка та багатосценарне моделювання забезпечують аналіз альтернативних варіантів рішень, що особливо важливо в умовах обмеженої достовірності прогнозів.

Таблиця 6.6

**SMART SECURITY, SMART HEALTHCARE, SMART ENVIRONMENT
ТА SMART BUDGET: ФОКУС МАКРОБЮДЖЕТУВАННЯ**

<i>Компонент</i>	<i>Короткий опис технології в макробюджетуванні</i>	<i>Інструменти та цифрові рішення</i>	<i>Інтеграція з бюджетним процесом (Smart Budget)</i>	<i>Приклади міст / програм / країн</i>
<i>Smart Security + Smart Budget</i>	Використання інтегрованих цифрових систем безпеки для оцінювання потреб у резервуванні бюджетних ресурсів, прогнозування витрат на кризове реагування та формування стабілізаційних фондів у середньостроковій фінансовій рамці	Інтелектуальні панелі моніторингу; WebGIS для критичної інфраструктури; аналітика великих даних; алгоритми раннього попередження; цифрові twin-моделі міста	Формування резервів; програмно-цільове бюджетування сектору безпеки; сценарний аналіз макроекономічних витрат; автоматизований контроль виконання витратків	Сінгапур (Smart Nation Initiative); Барселона (Urban Platform); Київ (Kyiv Smart City); Індонезія — цифрове бюджетування реагування на лиха
<i>Smart Healthcare + Smart Budget</i>	Інтеграція цифрових медичних систем у макробюджетування для прогнозування витрат на охорону здоров'я, оцінювання демографічних навантажень і сценарного розрахунку бюджетних потреб	e-Health платформи; медичні реєстри; Big Data; ML-прогнозування; WebGIS-поширення індикаторів захворюваності	Сценарне планування медичних витрат; перерозподіл ресурсів між галузями; інтеграція індикаторів здоров'я у середньостроковий бюджетні декларації; управління резервами	Естонія (e-Health); Ізраїль (Health Data Integration); Словаччина, Чехія (Smart Health у Smart City моделях); Україна (eHealth)
<i>Smart Environment + Smart Budget</i>	Використання цифрових екологічних платформ у стратегічному бюджетуванні	GIS-моделювання; сенсорні екологічні мережі; цифрові клі-	Зелене бюджетування; довгострокове інвестиційне плану-	Гельсінкі (Carbon Neutral Helsinki); Копенгаген (Climate Adaptation)

	джетному плануванні для оцінки довгострокових інвестицій, витрат адаптації та кліматичних ризиків	матичні дашборди; прогностичні моделі стійкості	вання; оцінка вартості адаптації; інтеграція екологічних індикаторів у фінансові правила	Plan); Німеччина (екологічні функції та вирівнювання); Україна (екологічна складові відновлення)
<i>Комплексний Smart Budget (інтегративна модель)</i>	Побудова єдиного цифрового аналітичного середовища макробюджетування, що поєднує секторні ризики та формує багатосценарні макроріскальні прогнози для координації між рівнями влади	Інтегровані бюджетні IT-платформи; WebGIS; системи прогнозування (ARIMA, ML); відкриті бюджетні порти; блокчейн-аудит	Узгодження середньострокових бюджетних стратегій; міжрівнева координація; підвищення прозорості; підтримка трансфертної політики; управління вертикальним фінансовим розривом	Амстердам (Smart City Dashboard); Лондон (London Datastore); Сеул (Digital Budgeting System); Україна (Open Budget, ProZorro, цифровий моніторинг відбудови)

Джерело: систематизовано автором

Інтелектуальні моделі ризику, які враховують взаємодію між інфраструктурними, соціальними та екологічними чинниками, дозволяють перейти від лінійного бюджетного планування до системного прогнозування мультиплікативних ефектів. Причинно-наслідкові моделі, що пов'язують стан транспортної чи медичної інфраструктури з витратами бюджету та доходним потенціалом території, формують основу для стратегічного управління ресурсами. В цілому цифрові технології ризик-менеджменту — включаючи інформаційно-аналітичні дашборди, алгоритми прогнозування доходів, системи раннього попередження та інтегровані міжрівневі платформи бюджетного моніторингу — забезпечують перехід від реактивної моделі управління до превентивної (табл. Г.2., Додаток Г). Такий підхід дозволяє інтегрувати антикризову функцію у повсякденну практику бюджетування, поєднуючи макрофіскальну координацію центрального рівня з адаптивними управлінськими рішеннями громад. У цьому сенсі цифровізація виступає не лише інструментом підвищення прозорості, а й механізмом інституційного «зміцнення» стійкості, що особливо актуально для України в контексті тривалих безпекових викликів та завдань післявоєнного відновлення. Це, в свою чергу, означає зміщення акценту від «цифровізації як модернізації» до «цифровізації як інституційної спроможності»: цифрові рішення мають забезпечувати не лише прозорість і швидкість обліково-звітних операцій, а й здатність бюджетної системи передбачати, локалізувати та нейтралізувати фіскальні ризики, підтримуючи безперервність послуг і макрофіскальну керованість за високої невизначеності. У такій логіці цифрові технології виступають механізмом зменшення інформаційної асиметрії між рівнями влади, скорочення часових лагів у бюджетному циклі «планування — виконання — корекція», а також формування доказової бази для пріоритизації ресурсів у ситуації дефіциту [49]. Критично важливо, що їх вплив у мультирівневій системі проявляється не лише на рівні окремого інструмента, а через узгодженість організаційних контурів: моніторинг—раннє попередження—прогнозування—інтеграція систем—підзвітність—управління змінами.

Дашборди моніторингу в реальному часі формують базову інфраструктуру сучасного фіскального врядування, оскільки забезпечують швидке виявлення зароджуваних фіскальних напружень та підтримують ухвалення рішень на основі актуального стану публічних фінансів. Для воєнних умов України ця функція набуває прикладного значення саме як елемент якісного бюджетуван-

ня, що ґрунтується на своєчасних даних, підвищує керованість видатків та забезпечує цільову пріоритизацію ресурсів за умов високої невизначеності й конкуренції потреб. У мультирівневій бюджетній системі, що функціонує під тиском воєнних шоків (переміщення населення, руйнування інфраструктури, зміна податкової бази, перерозподіл видаткових повноважень), інструменти швидкої візуалізації виконання бюджету стають не «додатковою цифровою опцією», а елементом антикризової спроможності держави та місцевого самоврядування. Принциповим є те, що дашборди — за умови інституційної вбудованості в бюджетні процедури — дозволяють переходити від статичного відображення показників до динамічної «карти ризиків», де видимими стають касові розриви, незабезпечені мандати, структурні диспропорції доходів і видатків та вузькі місця в наданні послуг.

Ефективна архітектура дашбордів передбачає консолідацію множинних джерел даних — інформаційних систем казначейства, бухгалтерських баз, реєстрів податкового адміністрування та платформ відстеження видатків — у єдине аналітичне середовище, яке надає адміністраторам, політикам і громадянам синхронізоване уявлення про виконання бюджету на всіх рівняхрядування. Для України це корелює з вимогою вертикальної узгодженості бюджетування в умовах війни: центральний рівень потребує агрегованого бачення для макрофіскальної координації й підтримання платоспроможності сектору державного управління, тоді як субнаціональний рівень — оперативних зрізів для перерозподілу ресурсів на критичні потреби (підтримка ВПО, відновлення критичної інфраструктури, забезпечення базових послуг). Отже, якісне бюджетування за таких умов означає не лише формальну відповідність кошторисів, а й здатність у режимі, наближеному до реального часу, виявляти «дефіцити спроможності» (фінансові, кадрові, інфраструктурні), оцінювати їх вплив на надання послуг і коригувати бюджетні рішення до того, як вони трансформуються у кризові збої.

Технічною основою сучасних дашбордів є хмарна інфраструктура, яка забезпечує розподілений доступ, агрегацію даних у реальному часі та гнучкі інструменти візуалізації. Моніторингові системи, що функціонують у межах кількох рівнів влади, потребують уніфікації форматів даних, запровадження механізмів автентифікації й авторизації для запобігання несанкціонованому доступу при одночасному збереженні видимості для стейкхолдерів, а також використання контролю версій і аудит-трейлів, що документують усі модифікації даних. У випадку України ці

вимоги істотно посилюються безпековим контекстом: цифровізація бюджетного управління має забезпечувати баланс між відкритістю даних (як підґрунтям довіри) і кіберстійкістю, що захищає системи виконання бюджету від атак. Водночас емпіричні результати з Індонезії підтверджують, що прозорість і цифрова інфраструктура суттєво підвищують результативність бюджетування, а їх взаємодія формує підсилювальний ефект — цифрова готовність мультиплікує вигоди прозорості [50]. У воєнних умовах подібна залежність проявляється ще чіткіше: прозорість у поєднанні з цифровими інструментами зменшує простір для нецільового використання ресурсів і прискорює управлінський цикл коригування бюджетних пріоритетів.

Суттєвим доповненням до «контрольної» функції дашбордів є їх потенціал як інструменту випереджального бюджетування. Інтерактивні дашборди, орієнтовані на короткострокову оцінку економічної активності та локальних умов, дозволяють трансформувати сигнали попиту, динаміки зайнятості та операційної спроможності бізнесу у прогностичні параметри фіскальних надходжень і потреб у видатках [51]. Для українських громад у воєнний період це означає можливість переходу від реактивного управління до елементів проактивності, коли очікувані коливання економічної активності (зумовлені міграцією, руйнуванням виробничих потужностей, зміною логістики) враховуються під час оперативного коригування видатків і управління ліквідністю, а не лише фіксуються постфактум.

Водночас впровадження моніторингових дашбордів стикається з низкою системних обмежень, які в умовах децентралізації мають не лише технічний, а й інституційний характер. Йдеться про інтероперабельність між застарілими (legacy) системами, стабільність якості даних у різних адміністративних одиницях, обчислювальні навантаження високочастотної обробки, а також потребу проектування інтерфейсів для користувачів із різним рівнем цифрової грамотності. Досвід застосування хмарних технологій у витратному аналізі демонструє, що мікро- та малі організації опираються на прості інструменти моніторингу в реальному часі, тоді як середні потребують глибшої інтеграції систем для просунутої аналітики та управління центрами витрат [52]. У секторі публічних фінансів України аналогічна логіка проявляється у відмінностях цифрової спроможності громад: великі міста здатні швидше інтегрувати складні ІТ-рішення, тоді як малі громади потребують стандартизованих доступних модулів і централізованої методичної підтримки. Особливої ваги набуває якість пер-

винних даних: історичні масиви казначейських систем потребують валідації та попередньої обробки, оскільки пропуски, несумісність форматів і різні практики обліку у децентралізованих системах вимагають протоколів очищення до агрегації та візуалізації. У воєнних умовах, коли змінюється територіальна підконтрольність, відбуваються релокації установ і порушуються ланцюги адміністрування, вимоги до стандартів даних і єдиних протоколів зростають, а їх недотримання перетворюється на самостійний канал фінансового ризику.

У розвиток моніторингових інструментів дашбордів центральне місце займають системи раннього попередження, які дозволяють ідентифікувати фінансові ризики до перетину критичних порогів, коли керовані дисбаланси переходять у незворотні кризові явища. Для якісного бюджетування в умовах війни це означає зміну управлінської логіки: від «постфактум» фіксації дефіцитів до превентивного управління, коли місцеві уряди та центральні органи отримують сигнали про зростання ризиків ліквідності, боргового навантаження, втрати податкової бази або загрози зриву критичних послуг. Модельне підґрунтя раннього попередження в сучасній літературі все частіше пов'язується із застосуванням машинного навчання для прогнозування фінансової неспроможності місцевих бюджетів через кластерні підходи: профілі уразливості різняться залежно від типу території, економічної спроможності та структурних характеристик [53]. Це безпосередньо релевантно Україні, де війна сформувала різні типи громад — тилові, прифронтові, деокуповані, приймаючі ВПО — із відмінними ризиковими профілями, що потребує диференційованого налаштування порогів та індикаторів раннього попередження.

Перевага кластерного підходу полягає в тому, що він дозволяє уникати методологічної помилки «універсальних» порогів для територій з різною базою доходів, структурою видатків і ризиками. У межах таких підходів визначаються найбільш ефективні алгоритми для кожного кластера, і низка методів (логістична регресія, нейронні мережі, градієнтний бустинг, дерева рішень, метод опорних векторів) демонструють суттєво кращі результати за традиційні статистичні підходи у виявленні вразливостей. Для воєнних умов України це створює підстави розглядати раннє попередження як інституційний сервіс, що підтримує управлінські рішення: система має не лише сигналізувати про ризик, а й вказувати на його джерело (падіння доходів, зростання соціальних видатків, боргові зобов'язання, касові розриви) та ймовірний канал впливу на послуги.

Критично важливим є те, що ризики фінансового стресу мають багатовимірну природу. Рамки вимірювання ризиків у літературі трактують фінансовий стрес як поєднання волатильності доходів (касовий тиск), видаткових зобов'язань (негнучкість попиту на послуги), боргових обмежень (звуження довгострокової маневровості), трансфертної залежності (вразливість до дискреції центрального рівня) та ризику переривання послуг (системна крихкість) [54]. Для України ця нелінійність є методологічно визначальною: у воєнний період накопичення стресу може бути частково «замасковане» зовнішньою підтримкою або тимчасовими перерозподілами, але після перетину критичних меж ризики матеріалізуються у різкому погіршенні здатності забезпечувати послуги. Відтак раннє попередження має бути інструментом не просто спостереження, а й обґрунтованого превентивного втручання; оцінювання масштабу ймовірності стресу через ключові індикатори ризику, інтегровані у моніторингові системи, створює основу запобігання кризам [49]

Логіка раннього попередження може бути посилена через перенос принципів предиктивного контролю з суміжних сфер на бюджетне управління. Аналіз часових графіків у будівництві показує, що предиктивна аналітика здатна виявляти ризики відхилень за півтора тижні до прояву, забезпечуючи високу точність прогнозу порівняно з реактивним моніторингом [55]. Для воєнного бюджетування України ця ідея є особливо релевантною у проектах відновлення: ранні сигнали про ризики зриву строків і перевищення кошторисів дозволяють коригувати фінансування, змінювати графіки робіт, уникати касових розривів і накопичення прострочених зобов'язань. Паралельно інтеграція сучасних технологій — штучного інтелекту, Big Data-аналітики та автоматизованих систем моніторингу — підсилює здатність організацій виявляти потенційні загрози, знижувати фінансові ризики й оптимізувати управлінські рішення. Проте ефективність раннього попередження потребує чітких порогів ескалації, автоматизованих механізмів сповіщення при наблизненні індикаторів до критичних значень та протоколів людської верифікації, які відсікають хибні сигнали й обмежують адміністративні витрати реагування. Саме ці вимоги дозволяють узгодити цифровий ризик-менеджмент із принципами якісного бюджетування: рішення стають обґрунтованими, відтворюваними та підзвітними.

Наступним логічним рівнем цифрового ризик-менеджменту є застосування просунутих алгоритмів прогнозування для оцінки та проєкції доходів. Технології штучного інтелекту й машинного на-

вчання підвищують точність прогнозування завдяки автоматизованому виявленню закономірностей у складних фінансових даних, адаптивному уточненню моделей через безперервне навчання та здатності фіксувати нелінійні зв'язки, які традиційні економетричні моделі часто не відображають. Для України в умовах війни це безпосередньо пов'язано з якісним бюджетуванням, оскільки класичні припущення щодо стабільності податкової бази, сезонності надходжень і прогнозованості економічної активності порушуються, а значущість оперативних прогнозів зростає як на центральному, так і на місцевому рівнях. Погоджуючись з результатами досліджень Л. Санбігс, очевидним є те, що AI-орієнтоване фінансове планування, яке інтегрує прогнозування часових рядів із моделями машинного навчання, демонструє зростання точності прогнозів і зниження неефективностей [58]. До того ж, за поглядами Дж. Сімонов та З. Глігоров [57] ансамблеві методи, що поєднують різноманітні статистичні та ML-підходи, забезпечують вищу точність прогнозів митних надходжень порівняно з однорідними моделями, що є значущим для воєнної економіки, де митні надходження можуть відігравати критичну роль у фінансуванні державних видатків і підтриманні макрофінансової керованості.

Методики прогнозування доходів охоплюють спектр від класичних економетричних підходів, що базуються на податковій еластичності та «буйності» відносно макропроксі, до сучасних нейромережевих і ансамблевих підходів, здатних урахувати складні нелінійності та часові залежності. AI-прогнозування доходів місцевих бюджетів із використанням демографічних та макроекономічних змінних демонструє високу точність, а ML-алгоритми перевищують традиційні методи за здатністю виявляти приховані патерни й кореляції у великих різноманітних наборах даних [56, 58]. У громадах України ці фактори набувають специфічного змісту: міграційні потоки, релокація бізнесу, зміни зайнятості та структури споживання трансформують локальні доходи, а отже — вимагають від прогнозних моделей контекстної чутливості. Порівняльні дослідження прогнозування надходжень від податку з продажів у муніципалітетах вказують на значну варіативність результатів, тому системний процес «підготовка даних — запуск множинних моделей — оцінювання відносно бенчмарків — підсумкова оцінка» є ефективнішим, ніж пошук єдиного «золотого стандарту» [59]. Для України в умовах війни це означає доцільність формування «портфеля» прогнозних моделей та їх адаптації до різних типів громад, що підвищує стійкість прогнозування до структурних зламів.

Цифрове фінансове середовище створює передумови для застосування складних прогностичних технологій, включно з автоматизованою обробкою даних, аналізом трендів у реальному часі та інтеграцією ML, що зменшує похибки прогнозів і підвищує ефективність фінансового планування. Водночас зберігаються інституційні та організаційні обмеження: фрагментація даних між інституціями, недостатня синхронізація між податковими та бюджетними системами, обмежене вбудовування алгоритмічних моделей у практику планування. Для України ці обмеження посилюються воєнними умовами, що підвищує потребу в інституційній координації та стандартах інтеграції даних. Перспективні моделі прогнозування доходів, що застосовують декомпозицію часових рядів на трендові, сезонні та залишкові компоненти, дозволяють мінімізувати помилки й добирати найточніші моделі для окремих категорій бюджетних доходів. У практиці якісного бюджетування це означає зростання обґрунтованості прогнозів, зменшення ризику касових розривів та підвищення надійності середньострокових планів.

Критичною умовою масштабування моніторингу, раннього попередження та прогнозування є інтеграція бюджетних інформаційних систем між адміністративними рівнями. Інтегровані системи, що з'єднують національний, регіональний і місцевий рівні, підвищують прозорість публічних фінансів, забезпечуючи єдиний моніторинг потоків ресурсів, структури видатків і результативності доходів у децентралізованих конфігураціях. В умовах війни це перетворюється на передумову координації бюджетування: поєднання централізованого нагляду для управління макрофіскальними ризиками та донорською підтримкою — із локальною автономією для швидкого реагування на потреби громад. Досвід впровадження блокчейн-орієнтованих рамок аудиту в реальному часі в поєднанні з переходом до IPSAS виявляє бар'єри, пов'язані з кадровою компетентністю, несумісністю баз даних та інституційними обмеженнями [60]. Для України ці результати є методологічно показовими: навіть за наявності технологій критичними залишаються спроможності персоналу, сумісність систем і стандарти даних, а проблеми інтеоперабельності виникають, коли адміністративні одиниці використовують різні платформи, конфліктні стандарти й несумісні протоколи автентифікації.

Архітектури інтеграції можуть бути ієрархічними, розподіленими або гібридними; для України в умовах війни практично релевантною є саме гібридна логіка, коли центральний рівень отримує агрегований моніторинг для управління ризиками й пі-

дзвітності, а місцевий — зберігає автономію деталізованого управління видатками. Хмарна трансформація фінансового менеджменту дозволяє агрегувати дані з різних систем, формувати єдиний інформаційний простір для аналізу та автоматизувати генерацію звітів [52]. Платформи BOOST, розроблені Світовим банком [63], демонструють можливість моніторингу публічних видатків на основі деталізованих даних із фінансових/казначейських систем, включно з інформацією на субнаціональному рівні. Для України це задає орієнтир щодо побудови «єдиного вікна» для моніторингу бюджетного виконання та ризиків у громадах, що є важливим як для внутрішнього управління, так і для узгодження з вимогами донорської підзвітності.

Інтеграція систем, однак, неможлива без інвестицій у інституційну спроможність: розвиток IT-інфраструктури, навчання персоналу, рамки управління даними (власність, контроль доступу, відповідальність за оновлення). Функціональна інтеграція виходить за межі технічної сумісності й вимагає організаційної координації, оскільки різні органи влади діють у межах відмінних пріоритетів та стимулів; відтак системи фіскального обліку мають одночасно підтримувати автономне місцеве ухвалення рішень і забезпечувати центральний рівень інформацією для макрофіскальної координації та моніторингу ризиків. У воєнних умовах України така інтеграція є критичною для якісного бюджетування: вона мінімізує «сліпі зони» в управлінні ризиками й дозволяє поєднувати швидкість локальних рішень із єдиними стандартами прозорості та контролю. Таким чином, ризик-менеджмент стає невід’ємною частиною бюджетного процесу, а не зовнішнім інструментом реагування на вже реалізовані загрози.

Разом із тим цифровізація управління ризиками породжує низку регуляторних та правових викликів. Варто наголосити на необхідності чіткого нормативного врегулювання питань захисту персональних даних, кібербезпеки та відповідності цифрових систем чинному законодавству. У багаторівневій бюджетній системі ці питання ускладнюються необхідністю синхронізації стандартів між центральним і субнаціональним рівнями, що вимагає розробки уніфікованих протоколів обміну даними та процедур аудиту інформаційних систем. Без належної правової бази цифрові рішення можуть трансформуватися з інструменту підвищення ефективності у джерело нових операційних ризиків.

Водночас наголошується на потребі забезпечення прозорості алгоритмів обробки даних та підвищення цифрової компетентно-

сті персоналу органів влади. У відсутність належної підготовки службовців та чітких процедур відповідальності виникає ризик помилкової інтерпретації результатів аналітики або маніпуляції даними. Тому цифрова трансформація ризик-менеджменту має супроводжуватися розвитком кадрового потенціалу, формуванням культури управління даними та впровадженню механізмів внутрішнього контролю.

Цифрова трансформація мультирівневої бюджетної системи, попри її безумовний потенціал щодо підвищення ефективності ризик-менеджменту та прозорості фінансів, водночас генерує низку регуляторних викликів, які мають системний характер. Конфіденційність даних, кібербезпека, алгоритмічна прозорість і відповідність чинному законодавству формують критичний контур ризиків, що можуть нівелювати позитивний ефект цифровізації у разі відсутності належного нормативного забезпечення. Дослідження різних регіонів підтверджують, що фрагментарна або несинхронізована регуляторна база, а також слабкість механізмів відповідальності створюють додаткові інституційні ризики під час впровадження цифрових систем у місцевих органах влади [64]. У багаторівневій системі ці ризики посилюються необхідністю узгодження стандартів між центральним та субнаціональним рівнями, що вимагає вертикальної координації нормативних актів та процедур аудиту інформаційних систем.

Особливого значення набуває інституціоналізація відкритих цифрових платформ моніторингу публічних фінансів. Запровадження систем відкритої інформації щодо боргових зобов'язань, структури видатків, доходної бази та контрактних угод створює умови для зменшення інформаційної асиметрії між владою та громадянами, водночас підсилюючи механізми громадського контролю. У макробюджетному вимірі така прозорість виконує стабілізаційну функцію: підвищення довіри інвесторів, донорів і громадян знижує ризики панічних реакцій та політичної дестабілізації у кризові періоди. Водночас цифрова відкритість повинна поєднуватися з інструментами захисту персональних даних і критичної інфраструктури, оскільки розширення доступу до фінансової інформації без належних протоколів кібербезпеки може посилити системну уразливість.

Регуляторні аспекти цифровізації не обмежуються технічними стандартами безпеки. Вони передбачають розробку стратегічних підходів до підвищення цифрової компетентності персоналу публічної сфери та формування етичних принципів використання алгоритмічних систем. Дослідження підкреслюють [65], що недоо-

цінка людського чинника здатна призвести до помилкового використання цифрових інструментів або до посилення операційних ризиків у бюджетному процесі. Відтак навчання та професійна підготовка стають не допоміжним, а базовим елементом регуляторної політики цифрової трансформації.

Урядові кадри, їх професійна компетентність, здатність до аналітичного мислення й адаптації до нових інструментів стають критичною умовою ефективності цифрового ризик-менеджменту. Недостатня кадрова база, дефіцит мотиваційних стимулів і обмежені можливості системної підготовки знижують потенціал використання навіть найбільш сучасних цифрових систем. У такій ситуації цифрові платформи перетворюються на формальні надбудови, не інтегровані в реальні управлінські процеси, що створює ризики помилок інтерпретації даних і неадекватних бюджетних рішень.

Потреба у професійному розвитку посилюється саме в умовах цифровізації та зростання вимог до підзвітності органів влади. Запровадження аналітичних дашбордів, систем раннього попередження та алгоритмічних моделей прогнозування передбачає наявність фахівців, здатних критично оцінювати результати автоматизованого аналізу, верифікувати їх і трансформувати в обґрунтовані управлінські рішення. У мультирівневій системі це означає необхідність гармонізації стандартів компетентності між центральним і субнаціональним рівнями, щоб уникнути цифрової асиметрії та різного тлумачення аналітичних показників у бюджетному процесі.

Організаційна культура відіграє не менш значущу роль, ніж індивідуальна кваліфікація службовців. Культура відкритості, відповідальності та готовності до змін формує середовище, у якому цифрові інструменти не сприймаються як засоби контролю, а розглядаються як механізми підвищення якості управління. Дослідники підкреслюють [66], що інституційна культура та механізми підзвітності підтримують ефективне використання цифрових систем для моніторингу та контролю витрат, сприяючи зростанню прозорості бюджетного процесу. Відсутність такої культури, навпаки, може призвести до формального впровадження технологій без їх реальної інтеграції у процес прийняття рішень.

Якість управління ризиками безпосередньо корелює з рівнем компетентності персоналу, обсягом системного навчання та наявністю організаційної підтримки інновацій. Нестача кваліфікованих кадрів підвищує ймовірність помилок у введенні та обробці даних, спотворення аналітичних результатів і прийняття неадек-

ватних фінансових рішень у бюджетному циклі. Таким чином, кадровий дефіцит стає самостійним ризиковим фактором цифровізації, здатним трансформувати технологічні переваги в джерело додаткової нестабільності.

Світові висновки щодо кадрової політики акцентують на необхідності системного розвитку компетенцій у сфері цифрового ризик-менеджменту. Йдеться не лише про технічне навчання роботи з програмним забезпеченням, а й про формування стратегічного бачення управління фінансовими ризиками, здатності працювати з невизначеністю та міждисциплінарними даними. Посилення культури відповідальності та етичних стандартів у роботі з даними підвищує довіру до бюджетних рішень і їх фінансових наслідків, що є особливо важливим у періоди криз та післякризового відновлення.

Управління персоналом і організаційні аспекти цифрового ризик-менеджменту формують інституційний фундамент стійкості мультирівневої бюджетної системи. Інвестиції в людський капітал, розвиток цифрових компетенцій і зміцнення культури підзвітності мають розглядатися як довгостроковий стабілізаційний чинник, що забезпечує ефективну інтеграцію технологій у бюджетний процес та мінімізує ризики їх формального або неадекватного використання.

У межах мультирівневої бюджетної системи ці процеси мають інтегруватися в єдину архітектуру управління даними, яка визначає правила їх збору, обробки, обміну та зберігання. Централізовані стандарти повинні поєднуватися з децентралізованою відповідальністю за їх реалізацію, забезпечуючи баланс між інституційною автономією та фінансовою безпекою. Таким чином, регуляторний вимір цифровізації виступає не обмеженням, а гарантією сталості трансформації, перетворюючи цифрові технології з інструменту тактичної модернізації на елемент довгострокової інституційної стратегії розвитку багаторівневої бюджетної системи.

Отже, якщо управління персоналом і формування організаційної культури визначають внутрішню інституційну спроможність цифрового ризик-менеджменту, то наступним виміром його результативності постає зовнішній контур — участь громад і прозорість бюджетного процесу. Саме на стику внутрішніх управлінських механізмів та відкритої взаємодії з суспільством формується цілісна модель цифрового контролю та підзвітності, здатна мінімізувати фінансові ризики у мультирівневій системі. У цьому контексті громадська участь і доступ до бюджетної інфор-

мації набувають статусу не лише демократичних інструментів, а й елементів інституційної стійкості, що інтегруються у цифрову архітектуру управління ризиками.

У сучасній парадигмі цифрового ризик-менеджменту участь громад та прозорість бюджетного процесу постають не лише як інструменти демократизації управління, а і як функціональні елементи системи зниження фінансових ризиків у мультирівневій бюджетній архітектурі (рис. 6.4).



Прозорість → Довіра → Легітимність → Фінансова стійкість

Рис. 6.4. Технології участі громад як стабілізаційний контур цифрового ризик-менеджменту

Джерело: складено автором

Цифрові технології створюють умови для переосмислення взаємодії між владою та суспільством: від одностороннього інформування до інтерактивного співвиробництва бюджетних рішень. У цьому контексті громадська участь стає важливим механізмом раннього виявлення локальних дисбалансів, оцінювання пріоритетів видатків і коригування бюджетної політики відповідно до фактичних потреб територіальних громад.

Інструменти ініціативного бюджетування (initiative budgeting), що реалізуються через електронні платформи подання пропозицій, голосування та моніторингу виконання проектів, посилюють підзвітність органів влади та адаптивність бюджетної політики до ризиків. Водночас ці механізми супроводжуються комплексом соціальних, політичних, правових і технічних викликів, серед яких — нерівність доступу до цифрових сервісів, можливість маніпуляцій громадською думкою, питання захисту персональних даних і кібербезпеки. Отже, ефективність цифрової участі зале-

жить від збалансованого поєднання сучасної інфраструктури, нормативного забезпечення та системної просвітницької роботи серед населення.

Запровадження цифрових систем відкритих даних і електронних платформ моніторингу витрат сприяє зниженню інформаційної асиметрії та формуванню довіри до бюджетних рішень. Доступність структурованої інформації щодо доходів, видатків, боргових зобов'язань і контрактних відносин дозволяє громадянам аналізувати вплив управлінських рішень на стан місцевих фінансів і здійснювати громадський контроль. У мультирівневій системі це особливо важливо для узгодження трансфертної політики та оцінювання ефективності використання ресурсів на субнаціональному рівні. Проте цифрова прозорість повинна супроводжуватися чіткими регуляторними механізмами захисту даних і забезпечення якості інформації, щоб уникнути спотворення або маніпуляцій з відкритими даними.

Світові висновки щодо участі громад та цифрової прозорості свідчать, що електронні платформи залучення забезпечують більш повне відображення структури витрат та їх соціально-економічних та екологічних наслідків, зменшуючи корупційні ризики та підвищуючи рівень довіри населення до публічних інститутів [67]. У цьому вимірі прозорість виступає не лише цінністю доброго врядування, а й інструментом фінансової стабільності, оскільки довіра громадян підвищує легітимність бюджетних рішень і знижує політичну турбулентність під час криз.

Важливим елементом цифрового ризик-менеджменту є впровадження систем електронного бюджетування (e-budgeting), які поєднують підзвітність, автоматизований контроль та можливість громадського моніторингу. Дослідження підкреслюють [68, 69], що такі системи суттєво підвищують доброчесність та якість бюджетного процесу, мінімізують можливості для нецільового використання коштів і формують умови для своєчасного коригування бюджетної політики. У багаторівневій бюджетній системі e-budgeting створює інтегровану платформу взаємодії між центральним, регіональним і місцевим рівнями, забезпечуючи прозорість фінансових потоків і підтримку механізмів міжурядової координації.

Таким чином, участь громад та цифрова прозорість стають складовими системи управління фінансовими ризиками. Вони розширюють традиційні рамки контролю, перетворюючи бюджетний процес на відкриту інформаційну екосистему, де цифрові інструменти забезпечують інтеграцію моніторингу, підзвітності та суспільного зворотного зв'язку. У довгостроковій перспективі

саме така модель здатна підвищити стійкість мультирівневої бюджетної системи, поєднуючи технологічну інноваційність із демократичними принципами врядування.

Фінансові ризики місцевих бюджетів у мультирівневих системах мають системний характер і виникають на перетині інституційної архітектури міжбюджетних відносин, структури дохідної бази, механізмів запозичення та умов ринкового фінансування. До ключових груп ризиків належать залежність від централізованих трансфертів і спільних податкових джерел, контрагентські ризики (ризики невиконання зобов'язань постачальниками, підприємцями, фінансовими посередниками), а також боргові ризики, пов'язані з надмірним накопиченням зобов'язань, валютною структурою боргу та рефінансуванням. У цьому контексті цифрові системи управління фінансами стають не лише інструментом підвищення прозорості, а й функціональним елементом превентивного ризик-менеджменту, що дозволяє перейти від реактивного коригування дефіцитів до системного моніторингу фінансової стійкості.

Ризик надмірної залежності місцевих бюджетів від централізованих доходів особливо актуалізується в умовах криз, коли центральний уряд змінює трансфертну політику або перерозподіляє ресурси відповідно до макрофіскальних пріоритетів. Аналіз фінансової структури великих міст, зокрема Стамбула, засвідчує, що висока частка трансфертів із центрального бюджету створює вразливість до політичних і макроекономічних змін, що безпосередньо впливають на стабільність муніципальних фінансів [70]. Запровадження цифрових систем фінансового моніторингу дозволяє кількісно оцінювати ступінь залежності, моделювати сценарії скорочення трансфертів та прогнозувати касові розриви. Таким чином, цифрова аналітика формує підґрунтя для більш зваженого планування видатків і диверсифікації дохідної бази.

Інтеграція моделей ризик-менеджменту до цифрових систем збору та обробки бюджетних даних створює можливості для комплексної оцінки стійкості місцевих фінансів. Застосування аналітичних платформ дозволяє поєднувати показники доходної автономії, боргового навантаження, ліквідності та інвестиційної активності з індикаторами соціально-економічного розвитку, формуючи інтегральні оцінки фіскальної стійкості. Такі системи забезпечують підтримку прийняття рішень щодо пріоритетизації інвестиційних проєктів, коригування програмних видатків та оцінки довгострокових фінансових наслідків альтернативних сценаріїв розвитку. У мультирівневій архітектурі це особливо

важливо, оскільки дозволяє узгоджувати локальні рішення з макрофіскальними обмеженнями.

Боргові ризики становлять окрему групу системних загроз для фінансової стійкості місцевих бюджетів. Досвід муніципалітетів у Китаї, зокрема приклад Ningbo, демонструє, що інформаційна прозорість, публічне розкриття структури боргових зобов'язань і зовнішнє рейтингування боргових інструментів суттєво підвищують довіру інвесторів і знижують вартість запозичень [71]. Цифрові платформи управління боргом дозволяють систематизувати інформацію про строкову структуру, валютні ризики та графік погашення, що підвищує передбачуваність фінансування й мінімізує ризик дефолту. Аналогічно, розробка відкритих реєстрів боргових зобов'язань сприяє зниженню інформаційної асиметрії між органами влади, кредиторами та громадськістю.

Регуляторні механізми фіскальних правил на локальному рівні доповнюють цифрові інструменти, створюючи нормативну рамку для обмеження дефіциту та боргового навантаження. Дослідження порівняльних практик свідчить, що поєднання цифрового моніторингу з формалізованими правилами щодо граничного рівня дефіциту чи боргу формує більш стійку модель фінансового управління. У цьому сенсі цифровізація не замінює інституційного регулювання, а підсилює його ефективність через оперативність аналізу та доступність достовірної інформації.

Особливого значення набуває управління контрагентськими ризиками, що пов'язані з виконанням контрактних зобов'язань у сфері публічних закупівель та інфраструктурних проєктів. Цифрові системи відстеження контрактів, інтегровані з бюджетними платформами, забезпечують автоматизований контроль виконання умов договорів, своєчасність платежів і дотримання бюджетних лімітів. Це дозволяє мінімізувати ризики перевитрат, затримок реалізації проєктів та корупційних практик, що прямо впливають на фінансову стабільність муніципалітетів.

Таким чином, світовий досвід демонструє, що цифрова підтримка управління фінансовими ризиками місцевих бюджетів охоплює три взаємопов'язані контури: аналітичний (оцінка й прогнозування ризиків), регуляторний (інтеграція фіскальних правил і механізмів контролю) та комунікаційний (підвищення прозорості й довіри). У мультирівневій бюджетній системі така триконтурна модель забезпечує підвищення узгодженості між центральними та локальними рішеннями, формуючи передумови для довгострокової фінансової стійкості та зниження системних шоків.

Підсумовуючи результати проведеного дослідження, зазначимо, що формування цифрової стратегії ризик-менеджменту в мультирівневій бюджетній системі потребує переходу від фрагментарного впровадження окремих ІТ-інструментів до комплексної архітектури управління ризиками, інтегрованої у процеси бюджетування, стратегічного планування та міжрівневої координації. Така стратегія має ґрунтуватися на поєднанні технологічних, інституційних і нормативних компонентів, що забезпечують не лише збір і обробку даних, а й формування обґрунтованих управлінських рішень у режимі невизначеності.

А отже, у контексті мультирівневої бюджетної системи інтеграція цифрових технологій повинна розглядатися як інституційний процес, що охоплює стандартизацію інформаційних потоків, узгодження повноважень щодо доступу до даних і формування єдиних процедур прийняття рішень. Лише за умови поєднання технологічної інноваційності з регуляторною визначеністю та професійною спроможністю персоналу цифрові інструменти здатні виконувати функцію системного стабілізатора, підвищуючи адаптивність бюджетної системи до макрофінансових шоків і структурних трансформацій (рис. 6.5).

Першим практичним орієнтиром є створення інтегрованої платформи збору та агрегування даних, яка охоплює фінансові показники (доходи, видатки, дефіцит, борг), індикатори інфраструктурного стану, кліматичні та соціальні ризики. Світова практика демонструє ефективність поєднання WebGIS, аналітики великих масивів даних та інтелектуальних моделей ризику для комплексного оцінювання впливу управлінських рішень на бюджет і розвиток територій. Застосування нечіткої логіки та інших методів багатокритеріального аналізу дає змогу враховувати невизначеність, якісні параметри й сценарні варіації, що особливо актуально для умов кризового або посткризового відновлення.

Другим компонентом є розвиток систем моделювання ризиків і сценарного аналізу, інтегрованих із системами підтримки прийняття рішень (Decision Support Systems). Поєднання нечіткої логіки, моделей прогнозування доходів і витрат, а також інструментів оцінки кліматичних і регіональних ризиків (зокрема CARDS/ICFs) [72] дозволяє формувати багатоваріантні сценарії бюджетного реагування. Практичне значення полягає у можливості оцінки не лише фінансових наслідків рішень, а й їх соціально-економічних і територіальних ефектів, що забезпечує узгодженість стратегічних і тактичних рівнів управління.



Рис. 6.5. Цифрова трансформація ризик-менеджменту в мультирівневій бюджетній системі

Джерело: розроблено автором

Третім орієнтиром виступає інтеграція прозорості та участі громад у цифрову модель ризик-менеджменту. Відкриті бюджетні дані, електронні платформи участі, е-бюджетування та механізми зворотного зв'язку між населенням і владою формують дода-

тковий горизонтальний контур стабілізації, який зменшує інформаційну асиметрію та підвищує легітимність рішень. Цифрові інструменти дозволяють громадянам моніторити вплив рішень на бюджет і фінансову стійкість громади, що знижує корупційні ризики та посилює дисципліну виконання програм.

Четвертим напрямом є стратегія управління персоналом і розвиток інституційної культури цифрового ризик-менеджменту. Якість аналітики та ефективність цифрових систем безпосередньо залежать від компетентності кадрів, спроможності працювати з даними, інтерпретувати результати моделювання та забезпечувати контроль якості інформації. Формування кадрових стратегій має включати систематичне навчання, сертифікацію фахівців з цифрового фінансового управління та впровадження стандартів етики й підзвітності.

П'ятим обов'язковим елементом є правова та регуляторна рамка цифрової трансформації. Політики захисту персональних даних, кібербезпеки, регуляторний нагляд за алгоритмічними моделями й стандарти прозорості мають забезпечувати відповідність цифрових систем чинному законодавству та міжнародним нормам. У мультирівневій системі це передбачає узгодження нормативних підходів між центральним і субнаціональним рівнями, що мінімізує ризик правових колізій і підвищує довіру до цифрових рішень.

Шостий орієнтир пов'язаний із впровадженням практичних сценаріїв і кейсів моделювання кризових ситуацій. Світова практика доводить доцільність використання сценаріїв кліматичних катастроф, пандемічних шоків і фінансових дисбалансів для тестування бюджетної стійкості. Інтеграція таких сценаріїв до систем бюджетного ризик-менеджменту дозволяє визначати порогові значення індикаторів, оцінювати граничну спроможність боргового фінансування та розраховувати оптимальні обсяги резервних фондів.

Водночас аналіз літератури виявляє низку методологічних нюансів і суперечностей. Частина досліджень акцентує увагу на технологічних драйверах (WebGIS, DSI, нечіткі дані, інтелектуальні моделі) як ключових інструментах зниження ризиків, тоді як інші наголошують на пріоритетності нормативних, регуляторних і кадрових чинників для забезпечення ефективності цифрової трансформації. У контексті мультирівневої бюджетної системи ці підходи не є взаємовиключними: технологічна інфраструктура потребує належного інституційного середовища, а регуляторні механізми — аналітичної підтримки даними.

Додатковою дискусійною площиною є різний фокус фінансових ризиків у літературі: одні автори підкреслюють критичність централізованої залежності доходів, інші — значення моніторингу боргу та прозорого рейтингування боргових інструментів, ще інші — роль локальних фіскальних правил у запобіганні надмірному дефіциту. Узгодження цих аспектів у цифровій стратегії потребує розробки диференційованої системи метрик і аналітичних модулів, здатних враховувати специфіку конкретного фінансового ризику.

Отже, практичні орієнтири цифрової стратегії ризик-менеджменту мають базуватися на інтегративній логіці: поєднанні даних та моделювання, правового забезпечення, кадрової спроможності та громадської прозорості. Лише така багатовекторна модель дозволяє сформуванню адаптивну, підзвітну й технологічно підтримувану систему управління фіскальними ризиками в умовах невизначеності, характерної для сучасних мультирівневих бюджетних архітектур.

Список використаної літератури до розділу 6

1. Eyraud, L., & Lusinyan, L. (2011). *Decentralizing spending more than revenue: Does it hurt fiscal performance?* International Monetary Fund.
2. Sharma, C. (2007). Rescuing the concept of vertical fiscal imbalance. *Publius: The Journal of Federalism*.
3. Erkoreka, M., Dougherty, S., & Forman, K. (Eds.). (2025). *Fiscal federalism and equalisation transfers: Balancing regional autonomy and solidarity*. Brill/Nijhoff.
4. Сторонянська І. (2018). Механізми адміністративно-фінансової децентралізації: світові практики та напрямки їх імплементації в Україні. *Наукова доповідь. Державна установа «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишнього Національної академії наук України»*
5. Oates, W. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
6. Weingast, B. (1995). The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development. *Journal of Law, Economics, and Organization*. 11 (1). p. 1.
7. McKinnon, R. (1997). EMU as a Device for Collective Fiscal Retrenchment. *American Economic Review*. 87 (2). pp. 227-229. — http://www.jstor.org/stable/2950920?seq=1#page_scan_tab_contents
8. Prud'homme R. (1995). The dangers of decentralization. *The World Bank Research Observer*, vol. 10, no. 2 (August 1995). pp. 201-220. <http://documents.worldbank.org/curated/en/602551468154155279/pdf/770740JRN0WBRO0Box0377291B00PUBLIC0.pdf>

9. Ebel, R. D., & Yilmaz, S. (2002). *On the measurement and impact of fiscal decentralization* (Policy Research Working Paper). World Bank Institute.
10. Saito, Y. (2024). *How to measure decentralization: A summary of the global literature review on decentralization measurement*. Washington, DC: World Bank.
11. Dardanelli, P., Kincaid, J., Fenna, A., Kaiser, A., Lecours, A., & Singh, A. K. (2019). Conceptualizing, measuring, and theorizing dynamic de/centralization in federations. *Publius: The Journal of Federalism*, 49(1), 1-29. <https://doi.org/10.1093/publius/pjy036>
12. Dardanelli, P., & Wright, K. (2021). *Devometrics: How to measure decentralisation? A review of the literature* (Working Paper). Local Government Information Unit.
13. Svyulska, N., Pyslytsia, A., & Slavkova, A. (2024). Assessment of the financial sustainability of local budgets under the influence of reforms and external challenges. *Baltic Journal of Economic Studies*, 10(4), 343-351. <https://doi.org/10.30525/2256-0742/2024-10-4-343-351>
14. Nakatani, R. (2025). *Preventing fiscal crises under decentralization: Intergovernmental policies and institutions* (IMF Working Paper No. 25/87). International Monetary Fund.
15. K. Kluza and K. Wjtowicz, (2025) Intergovernmental transfers as determinants of municipal fiscal sustainability: A review of theory and empirical evidence from polish municipalities, *Sustainability*. 17(24), 11284; <https://doi.org/10.3390/su172411284>
16. OECD/KIPF (2015), Institutions of Intergovernmental Fiscal Relations: Challenges Ahead, *OECD Fiscal Federalism Studies*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264246966-en>
17. Turley, Gerard & McNena, Stephen. (2021). Equalisation Transfers and Local Fiscal Capacity: A New Methodology for Ireland. *The Economic and social review*. 52. 53-74.
18. Bondaruk, Taisiia & Momotiuk, Liudmyla & Bondaruk, O.. (2020). Budget Security as Factor of Economic Development of the State. *Statistics of Ukraine*. 89. 40-47. 10.31767/su.2-3(89-90)2020.02-03.05.
19. Інституційна (не)спроможність держави в Україні: як розірвати замкнене коло : монографія / кол. авт.: Галина Зеленько (кер., наук.ред.) та ін. Київ : ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2025. 480 с.
20. P. Diamond and M. Laffin, (2024) The crisis of English local governance during the covid-19 pandemic: The breakdown of central control, *Revue Franaise de Civilisation Britannique*,
21. R. Nakatani (2023) Revenue decentralization and the probability of a fiscal crisis: Is there a tipping point for adverse effects? *Public Finance Review*.
22. Markus, Viktor. (2025). Analysis of revenue sources for the Kyiv city budget. *Eastern Europe: Economy, Business and Management*. 10.32782/easterneurope.47-3.
23. Дунаєв, Ігор & Басюк, Олександр. (2024). Ensuring the stability of the revenue side of budget under post-war emergency conditions: Ukrainian experience for the world.. *State Formation*. 2. 10.26565/1992-2337-2024-2-23.

24. O. K. Siregar, R. Purba, T. Dessy, and R. Sari (2025) Flypaper effect and fiscal illusion in village financial management: A case study of KP village, *Jurnal Ilmiah Manajemen Kesatuan*.
25. S. Kuhlmann, J. Franzke, N. Peters, and B. P. Dumas, (2024) Institutional designs and dynamics of crisis governance at the local level: European governments facing the polycrisis, *Policy Design and Practice*. <https://doi.org/10.1080/25741292.2024.2344784>
26. T. Arrieta and J. S. Davies, (2025). Crisis management in english local government: The limits of resilience. *Policy & Politics*.
27. Behnke, Nathalie & Eckhard, Steffen. (2022). A systemic perspective on crisis management and resilience in Germany. *der moderne staat — Zeitschrift für Public Policy Recht und Management*. 15. 3-19. 10.3224/dms.v15i1.11.
28. J. Kooij and T. Groot (2021) Towards a comprehensive assessment system of local government fiscal health. *Maandblad Voor Accountancy en Bedrijfseconomie*.
29. M. Heidarian, M. S. Karimi, A. Falahati, and B. Naysary, (2023) Threshold effects of regional fiscal stress index on employment, *Studies in Economics and Econometrics*.
30. P. Konopka and P. Lapiska (2025). Assessment of the level of fiscal sustainability of selected European union member states in 2014, 2017, 2020 and 2023,» *Ekonomia i Prawo*.
31. O. Zaitseva and H. Zhosan, (2025) Local economic stability indicator as a marketing-oriented predictor of local tax revenues, employment, and retail turnover in Ukrainian communities,
32. Ermasova, Natalia & Guzman, Tatyana. (2023). Assessments Of Municipalities' Fiscal Health: Comparative Analysis Of State Online Dashboard Systems. *Public Finance & Management*. 22. 112-145. 10.37808/pfm.22.2.1.
33. Hauptmeier, S. (2007). *The impact of fiscal equalization on local expenditure policies — Theory and evidence from Germany* (ZEW Discussion Paper No. 07-081). Centre for European Economic Research.
34. Mutai, Noah & Farag, Karim & Ibeh, Lawrence & Chelabi, Kaddour & Cuong, Nguyen & Popoola, Olufunke. (2025). AI Driven Fiscal Risk Assessment in the Eurozone: A Machine Learning Approach to Public Debt Vulnerability. 10.20944/preprints202504.2189.v1.
35. Krysovatty, A. (2025). Imbalances and sustainability of public finances in wartime conditions. *World of finance*. 08-17. 10.35774/sf2025.02.008.
36. S. Hu, Y. Liu, and E. Elahi (2024) Divergent credit risk responses to local government debt among Chinese banks: A stress test analysis, *Applied Economics*.
37. C. Seftyono and P. K. Sari, (2025) Local innovations to tackling covid-19 in indonesia: How depok city government managed the pandemic effectively? *Otoritas : Jurnal Ilmu Pemerintahan*.
38. R. B. Hendaris, R. Zulfikar, M. Muchlis, and E. Y. Ibrani, (2025) Strengthening fiscal capacity and investment spending for enhanced public

financial performance,» *International Journal of Accounting and Economics Studies*.

39. A. Nazaryan (2024) Ways to accelerate the functioning of public administration in conditions of war, *Bulletin of Taras Shevchenko National University of Kyiv Public Administration*.

40. Allain-Dupré, Chatry, & Moisio (2020) Asymmetric decentralisation: trends, challenges and policy implications. OECD Regional Development Papers

41. Плахотнюк В. (2024) Фінансова самодостатність місцевих бюджетів в умовах кризових викликів. *Український журнал прикладної економіки та техніки*. Том 9. № 4. С. 390 — 394.

42. OECD (2023). Відбудовуємо Україну через зміцнення регіонального та муніципального управління. *OECD Publishing*. <https://doi.org/10.1787/a5a7939d-uk>

43. Fenna, A., Phillimore, J. (2025). Fiscal Equalisation in Australian Federalism: Share and Share Alike? *Australian Journal of Politics and History*: Volume 71, Number 4, pp. 701-717

44. Ring, I. (2002). Ecological public functions and fiscal equalisation at the local level in Germany. *Ecological Economics*, 42(3), 415-427.

45. Sova, O. (2023). Uzghodzhennist formuvannia ta vykorystannia koshtiv mistsevykh biudzhativ Ukrainy z sotsialnymy tsiliamy povoiennoho vidnovlennia. *Demography and Social Economy*, 3(53), 54-75. <https://doi.org/10.15407/dse2023.03.054>

46. Pragidis, Ioannis & Gogas, Periklis & Plakandaras, Bill & Papadimitriou, Theophilos. (2015). Fiscal shocks and asymmetric effects: A comparative analysis. 10.1016/j.jeca.2014.10.003.

47. M. A. Das, R. P. Nippatla, P. Tiwari, V. K. Chidipothu, P. B. Deshmukh, and N. A. Said, «AI-driven risk mitigation strategies for addressing fiscal deficits: A techno-finan

cial approach to budgetary regulation compliance,» *International Conference Emerging Trends Engineering, Science and Technology*, 2025.

49. Gavurová, B., Келемен, М., & Polishchuk, V. (2022). Expert model of risk assessment for the selected components of smart city concept: From safe time to pandemics as COVID-19. *Socio-Economic Planning Sciences*, 82, 101253. <https://doi.org/10.1016/j.seps.2022.101253>

50. C. I. Lawal, S. C. Friday, D. C. Ayodeji, and A. Sobowale (2024), Strategic framework for transparent, data-driven financial decision-making in achieving sustainable national development goals, *International Journal of Advanced Multidisciplinary Research and Studies*.

51. Y. Arodhiskara, J. Jumriani, Y. Tarawiru, F. Ladung, and M. Azizurrohman (2025). Assessing the interaction of transparency and digital infrastructure on provincial budget performance in Indonesia, *Jurnal Ekonomi & Studi Pembangunan*.

52. O. Zaitseva and H. Zhosan (2025). Local economic stability indicator as a marketing-oriented predictor of local tax revenues, employment, and retail turnover in Ukrainian communities. *Economic sustainability and business practices*

53. I. Lazaryshyna and V. Sluchak (2025). Modern vectors of cloud technology application in cost analysis systems. *Problems of systemic approach in the economy*.

54. P. Agus, M. H. Ridha, F. Pramusetiyo, and R. Hidayat (2025) Machine learning implementation to predict financial distress in local governments of Indonesia. *Pacific Accounting Review*.

55. Afdi, Muhammad & Periansya, Periansya & Sarikadarwati,. (2025). Determinan Fiscal Stress Pemerintah Kabupaten/Kota Provinsi Sumatera Selatan Tahun 2018-2022. *Al-Kharaj: Jurnal Ekonomi, Keuangan & Bisnis Syariah*. 7. 10.47467/alkharaj.v7i4.4652.

56. United Nations Office for Disaster Risk Reduction & partners. (2025, October 13). *The technology dividend: Empowering and protecting communities through early warnings*. IDDRR. <https://iddrr.undrr.org/news/technology-dividend-empowering-and-protecting-communities-through-early-warnings>

57. J. Simonov and Z. Gligorov (2021) Customs revenues prediction using ensemble methods (statistical modelling vs machine learning). *World Customs Journal*, 2021.

58. L. B. F. Sanbigs (2023). Artificial intelligence powered revenue forecasting: Investigate the use of AI to predict local government revenue. *International Journal For Multidisciplinary Research*.

59. Salehi, Matt. (2025). Budget Forecasting and Integrated Strategic Planning for Leaders. 10.48550/arXiv.2510.26035.

60. Larson, Sarah & Overton, Michael. (2025). Is There a Gold Standard or Need for a City-Centric Approach for Sales Tax Revenue Forecasting. *Public Finance Journal*. 2. 99-120. 10.59469/pfi.2025.45.

61. S. Jadhav, S. Lokhande, R. Mali, R. Mahajan, A. Kulkarni and R. Ashtagi (2025) Government Budget Tracking Using Block-Chain Technology. *4th OPJU International Technology Conference (OTCON) on Smart Computing for Innovation and Advancement in Industry 5.0*, Raigarh, India, 2025, pp. 1-7, doi: 10.1109/OTCON65728.2025.11070916.

62. I. Lazaryshyna and V. Sluchak (2025) Modern vectors of cloud technology application in cost analysis systems. *Problems of systemic approach in the economy*.

63. World Bank. (n.d.). *World Bank BOOST (Public Expenditure Database)*. The World Bank. https://data360.worldbank.org/en/dataset/WB_BOOST (accessed March 1, 2026).

64. Бермас, А. (2024). Міжнародний досвід діджиталізації діяльності органів державної влади. *Аспекти публічного управління*, 12(4), 13-18. <https://doi.org/10.15421/152443>

65. Ionescu, D.-A. (2024). *The human factor in digital transformation: Why technology is not enough*. *Review of International Comparative Management*, 25(3), 538-552. <https://doi.org/10.24818/RMCI.2025.3.538>

66. Gcabashe, S. and Pillay, S. (2025). Promoting financial management in local municipalities through accountability. *Journal of Local Government Research and Innovation*, 6. <https://doi.org/10.4102/jolagri.v6i0.241>

67. Tyler, M. (2023). Climate Risk Assessment and Adaptation Considerations for Municipal Governance. *SPP Publications*, 16(1). <https://doi.org/10.55016/ojs/spp.v16i1.76064>
68. Tanjung, S., Junaiddi, J., Zulgani, Z., & Assegaf, S. (2024). Transparency of Regional Budget and Expenditure (APBD) through the Optimization of E-Budgeting Implementation. *Nawala Education*, 1(6), 50-63. <https://doi.org/10.62872/agijpb49>
69. Tymchyshyn, Y. (2019). Ukrainian regions' budget security in the conditions of public administration decentralization. *Regional Economy*, (3), 106-114. <https://doi.org/10.36818/1562-0905-2019-3-11>
70. Aksoy, T. and Asan, Y. (2020). Assessing financial risk management in local governments. *International Journal of Business Ecosystem and Strategy* (2687-2293), 2(4), 10-23. <https://doi.org/10.36096/ijbes.v2i4.231>
71. Zhang, C. (2024). Research on the Causes, Risks, and Countermeasures of Local Debt Problems. *Advances in Economics Management and Political Sciences*, 140(1), 148-154. <https://doi.org/10.54254/2754-1169/2024.ga18559>
72. European Environment Agency. (2025). 2.2 *Frameworks for assessing climate impacts, vulnerabilities and risks*(Adaptation Support Tool). Climate-ADAPT. <https://climate-adapt.eea.europa.eu/en/knowledge/tools/adaptation-support-tool/step-2-2>
73. Wiliandani, Alit. (2025). Blockchain applications for transparency and accountability in public administration. *Visioner: Jurnal Pemerintahan Daerah di Indonesia*. 17. 10-12. [10.54783/jv.v17i3.1422](https://doi.org/10.54783/jv.v17i3.1422).
74. Kumar, Ravinder. (2024). Leveraging blockchain for government and policy in India: innovations and implications. *ShodhKosh: Journal of Visual and Performing Arts*. 5. [10.29121/shodhkosh.v5.i1.2024.3773](https://doi.org/10.29121/shodhkosh.v5.i1.2024.3773).
75. Bhandari, Mohan & Tiwari, Ghanashyam & Dhakal, Maheshwor. (2025). Enhancing Transparency and Accountability in Sustainable Finance Through Blockchain Technology: *A Systematic Review of the Literature. Journal of Intelligent Management Decision*. 4. 23-43. [10.56578/jimd040102](https://doi.org/10.56578/jimd040102).
76. Stetsik, Yaroslav & Hrytsku, Yuliia. (2025). Mechanisms of public participation in the governance of territorial communities: current challenges and development prospects. *Economic scope*. 277-283. [10.30838/EP.205.277-283](https://doi.org/10.30838/EP.205.277-283).
77. United Nations Development Programme. (2025). *Local governance support to countries in crisis: Lessons from evaluations* (Independent Evaluation Office). https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2025-03/local_governance.pdf
78. Hauptmeier S. (2007) Impact of fiscal equalization on local expenditure policies: Theory and evidence from Germany. Center for European Economic research. ECB. Discussion Paper No. 07-081
79. Столяров В. Ф., Шинкарьук О. В., Островецкий В. В., Столярова В. В. Методологічні засади фіскальної децентралізації доходів в умовах становлення бюджетної федералізації унітарної держави.

Вісник економічної науки України. 2020. № 1. С. 202-218.
URL: <http://jnas.nbuuv.gov.ua/article/UJRN-0001136633>.

80. Hooghe, L., Marks, G., Schakel, A. H., Niedzwiecki, S., Chapman Osterkatz, S., & Shair-Rosenfield, S. (2016). *Measuring regional authority: A postfunctionalist theory of governance* (Vol. I). Oxford: Oxford University Press.

81. Barbera, Carmela & Jones, Martin & Korac, Sanja & Saliterer, Iris & Steccolini, Ileana. (2019). Local government strategies in the face of shocks and crises: the role of anticipatory capacities and financial vulnerability. *International Review of Administrative Sciences*. 87. 002085231984266. 10.1177/0020852319842661.

ДОДАТКИ

Додаток А

ПІДХОДИ ДО ФІНАНСІАЛІЗОВАНОГО МАКРОФІНАНСОВОГО ПЛАНУВАННЯ

Підхід	Характеристика підходу (логіка → інструменти → індикатори → трактування дефіциту → ризики → доречність)
Кредит-орієнтоване (проциклічне) планування	Логіка: підтримка зростання через експансію кредиту; дефіцит ліквідності перекривається новим боргом. Інструменти: дерегуляція кредитування, стимулювання іпотеки та споживчого кредиту, податкові стимули під борг. Індикатори: темп приросту кредиту, ВВП, ціни активів, debt/GDP. Дефіцит: вважається «нормальним» явищем; кредит є механізмом його компенсації. Ризики: перегрів активів, боргові пастки, фінансова крихкість, ефект «too big to fail». Доречність: короткі фази підйому, коли необхідне швидке стимулювання попиту.
Антициклічне макропроденційне планування	Логіка: стримування кредитно-боргової спіралі без блокування фінансiалiзацiї. Інструменти: контрциклічні буфери капіталу, LTV/DTI-обмеження, резервування, валютні обмеження, стрес-тести. Індикатори: credit gap, борг секторів, частка короткострокових зобов'язань, ризикові премії. Дефіцит: визнається ендегенним; політика спрямована на гальмування його прискорення. Ризики: тіньовий банкінг, регуляторний арбітраж. Доречність: фази кредитного буму та перегріву ринку активів.
Монетарно-фіскальне планування з «нуль-борговими» впливами	Логіка: зменшення залежності від приватного боргу через фіскальне підкріплення попиту. Інструменти: державні інвестиції, трансфери, автоматичні стабілізатори, фінансування через центральний банк або державний сектор. Індикатори: зайнятість, інфляція, інвестиції у реальний сектор, частка відсоткових платежів. Дефіцит: частково компенсується публічними вливаннями, а не лише кредитом. Ризики: інфляція, політичний цикл, зростання держборгу. Доречність: боргова втома приватного сектору, післякризове відновлення.
Планування спрямування кредиту (credit guidance)	Логіка: перенаправлення кредиту з фінансових спекуляцій у продуктивні інвестиції. Інструменти: цільові кредитні лінії, банки розвитку, субсидування ставок, вимоги до структури портфеля. Індикатори: частка інвесткредиту, продуктивність, експорт, кредит у нерухомість. Дефіцит: визнається; політика мінімізує зсув до М-М', посилює виробничу логіку М-С-М'. Ризики: неефективний відбір, корупційні ризики. Доречність: структурні дисбаланси, де кредит домінує у фінансовому секторі.

Підхід	Характеристика підходу (логіка → інструменти → індикатори → трактування дефіциту → ризики → доречність)
Де-фінансіалізаційне структурне планування	Логіка: зменшення домінування фінансових мотивів через структурні обмеження. Інструменти: обмеження інвестбанкінгу, податки на спекулятивні операції, реформа корпоративного управління, обмеження байбеків. Індикатори: частка фінансових прибутків, капіталовкладення vs дивіденди, концентрація фінсектора. Дефіцит: розглядається як симптом структурної проблеми. Ризики: відтік капіталу, інноваційне «виснаження». Доречність: довгострокова трансформація, коли фінансіалізація витісняє продуктивні інвестиції.
Планування з контролем потоків капіталу та зовнішньої вразливості	Логіка: управління глобальними потоками для запобігання валютно-борговим спіралям. Інструменти: податки на короткі потоки, валютні вимоги, накопичення резервів, макро-хеджування. Індикатори: поточний рахунок, зовнішній борг, валютна структура боргу, суверенні спреди. Дефіцит: у кризі трансформується у валютний дефіцит. Ризики: репутаційні втрати, регуляторний обхід. Доречність: відкриті економіки з високою доларизацією.
Планування стійкості балансових листів (stock-flow-consistent)	Логіка: аналіз не лише потоків, а структури активів і зобов'язань секторів. Інструменти: правила боргового навантаження, таргетування debt service, баланс-орієнтовані фінансові рамки. Індикатори: debt service ratios, чисті фінансові активи, міжсекторні матриці боргу. Дефіцит: наслідок дисбалансу балансів; регулюється через управління рефінансуванням та процентною динамікою. Ризики: складність моделей, інформаційні лаги. Доречність: довгострокові стратегії підвищення фінансової стійкості.

Джерело: складено автором на основі [27; 28; 29; 33; 34; 40; 44].

ФІНАНСІАЛІЗОВАНЕ МАКРОФІНАНСОВЕ ПЛАНУВАННЯ В УКРАЇНІ

Підхід	Логіка плану	Ключові інструменти	Тригери
А	В	С	Д
в Україні			
Монетарно-фіскальне планування з «нуль-борговими» вливаннями / донорська ліквідність	Мінімізувати потребу покривати системний дефіцит ліквідності новим приватним боргом : опора на офіційне зовнішнє фінансування + фіскальна стабілізація базових функцій держави.	програми МВФ (EFF/нова програма), бюджетне планування під зовнішні гранти/пільгові кредити, пріоритизація витрат, прозорі «cash buffers».	розрив у фінансуванні бюджету; затримки/ризики пакетів допомоги; погіршення безпекових умов.
Контроль зовнішньої вразливості та потоків капіталу	Через війну й високу зовнішню залежність — ключове не допустити «валютного прискорення» боргового механізму (FX-ризик).	валютні/капітальні обмеження за потреби, керування резервами й курсом, узгодження умов реструктуризацій, координація з донорами. (Контекст програмної «якорності» МВФ)	стрес на валютному ринку; зростання премій ризику; падіння надходжень/експорту; енергетичні шоки.
Stock-flow-consistent планування стійкості балансів	План «не лише ВВП», а матриця боргів/відсотків : хто кому винен; частка відсоткових платежів; ризики рефінансування.	секторальні ліміти debt-service, пріоритети в управлінні держборгом, сценарії «донорський базис / стрес», прозорі реєстри зобов'язань.	прискорення відсоткових витрат; концентрації погашень; погіршення умов за позичень.
Спрямування кредиту (credit guidance) в продуктивні напрями	Коли з'являється простір, кредит має «підтягувати» М-С-М' , а не М-М' : відбудова, експортна	держбанки/агентства розвитку, гарантії, цільові лінії, «інвест-кредит» > «спожив-	відновлення прогнозованості (безпека, енергетика), падіння інфляційних ризиків, зростання

Підхід	Логіка плану	Ключові інструменти	Тригери
А	В	С	Д
	спроможність, енерго-стійкість.	чий/нерухомість», ризик-шеринг із донорами.	приватних інвестицій.
Антициклічне макропруденційне планування	Поки фінсектор працює в умовах високої невизначеності, головне — не допустити «локальних бумів» кредиту/активів у певних нішах.	стрес-тести, вимоги до капіталу/ліквідності, ліміти ризиків, нагляд за «тіньовими» схемами.	швидкий ріст кредиту в окремих сегментах; переоцінка застав; поява «спекулятивних» бульбашок.
в Німеччині			
Антициклічне макропруденційне планування	У зрілій фінансовій системі ризики фінансiалiзацiї проявляються як фінансовий цикл (активи/кредит) + вразливості в нерухомості та банківсько-небанківських зв'язках. Bundesbank прямо вказує на підвищені ризики, крихкість у commercial real estate та ознаки підйому фінансового циклу.	системні буфери, LTV/DTI (за потреби), нагляд за банками/фондами, стрес-тести, вимоги до ризиків у CRE	повторне «перегрівання» житла; хвиля рефінансування CRE; різкі корекції цін активів.
А	В	С	Д
Stock-flow-consistent (балансове) планування	Фокус на борговому сервісі та концентраціях ризику (CRE, корпоративні баланси, експозиції до експортних шоків).	моніторинг секторних балансів, вимоги до капіталу/провізій, сценарний аналіз процентного/цінового шоку	зростання ставок/спредів; стрес у фондів нерухомості; падіння оренд/оцінок.

Підхід	Логіка плану	Ключові інструменти	Тригери
А	В	С	Д
	ЕСВ підкреслює вразливість real estate firms до макро/геополітичної невизначеності.		
Планування «спрямування фінансів» у реальну економіку (без грубого дирижизму)	Не «роздувати» М-М' логіку: політики на рівні ЄС/Німеччини спрямовані на каналізацію фінансів у інвестиції, паралельно спрощуючи регуляторні надмірності (щоб не душити реальне кредитування).	реформи регуляторної звітності/правил, підтримка інвестпроектів (зелена трансформація, інфраструктура), розвиток довгих інструментів фінансування	падіння інвестицій/кредиту реальному сектору; погіршення конкурентоспроможності фініндустрії.
Керування «тіньовим» контуром і ризик-трансферами	Фінансіалізація посилюється через зв'язки банків із небанківськими інвесторами (фонди, private markets). Basel Committee попереджає про бум synthetic risk transfers і взаємозалежність банків та небанків.	нагляд за SRT/структурованими трансферами ризику, вимоги прозорості, «look-through» ризиків, координація з європейським наглядом	швидке зростання SRT; концентрація ризику в небанках; ризик зупинки кредитного каналу.
Структурні елементи дефінансіалізації (м'яко)	Для Німеччини це радше «тонке налаштування» (корпоруправління, стимули до капінвестицій), а не радикальна перебудова фінсектору.	податково-інституційні стимули до інвестування, правила щодо ризикових практик	якщо прибутковість/стимули системно зсуваються від інвестицій до фінансових маневрів

Джерело: складено автором на основі [27; 34; 35; 36; 37; 38; 39; 40; 41; 42; 43]

**МЕТОДИЧНІ ЗАСАДИ РОЗРАХУНКУ
ІНТЕГРАЛЬНОГО ІНДЕКСУ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ
ДЛЯ ОЦІНКИ МУЛЬТИРІВНЕВОЇ БЮДЖЕТНОЇ СТІЙКОСТІ
(НА ПРИКЛАДІ УКРАЇНИ)**

Оцінювання впливу децентралізації на стійкість мультирівневої бюджетної системи потребує поєднання кількісних фіскальних параметрів та інституційних характеристик розподілу повноважень між рівнями влади. З огляду на це пропонується інтегральний індекс децентралізації для оцінки бюджетної стійкості (ID-MBSt), який агрегує три блоки показників: фіскальну автономію, інституційну автономію та міжурядову координацію (self-rule / shared rule), а також фіскальну вразливість.

Фіскальна автономія вимірюється через співвідношення власних доходів і видатків місцевих бюджетів, частку субнаціональних видатків у видатках зведеного бюджету, а також дискреційність ресурсів. Ключовим показником є операційний вертикальний фіскальний дисбаланс (VFI), що визначається як:

$$VFI^* = 1 - \frac{OR_{sub}}{OE_{disc}}$$

де OR_{sub} — власні доходи місцевих бюджетів без трансфертів; OE_{disc} — дискреційні видатки (видатки загального фонду місцевого бюджету за мінусом цільових субвенцій). Показник наближення до нуля свідчить про покриття видатків власними джерелами та відносну фінансову автономію, тоді як зростання VFI означає посилення трансфертної залежності.

Фіскальна вразливість охоплює проциклічність, волатильність доходів та боргове навантаження.

Проциклічність може бути оцінена через коефіцієнт еластичності видатків до ВВП:

$$PC = \frac{\Delta OE_{sub} / OE_{sub}}{\Delta GDP / GDP},$$

де значення PC понад одиницю свідчить про проциклічний характер бюджетної політики, $PC \approx 1$ — нейтральний та $PC < 1$ — антициклічний.

Волатильність власних доходів визначається як коефіцієнт варіації за середньостроковий період:

$$VOL = \frac{\sigma(OR_{sub,t})}{\mu(OR_{sub,t})},$$

де σ — стандартне відхилення власних доходів за 3-5 років,
 μ — середнє значення.

що дозволяє оцінити чутливість бюджету до макроекономічних коливань.

Боргова стійкість вимірюється відношенням обсягу боргу та витрат на його обслуговування до власних доходів:

$$DSR = \frac{DebtService_{sub}}{OR_{sub}}$$

$$DebtRatio = \frac{Debt_{sub}}{OR_{sub}}$$

Для України доцільно встановлювати сигнальні межі відповідно до надзвичайності ситуації (після 2022 року).

Інституційна автономія та міжурядова координація кодуються за експертною шкалою від 0 до 4. Нульове значення відповідає деконцентрованій моделі без реальної самостійності, тоді як максимальний бал передбачає виборність органів, суттєву податкову дискреційність і можливість запозичень у межах законодавчих обмежень. Для показника *shared rule* враховується ступінь участі субнаціонального рівня у формуванні бюджетних формул і правил розподілу ресурсів:

SELF-RULE (ІНСТИТУЦІЙНА АВТОНОМІЯ МІСЦЕВОГО РІВНЯ)

Бал	Критерій
0	Деконцентроване управління (рішення приймаються територіальними підрозділами ЦОВВ; бюджет практично централізований)
1	Наявність виборних рад, але ключові доходи і кадрові рішення контролюються центром
2	Виборні органи + часткове право встановлення ставок місцевих податків; обмежене бюджетне планування
3	Суттєва податкова автономія (регулювання ставок у дозволених межах), середньострокове планування, право запозичень із обмеженнями
4	Висока фіскальна автономія (широке право встановлення ставок/бази), дискреційні видатки переважають, автономні боргові рішення без попереднього схвалення центру

SHARED RULE (МІЖУРЯДОВА КООРДИНАЦІЯ)

Бал	Критерій
0	Відсутність формалізованих механізмів консультації
1	Неформальні консультації без обов'язковості врахування позиції регіонів
2	Регулярні міжурядові консультації, але без права впливу на розподіл ресурсів
3	Участь у формуванні формули фінансового вирівнювання та розподілі трансфертів
4	Інституційно закріплений вплив (вето/кваліфікована участь) на розподіл доходів або зміну правил міжбюджетних відносин

Після нормування всіх показників у діапазоні $[0;1]$ інтегральний індекс визначається як:

$$ID-MBSt_{UA} = 0.4FA + 0.3IA + 0.3(1 - FV),$$

де FA — агрегована фіскальна автономія, IA — інституційна автономія та координація, FV — інтегрований показник фіскальної вразливості.

Запропонована модель дозволяє оцінити не лише глибину децентралізації, а й її якість з позицій бюджетної стійкості, що є особливо актуальним для України в умовах структурних реформ і зовнішніх шоків.

МЕТОДИ ОЦІНЮВАННЯ ФІСКАЛЬНОГО СТРЕСУ В МУЛЬТИРІВНЕВИХ БЮДЖЕТНИХ СИСТЕМАХ

Метод / підхід оцінювання	Логіка та фокус оцінювання (що саме трактує як «стрес»)	Типові індикатори / змінні (приклад)	Рівень застосування в мультірівневій системі
Рамка фінансового «здоров'я» (4 виміри платоспроможності)	Фінансовий стрес як багатовимірна втрата платоспроможності та спроможності підтримувати послуги в коротко- й довгостроковому періоді (структурний та операційний стрес)	Cash / budget / service-level / long-term solvency; базові бюджетні та боргові показники; індикатори сервісної спроможності	Переважно субнаціональний (муніципалітети/регіони) з можливістю агрегації
Коефіцієнтні метрики автономії/залежності (FAR, LFDR, FAI)	Стрес як наслідок обмеженої доходної автономії та надмірної залежності від трансфертів, що знижує здатність реагувати на шоки (ризик касових розривів/непокритих мандатів)	FAR, LFDR, FAI; частка власних доходів; трансфертна залежність; показники виконання доходів	Субнаціональний
Мультиканальна модель фінансового стресу (волатильність—тиск—борг—залежність—ризик зриву послуг)	Стрес як сукупність взаємопов'язаних каналів, що проявляються одночасно (операційні/структурні «ламання» бюджету)	Revenue volatility; expenditure pressure; debt burden; transfer dependence; service disruption risk	Субнаціональний; придатний для міжрегіональних порівнянь
Порогові (threshold) моделі фінансового стресу	Стрес має нелінійний характер: до порогу — керований, після порогу — різко погіршує результати; метод особливо корисний для політики раннього втручання	Індекс/композит фінансового стресу; ідентифікація порогів і «тригерів»	Регіональний/субнаціональний

Метод / підхід оцінювання	Логіка та фокус оцінювання (що саме трактує як «стрес»)	Типові індикатори / змінні (приклади)	Рівень застосування в мультирівневій системі
Синтетична міра фінансової стійкості (SMFS; модифікований метод Геллінга)	Стрес/стійкість як інтегральний макрофіскальний стан, придатний для міжкрайних порівнянь; використовується як «якір» для оцінки загального фону ризиків	Держборг/ВВП; дефіцит/ВВП; зростання ВВП; поточний рахунок; дохідності (напр., EMU)	Національний/наднаціональний
Стрес-тестування та сценарне моделювання фіскальних шоків	Стрес як результат реалізації несприятливих сценаріїв (шоки доходів/видатків/відсоткових ставок/боргу); оцінюється «запас міцності» та чутливість	Сценарії baseline/adverse/extreme; шоки доходів і видатків; боргові траєкторії; (за потреби) пов'язані ризики фінсектору	Національний і субнаціональний; релевантний для координації центр-громади
Машинне навчання для прогнозування епізодів стресу/вразливості боргу	Стрес як подія/режим підвищеної вразливості (наприклад, боргової) — моделюється ймовірність або клас ризику на основі набору макро-/фіскальних змінних	Debt-to-GDP; primary balance; GDP growth; inflation; інші макроекономічні класи ризику/ймовірності стресу	Переважно національний/наднаціональний, але логіка переноситься на субнаціональний рівень за наявності даних
Оцінювання через системи онлайн-дашбордів фінансового здоров'я (benchmarking dashboard systems)	Стрес як зміна/погіршення стану у наборі стандартизованих показників, що публічно відстежуються; акцент на порівнянності та підзвітності	Набори фінансових індикаторів, факторів сесредовища та ризиків; порогові сигнали/панелі	Субнаціональний; можливе порівняння між юрисдикціями
Інституційно-орієнтована оцінка ризику: запобіжники кризам у децентралізації	Стрес/криза як імовірнісний результат архітектури міжбюджетних відносин: контроль запозичень, правила балансу, дизайн трансфертів (включно з моральним ризиком)	Обмеження на запозичення; вимоги збалансованого бюджету; правила; параметри трансфертів; сигнали «soft budget constraints»	Мультирівневий (центр-субнаціональний)

Оцінювання стабілізаційної ролі вирівнювання (equalisation) та його стимулів	Стрес як наслідок територіальної асиметрії фінансової спроможності/потреб; вирівнювання зменшує диспропорції, але може змінювати стимули (податки/видатки)	Формульні параметри вирівнювання; показники диспропорцій; поведінкові ефекти (зміна ставок/структури видатків)	Мультирівневий
--	--	--	----------------

Примітка: **FAR (Fiscal Autonomy Ratio)** — коефіцієнт фінансової автономії. Показує частку власних (закріплених) доходів у загальних доходах місцевого бюджету. **LFDR (Local Fiscal Dependency Ratio)** — коефіцієнт фінансової залежності місцевого бюджету. Відображає частку міжбюджетних трансфертів у доходах місцевого бюджету. **FAI (Financial Autonomy Index)** — індекс фінансової автономії.

Композитний показник, що агрегує окремі коефіцієнти автономії/залежності для узагальненої оцінки рівня фінансової самостійності субнаціонального рівня. **SMFS (Synthetic Measure of Fiscal Sustainability)** — синтетична (інтегральна) міра фінансової стійкості. Композитний макроіндикатор, сформований на основі стандартизованих фінансових і макроекономічних змінних (держбоорт, дефіцит, зростання ВВП тощо), що застосовується для міжкраїнних або міжперіодних порівнянь. **VFI (Vertical Fiscal Imbalance)** — вертикальний фінансовий дисбаланс. Характеризує розрив між обсягом видаткових повноважень субнаціонального рівня та його власними доходними джерелами; є структурною характеристикою мультирівневої системи. **EWS (Early Warning System)** — система раннього попередження. Аналітичний механізм, що об'єднує набір індикаторів ризику та порогових значень для своєчасного виявлення наближення фінансового стресу. **KRI (Key Risk Indicator)** — ключовий індикатор ризику. Конкретний показник (або група показників), що слугує тригером для управлінського реагування у межах системи раннього попередження. **Baseline / Adverse / Extreme scenario** — базовий / негативний / екстремальний сценарій. Типові категорії сценаріїв у стрес-тестуванні бюджетної системи.

Джерело: складено автором з використанням [28, 29, 32-35, 56]

ЦИФРОВІ ТЕХНОЛОГІЇ РИЗИК-МЕНЕДЖМЕНТУ В МУЛЬТИРІВНЕВОМУ БЮДЖЕТНОМУ УПРАВЛІННІ

Технологічний інструмент	Функціональне призначення у системі ризик-менеджменту	Рівень застосування	Приклади країн (за наданою літературою)	Фіскальні ризики, що нейтралізуються
Інформаційно-аналитичні дашборди (real-time dashboards)	Моніторинг виконання бюджету; раннє виявлення відхилень; консолідація даних	Центр — регіони — громади	Індонезія (провінційні бюджети); Кенія, Молдова, Того(BOOST, субнаціональний моніторинг); окремі практики ЄС	Доходна волатильність, касові розриви, інформаційна асиметрія
Системи раннього попередження (EWS)	Прогнозування фінансової неспроможності; ідентифікація порогових значень	Центр + субнаціональні органи	Індонезія (ML для місцевих урядів); Іран(індекс фіскального стресу); прикладні методики в галузевому управлінні	Борговий стрес, дефіцит, втрата платоспроможності
Алгоритмічне прогнозування доходів (AI, ML, ARIMA, XGBoost)	Підвищення точності бюджетних прогнозів; адаптація до шоків	Центральний та великі міста	Муніципалітети США(податок із продажів); митні адміністрації окремих країн(ансамблеві методи); локальні бюджети (міжнародні приклади)	Проциклічність доходів, недооцінка ризиків
Інтегровані бюджетні інформаційні системи (IFMIS, cloud-based)	Уніфікація звітності; вертикальна інтеграція бюджетних даних	Переважно центр із субнаціональною інтеграцією	Індонезія(впровадження IPSAS + цифрові системи); Кенія, Молдова, Того(BOOST); окремі країни ОЕСР	Ризики координації, фрагментація даних
Blockchain та distributed ledger technologies	Аудит у реальному часі; незмінність транзакцій; відстеження трансфертів	Пілотні проєкти на різних рівнях	Індія (земельні реєстри); Індонезія(аудит у публічному секторі); Ірак/Ербиль(Web3 прозорість бюджету)	Корупційні ризики, непрозорість, втрати коштів

Цифрові платформи участі громадянськості (e-participation, open data)	<i>Підзвітність та громадський контроль бюджету</i>	<i>Переважно муніципальний рівень</i>	<i>Німеччина(партICIPаторне бюджетування); Індонезія (локальні ініціативи у кризі); країни ЄС</i>	<i>Ризики легітимності та неефективності розподілу</i>
Автоматизований фінансовий контроль та AI-based аудит	Автоматична перевірка відповідності бюджетним правилам; моделювання ризиків	Центр і регіони	Ірак (AI у цифрових фінансових системах); окремі міжнародні практики	Порушення фінансової дисципліни, шахрайство
Комплексні цифрові платформи кризового менеджменту	Інтеграція даних, аналітики та інструментів політики	Усі рівні	Індонезія (COVID-19 управління); програми UNDP у країнах, що відновлюються	Системний фінансовий стрес, відсутність координації

Джерело: систематизовано автором на основі [50];[63]; [51] [54] [29]; [56-58]; [73-81]

Наукове видання

БУРЯЧЕНКО Андрій,
ЖИБЕР Тетяна,
КОЛОМІЄЦЬ Ганна,
КОТІНА Ганна,
ЛОГВІНОВ Павло,
РУДИК Наталія,
СТЕПУРА Марина

СВІТОВИЙ ДОСВІД БЮДЖЕТУВАННЯ В ПУБЛІЧНИХ ФІНАНСАХ

Монографія

*Видається в авторській редакції
Верстка О. Федосенко*

Підписано до друку 03.06.26. Формат 60×84/16. Папір офсет.
Гарнітура Тип Таймс. Друк офсетний. Ум. друк. арк. 20,91.
Обл.-вид. арк. 28,8. Зам. № 26-5986

Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана
03051, м. Київ, Берестейський проспект, 54/1
E-mail: litera@kneu.edu.ua