

УДК 330.338

Міненко Михайло Анатолійович

доктор економічних наук, професор,
провідний науковий співробітник,
Національний університет оборони України
ORCID: 0000-0002-7492-3196

Гусак Юрій Аркадійович

доктор військових наук, професор,
професор кафедри
Національний університет оборони України
ORCID: 0000-0002-3423-2112

Куртсеїтов Тимур Ленурович

доктор технічних наук, професор,
начальник науково-методичного центру
організації та провадження освітньої
діяльності
Національний університет оборони України
ORCID: 0000-0001-6478-6469

Пархоменко Павло Петрович

кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри
Національний університет оборони України
ORCID: 0000-0002-1026-3723

Опенько Павло Вікторович

кандидат технічних наук,
старший дослідник, начальник кафедри
Національний університет оборони України
ORCID: 0000-0001-7777-5101

DOI: <https://doi.org/10.25313/3083-7782-2026-6-38>

УДОСКОНАЛЕННЯ МЕТОДИКИ ОЦІНЮВАННЯ ВИКОНАННЯ БЮДЖЕТНИХ ПРОГРАМ (ПІДПРОГРАМ) МІНІСТЕРСТВА ОБОРОНИ УКРАЇНИ

Анотація. Мета роботи полягає в удосконаленні діючої методики оцінювання виконання бюджетних програм (підпрограм) Міністерства оборони України з урахуванням особливостей мирного часу та умов дії правового режиму воєнного стану.

Методи дослідження. Застосовані загальнонаукові методи дослідження, зокрема, методи емпіричного дослідження – спостереження, вимірювання та порівняння, експеримент, описові; методи теоретичного дослідження – аналізу та синтезу, узагальнення та систематизації, абстрагування та ідеалізації, формалізації, моделювання.

Результати дослідження. Показано, що діюча в Міністерстві оборони України практика оцінювання ефективності виконання бюджетних програм (підпрограм) не відповідає сучасним вимогам з планування та оптимізації управління ресурсами в сфері національної безпеки і належній провідній зарубіжній практиці. Для усунення вказаних недоліків, розширення повноти і підвищення достовірності, а також, гармонізації діючих у нашій державі обумовлених підходів із інноваційним досвідом країн НАТО запропоновано удосконалену методику оцінювання ефективності виконання бюджетних програм (підпрограм) України. Розроблена методика враховує сучасне бачення стосовно фінансового планування з метою цільового задоволення певних спроможностей. Тому, об'єктом оцінювання визначено не рух грошових коштів, а рівень приросту бойової спроможності як кінцевого результату реалізації бюджетної програми, що безпосередньо впливає на стан національної безпеки, захищеність державних інтересів України та відповідає пріоритетним завданням сфери економічної безпеки. Апробація запропонованої методики проведена шляхом застосування методу моделювання, що дало змогу продемонструвати її раціональність і доцільність для прикладного впровадження.

Теоретична цінність дослідження. Вдосконалено науково-методичні засади оцінювання ефективності виконання бюджетних програм (підпрограм) Міністерства оборони України із урахуванням особливих обставин мирного часу та умов правового режиму воєнного стану шляхом формування системи специфічних показників (індикаторів, індексів) ефективності та коефіцієнтів вагомості цих показників з метою розрахунку підсумкового інтегрального індексу реалізації програми і визначення рівня приросту бойової спроможності за звітний період її опрацювання.

Ключові слова: бюджетне й оборонне планування, бюджетна програма (підпрограма), методика оцінювання ефективності, планування на основі спроможностей, Міністерство оборони України, НАТО, національна безпека, економічна безпека.



Copyright © The Author(s).

This is an open access article distributed under the terms
of the Creative Commons Attribution License 4.0
(<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>)

Постановка проблеми. Досвід опору широкомасштабній збройній агресії Російської Федерації (далі — РФ) проти України підтвердив і посилив безумовну необхідність й важливість всебічного забезпечення сектору безпеки та оборони, що реалізується через фінансування і виконання бюджетних програм (підпрограм) Міністерства оборони України. Точність і достовірність оцінювання виконання бюджетних програм безпосередньо впливають на обґрунтованість прийняття управлінських рішень. Доцільність впровадження у практику державного управління в сфері національної безпеки, у тому числі забезпечення економічної безпеки, зокрема, підходів з оптимізації управління ресурсами як засобу досягнення необхідного кінцевого результату, розкрито в керівних документах [1; 2]. У зв'язку з цим, забезпечення високого рівня достовірності оцінювання виконання бюджетних програм залишається пріоритетним завданням у сфері бюджетного і оборонного планування. Означене зумовлює необхідність удосконалення діючої методики оцінювання виконання бюджетних програм.

Проведені наукові розвідки зафіксували *розбіжності між вимогами до оцінювання виконання чинних бюджетних програм* (необхідність здійснення оцінювання на всіх стадіях бюджетного процесу і виявлення досягнення встановлених цілей державної політики в сфері оборони) та *до відповідності* результативних показників поставленим меті й завданням, а саме: існуючий стан практики оцінювання реалізування бюджетних програм свідчить про часткове виконання задекларованих вимог та про відсутність врахування особливих умов дії правового режиму воєнного стану. Тобто, наявні факти можуть свідчити про недостатній контроль за виконанням бюджетних програм (підпрограм) Міністерства оборони України і, відповідно, можуть бути причиною неефективного використання фінансових ресурсів.

На практиці, такі невідповідності призводять до заниження достовірності оцінювання виконання бюджетних програм та, у підсумку, до нераціональності прийняття управлінських рішень стосовно використання фінансового ресурсу, що: не відповідає сучасним вимогам з планування та оптимізації управління ресурсами в сфері національної безпеки і провідній зарубіжній практиці оцінювання виконання оборонних програм; негативно впливає на стан безпеки держави, захищеність інтересів України та виконання пріоритетних завдань сфери економічної безпеки. Зазначене обумовило необхідність удосконалення діючої методики оцінювання виконання бюджетних програм та визначило пріоритети нашого дослідження, а саме, розглянути можливості забезпечення достовірності цього процесу заради підвищення ефективності витрачання фінансового ресурсу, враховуючи середовище функціонування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій показав, що у своїх роботах провідні вітчизняні науковці в сфері фінансування та виконання бюджетних програм (підпрограм), зокрема, М. В. Абрамова, С. А. Бондаренко, І. Ю. Марко, І. М. Чернишова та інші, наголошували на необхідності вдосконалення діючої методики оцінювання виконання бюджетних програм, оскільки остання не повною мірою відповідає принципу «здійснення оцінки ефективності використання бюджетних коштів на всіх стадіях бюджетного процесу» та зорієнтована на формування оцінки за фактом використання бюджетних коштів, призначених для програми, а не за фактом досягнення кінцевої мети (завдань) бюджетної програми (підпрограми) [3–6]. Незважаючи на здійснені наукові розвідки, окремі теоретико-методологічні та практичні питання щодо оцінювання ефективності виконання програм через досягнення кінцевої мети залишаються невирішеними. Проведення цих досліджень ускладнюється через наявні умови війни, які постійно коригують принципи роботи та процеси прийняття управлінських рішень.

Мета статті полягає в удосконаленні діючої методики оцінювання виконання бюджетних програм (підпрограм) Міністерства оборони України з урахуванням особливостей мирного часу та умов дії правового режиму воєнного стану.

Матеріали та методи. Методологічною основою цього дослідження є системний підхід до оцінювання ефективності бюджетних програм (підпрограм) Міністерства оборони України. Було застосовано загальнонаукові методи, зокрема, методи емпіричного дослідження (спостереження, вимірювання та порівняння, експеримент, описові) та методи теоретичного дослідження (аналізу та синтезу, узагальнення та систематизації, абстрагування та ідеалізації, формалізації, моделювання).

Виклад основного матеріалу. З початком активної фази війни РФ проти України оборона стала абсолютним пріоритетом державних фінансів. Частка видатків на сектор безпеки та оборони стабільно перевищує 40–60% національного бюджету, а їх загальний обсяг на 2026 рік становить 2 трлн. 807,1 млрд. грн, або 27,2% внутрішнього валового продукту. Це ресурс, на якому тримається можливість держави продовжувати опір та зміцнювати Збройні Сили України (далі — ЗС України) [7].

Забезпечення національної обороноздатності вимагає максимальної ефективності використання бюджетних коштів. Тому, аналіз виконання бюджетних програм Міністерства оборони України (далі — МО України), є критичним інструментом, що трансформувася з інструменту планового контролю у мирний час на механізм забезпечення життєдіяльності ЗС України під час воєнного стану. Сьогодні, особливої актуальності набуває пошук балансу між прозорістю використання коштів, необхідністю дотримання вимог програмно-цільового методу та швидкістю прийняття рішень для задоволення потреб фронту в умовах обмежених ресурсів і часу. Також, поряд із такими важливими управлінськими заходами, як планування,

розподіл і використання бюджетних коштів, має бути й об'єктивне оцінювання ефективності виконання бюджетних програм (підпрограм) (далі — БП(п)) МО України — як результату реалізації виділеного фінансового ресурсу. Відтак, аналіз діючої нормативно-правової бази свідчить, що система оцінювання ефективності виконання бюджетних програм МО України базується на поєднанні вимог загальнодержавних фінансових стандартів та специфічних відомчих актів, адаптованих до умов воєнного стану (рис. 1).

1. Загальнодержавний рівень (базове регулювання) регламентується документами:

Бюджетний кодекс України (ст. 20, 26) [8]: встановлює програмно-цільовий метод як основу бюджетного процесу та зобов'язує головних розпорядників проводити оцінювання ефективності;

Наказ Міністерства фінансів України (далі — МФ України) від 19 травня 2020 № 223 [9]: затверджує основний Порядок здійснення оцінювання ефективності, що є обов'язковим для всіх державних органів. Визначає критерії (затрати, продукт, ефективність, якість) і терміни звітування;

Наказ Міністерства фінансів України від 17 травня 2011 № 608 (зі змінами) [10]: містить методичні рекомендації щодо порівняльного аналізу та формування результативних показників;

Постанова Кабінету Міністрів України від 22 грудня 2023 № 1361 «Деякі питання виконання Державного бюджету України в умовах воєнного стану» [11].

2. Відомчий рівень регламентується документами, що враховують специфіку Міністерства Оборони України та деталізують загальні вимоги через внутрішні накази, які визначають відповідальних за кожну програму:

- Наказ Міністерства Оборони України від 01 жовтня 2021 № 300 «Про організацію формування і виконання бюджетних програм (підпрограм) в системі Міністерства оборони України» [12];
- паспорти бюджетних програм: щороку затверджуються наказами МО України за погодженням з Міністерством фінансів України. Вони містять конкретні результативні показники, за якими в кінці року вимірюється ефективність (наприклад, рівень грошового забезпечення, обсяги закупівлі озброєння та військової техніки (далі — ОВТ));
- Наказ Міністерства оборони України від 15 грудня 2020 № 475: регламентує діяльність Служби внутрішнього аудиту, яка проводить незалежне оцінювання того, наскільки ефективно використовуються кошти в межах бюджетних програм [13].

3. Адаптування загальнодержавних і відомчих актів до умов воєнного стану полягає у врахуванні основних особливостей оцінювання в умовах воєнного стану:

- *пріоритет оборонних потреб*: оцінювання проводиться з урахуванням необхідності термінового фінансування заходів національної безпеки та оборони;
- *спрощення процедур*: Міністерство фінансів за поданням Міністерства оборони України здійснює перерозподіл видатків, зокрема, збільшення видатків розвитку за рахунок зменшення інших, без необхідності тривалих погоджень;
- *обмеження публічності*: відповідно до змін у Бюджетному кодексі України (ст. 28), під час воєнного стану головні розпорядники мають право не оприлюднювати результати оцінювання ефективності бюджетних програм, якщо це загрожує національній безпеці;
- *спеціальний звітний період*: Звіти про виконання паспортів бюджетних програм, пов'язаних з національною безпекою, подаються до Міністерства фінансів України протягом місяця після припинення або скасування воєнного стану;
- *комплексний підхід до ефективності*: запроваджуються нові методи оцінювання, що поєднують кількісний та якісний аналіз, спрямовані на визначення доцільності використання коштів у реальному часі.

Отже, в Україні діє розгалужена система документів, що регламентують порядок планування, виконання та оцінювання бюджетних програм Міністерства оборони. Водночас виявлено низку прогалин та суперечностей, що не дають можливості ув'язати процеси планування, виконання й оцінювання у єдиний процес забезпечення кінцевої ефективності бюджетних програм. Фактично, згідно діючої нормативно-правової бази у МО України оцінювання БП(п) здійснюється за чотирирівневою матрицею результативних показників:

- *показники затрат* (обсяг фінансових ресурсів, спрямованих на конкретний напрям. Наприклад: обсяг видатків на закупівлю бойових модулів або утримання госпіталів);
- *показники продукту* (кількісний вимір отриманих товарів, робіт чи послуг. Наприклад: кількість відремонтованих одиниць бойових машин піхоти, кількість осіб, забезпечених харчуванням, кількість проведених тактичних навчань);
- *показники ефективності* (витрати ресурсів на одиницю виробленого продукту (коефіцієнти інтенсивності). Наприклад: середня вартість модернізації одного танка, середні витрати на забезпечення одного військовослужбовця на добу);
- *показники якості* (ступінь досягнення мети, виражений у відсотках чи відносних величинах. Наприклад: відсоток забезпеченості підрозділів новими засобами зв'язку від потреби, рівень укомплектованості штату).

Оцінювання ефективності виконання БП(п) Головним розпорядником бюджетних коштів (далі — ГРБК) є безперервним процесом та складається з трьох ключових фаз (рис. 1):

1. *Моніторинг*. Щоквартальний збір даних від служб забезпечення (аналіз відхилень касових видатків від планових).
2. *Розрахунок індексів результативності*. Обчислення індексу результативності кожної програми за формулою порівняння фактичних показників із плановими.
3. *Формування висновків (Звіту)*. Складання результатів оцінювання до 15 березня року, наступного за звітним, та їх публічне представлення на офіційному сайті МО України.



Рис. 1. Блок-схема діючого процесу оцінювання ефективності виконання бюджетних програм (підпрограм) Міністерства оборони України

Джерело: сформовано авторами за результатами дослідження

Примітка: ГІ МО України — Головна інспекція Міністерства оборони України; ЦУОР ГШ ЗС України — Центральне управління оборонними ресурсами Генерального штабу ЗС України; ДФ МО України — Департамент фінансів Міністерства оборони України

На практиці, оцінювання ефективності виконання БП(п), проводиться, як правило, лише за фактом повного або неповного використання виділеного на виконання БП(п) фінансового ресурсу. Іншими словами, якщо за БП(п) кошти витрачено повністю, то оцінювання ефективності виконання БП(п) приймається як 100%. Тому, як правило, наприкінці року розпорядниками бюджетних коштів та відповідальними за формування і виконання БП(п) проводяться заходи щодо повного використання коштів навіть на ті цілі, які попередньо не планувалися і навіть не забезпечували нагальних потреб ЗС України. Однак, зазначений підхід є хибним для розпорядників бюджетних коштів та збитковим для держави. Підсумовуючи проведений аналіз діючої нормативно-правової бази з оцінювання ефективності виконання бюджетних програм, важливо виокремити системно-проблемні аспекти наявного підходу в МО України.

По-перше, встановлено, що чинна відомча методика Міністерства оборони України, яка базується на загальних інструкціях Міністерства фінансів України, має переважно фіскальну спрямованість. Вона оцінює рівень використання коштів за цільовим призначенням (касове виконання), а не фактичний приріст оборонного потенціалу країни. Перевантаженість паспортів бюджетних програм сотнями дрібних кількісних індикаторів продукту розосереджує стратегічний фокус контролю та ускладнює оцінку реальної боєготовності військ. Має місце *низька якість прогнозів*: через динамічні зміни безпекового середовища планові показники паспортів часто коригуються протягом року, що робить кінцеве порівняння нерелевантним. Крім того, надзвичайно важливий аспект, який упущений у відомчій методиці МО України, це відсутність оцінювання вартості життєвого циклу. Фактично, оцінюється поточний рік витрат, але не враховується вартість утримання придбаного ОВТ протягом його життєвого циклу на 10–15 років уперед.

По-друге, дослідження провідного закордонного досвіду дає підстави стверджувати, що підходи до оцінювання ефективності виконання бюджетних програм, застосовувані в МО України, істотно відрізняються від тих, які використовуються у західній практиці, що витікає із дослідження провідного закордонного досвіду. Саме аналізування оборонного планування та бюджетування у країнах-членах НАТО довело ефективність використання методології планування на основі спроможностей (Capability-Based Planning, CBP). Західна практика, на противагу вітчизняному досвіду, демонструє глибоку інтеграцію фінансових показників із довгостроковим життєвим циклом ОВТ, що є критично важливим для адаптації в оборонному секторі України для перспектив євроатлантичної інтеграції. Відповідно, об'єктом оцінювання у західній практиці визначено не рух грошових коштів, а рівень приросту бойової спроможності.

З метою впровадження провідного закордонного досвіду в процес оцінювання ефективності виконання БП(п) МО України пропонується порівняти його з національними методиками оцінювання. Порівняльна таблиця «Україна та НАТО» щодо системи оцінювання бюджетних програм у сфері оборони наочно показує основні відмінності та прогалини вітчизняної системи оцінювання (табл. 1).

Таблиця 1

Порівняльна таблиця щодо системи оцінювання бюджетних програм у сфері оборони «Україна та НАТО»*

Критерій	Україна (МО України)	НАТО
Методологічна основа	Програмно-цільовий метод, закріплений у Бюджетному кодексі та наказах Мініну	Performance-Based Budgeting, PBB; Results-Oriented Management, PPBES
Показники ефективності	Переважно кількісні (кількість заходів, обсяг фінансування, виконання плану)	KPI, Balanced Scorecard, багатовимірні показники (якість, вплив, результативність)
Рівні оцінювання	Один рівень — звітність за програмами	Багаторівнева система: стратегічний, оперативний, тактичний рівні
Прозорість та підзвітність	Обмежена відкритість, результати доступні лише у внутрішніх звітах	Висока прозорість, публічні звіти, незалежний аудит
Інструменти моніторингу	Паперові та електронні звіти, слабка цифровізація	Цифрові платформи, аналітика даних, інтегровані інформаційні системи
Мотивація персоналу	Низька, відсутність стимулів для якісного збору даних	Висока, система стимулів та відповідальності за результати
Гнучкість системи	Формалізм, складність адаптації до змін	Гнучкі моделі, регулярне оновлення методик, адаптація до нових умов
Залучення зовнішніх експертів	Практично відсутнє	Активне залучення незалежних експертів, think-tanks, громадських організацій
Основні проблеми	Бюрократичні бар'єри, недостатність даних, формалізм	Високі вимоги до прозорості, але забезпечені сучасними інструментами

Джерело: сформовано авторами за результатами дослідження

Досліджуючи закордонний досвід оцінювання ефективності виконання БП(п) можна зробити висновок, що результати оцінювання постають основою для:

- ухвалення управлінських рішень про продовження або припинення фінансування;
- вдосконалення процесів планування та управління державними фінансами;
- покращення підзвітності та сприяння прозорості витрачання фінансового ресурсу.

Тому можна констатувати, що:

- Україна має базову нормативну основу, але система оцінювання залишається формальною, зосередженою на кількісних показниках і звітності;
- НАТО використовують комплексні моделі оцінювання, що містять якісні показники, цифрові інструменти та багаторівневий аналіз;
- головні прогалини України: відсутність якісних ключових показників ефективності (KPI), слабка цифровізація, низька прозорість та формалізм у звітності;
- адаптація зарубіжних практик (PPBES, Balanced Scorecard, KPI) може суттєво підвищити ефективність бюджетного процесу МО України.

Для усунення недоліків вітчизняної системи оцінювання ефективності виконання бюджетних програм (підпрограм) Міністерства оборони України та для її гармонізації із провідним досвідом країн НАТО в статті запропоновано та розроблено удосконалену методику оцінювання виконання бюджетних програм (підпрограм) Міністерства оборони України на підставі «планування на основі спроможностей». Основу методики складають алгоритм проведення оцінювання та математична модель розрахунку показників оцінювання виконання бюджетних програм (підпрограм) Міністерства оборони України, які далі представлені на прикладі бюджетної програми *КПКВК 2101150* (щодо розвитку, закупівлі, модернізації та ремонту ОВТ) (Рис. 2).

В основу моделі оцінювання бюджетної програми *КПКВК 2101150* покладено модифіковану математичну модель розрахунку *Інтегрального індексу ефективності* (I_{int}). Наукова новизна моделі полягає у відході від традиційного оцінювання Міністерством фінансів України ефективності виконання бюджетних програм за допомогою рівнозначних, для формування підсумкової оцінки, показників витрачання фінансового ресурсу та у впровадженні коефіцієнтів вагомості ω , які дають змогу визначати пріоритетність (значимість) показників оцінювання та індивідуальних індексів досягнення результату за кожним



Рис. 2. Алгоритм та математична модель розрахунку показників оцінювання виконання бюджетних програм (підпрограм) Міністерства оборони України
Джерело: сформовано авторами за результатами дослідження

показником. Це дозволяє надавати нижчий пріоритет (нижчі пріоритети) суто витратним індикаторам (наприклад, встановивши для них коефіцієнт $\omega_1 = 0,10$) та вищий пріоритет (вищі пріоритети) індикаторам якості, тобто показникам реального набуття оборонних спроможностей ЗС України (наприклад, встановивши для них коефіцієнт $\omega_4 = 0,40$). Такий підхід надає також можливість шляхом корегування значень коефіцієнтів вагомості показників оцінювання здійснювати врахування особливостей мирного часу та умов правового режиму воєнного стану при формуванні підсумкового інтегрального індексу ефективності виконання програми.

Розрахунок зваженого Інтегрального індексу ефективності програми I_{int} :

$$I_{int} = (\omega_1 \cdot I_{zat} + \omega_2 \cdot I_{prod} + \omega_3 \cdot I_{ef} + \omega_4 \cdot I_{yak}) \cdot 100\%$$

де:

$I_{zat}, I_{prod}, I_{ef}, I_{yak}$ — середні індекси відповідно груп затрат, продукту, ефективності та якості;
 $\omega_1 = 0,10$ — коефіцієнт вагомості групи «затрат» (фінансове освоєння);
 $\omega_2 = 0,20$ — коефіцієнт вагомості групи «продукту» (кількісний випуск);
 $\omega_3 = 0,30$ — коефіцієнт вагомості групи «ефективності» (питома вартість);
 $\omega_4 = 0,40$ — коефіцієнт вагомості групи «якості» (реальне набуття спроможностей військами).

Умова нормування: $\omega_1 + \omega_2 + \omega_3 + \omega_4 = 1,00$.

Апробація моделі на умовних даних показала високу чутливість алгоритму саме до якісних змін у забезпеченні військ (сил) оборони. Практичний кейс розрахунку наведено на базі типових декомпозиованих показників програми КПКВК 2101150 (табл. 2).

Таблиця 2

Практичний кейс розрахунку показників програми КПКВК 2101150

Назва показника	План	Факт	Тип	Індекс
Обсяг видатків на закупівлю ОБТ	15000.0	14250.0	Прямий	0.950
Кількість модернізованих БПЛА	200	180	Прямий	0.900
Кількість відремонтованих БТР	50	45	Прямий	0.900
Середня вартість закупівлі БПЛА	12.0	11.5	Зворотний	1.000
Середня вартість ремонту БТР	4.5	4.7	Зворотний	0.952
Рівень забезпечення ЗСУ БПЛА	85.0	75.0	Прямий	0.880

Джерело: сформовано авторами за результатами дослідження

Агреговані групові розрахунки:

$$I_{zat} = 0,950;$$

$$I_{prod} = (0,900 + 0,900) / 2 = 0,900;$$

$$I_{ef} = (1,000 + 0,952) / 2 = 0,976;$$

$$I_{yak} = 0,880.$$

Фінальний розрахунок інтегрального індексу:

$$I_{int} = (0,10 \cdot 0,950 + 0,20 \cdot 0,900 + 0,30 \cdot 0,976 + 0,40 \cdot 0,880) \cdot 100\%;$$

$$I_{int} = 0,9198 \cdot 100\% = 91,98\%.$$

Обчислений Інтегральний індекс ефективності бюджетної програми становить 91.98%. Згідно з класифікацією Міністерства фінансів України, значення $I_{int} = 90\%$ свідчить про високий рівень ефективності реалізації бюджетної програми КПКВК 2101150 за звітний період.

Проте, в оборонному секторі високе касове виконання (максимальне витрачання призначеного на відповідну бюджетну програму фінансового ресурсу) зовсім не гарантує досягнення реальної боєготовності військ. Запропонована в статті модель розрахунку зваженого Інтегрального індексу ефективності виконання програми знижує вплив на підсумкову оцінку суто фінансового «освоєння коштів», (наприклад, шляхом встановлення $\omega_1=0.10$) та максимізує пріоритетність реального якісного забезпечення військ новітнім озброєнням (наприклад, шляхом встановлення $\omega_4=0.40$). Практично, це дозволяє ГРБК, зокрема, Міністру оборони України приймати управлінські рішення на основі концепції СВР, що відповідає сучасним стандартам країн-членів НАТО (рис. 3).



Рис. 3. Обґрунтування рекомендацій щодо впровадження в Україні методики планування на основі спроможностей (Capability-Based Planning, CBP)

Джерело: сформовано авторами за результатами дослідження

В Україні фундаментом переходу на систему планування на основі спроможностей обрано аналітичну модель DOTMLPF-P, яку використовують Capability-Based Planning (CBP). Цей підхід закріплено у Доктрині «З оборонного планування у Збройних Силах України», розробленій фахівцями Головного управління оборонного планування Генерального штабу ЗС України та погодженій із заінтересованими органами військового управління ЗС України, структурними підрозділами Генерального штабу ЗС України [14]. Отже, для того, щоб інтегрувати модель DOTMLPF-P в структуру бюджетної програми, необхідно відійти від простого фінансування «заходів» і перейти до фінансування «пакетів спроможностей». За таких умов, ключовими етапами для впровадження моделі DOTMLPF-P для забезпечення комплексного підходу щодо оцінювання виконання бюджетних програм (підпрограм) Міністерства оборони України мають стати:

1. Декомпозиція спроможностей (DOTMLPF-P). Кожну бюджетну програму доцільно розглядати через призму 8 компонентів (елементів) спроможності: Доктрина, Організація, Навчання, Матеріальна частина, Лідерство, Персонал, Інфраструктура, Політика. До того ж, потрібно змінити філософію стосовно визначення потреби: *замість запитання «скільки палива купили?» необхідно готувати відповідь на запитання: «чи достатньо палива для проведення X годин навчань для досягнення стандарту Y?».*

2. Впровадження ієрархії показників (KPIs): витрат (Inputs) (фінансовий ресурс); продукту (Outputs) (кількість підготовлених екіпажів, купленої техніки); результату (Outcomes) (рівень готовності підрозділу до виконання конкретної місії).

3. Матриця «Вартість — Спроможність». Означена методика передбачає розрахунок вартості одиниці спроможності (Cost per Capability unit) та дозволяє порівнювати різні бюджетні програми за їхнім внеском у національну безпеку.

Маємо наголосити: математична інтерпретація моделі DOTMLPF-P для забезпечення комплексного підходу стосовно оцінювання ефективності виконання бюджетних програм (підпрограм) Міністерства оборони України наочно доводить, що 100% виконання бюджету за коштами може супроводжуватися низькою реальною ефективністю через «вузькі місця». Тим самим доведено, що ефективність оборонної програми залежить від збалансованого фінансування всіх восьми елементів спроможності, зазначених вище (доктрини, організації, навчання, техніки, лідерства, персоналу, інфраструктури та політики).

Ефективність програми (E) пропонується розраховувати як функцію від приросту спроможності (ΔC):

$$E = \frac{\sum_{i=1}^n (w_i \cdot \Delta C_i)}{BC}$$

де:

$i = 1 \dots n$ — компонент спроможності;

w_i — ваговий коефіцієнт пріоритетності i -го компонента спроможності;

ΔC_i — зміна рівня спроможності за i -м компонентом (від 0 до 1);

BC — фактичні витрати за бюджетною програмою;

E — «від 0 до 1» — це коефіцієнт ступеня готовності (або зрілості) конкретного елемента спроможності.

Апробація запропонованої методики. Наведемо приклад розрахунку ефективності бюджетної програми «Розвиток, закупівля, модернізація та ремонт озброєння, військової техніки» за методикою СВР, обраною для практичної ілюстрації її переваг:

1. Вихідні дані. Припустимо, що бюджетна програма спрямована на формування спроможності «Забезпечення високоточного вогневого ураження на відстані до 70 км». Для наочності розрахунок її ефективності за методикою СВР представимо у вигляді таблиці 3.

Таблиця 3

Розрахунок ефективності бюджетної програми за методикою СВР

Елемент (DOTMLPF-P)	План (цільовий стан)	Факт (досягнутий стан)	Вага (w_i)
M (Materiel)	Закупівля 10 од. РСЗВ	Закуплено 10 од. (100%)	0.4
T (Training)	Підготовка 30 екіпажів	Підготовлено 15 екіпажів (50%)	0.2
P (Personnel)	Укомплектованість 100%	Укомплектованість 80% (80%)	0.2
F (Facilities)	2 капоніри для зберігання	Побудовано 0 (0%)	0.2

Джерело: сформовано авторами за результатами дослідження

2. Розрахунок інтегрального показника спроможності (ΔC).

Розраховуємо реальний приріст спроможності за методикою СВР:

$$\Delta C = (1.0 \cdot 0.4) + (0.5 \cdot 0.2) + (0.8 \cdot 0.2) + (0.0 \cdot 0.2);$$

$$\Delta C = 0.4 + 0.1 + 0.16 + 0 = 0.66.$$

Висновок. Попри повну закупівлю техніки, спроможність сформована лише на 66%. Критичне вузьке місце — відсутність інфраструктури (F) для її експлуатування та недостатня підготовка спеціальних кадрів (T).

3. Оцінювання бюджетної ефективності (E).

Припустимо, бюджет програми склав 1000 млн. грн.

Традиційна ефективність: 100% (гроші витрачені, техніка на складі).

СВР-ефективність:

$$E = \frac{0.66}{1000} = 0.00066 \text{ одиниць спроможності на 1 млн. грн.}$$

4. Аналітичний висновок.

Використання охарактеризованої моделі дозволяє керівництву МО України зрозуміти, що інвестиції задля придбання техніки (M) без паралельного фінансування підготовки необхідних екіпажів (T) та інфраструктури для її повноцінного експлуатування (F) є економічно неефективними. Відповідно, оцінювання

ефективності бюджетної програми за існуючою методикою (орієнтованою на «затрати»), яку можна вважати хибною, оскільки вона не враховує рівень готовності підрозділів до реального застосування нової техніки. Через це, доречно використати новий підхід для такого оцінювання. Для наочності приклад розрахунку ефективності бюджетної програми за методикою СВР наведено в таблиці 4.

Таблиця 4

Порівняльний розрахунок ефективності бюджетної програми «Розвиток та закупівля ОБТ» за методикою СВР

Елемент (DOTMLPF-P)	Показник досягнення цілі (0.0–1.0)	Ваговий коефіцієнт (w_i)	Значення внеску в спроможність
M (Materiel)	1,00 (виконано 100%)	0,4	0,40
T (Training)	0,50 (виконано 50%)	0,2	0,10
P (Personnel)	0,80 (виконано 80%)	0,2	0,16
F (Facilities)	0,00 (не розпочато)	0,2	0,00
Разом (ΔC)	—	1,0	0,66

Джерело: сформовано авторами за результатами дослідження

Аналіз отриманих результатів апробації запропонованої методики свідчить про більш повне та достатньо достовірне оцінювання виконання бюджетних програм (підпрограм) Міністерства оборони України:

1. За діючою методикою (Input-based) показник виконання становить 100%. *Обґрунтування:* Бюджетні кошти в обсязі 1000 млн. грн використані повністю на закупівлю техніки. План за видатками виконано. *Висновок:* програма вважається високоефективною.

2. За вдосконаленою методикою (CBP-based) показник реалізації спроможності досягнуто лише на 66% (0,66). Коефіцієнт ефективності (E): $0,66 / 1000 = 0,00066$. *Обґрунтування:* незважаючи на 100% закупівлю техніки, підрозділ не готовий до виконання завдань через відсутність необхідної інфраструктури та недостатню підготовку особового складу (персоналу). *Висновок:* програма потребує коригування, оскільки інвестиції в матеріально-технічне забезпечення не трансформувалися в реальну «спроможність».

Проведене дослідження стосовно можливого вдосконалення оцінювання виконання бюджетних програм (підпрограм) Міністерства оборони України шляхом впровадження позитивно апробованих методик НАТО, зокрема «планування на основі спроможностей», дозволяє усунути наявні у вітчизняній практиці *розбіжності між вимогами до оцінювання* цільового реалізування останніх і до *відповідності* результативних показників їх оцінювання певній ухваленій меті та визначеним завданням для її досягнення, підвищити повноту й достовірність означеного, дієво сприяти ефективному витрачання обмеженого фінансового ресурсу, розглядаючи, за таких обставин, об'єктом практичного оцінювання не кількість витраченого фінансового ресурсу, а рівень приросту бойової спроможності.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Авторами запропоновано вирішити актуальне науково-практичне завдання щодо покращення послідовності оцінювання ефективності виконання бюджетних програм (підпрограм) Міністерства оборони України відповідно до провідної практики країн-членів НАТО.

1. *Показано*, що забезпечення обороноздатності держави та кратне зростання витрат на подолання дійсної збройної агресії російської федерації проти України потребує максимальної ефективності використання бюджетних коштів. Відтак, у такій управлінській послідовності, як планування, розподіл і використання фінансових ресурсів, логічно, має бути й об'єктивне оцінювання ефективності виконання бюджетних програм (підпрограм) Міністерства оборони України як результат оптимальної реалізації асигнованих фондів.

2. *Доведено*, що діюча в Україні, регламентована законодавчо-нормативною базою, практика оцінювання ефективності виконання бюджетних програм (підпрограм) за фактом повного або неповного використання виділеного на їх здійснення фінансового ресурсу є застарілою та не відповідає сучасним вимогам зарубіжного досвіду, що безпосередньо впливає на стан національної безпеки, зокрема на пріоритетні завдання сфери економічної безпеки нашої держави.

3. З метою усунення виявлених недоліків діючої системи оцінювання ефективності виконання бюджетних програм (підпрограм) Міністерства оборони України та заради її гармонізації із провідним досвідом країн НАТО в статті *запропоновано удосконалити* існуючу методику, враховуючи позитивні практики, зокрема, використати основи методики Capability-Based Planning. Саме тому, об'єктом оцінювання визначено не рух грошових коштів, а рівень приросту бойової спроможності, що є бажаним кінцевим результатом реалізації бюджетної програми.

4. *Основу запропонованої методики* складають алгоритм проведення оцінювання (в контексті СВР), а також, аналітична модель DOTMLPF-P, адаптована авторами для розрахунку системи показників

оцінювання виконання бюджетних програм (підпрограм) Міністерства оборони України, які узгоджені із очікуваними результатами реалізації затвердженої. Доведено, що ефективність будь-якої бюджетної програми є комплексною величиною, яка залежить від збалансованого фінансування чинних елементів спроможності, зокрема: доктрини, організування, навчання, техніки, лідерства, персоналу, інфраструктури, політики.

5. Рекомендовано математичну та візуалізовану моделі оцінювання, що дозволяють ідентифікувати проблемні питання у фінансуванні. Проведена практична апробація на прикладі бюджетної програми КПКВК 2101150 (розвиток, закупівлі, модернізація та ремонт ОБТ) показала, що оцінювання виконання останньої за ознакою витрачання коштів практично може характеризуватися низькою реальною ефективністю програми через диспропорції у розвитку супутніх компонентів, таких як належне навчання чи повноцінна інфраструктура.

6. Обґрунтовано, що означена методика може бути рекомендована для застосування у випадку оцінювання всієї номенклатури бюджетних програм (підпрограм) Міністерства оборони України, а її впровадження в практику керівних органів сприятиме: підвищенню прозорості використання оборонних ресурсів; забезпеченню узгодженості з оборонним плануванням країн-членів НАТО; реальній оптимізації прийняття управлінських рішень щодо перерозподілу коштів між пріоритетними напрямками потреб Збройних Сил України.

Перспективи подальших досліджень щодо оцінювання виконання бюджетних програм спрямовані на адаптацію програмно-цільового методу до сучасних ризиків та загроз з метою підвищення прозорості та ефективності використання фінансових ресурсів.

ДОДАТКОВА ІНФОРМАЦІЯ

ВНЕСОК АВТОРІВ: Усі автори зробили внесок порівну.

ФІНАНСУВАННЯ: Автори не отримували фінансування для цього дослідження.

ЗАЯВА ПРО ДОСТУПНІСТЬ ДАНИХ: Не застосовується.

КОНФЛІКТ ІНТЕРЕСІВ: Автори заявляють про відсутність конфлікту інтересів.

Література

1. Про національну безпеку України : Закон України від 21 червня 2018 р. № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text> (дата звернення: 01.04.2026).
2. Стратегія економічної безпеки України на період до 2025 року : Указ Президента України від 11 серпня 2021 р. № 347/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0048525-21#Text>. (дата звернення: 01.04.2026).
3. Абрамова М. В., Чернишова І. М., Журенко С. В., Вісленко Д. В. Важливість урахування результатів адитивного моделювання під час аналізу динаміки процесів. *Modern Economics*. 2023. № 38. С. 6–15. DOI: [https://doi.org/10.31521/modecon.V38\(2023\)-01](https://doi.org/10.31521/modecon.V38(2023)-01)
4. Бондаренко С. А., Науменко М. В. (2026) Ефективність фінансового забезпечення Збройних сил України в умовах воєнного стану. *Сталий розвиток економіки*. 2026 № 1(58). С. 113–121. DOI: <https://doi.org/10.32782/2308-1988/2026-58-17>
5. Теоретичні основи обґрунтування фінансових ресурсів для забезпечення боєздатності збройних сил на заданому рівні: монографія / В. О. Шуєнкін, І. Ю. Марко, І. М. Чернишова. Київ : НУОУ, 2023. 196 с. ISBN 978-617-7187-85-0
6. Методологічні аспекти організації оборонного менеджменту у Збройних Силах: монографія / І. Ю. Марко, О. В. Таран, І. М. Чернишова, Ю. Б. Добровольський. Щодо взаємозв'язку оборонних витрат та економічного зростання держави // за ред. І. М. Ткача. Київ : НУОУ, 2023. 324 с. ISBN 978-617-7187-60-7
7. Державний бюджет України на 2026 рік : Закон України від 03 грудня 2025 р. № 4695-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4695-20#Text> (дата звернення: 01.04.2026).
8. Бюджетний кодекс України : Закон України від 08 липня 2010 р. № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/ed20160611#top> (дата звернення: 01.04.2026).
9. Про оцінку ефективності бюджетних програм державного бюджету : Наказ Міністерства фінансів України від 19 травня 2020 р. № 223. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0646-20#Text> (дата звернення: 01.04.2026).
10. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо здійснення оцінки ефективності бюджетних програм : Наказ Міністерства фінансів України від 17 травня 2011 р. № 608. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0608201-11#Text> (дата звернення: 01.04.2026).
11. Деякі питання виконання Державного бюджету України в умовах воєнного стану : Постанова Кабінету Міністрів України від 22 грудня 2023 р. № 1361. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1361-2023-%D0%BF#Text> (дата звернення: 01.04.2026).

12. Про організацію формування і виконання бюджетних програм (підпрограм) в системі Міністерства оборони України : Наказ Міністерства оборони України від 01 жовтня 2021 р. № 300. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0300322-21#Text> (дата звернення: 01.04.2026).

13. Про організацію діяльності з внутрішнього аудиту в системі Міністерства оборони України : Наказ Міністерства оборони України від 15 грудня 2020 р. № 475. URL: <https://mod.gov.ua/diyalnist/normativno-pravova-baza/31729-normativno-pravova-baza> (дата звернення: 01.04.2026).

14. Каталог «Типових носіїв спроможностей Збройних Сил України». Головне управління оборонного планування Генерального штабу Збройних Сил України. № 65168/С/2-2023 від 13 грудня 2024 р.

References

1. Law of Ukraine "On the National Security of Ukraine" No. 2469-VIII (2018, June 21). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>

2. Decree of the President of Ukraine "Strategy of Economic Security of Ukraine for the period until 2025" No. 347/2021 (2021, August 11). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0048525-21#Text>

3. Abramova, M. V., Chernyshova, I. M., Zhurenko, S. V., & Vislenko, D. V. (2023). The importance of considering additive modeling results when analyzing process dynamics. *Modern Economics*, 38, 6–15. [https://doi.org/10.31521/modecon.V38\(2023\)-01](https://doi.org/10.31521/modecon.V38(2023)-01)

4. Bondarenko, S. A., & Naumenko, M. V. (2026). Effectiveness of financial support for the Armed Forces of Ukraine under martial law. *Sustainable Economic Development*, 1(58), 113–121. <https://doi.org/10.32782/2308-1988/2026-58-17>

5. Shuyenkin, V. O., Marko, I. Y., & Chernyshova, I. M. (2023). *Theoretical foundations of substantiation of financial resources to ensure the combat capability of the Armed Forces at a given level*. National Defence University of Ukraine.

6. Marko, I. Y., Taran, O. V., Chernyshova, I. M., & Dobrovolskyi, Y. B. (2023). *Methodological aspects of the organization of defense management in the Armed Forces*. National Defence University of Ukraine.

7. Law of Ukraine "On the State Budget of Ukraine for 2026" No. 4695-IX (2025, December 3). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4695-20#Text>

8. Budget Code of Ukraine, Law of Ukraine No. 2456-VI (2010, July 8). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/ed20160611#top>

9. Ministry of Finance of Ukraine. (2020, May 19). *On assessing the effectiveness of budget programs of the state budget* (Order No. 223). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0646-20#Text>

10. Ministry of Finance of Ukraine. (2011, May 17). *On approval of methodological recommendations for assessing the effectiveness of budget programs* (Order No. 608). <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0608201-11#Text>

11. Cabinet of Ministers of Ukraine. (2023, December 22). *Some issues of implementing the State Budget of Ukraine under martial law* (Resolution No. 1361). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1361-2023-%D0%BF#Text>

12. Ministry of Defense of Ukraine. (2021, October 1). *On the organization of the formation and implementation of budget programs (subprograms) in the system of the Ministry of Defense of Ukraine* (Order No. 300). <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0300322-1#Text>

13. Ministry of Defense of Ukraine. (2020, December 15). *On the organization of internal audit activities in the system of the Ministry of Defense of Ukraine* (Order No. 475). <https://mod.gov.ua/diyalnist/normativno-pravova-baza/31729-normativno-pravova-baza>

14. Main Directorate of Defense Planning of the General Staff of the Armed Forces of Ukraine. (2024, December 13). *Catalog of "Typical capabilities of the Armed Forces of Ukraine"* (No. 65168/S/2-2023).

Дата першого надходження статті до видання: 28.04.2026

Дата прийняття статті до друку після рецензування: 24.05.2026

Дата публікації: 01.06.2026

Minenko Mihailo

*Doctor of Economy Sciences, Professor,
Researcher of the Department
National Defense University of Ukraine*

Husak Yuriy

*Doctor of Military Sciences, Professor,
Professor of the Department
National Defense University of Ukraine*

Kurtseitov Timur

*Doctor of Technical Sciences, Professor,
Head of the Scientific and Methodological
Center for the Organization and
Implementation of Educational Activities
National Defense University of Ukraine*

Parkhomenko Pavlo

*Candidate of Economic Sciences,
Associate Professor,
Associate Professor of the Department
National Defense University of Ukraine*

Openko Pavlo

*Candidate of Technical Sciences,
Senior Researcher,
Head of the Department
National Defense University of Ukraine*

IMPROVEMENT OF THE METHODOLOGY FOR ASSESSING THE IMPLEMENTATION OF BUDGET PROGRAMS (SUBPROGRAMMES) OF THE MINISTRY OF DEFENSE OF UKRAINE

Summary. The purpose of the work is to improve the current methodology for assessing the implementation of budget programs (subprograms) of the Ministry of Defense of Ukraine, taking into account the peculiarities of peacetime and the conditions of the legal regime of martial law.

Research methods. General scientific research methods were applied, in particular, empirical research methods – observation, measurement and comparison, experiment, descriptive; theoretical research methods – analysis and synthesis, generalization and systematization, abstraction and idealization, formalization, modeling.

Research results. It is shown that the current practice of assessing the effectiveness of budget programs (subprograms) in the Ministry of Defense of Ukraine does not meet modern requirements for planning and optimizing resource management in the field of national security and appropriate leading foreign practice. To eliminate these shortcomings, expand the completeness and increase the reliability, as well as harmonize the existing approaches in our country with the innovative experience of NATO countries, an improved methodology for assessing the effectiveness of budget programs (subprograms) in Ukraine has been proposed. The developed methodology takes into account the modern vision of financial planning for the purpose of targeted satisfaction of certain capabilities. Therefore, the object of assessment is not the flow of funds, but the level of increase in combat capability as the final result of the implementation of the budget program, which directly affects the state of national security, the protection of state interests of Ukraine and meets the priority tasks of the economic security sphere. The proposed methodology was tested by applying the modeling method, which made it possible to demonstrate its rationality and feasibility for practical implementation.

Theoretical value of the study. The scientific and methodological principles of assessing the effectiveness of the implementation of budget programs (subprograms) of the Ministry of Defense of Ukraine have been improved, taking into account the special circumstances of peacetime and the conditions of the legal regime of martial law by forming a system of specific indicators (indicators, indices) of effectiveness and weighting factors of these indicators in order to calculate the final integral index of the program implementation and determine the level of increase in combat capability for the reporting period of its processing.

Key words: budget and defense planning, budget program (subprogram), performance assessment methodology, capability-based planning, Ministry of Defense of Ukraine, NATO, national security, economic security.