УДК 336.132
DOI: https://doi.org/10.32782/2413-9971/2022-44-5

Жибер Т. В.
кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри фінансів імені Віктора Федосова
Київського національного економічного університету імені Вадима Гетьмана

Zhyber Tetiana
Candidate of Economic Science, Associate Professor,
Associate Professor of Finance Department named after Viktor Fedosov
Kyiv National Economic University named after Vadym Hetman

БЮДЖЕТУВАННЯ ПІД ЧАС НАДЗВИЧАЙНОГО СТАНУ У КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ ДЛЯ УКРАЇНИ

Анотація. В роботі розглянуто розвиток результативного бюджетування в Україні з метою подальшої інтеграції його чинного механізму до бюджетування ЄС. Результативність та ефективність бюджетування означає відповідальність розпорядників коштів бюджетів за результат і за спосіб його досягнення у межах обгрунтованого бюджетного призначення. Бюджетування у ЄС передбачає середньострокові гарантії бюджетних призначень розпорядникам з попереднім переліком можливостей та перешкод у отриманні результатів. В Україні, попри складання середньострокових планів, гарантії бюджетних призначень для розпорядника створюються лише на рік. Поява надзвичайних ситуацій показала необхідність середньострокової основи для пріоритетних результатів у поєднанні з додатковим оперативним реагуванням. Використання коштів на надзвичайні ситуації потребує більшої гнучкості для розпорядника.

Ключові слова: публічне бюджетування, результативне бюджетування, ефективність видатків, розпорядник коштів, середньострокове планування, євроінтеграція.

Постановка проблеми. Бюджетна система сучасного ЄС має додатковий рівень – її центральний бюджет утворює надбудову над федеральними та унітарними бюджетними системами країн Союзу, поєднуючи різні механізми бюджетування країн на спільних засадах. Відповідно, для країн-учасниць ЄС діють єдині рамкові правила бюджетування, що коригують індивідуальні особливості бюджетування кожної країни. Обмеження доходів публічного сектору через світову економічну кризу кінця XX сторіччя пришвидшило пошуки найбільш ефективної організації механізму бюджетування на макрорівні. Ефективність, поряд із і раніше необхідною результативністю, стала першим і необхідним критерієм бюджетних рішень у результативному бюджетуванні (*performance budgeting* – англ.) [1].

Механізм бюджетування кожної країни, базуючись на загальних засадах бюджетного устрою, вирізняється унікальними особливостями у залежності від офіційних та неофіційних інституційних правил її суспільства. Бюджетні реформи у відповідь на накопичені кризові явища у бюджетуванні країн ЄС відбувалися одночасно із встановленням правил публічного бюджетування у ринковій економіці для незалежної України. Перший варіант Бюджетного кодексу України 2001 року увібрав прогресивні європейські практики в кінці 90-х – на початку 2000-х. До таких удосконалень належали підзвітність розпорядників коштів, їхня відповідальність за отриманий результат, загальна прозорість наслідків бюджетування; зміни спонукала необхідність підвищення ефективності використання бюджетних коштів у світову фінансову кризу.

Однак, спроби поєднати реалії пострадянських (російських) підходів до розуміння і застосування програм у бюджетуванні, зокрема на рівні центрального бюджету з фактичною слабкою відповідальністю розпорядника (як описує, наприклад, Мастєров А. І.) [2], та проєвропейських практик «децентралізованого» результативного бюджетування [1, с. 5] на рівні посилення повноважень управлінців розпорядників у Бюджетному кодексі України 2001 року привели до часткового неспівпадіння фактично імплементованого програмного інструментарію бюджетування в Україні із завданнями, які були поставлені у рамках результативного бюджетування. Способи реалізації бюджетування шляхом централізованого управління рішеннями для Державного бюджету України тривали упродовж внесення змін, а надалі повторного затвердження іншого Бюджетного кодексу України (далі – БКУ) у 2010 році.

У 2010 році знову прийнятий Бюджетний кодекс вже не містив принцип розділеної відповідальності всіх учасників бюджетного процесу у переліку принципів бюджетної системи (ст. 7 БКУ). Цей принцип прибрали як такий, що не пасував до сформованих інституційних правил при централізації відповідальності на рівні органів, що керують виконанням бюджету, у повноваженнях остаточно визначати спосіб, рівень виконання бюджетних показників і зміни до них.

Після отримання Україною статусу кандидата на членство у ЄС необхідно перевірити відповідність бюджетування тим рамкам для управління результатами при використанні бюджетних коштів, які використовують країни ЄС, одночасно адаптуючи його до надзвичайного стану України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій за темою результативного бюджетування у ЄС у його порівнянні з українською технікою бюджетування з використанням програмно-цільового методу у бюджетному процесі показав брак системного аналізу наслідків використання технік. Наприклад, ототожнення середньострокових бюджетних рамок, інструментів збалансованості бюджетів та досягнення цілей за допомогою програм [3].

Вивченням елементів результативного бюджетування присвячені публікації В. Бутенко, яка підкреслює традицію планування, виконання та коригування українських бюджетів «згори-донизу» з централізацією цілей у відповідних документах [4]. Бобух С.О. досліджує бюджетування у розрізі планування і виконання показників на рівні зведеного бюджету за основними елементами бюджетної класифікації [5]. Під ред Ю. Немєца вийшов навчальний матеріал-аналітика щодо необхідності групування видат-

ків бюджетних установ за програмами для підзвітності і застосування інституційної переваги заходів програми над устроєм бюджетної установи на місцевому рівні [6]. Основи термінології для вивчення технік бюджетування в Україні заклали праці В. Геєця, О. Голинської, К. Павлюк, В. Опаріна, В. Федосова, С. Юрія, І. Чугунова.

Вітчизняні публікації за останні роки моделюють організацію результативного бюджетування на рівні розпорядника у програмно-цільовому методі управління бюджетними коштами: Т. Деркач розглядає територіальне утворення як розпорядника коштів для місцевого бюджетування [7], публікація І. Лютого та О. Білявської пропонує бюджетування на рівні класичного університету з автономним статусом розпорядника коштів [8]. Використання контексту «бюджетування» замість описання різних технік управління бюджетними ресурсами у вітчизняних публікаціях тяжіє до об'єднаного поняття «програмно-цільового бюджетування» із поєднанням передумов та інструментів досягнення результатів за публічні фінансові кошти. Разом з тим, у окремих випадках автори використовують прикметники до поняття «бюджетування», які показують стрижневі ознаки його організації: «гендерне бюджетування», «спільне/громадське бюджетування», «зелене бюджетування» тощо.

Закордонні автори А. Тат-Кей Хо [9], С. Райкард і Н. Качлер-Стан [10], С. Гуганесян [11], М. Якобсен та Т. Палессен [12] та ін. конкретизують поєднання можливостей підходів до сучасного бюджетування у отриманні бажаних результатів, серед яких поряд із обов'язковою підзвітністю бюджетних одиниць використовується встановлення і утримання фіскальних рамок бюджетів, передбачення ризиків, управлінська кваліфікація розпорядників коштів, багаторічне планування та особливості бюджетування у громадах.

Проблемою, що потребує подальшого дослідження, є поєднання інструментів і технік бюджетування у публічних фінансах України з огляду на керування фінансовими ресурсами в умовах надзвичайних станів та адаптації організації результативного бюджетування до вимог більш економічно стійких країн ЄС.

Метою статті є дослідження поєднання техніки результативного бюджетування Євросоюзу з технікою бюджетування України в умовах надзвичайного стану.

Виклад основного матеріалу дослідження. Забезпечення результативності за бюджетні кошти почалося в Україні із запровадження середньострокових форм бюджетних запитів (трьох видів) ще з 1998 року. З невеликими змінами вони використовуються і нині для обґрунтування очікуваних результатів при затвердженні бюджетного призначення розпоряднику коштів. Перші кроки побудови бюджетування в незалежній Україні були зроблені у бік результативного бюджетування на рівні бюджетної одиниці – бюджетної установи, керівник якої отримав повноваження розпорядника коштів.

Через 25 років з початку реформ бюджетної сфери в Україні сформовані такі основи результативного бюджетування:

1. Виокремлення ролі керівника бюджетної одиниці (установи) як розпорядника коштів, від якого вимагалися конкретні результати діяльності.

2. Побудова рамки підзвітності і контролю за витрачанням бюджетних коштів у взаємодії розпорядників та уряду.

3. Виокремлення ролі уряду у створенні політик, запровадження яких фінансується за бюджетні кошти.

4. Поєднання попередніх пунктів у стратегічній перспективі через середньострокове бюджетування з інструментами управління досягненням результатів – політиками і програмами.

За цей час на перше місце поряд із результативністю вийшла ефективність використання обмежених бюджетних ресурсів. Згідно із відповідним принципом у статті 7 БКУ, ефективність і результативність нероздільні в українському бюджетуванні. У країнах Європейського Союзу основним інструментом контролю за використанням бюджетних ресурсів розпорядниками коштів на сьогодні є середньострокові фіскальні рамки, цілі діяльності та огляди видатків [1]. Останні 5 років бюджетування здійснюється при посиленні викликів для суспільства: виклики для довкілля, пандемія, економічний спад, загострення військових дій у центрі Європи, наступні енергетична та харчова кризи. Публічні фінанси стали основним джерелом ресурсів для відповіді на негативні події та відновлення після них.

В Україні відповіддю на виклики і способом забезпечення стійкості упродовж річного бюджетування стала фіскальна консолідація у вигляді рівнів зведених бюджетів як інструментів аналізу та прогнозування (ст. 6 БКУ). Централізоване керування фіскальною спроможністю державного бюджету та місцевих бюджетів через міжбюджетні трансферти здійснюється Кабінетом Міністрів України за допомогою доручень Міністерству фінансів України та органам у його підпорядкуванні (зокрема, Державній казначейській службі України) на основі прийнятих законодавчих рішень Верховною Радою України та ініціатив Президента України у межах їхніх конституційних повноважень. Централізоване формування та виконання державного бюджету у складі зведеного бюджетного балансу сформувалося в Україні в умовах низької якості бюджетного планування [13] та інфляції у діапазоні від 4% до 30% на рік в умовах надзвичайного стану. Одночасно, триває рух у бік підвищення результативності і ефективності видатків кожного виконавця шляхом децентралізації відповідальності управлінцям місцевих бюджетів та надання управлінських інструментів – планів та програм на середньостроковий період – розпорядникам коштів.

З початком 24 лютого 2022 року чергової гострої фази тривалої війни Російської Федерації проти України в умовах майже трирічних обмежень економічної активності, викликаних заходами проти поширення хвороби COVID-19, варто розглянути підтримання бюджетної стійкості у забезпеченні подальшої результативності використання публічних фінансів при надзвичайних станах. Для бюджетування у ЄС обов'язковим є не лише середньостроковий макропрогноз, а багаторічний (до 7 років) план використання бюджетних коштів, розподілених на конкретні заходи і результати, за якими виписані передумови, обмеження і можливості з вимірними цілями. Для систематизації заходів і результатів використовуються політики (*policy* – англ.) та програми.

Збереження бюджетної безпеки критично важливе для розв'язання завдань у випадку надзвичайних станів. Термін «бюджетна безпека» та його переклад як «budget security» англійською зустрічається у публікаціях українських вчених (наприклад [14–16]. Для англомовних публікацій закордонних авторів наголос у тематиці бюджетування при надзвичайних ситуаціях зміщується на способи управління бюджетом (бюджетний менеджмент) для забезпечення виконання взятих перед суспільством зобов'язань за кошти бюджету у складно передбачуваних умовах, які в цілому складають бюджетну стійкість (*resilience* – англ. у [17; 18]).

До 2019 року і надалі, але вже в умовах пандемії та загострення війни у 2022 році, бюджети Європи виконувалися з метою досягнення результатів виконавцями. Надзвичайний стан для бюджетування – це стійка зміна обставин, які

були базисом розрахунків для попереднього бюджетного планування кожного розпорядника коштів. Надзвичайні стани вимагають: а) додаткових коштів з бюджету, понад заплановані; б) додаткових організаційних повноважень розпорядників коштів бюджету для реагування на неочікувані (нетипові) ситуації унаслідок непередбачуваних обставин (епідемія, війна, тривале стихійне лихо тощо).

Результативне бюджетування у поєднанні із фіскальною централізацією при суспільному житті без надзвичайних станів включає такі складники як: середньострокову основу для збалансування надходжень і витрат бюджету, інструменти узгодження політичних інтересів для управління його структурою, інструменти управління за результатами використання коштів у вигляді планів і програм [1]. Відповідно, у надзвичайних станах результативне бюджетування у середньостроковому бюджетному плані доповнюється інтегрованим у основний бюджетний план (рідше – у вигляді відокремлених його елементів – фондів, програм) оперативним бюджетним планом, метою якого є забезпечення фінансовими ресурсами поточної реакції на надзвичайні обставини.

Стрижнем результативного бюджетування є оцінка результатів та визначення за ними пріоритетності бюджетних видатків, своєю чергою пов'язаних із фіскальною спроможністю держави (об'єднання держав, суспільства) в цілому та окремих територіальних одиниць[1]. При виникненні непередбачуваних обставин частина оцінки результатів та визначення пріоритетності видатків прискорюється необхідністю реагувати на незвичайну ситуацію, розділяючи бюджетування публічних фінансів на підтримуюче та надзвичайне. Ознаками надзвичайного бюджетування є:

1. Пріоритетність видатків надзвичайного бюджетування над іншими у межах результативного бюджетування. На рис. 1 показано алгоритм результативного бюджетування у поєднанні більш передбачуваних та мало передбачуваних обставин.

2. Спрощення інституційного узгодження перерозподілу доходів і видатків бюджету, яке скорочує певні процедурні часові періоди. Так, в Україні на виконання цієї умови було прийнято Постановою КМУ від 1 березня 2022 р. № 175 «Тимчасовий порядок виділення та використання коштів з резервного фонду бюджету в умовах воєнного стану», який усуває обмеження резервного фонду у 1% видатків. Внаслідок цього планування резервного фонду державного бюджету на першочергові пріоритети за спрощеною процедурою станом на серпень 2022 року досягло 203,7 млрд грн [20], що складає 10,6% видатків загального фонду державного бюджету у липні або 9,2% планованих видатків загального фонду державного бюджету у серпні.

3. Оперативне коригування планів стосовно бюджетів упродовж їхнього виконання у відповідності із викликами. Вирішення завдань надзвичайного стану неможливо відокремити у окрему складову бюджету, вони зачіпають весь бюджетний план. Відповідно, середньострокові результати поступаються поточним у пріоритетності, а середньостроковий бюджетний прогноз (план) зазнає коригувань непередбачену кількість разів упродовж виконання бюджету при непередбачених ситуаціях.

В умовах надзвичайного стану необхідність управляти стійкістю бюджету при досягненні результату посилюється. Нижче пояснимо відмінності у забезпеченні стійкості при результативному бюджетуванні за непередбачених обставин в Україні та у країнах ЄС (під час пандемії та війни у Європі) за трьома організаційними складниками у результативному бюджетуванні.

Для середньострокового балансування бюджетів при досягненні результатів:

– *в Україні* макроекономічний прогноз на рік лягає у основу середньострокового бюджетного прогнозу зведених показників на три роки, однак практично бюджетний прогноз щороку компонувався заново для Уряду на основі щорічних бюджетних запитів розпорядників. Середньостроковий прогноз не впливає на обов'язкове оперативне виконання цілісного бюджетного плану на рік. Після введення воєнного стану прогноз перетворився на інформацію про ймовірні макроекономічні показники з урахуванням моменту складання прогнозу;

– *в ЄС* бюджетне прогнозування видатків здійснюється на 5-7 років як складова бюджетного плану до

Рис. 1. Механізм результативного бюджетування при надзвичайному стані

Джерело: складено автором з використанням [19]

[1] European Parliament, Directorate-General for Parliamentary Research Services, Sapała, M., Performance budgeting : a means to improve EU spending : in-depth analysis, Publications Office, 2018, https://data.europa.eu/doi/10.2861/911581

виконання. Уряди мають очікування щодо показників фіскальної спроможності, які не завжди справджуються при непередбачуваних обставинах (приклад Італії). Однак балансування на середньостроковий період коригується «знизу-вгору», починаючи з результатів рівня розпорядників коштів, а не «згори-вниз» для початкового коригування бюджетного плану в цілому із наступним доведенням призначень до відома розпорядникам коштів, як це відбувається в Україні.

Для досягнення цілей державних політик, як інструментів узгодження політичних інтересів, розпорядниками коштів через результати:

– *в Україні* міністерства як головні розпорядники коштів центрального бюджету мали б не лише зазначати цілі політики, а й планувати досягнення включених у ціль результатів. Цілі державних політик і заходів щодо них вказані у трирічних планах міністерств. Однак, заходи цих планів можуть коригуватися (додаватися) щороку, чим складні зобов'язання з виконання середньострокових завдань звужуються до зручних для виконавців поточних результатів у бюджетних запитах. Виконавці завдань міністерств у своєму реагуванні на надзвичайні ситуації залежать від вчасного прийняття загальних державних норм діяльності (будівництва, безпеки тощо);

– *у ЄС* кожна окрема політика містить обґрунтування кінцевих цілей шляхом висвітлення передумов і обмежень для її реалізації, а не лише поставлених завдань. Завдання поділені на негайні заходи та заходи для завдань у довгостроковій перспективі, які пов'язані між собою. Для успішності заходів перед реалізацією цілі політики оцінюються необхідні зміни до законодавства, самі зміни до законодавства не вважаються результатами заходів за бюджетні кошти (на відміну від планів реалізації політик в Україні). Можливість накопичення грошей, які належать до окремої політики і не використані при її реалізації, у середньостроковій перспективі дозволяє обґрунтоване використання цих коштів розпорядником.

Забезпечення результатів розпорядників через виділення їм бюджетних коштів:

– *в Україні* не гарантується забезпечення результатів розпорядника фінансовими ресурсами довше, ніж на рік. Додатково, упродовж виконання вже затвердженого річного бюджету розпорядники коштів переживають зміни до нього та отримують обмеження у вигляді додаткових умов для поточних платежів від органів Державної казначейської служби. Наприклад, за пріоритетністю воєнного стану капітальні видатки державного бюджету в Україні у липні 2022 року профінансовані на 16% від річного плану. Фіскальні можливості поступаються необхідним поточним потребам і результатам, тому перевищення видатків над доходами в цілому центрального бюджету України станом на липень 2022 року склало 35%. Виписувати результати, одразу обґрунтовані сумами видатків на середньострокову перспективу як це відбувається у ЄС, заважає інфляція і складно прогнозовані ціни.

– *в ЄС* основні джерела і суми фінансових ресурсів виписані безпосередньо при обґрунтуванні заходів політик, у зв'язку із очікуваними результатами та особливостями (обмеженнями) для використання коштів. Таким чином, у середньостроковій перспективі виконавець не обґрунтовує фінансове забезпечення політики після початку її виконання, лише пояснює при необхідності зміни до умов та результатів. Наводяться приклади результатів схожих політик попередніх років, що забезпечує додаткову зв'язність у часі та обґрунтованість використання бюджетних коштів. Вказуються ризики досягнення результатів перед початком їхнього досягнення, вказуються шляхи реагування розпорядника-виконавця. Загалом бюджетування для досягнення результатів спирається на сталість процедур.

При виникненні надзвичайних станів у ЄС за останні роки, наприклад внаслідок протипандемійних заходів чи необхідності негайного прийому біженців з України, додаткові витрати у середньостроковому бюджеті приймалися у вигляді окремих цільових короткострокових (на рік) документів із зазначеними сумами додаткових коштів. Ці суми надзвичайних видатків були розраховані на основі і як продовження видатків середньострокового бюджету за спорідненим напрямком у попередні роки (наприклад, у продовження законодавчої регуляції про біженців у 2013, 2014 роках отримане додаткове обґрунтування видатків у 2022 році [21]). Відповідальні розпорядники розподіляють і використовують додаткові до середньострокового бюджету кошти у межах ЄС та кожної країни у рамках очікуваних від них додаткових результатів під час надзвичайного стану та наступного відновлення.

При коригуванні і оновленні щороку середньострокових (трирічних) планів діяльності заходи головних розпорядників коштів України не розмежовані на надзвичайні, проміжні і кінцеві. Чи доцільне таке оновлення при використанні середньострокового плану як інструмента управління – окреме питання дослідження. Відсутність належного обґрунтування пріоритетності заходів у планах можна пояснити відсутністю необхідних змін у відповідні нормативні документи щодо планування результатів розпорядника бюджетних коштів. Це, вважаємо, є основною причиною неможливості ось вже четвертий рік налагодити процедури оглядів видатків головних розпорядників коштів центрального бюджету України – огляди перетворюються на формальність.

Висновки. Ефективності у результативному бюджетуванні під час виникнення надзвичайних станів можна досягти, спочатку розмежувавши пріоритети і потім поєднуючи ті, що підтримують (поточні) та надзвичайні видатки з бюджетів на базі середньострокових планів для бюджетів, і відповідного розподілу заходів з результатами на перспективу – для виконавців. Порівняно із країнами ЄС, Україні бракувало економічної сталості і до надзвичайних ситуацій. Однак, коли надзвичайні ситуації стали реальністю і для України, і для країн ЄС, механізм річного бюджетування на основі зведених бюджетів для України може виявитися загрозою для очікуваних результатів за бюджетні кошти.

Усі країни у Єврозоні повинні слідувати основним правилам бюджетування ЄС. Результативне бюджетування у ЄС передбачає чітке пояснення можливостей, результатів і варіантів реагування серед розпорядників коштів, їхню відповідальність при реалізації демократично сформульованих політик, свободу у виборі найбільш ефективного способу досягти результату і наступну за цим підзвітність. Свобода вибору у межах досягнення результату набуває більшої актуальності при реагуванні на надзвичайні стани. В Україні розпорядники стикаються з централізованими обмеженнями під час виконання бюджету як цілісного фонду за рік і додатковими вимогами стандартизації до кожного заходу, особливо нерегулярного характеру (капітальні видатки, зміна процедур тощо). Працюючи над інтеграцією до бюджетування у ЄС, український механізм бюджетування повинен прагнути до подальшої децентралізації повноважень розпорядників у межах централізованих політик, відповідальності і підзвітності за результат при розподілі бюджетного призначення. Слід продовжити дослідження інтеграції до ЄС бюджетування у публічних фінансах, приділяючи багато уваги результативному бюджетуванню на рівні окремих розпорядників коштів.

Список використаних джерел:

1. Sapała M. Performance budgeting: a means to improve EU spending : in-depth analysis. European Parliament: Directorate-General for Parliamentary Research Services. Publications Office, 2018. 36 p. URL: https://data.europa.eu/doi/10.2861/911581
2. Мастеров А. И. Программно-целевое бюджетирование как инструмент стратегического планирования. *Экономика. Налоги. Право*. 2015. № 3. С. 64–70.
3. Дегтяр Я. Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі в умовах інтеграції України в Європейський Союз. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 8 (246). С. 130–133.
4. Бутенко В. В. Роль бюджетної політики в системі забезпечення фінансової безпеки України. *Вісник соціально-економічних досліджень*. 2017. № 1(62). С. 170–179.
5. Бобух С. О. Оцінка сучасного стану державного бюджетування в Україні в контексті забезпечення умов глобалізації. *Економічний вісник університету*. 2017. Вип. 34/1. С. 331–335.
6. Нємец Ю., Гринчук Н. Програмно-цільове бюджетування. Проект: Розбудова спроможності Національної академії державного управління при Президентові України для відкритого місцевого самоврядування: NISPAcee, 2017. 50 с.
7. Деркач Т. В. Методичне забезпечення орієнтованого на результат бюджетування в системі місцевого самоврядування. *Ринкова економіка: сучасна теорія і практика управління*. 2020. Том. 19. № 1(44). С. 122–139. DOI: https://doi.org/10.18524/2413-9998.2020.1(44).198359
8. Лютий І., Білявська О. Особливості бюджетування в класичному університеті як умова фінансової автономії. *Вісник Економіки*. 2021. № 2. С. 39–53.
9. Ho A. T. K. From performance budgeting to performance budget management: theory and practice. *Public Administration Review*. 2018. No 78(5), pp. 748–758.
10. Reichard C., Küchler-Stahn N. Performance Budgeting in Germany, Austria and Switzerland. In *Performance-based budgeting in the public sector*. Cham : Palgrave Macmillan, 2019. P. 101–124.
11. Cuganesan S. The design of performance budgeting processes and managerial accountability relationships. *Public management review.* 2010. No 19(7). P. 954–971.
12. Jakobsen M. L. F., Pallesen T. Performance budgeting in practice: The case of Danish hospital management. *Public Organization Review.* 2017. No 17(2). P. 255–273.
13. Посаднєва О. М., Волкова О. В. Ефективність вітчизняного бюджетного планування у періоди деструктивних змін в економіці держави. *Приазовський економічний вісник*. 2021. № 6(29). С. 88–93.
14. Bondaruk T. H. Budget Security as Factor of Economic Development of the State. *Статистика України*. 2020. № 2–3. С. 40–47.
15. Voznyak H., Kloba T. Theoretical and Conceptual Basis of Budget Security: Regional and Local Dimension. *Journal of Vasyl Stefanyk Precarpathian National University*. 2021. No 8(3). P. 60–67.
16. The Russian-Ukrainian war (2014–2022): historical, political, cultural-educational, religious, economic, and legal aspects : Scientific monograph. Riga, Latvia : Baltija Publishing, 2022. 1421 p.
17. Dzigbede K. D., Pathak R., Muzata S. Budget systems and post-pandemic economic resilience in developing countries. *Journal of public budgeting, accounting & financial management*. 2022. DOI: https://doi.org/10.1108/jpbafm-03-2021-0036
18. Local budget resilience in times of COVID-19 crisis: evidence from Indonesia / N. A. Desdiani et al. *Economies*. 2022. Vol. 10. No 5. P. 108. DOI: https://doi.org/10.3390/economies10050108
19. Allen R., Hemming R., Potter B. H. (Eds.). The international handbook of public financial management. London : Palgrave macmillan, 2013. 874 p.
20. Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2022 рік» : Закон України від 15.08.2022 р. № 2517-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2517-20#Text
21. Cohesion's Action for Refugees in Europe (CARE) 2022/0075(COD) for Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulations (EU) No 1303/2013 and (EU) No 223/2014 as regards Cohesion's Action for Refugees in Europe (CARE). URL: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-12-2022-INIT/en/pdf

References:

1. Sapała M. (2018) Performance budgeting: a means to improve EU spending: in-depth analysis. European Parliament: Directorate-General for Parliamentary Research Services. Publications Office, 36 p. Available at: https://data.europa.eu/doi/10.2861/911581
2. Masterov A. I. (2015) Programmno-celevoe byudzhetirovanie kak instrument strategicheskogo planirovaniya [Program-target budgeting as the tool of strategic planning]. *Ekonomika. Nalogi. Pravo,* no. 3, pp. 64–70.
3. Degtyar Ya. (2016) Programno-cilovij metod u byudzhetnomu procesi v umovah integraciyi Ukrayini v Yevropejskij Soyuz [Program-target method in the budget process during Ukraine integration in EU circumstances]. *Pidpriyemnictvo, gospodarstvo i pravo,* no. 8(246), pp. 130–133.
4. Butenko V. V. (2017) Rol byudzhetnoyi politiki v sistemi zabezpechennya finansovoyi bezpeki Ukrayini [Budget policy role in the financial security system of Ukraine providing]. *Visnik socialno-ekonomichnih doslidzhen,* no. 1(62), pp. 170–179.
5. Bobuh S. O. (2017) Ocinka suchasnogo stanu derzhavnogo byudzhetuvannya v ukrayini v konteksti zabezpechennya umov globalizaciyi [Assessment of the current state of state budgeting in Ukraine in the context of ensuring the conditions of globalization]. *Ekonomichnij visnik universitetu,* no. 34/1, pp. 331–335.
6. Nyemec Yu., Grinchuk N. (2017) Programno-cilove byudzhetuvannya [Ptogram-target budgeting]. Proekt: Rozbudova spromozhnosti Nacionalnoyi akademiyi derzhavnogo upravlinnya pri Prezidentovi Ukrayini dlya vidkritogo miscevogo samovryaduvannya: NISPAcee, 50 p.
7. Derkach T. V. (2020) Metodichne zabezpechennya oriyentovanogo na rezultat byudzhetuvannya v sistemi miscevogo samovryaduvannya [Methodical provision of result-oriented budgeting in the system of local self-government]. *Rinkova ekonomika: suchasna teoriya i praktika upravlinnya,* t. 19, no. 1(44), pp. 122–139. DOI: https://doi.org/10.18524/2413-9998.2020.1(44).198359
8. Lyutij I., Bilyavska O. (2021) Osoblivosti byudzhetuvannya v klasichnomu universiteti yak umova finansovoyi avtonomiyi [Peculiarities of budgeting in a classical university as a condition for financial autonomy]. *Visnik Ekonomiki*, no. 2, pp. 39–53.

9. Ho A. T. K. (2018) From performance budgeting to performance budget management: theory and practice. *Public Administration Review*, no. 78(5), pp. 748–758.
10. Reichard C., Küchler-Stahn N. (2019) Performance Budgeting in Germany, Austria and Switzerland. In *Performance-based budgeting in the public sector*. Cham: Palgrave Macmillan, pp. 101–124.
11. Cuganesan S. (2010) The design of performance budgeting processes and managerial accountability relationships. *Public management review,* no. 19(7), pp. 954–971.
12. Jakobsen M. L. F., Pallesen T. (2017) Performance budgeting in practice: The case of Danish hospital management. *Public Organization Review,* no. 17(2), pp. 255–273.
13. Posadnyeva O. M., Volkova O. V. (2021) Efektivnist vitchiznyanogo byudzhetnogo planuvannya u periodi destruktivnih zmin v ekonomici derzhavi [Effectiveness of national budget planning in the period of destructive changes in the economy of the state]. *Priazovskij ekonomichnij visnik,* no. 6(29), pp. 88–93
14. Bondaruk T. H. (2020) Budget Security as Factor of Economic Development of the State. *Statistic of Ukraine*, no. 2–3, pp. 40–47.
15. Voznyak H., Kloba T. (2021) Theoretical and Conceptual Basis of Budget Security: Regional and Local Dimension. *Journal of Vasyl Stefanyk Precarpathian National University*, no. 8(3), pp. 60–67.
16. The Russian-Ukrainian war (2014–2022): historical, political, cultural-educational, religious, economic, and legal aspects: Scientific monograph. Riga, Latvia: Baltija Publishing, 2022. 1421 p.
17. Dzigbede K. D., Pathak R., Muzata S. (2022) Budget systems and post-pandemic economic resilience in developing countries. *Journal of public budgeting, accounting & financial management*. DOI: https://doi.org/10.1108/jpbafm-03-2021-0036
18. Local budget resilience in times of COVID-19 crisis: evidence from Indonesia (2022) / N. A. Desdiani et al. *Economies*, vol. 10, no. 5, p. 108. DOI: https://doi.org/10.3390/economies10050108
19. Allen R., Hemming R., Potter B. H. (Eds.) (2013) The international handbook of public financial management. London: Palgrave macmillan, 874 p.
20. Pro vnesennya zmin do Zakonu Ukrayini «Pro Derzhavnij byudzhet Ukrayini na 2022 rik» [On Amendments to the Law of Ukraine «On the State Budget of Ukraine for 2022»]: Zakon Ukrayini vid 15.08.2022 r. № 2517-IX. Available at: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2517-20#Text
21. Cohesion's Action for Refugees in Europe (CARE) 2022/0075(COD) for Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulations (EU) No 1303/2013 and (EU) No 223/2014 as regards Cohesion's Action for Refugees in Europe (CARE). Available at: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-12-2022-INIT/en/pdf

BUDGETING DURING AN EMERGENCY IN THE CONTEXT OF EUROPEAN INTEGRATION FOR UKRAINE

Summary. The paper examines the performance budgeting development in Ukraine with the aim of further integration its current mechanism with EU budgeting. The research on mechanism of performance budgeting in Ukraine made it possible to identify its components: the top-manager of the budgetary unit role as an administrator of budget fund; the framework of accountability and control for the responsibility of activities' executors; policy as a democratic tool for setting goals due the using of budgetary funds; combining the previous elements with a medium-term framework for activities to achieve the results. The effectiveness and efficiency of budgeting means the responsibility of budget managers for the result and for the method of achieving it within the justified budget allocation. Budgeting in the EU provides medium-term guarantees of budgetary allocations to administrators with a preliminary list of opportunities and obstacles in obtaining results. In Ukraine, despite the preparation of medium-term plans, guarantees of budget allocations for the administrator are created only for one year. The emergence of emergencies has shown the need for a medium-term framework for priority outcomes combined with additional operational response. It is proposed to divide the effective budgeting mechanism into a supporting medium-term part and a part of emergency budgeting, the plan for which may change at the current moment. Priorities are important in emergency budgeting, but, when they are combined with medium-term budgeting, the desired results are not lost of sight. The use of funds for emergencies requires more flexibility for the administrators activities framing. This paper offers the comparing of EU and Ukraine performance budgeting organization in medium-term planning of activities, executing the policy targets consequences and providing financing for administrators of budget units, in emergency as well. The obtained results describe the possibilities of performance budgeting will have been performed under the Ukraine integration to EU budgeting rules. The proposals on the prospects for provide further improvement in regulation of the spending unit's planning are formulated.

Key words: public budgeting, performance budgeting, efficiency in budget expenditure, budget unit, medium-term planning, European integration.