

**Міністерство освіти і науки України
Дніпровський державний аграрно-економічний університет
Факультет менеджменту і маркетингу
Кафедра менеджменту, публічного управління та адміністрування**

**ДОПУСТИТИ ДО ЗАХИСТУ
В ЕКЗАМЕНАЦІЙНІЙ КОМІСІЇ:**

**Завідувачка кафедри,
д.держ.упр., проф.
_____ Наталія БОНДАРЧУК
« ____ » _____ 2024 р.**

**КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА
на тему: УДОСКОНАЛЕННЯ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ІНСТИТУТІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ**

Освітньо-професійна програма «Публічне управління та адміністрування»
Спеціальність 281 «Публічне управління та адміністрування»
Ступінь вищої освіти: Магістр

Здобувач

Микита ГОРЕНИЧ

**Науковий керівник,
д.держ.упр., професор**

Таїсія КРУШЕЛЬНИЦЬКА

Дніпро – 2024

ДНІПРОВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ АГРАРНО-ЕКОНОМІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

Факультет: Менеджменту і маркетингу

Кафедра: Менеджменту, публічного управління та адміністрування

Освітньо-професійна програма: «Публічне управління та адміністрування»

Спеціальність: 281 «Публічне управління та адміністрування»

Ступінь вищої освіти: Магістр

ЗАТВЕРДЖУЮ

Зав. кафедри менеджменту, публічного управління та адміністрування д.держ.упр., проф.

_____ Наталія БОНДАРЧУК

« _____ » _____ 202_ р.

ЗАВДАННЯ

на підготовку кваліфікаційної роботи ГОРЕНИЧУ МИКИТІ СЕРГІЙОВИЧУ

1. Тема роботи «Удосконалення фінансового забезпечення інститутів публічної влади»
Науковий керівник: _____ Крушельницька Таїсія Анатоліївна, д.держ.упр., проф _____

(прізвище, ім'я, по батькові, науковий ступінь, вчене звання)

затверджена наказом по ДДАЕУ від « _____ » _____ 2024 року № _____

2. Термін подання здобувачем роботи – _____.

3. Вихідні дані до роботи: дослідження є наукові праці українських та закордонних авторів, Конституція України, закони України, нормативно-правові документи КМУ, Обласної військової адміністрації Дніпропетровської області, статистична інформація, дані Єдиного реєстру розпорядників та одержувачів бюджетних коштів, висновки авторського SWOT-аналізу і моделювання

4. Зміст розрахунково-пояснювальної записки (перелік питань, які потрібно розробити) Розділ 1. Теоретичні засади фінансового забезпечення інститутів публічної влади. Розділ 2. Стан фінансового забезпечення інститутів публічної влади. Розділ 3. Напрями удосконалення інструментів фінансового забезпечення інститутів публічної влади. Висновки.

5. Перелік графічного матеріалу (з точним зазначенням обов'язкових креслень)
Узагальнення підходів функцій і ролі публічних фінансів, Порівняльний аналіз нормативно-правового забезпечення системи фінансування інститутів публічної влади, Процес фінансового забезпечення інститутів публічної влади, Наявність і структура розпорядників бюджетних коштів в Україні у 2024 р., Динаміка доходів і структура обласного бюджету Дніпропетровської області за період 2020-2023 рр., Рівень збалансованості обласного бюджету Дніпропетровської області за період 2019- вересень 2024 рр., Узагальнення завдань і функцій Управління відповідно до галузевих компетенцій, SWOT-аналіз стану фінансового забезпечення інститутів публічного управління на прикладі Управління, Концептуальне бачення запровадження фінансового інжинірингу у бюджетному плануванні Управління, Чек-лист оперативної діагностики збалансованості бюджету розпорядника бюджетних коштів, Модель гнучкого бюджетування для посилення ефективності функціонування Управління взаємодії з правоохоронними органами та оборонної роботи в умовах війни

6. Консультанти розділів роботи

Розділ	Прізвище, ініціали та посада консультанта	Підпис, дата	
		завдання видав	завдання прийняв

7. Дата видачі завдання _____

КАЛЕНДАРНИЙ ПЛАН

№ з/п	Назва етапів дипломної роботи	Термін виконання етапів роботи	Примітка
1	Вибір теми і об'єкта дослідження, розробка завдання і графіка робіт	Жовтень 2023	Виконано
2	Вибір і опрацювання літературних джерел. Написання 1 розділу «теоретичний зміст публічного управління фінансовими ресурсами»	Листопад 2023- Березень 2024	Виконано
3	Аналіз даних та написання 2 розділу «Стан фінансового забезпечення інститутів публічної влади»	Квітень-Серпень 2024	Виконано
4	Написання 3 розділу «Напрями удосконалення інструментів фінансового забезпечення інститутів публічної влади»	Вересень-Жовтень 2024	Виконано
5	Формулювання висновків, оформлення роботи	Листопад 2024	Виконано
6	Підготовка доповіді та ілюстративного матеріалу до захисту роботи	Грудень 2024	Виконано

Здобувач _____
(підпис)

Микита ГОРЕНИЧ
(прізвище та ініціали)

Науковий керівник _____
(підпис)

Таїсія КРУШЕЛЬНИЦЬКА
(прізвище та ініціали)

РЕФЕРАТ

Тема: «Удосконалення фінансового забезпечення інститутів публічної влади»

Дипломна робота: 92 сторінки, 10 рис., 6 таблиць 62 літературних джерела.

Об'єкт дослідження: процес публічного управління у сфері фінансів.

Предмет дослідження: напрями удосконалення фінансового забезпечення інститутів публічної влади.

Метою роботи є узагальнення теоретичних положень і формулювання практичних пропозицій щодо напрямів удосконалення фінансового забезпечення інститутів публічної влади.

Методи дослідження В ході проведення дослідження були здійснені з використанням таких наукових методів: узагальнення і контент-аналізу, історичний та інституційного підходу, статистичного аналізу, SWOT-аналізу, порівняння, графічного визначення відхилень і моделювання.

Короткий аналіз досліджень, які проводились в роботі.

У першому теоретичному розділі визначено теоретичний зміст фінансів і роль фінансового забезпечення у публічному управлінні; проаналізовано зміст інституційного підходу фінансового забезпечення; визначено теоретико-практичне розуміння фінансового забезпечення. Другий розділ охоплює питання узагальнення тенденцій і проблем фінансового забезпечення інститутів публічної влади, аналіз стану фінансового забезпечення Дніпропетровської обласної військової адміністрації та Управління взаємодії з правоохоронними органами та оборонної роботи за використання SWOT-аналізу. Третій розділ зосереджений на питаннях формулювання пропозицій щодо розвитку планування фінансового забезпечення інститутів публічної влади за застосування концепції фінансового інжинірингу, розроблені пропозиції щодо збалансування фінансового забезпечення на рівні розпорядників бюджетних коштів, змодельовано фінансового забезпечення за застосування гнучкого бюджетування.

КЛЮЧОВІ СЛОВА

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ, МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ, ПУБЛІЧНІ ФІНАНСИ, МІСЦЕВІ БЮДЖЕТИ РОЗПОРЯДНИКИ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ, ФІНАНСОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ, ІНСТИТУТИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ, ОРГАНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.

KEYWORDS

PUBLIC MANAGEMENT AND ADMINISTRATION, PUBLIC MANAGEMENT MECHANISMS, PUBLIC FINANCES, LOCAL BUDGETS, BUDGET MANAGERS, FINANCIAL SUPPORT, PUBLIC AUTHORITIES, LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES.

ЗМІСТ

ВСУП	6
РОЗДІЛ 1.	
ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІНСТИТУТІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ	10
1.1. Теоретичний зміст фінансів, публічних фінансів і роль фінансового забезпечення у публічному управлінні	10
1.2. Інституційний підхід до теоретичного визначення фінансового забезпечення інститутів публічної влади	18
1.3. Теоретико-практичне розуміння фінансового забезпечення інститутів публічної влади як розпорядників бюджетних коштів	26
Висновки до розділу 1	32
РОЗДІЛ 2.	
СТАН ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІНСТИТУТІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ	34
2.1. Тенденції і проблеми фінансового забезпечення інститутів публічної влади регіонального рівня в умовах війни	34
2.2. Стан фінансового забезпечення Дніпропетровської обласної військової адміністрації	41
2.3. SWOT-аналіз стану фінансового забезпечення на прикладі Управління взаємодії з правоохоронними органами та оборонної роботи	47
Висновки до розділу 2	55
РОЗДІЛ 3.	
НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ІНСТРУМЕНТІВ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІНСТИТУТІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ	59
3.1. Розвиток планування фінансового забезпечення інститутів публічної влади за застосування концепції фінансового інжинірингу	59
3.2. Пропозиції щодо збалансування фінансового забезпечення	

інститутів публічної влади на рівні розпорядників бюджетних коштів	66
3.3. Модель гнучкого бюджетування для посилення ефективності функціонування ОВА в умовах війни	71
Висновки до розділу 3	76
ВИСНОВКИ	79
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	86

ВСТУП

Актуальність дослідження. Публічні фінанси завжди знаходяться у центрі уваги науковців, суспільства, державних службовців тощо. В умовах війни питання фінансового забезпечення виконання функцій держави стає ще більш актуальним. Теоретичні і практико-проблемні питання аналізу сучасного стану публічних фінансів та визначення напрямів їх подальшого розвитку розглядаються науковцями під різними кутами. Сьогодні важливо знайти шляхи реалізації структурних реформ, удосконалення бюджетного планування й підвищення ефективності використання бюджетних коштів інститутами публічної влади для реалізації задач, викликаних війною й економічною кризою. Ефективне фінансування інститутів публічної влади завжди було ключовою передумовою для стабільного функціонування державних інституцій, забезпечення соціально-економічного розвитку та підтримки суспільної стабільності. Зростаюча потреба в ефективному використанні державних фінансових ресурсів, особливо в умовах економічних та політичних викликів, викликаних війною зумовлює актуальність теми щодо удосконалення фінансового забезпечення інститутів публічної влади.

Теоретичні основи теорії фінансів і визначення сутності категорії «фінанси» знаходяться у фокусі уваги як зарубіжних теоретиків, зокрема, Дж. Б'юкенен (J. Buchanan), М. Фрідман (M. Friedman), Р. Масгрейв (R. Musgrave), А. Пігу (A. Pigou) та ін., так і у вітчизняних теоретиків фінансів, зокрема В. Андрущенко, І. Бланка, В. Суторміної, та ін. а у сфері публічних фінансів це дослідження О. Бобровської, М. Ігнатенка, Т. Крушельницької, М. Латиніна, І. Лопушинського, О. Матвеєвої та ін. Питаннями управління коштами державного та місцевого бюджетів займалися М. Гончаренко, О. Матвеєва та ін. Проблемними питаннями фінансового забезпечення функціонування інститутів публічної влади присвятили свої роботи І. Гнидюк, А. Мунько, М. Трещов, В., Складанюк та ін.

Втім, питання фінансового забезпечення інститутів публічної влади в умовах війни та розроблення напрямів їх удосконалення розглянути недостатньо.

Метою роботи є узагальнення теоретичних положень і формулювання практичних пропозицій щодо напрямів удосконалення фінансового забезпечення інститутів публічної влади.

Завданнями роботи є:

- визначити теоретичний зміст фінансів, публічних фінансів і роль фінансового забезпечення у публічному управлінні;
- проаналізувати зміст інституційного підходу до теоретичного визначення фінансового забезпечення інститутів публічної влади;
- визначити теоретико-практичне розуміння фінансового забезпечення інститутів публічної влади як розпорядників бюджетних коштів;
- узагальнити тенденції і проблеми фінансового забезпечення інститутів публічної влади регіонального рівня в умовах війни;
- проаналізувати стан фінансового забезпечення Дніпропетровської обласної військової адміністрації;
- провести узагальнення стану фінансового забезпечення Управління взаємодії з правоохоронними органами та оборонної роботи за використання SWOT-аналізу;
- сформулювати пропозиції щодо розвитку планування фінансового забезпечення інститутів публічної влади за застосування концепції фінансового інжинірингу;
- розробити пропозиції щодо збалансування фінансового забезпечення інститутів публічної влади на рівні розпорядників бюджетних коштів;
- розробити і запропонувати модель гнучкого бюджетування для посилення ефективності функціонування ОВА в умовах війни.

Об’єкт дослідження: процес публічного управління у сфері фінансів.

Предмет дослідження: напрями удосконалення фінансового забезпечення інститутів публічної влади.

Методи дослідження. В ході проведення дослідження були здійснені з використанням таких наукових методів: узагальнення і контент-аналізу, історичний та інституційного підходу при визначенні теоретичного змісту фінансів, публічних фінансів і їх ролі у публічному управлінні; а також при аналізі змісту інституційного підходу до теоретичного визначення фінансового забезпечення інститутів публічної влади і визначенні теоретико-практичного розуміння фінансового забезпечення інститутів публічної влади як розпорядників бюджетних коштів. Методи статистичного аналізу, SWOT-аналізу, порівняння, графічного для визначення стану фінансового забезпечення Дніпропетровської обласної військової адміністрації, стану фінансового забезпечення Управління взаємодії з правоохоронними органами та оборонної роботи за використання та візуалізації результатів проведеного дослідження. Методи аналізу, визначення відхилень і моделювання для формулювання пропозицій щодо розвитку планування фінансового забезпечення інститутів публічної влади за застосування концепції фінансового інжинірингу а також при розробці інструментів збалансування фінансового забезпечення інститутів публічної влади на рівні розпорядників бюджетних коштів та розробленні моделі гнучкого бюджетування для посилення ефективності функціонування ОВА в умовах війни.

Інформаційною базою дослідження є наукові праці українських та закордонних авторів, Конституція України, закони України, нормативно-правові документи КМУ, Обласної військової адміністрації Дніпропетровської області, статистична інформація, дані Єдиного реєстру розпорядників та одержувачів бюджетних коштів, висновки авторського SWOT-аналізу і моделювання.

Наукова новизна дослідження полягає в такому:

вперше:

розроблена і запропонована моделі гнучкого бюджетування для посилення ефективності функціонування Управління взаємодії з правоохоронними органами та оборонної роботи в умовах війни, в якій узагальнено процес посилення ефективності функціонування одного з

розпорядників бюджетних коштів ОВА за рахунок активізації взаємовідносин щодо фінансового забезпечення;

удосконалено:

інструментарій оперативної діагностики стану збалансованості місцевих бюджетів за застосування Чек-листа для виявлення і інтерпретації відхилень і формуванні доходної і видаткової частини бюджетів розпорядників коштів.

Апробація. Результати наукового дослідження апробовані на двох науково-практичних конференціях зокрема: III Міжнародній науково-практичній інтернет-конференції «Актуальні проблеми економіки, управління та маркетингу в аграрному бізнесі» (Дніпро, 2024) і на 12-ій Всеукраїнській науково-практичній конференції «Розвиток форм і методів сучасного менеджменту в умовах глобалізації» (Дніпро, 2024).

Структура роботи. Робота містить 92 стор. основного тексту та складається зі вступу, трьох розділів, висновків і списку використаних джерел, додатків.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІНСТИТУТІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

1.1. Теоретичний зміст фінансів, публічних фінансів і роль фінансового забезпечення у публічному управлінні

Дослідження проблеми створення ефективної, соціально орієнтованої системи публічних фінансів є одним із найважливіших викликів для України. Лише за умови фінансового забезпечення інститутів публічного управління ресурсами, насамперед фінансовими ресурсами, у достатній кількості і у відповідний час дозволяють належно виконувати державні функції і функції органів місцевого самоврядування і таким чином можна досягти стратегічних цілей держави. При цьому необхідно враховувати, що саме за рахунок фінансових ресурсів формується соціально-економічний стан країни, регіонів і територіальних громад, приділяти увагу рівню та динаміці економічного зростання чи, в прикладі України, уповільнення, попри все забезпечувати сталий розвиток і сприяти суспільній гармонії.

Теоретичні основи теорії фінансів і визначення сутності категорії «фінанси» знаходяться у фокусі уваги як зарубіжних теоретиків, зокрема, Дж. Б'юкенен (J. Buchanan), М. Фрідман (M. Friedman), Р. Масгрейв (R. Musgrave), А. Пігу (A. Pigou) та ін., так і у вітчизняних теоретиків фінансів, зокрема В. Андрущенко, І. Бланка, В. Суторміної, та ін. а у сфері публічних фінансів це дослідження О. Бобровської, М. Ігнатенка, Т. Крушельницької, М. Латиніна, І. Лопушинського, О. Матвєєвої, А. Мунько, М. Трещов та ін.

Розуміння теоретичної сутності публічних фінансів розкриває можливості реалізації управлінського впливу на них. Визначально слово фінанси походить від французького «finance» чи латини «financia» у сенсі готівка, дохід і буквально означало завершення розрахунків. Згодом термін «фінанси» набув розширення змісту і тепер застосовується до всіх грошових відносин [1]. Але

єдиного підходу до визначення їх теоретичної сутності серед науковців не існує. Така багатозначність публічних фінансів пояснюється широким спектром їх функцій. І. Гнидюк і М. Складанюк, як, власне і багато інших науковців, схиляються до розуміння публічних фінансів як «суспільних правовідносин», «які пов'язані із задоволенням усіх видів публічного інтересу і виникають у процесі утворення, управління, розподілу (перерозподілу) та використання публічних фондів коштів» [1]. Автори виокремили декілька аспектів цього підходу:

- «1) публічні фінанси держави;
- 2) публічні фінанси суб'єктів федерації (у державах з федеральним устроєм);
- 3) публічні фінанси місцевого самоврядування всіх видів;
- 4) публічні фінанси соціальної сфери, за рахунок яких задовольняються суспільні інтереси, визнані державою або органами місцевого самоврядування, тобто публічні інтереси в соціальній сфері» [1].

У зарубіжній науковій літературі категорія «фінанси» визначається у різних підходах, які відображають різноманітні аспекти цієї важливої сфери діяльності. Історична еволюція теоретичного змісту категорії «фінанси» призвела до того, що у економічній та юридичній науковій полеміці початку ХХ сторіччя категорія «фінанси» дещо диференціювалась на три: «публічні фінанси», «суспільні фінанси» та «державні фінанси», але практично не вирізнялась за змістом [2]. Та

Ми розглянемо теоретичний зміст публічних фінансів. Поняття «публічність» походить від латини «publicus», тобто «суспільний», відмінний від приватного, такий, що належить суспільству [3] та різні підходи до тлумачення цієї категорії. У зарубіжній теорії фінансів це поняття має низку підходів, які відображають багатогранність цієї категорії.

Серед основних підходів можемо виокремити теорію ресурсного підходу. За цією теорією фінанси розглядаються як система мобілізації, розподілу та використання фінансових ресурсів для задоволення потреб суспільства,

інститутів чи організацій. У межах цього підходу фінанси розглядаються як ресурси, що накопичуються, розподіляються та використовуються суб'єктами господарювання, державою чи домогосподарствами. А самі фінанси трактуються як загальна кількість грошових коштів, зосереджених у фондах для виконання певних завдань і функцій.

Серед найвідоміших представників ресурсного підходу назовемо таких вчених Дж. Б'юкенен (J. Buchanan), Р. Масгрейв (R. Musgrave). Ці автори розглядають саме публічні фінанси, тобто такі, які належать суспільству. Автори роблять наголос на фінансових потоках, їхньому плануванні, розподілі та управлінні в економіці [4; 5; 6]. Але у роботі «Публічні фінанси у демократичному процесі» Дж. Б'юкенен здійснивши аналіз змісту і ролі публічних фінансів, при цьому відправною точкою його аналізу є теорія суспільного вибору, розглядає фінанси з позиції питань бюджетної політики і формування бюджетів як джерела суспільного блага [4].

В українській науці також існує декілька підходів до розуміння категорії «фінанси». Один з них – ресурсний підхід, якого дотримуються І. Сазонець, Т. Гринько, Г. Придатко. Автори вважають, що фінанси є сукупністю ресурсів, «які формуються та використовуються для вирішення проблем, пов'язаних з процесами проектування, будівництва, розвитку, функціонування об'єктів та суб'єктів соціально-економічної та інженерно-виробничої інфраструктури регіону, суб'єктів підприємницької діяльності» [7, с. 89].

Другим за кількістю прихильників є підхід до визначення фінансів як сукупності суспільно-економічних відносин. Ми також схилиємось до бачення фінансів з точки зору суспільно-економічних відносин. Цей підхід, що визначає фінанси як сукупність суспільно-економічних відносин, також є важливим і широко обговорюваним у фінансовій теорії. Його часто розглядають у контексті соціальних та економічних взаємодій, які формуються навколо процесів мобілізації, розподілу і використання фінансових ресурсів. Суть підходу в тому, що фінанси визначаються як економічна категорія, що виражає сукупність грошових відносин, які виникають у суспільстві в процесі розподілу і

перерозподілу валового внутрішнього продукту з метою формування, розподілу й використання фінансових ресурсів для виконання функцій держави, підприємств чи організацій. Ключовими аспектами цієї теорії є те, що фінанси (публічні фінанси) виникають як частина суспільних відносин і забезпечують розподіл грошових потоків для задоволення суспільних потреб. Водночас, фінанси формують економічний базис країни. Фінанси формуються на основі виробничих відносин, що лежать у фундаменті економічної діяльності. При цьому основна увага приділяється тому, як фінанси сприяють перерозподілу ресурсів з бюджету між різними соціальними верствами, галузями економіки та територіями.

Найвідомішими представники у зарубіжній теорії фінансів саме цього підходу є Кнут Віксель (K. Wicksell) у роботі розглядав питання, пов'язані з фінансами та суспільним вибором, у своїй праці «Finanztheoretische Untersuchungen» («Дослідження теорії фінансів») [5], опублікованій у 1896 р. Він зосереджувався на ролі фінансів у забезпеченні економічної рівноваги через механізми перерозподілу, він також розглядав фінанси як форму суспільного вибору та компромісу між різними економічними агентами.

Також наведемо Дж. Б'юкенена (J. Buchanan) [5], про якого ми вже згадували, але тут - у контексті його аналізу фінансових відносин через призму суспільного договору та колективного прийняття рішень щодо рівня оподаткування і державних видатків.

Серед українських учених наведемо А. Нечай, який «у своєму дослідженні трактує публічні фінанси як суспільні відносини, що пов'язані із задоволенням усіх видів публічного інтересу та які виникають у процесі утворення, управління, розподілу (перерозподілу) та використання фондів коштів держави, місцевого самоврядування та фондів коштів, за рахунок яких задовольняються суспільні інтереси, визнані державою або органами місцевого самоврядування, незалежно від форми власності таких фондів». Таким чином, автор доводить, що управління публічними фінансами реалізуються через «встановлення владних приписів держави або органів місцевого самоврядування щодо

утворення, розподілу (перерозподілу) та використання зазначених фондів коштів, а також щодо контролю за цими процесами» [7]. Таким чином публічні фінанси розглядаються і як економічний інструмент, і як соціальний механізм.

Цей підхід є популярним серед економістів, які аналізують фінанси в контексті їхнього впливу на суспільний добробут, соціальну стабільність та розвиток.

Виходячи з розуміння публічних фінансів як відносин, визначимо, що фінанси - це сукупність економічних відносин, що виникають у процесі формування, розподілу та використання грошових фондів з метою забезпечення потреб держави, суб'єктів господарювання та домогосподарств. Натомість, публічні фінанси - це частина фінансової системи, яка охоплює економічні відносини, пов'язані з формуванням, розподілом та використанням грошових ресурсів для забезпечення функцій і завдань держави та органів місцевого самоврядування.

Публічні фінанси в частині доходів чи видатків суттєво впливають на економіку країни багатьма способами. Загалом, як зазначали Richard A. Musgrave і Peggy V. Musgrave [5], публічні фінанси призначені для різноманітних цілей і функцій:

1. Забезпечення суспільних благ або процес, за допомогою якого відбувається загальне використання ресурсів розділених між приватними та суспільними благами, і за допомогою якого вибирається суміш соціальних благ. Це положення можна назвати розподільною функцією бюджетної політики. Нормативна політики, які також можна вважати частиною функції розподілу, сюди не включено, оскільки вони не є головною проблемою бюджетної політики.

2. Коригування розподілу доходів і багатства для забезпечення відповідності з тим, що суспільство вважає «справедливим» або «справедливим» станом розподілу, що тут називається функція розподілу, тобто перерозподілу.

3. Використання бюджетної політики як засобу підтримки високого рівня зайнятості, прийняттого рівня стабільності рівня цін і відповідних темпів економічного зростання, з урахуванням впливу на торгівлю та платіжний баланс, це - стабілізаційна функція [5].

Сучасні українські вчені виокремлюють дещо ширше коло функцій фінансів. Так В. Баранова, І. Волохова, В. Хомутенко П. та ін. називають такі функції:

– розподільча – «реалізується через первинний розподіл і вторинний перерозподіл ВВП. На першій стадії здійснюється розподіл первинних доходів суб'єктів фінансових відносин» [9, с.19]. У результаті цієї функції через процес сплати податків створюються суспільні фонди (державний і місцевий бюджети);

– перерозподільча функція – «це багатоступеневий процес ділення ВВП за суб'єктами господарювання» [9, с.19]. Ми трактуємо цю функцію як перерозподіл коштів публічних фінансів після створення суспільних фондів (державного і місцевого бюджетів) для фінансування реалізації функцій держави у т.ч. оборонних і соціальних програм;

– стимулююча – сприяння економічному розвитку через фінансові механізми та створення «якісних перетворень» [9, с.20]. Хоча Дж. Б'юкенен вважав, що фінанси (мається на увазі публічні фінанси) є предметом політичної суперечки і несуть ефект стимулювання лише тим, хто у цій суперечці виборів собі більше преференцій [4]. Ми б сюди додали і стабілізуючу функцію;

– контрольна реалізується через контроль за формуванням і використанням фінансових ресурсів. «Фінанси використовуються для контролю за дотриманням вартісних (матеріально-речових) пропорцій при формуванні та використанні грошових фондів» [9, с.22].

Отже публічні фінанси як частина фінансової системи країни охоплює економічні відносини, вони призначені для забезпечення функцій і завдань держави та органів місцевого самоврядування і спрямовані на: задоволення суспільних потреб, тобто фінансування освіти, охорони здоров'я, безпеки тощо; перерозподіл доходів - забезпечення соціальної рівності через оподаткування та

безпекові, соціальні програми; стабілізацію економіки, тобто управління економічними циклами за допомогою бюджетної політики.

Система публічних фінансів містить такі ключові складові:

– державний бюджет - це основний фінансовий план держави, він затверджується згідно Бюджетного кодексу України [10] на один рік і відображає обсяг доходів і видатків держави. Він забезпечує фінансування функцій держави, таких як оборона, соціальний захист, охорона здоров'я, освіта, інфраструктура тощо. Державний бюджет також є інструментом макроекономічного регулювання, через який здійснюється перерозподіл національного доходу.;

– місцеві бюджети - це фінансові плани органів місцевого самоврядування, які згідно Бюджетного Кодексу України затверджуються рішенням відповідної місцевої ради до 25 грудня включно [10] і відображають обсяги доходів і видатків у розрізі територіальних громад. Вони призначені для фінансування місцевих потреб, таких як утримання комунальної інфраструктури, освіти, медицини, житлово-комунальних послуг, місцевого транспорту тощо. Місцеві бюджети відіграють важливу роль у розвитку територій і забезпеченні доступності базових послуг для населення.

– цільові державні фонди - це спеціалізовані фінансові фонди, створені державою для акумуляції коштів та їх цільового використання на певні завдання або соціальні програми. Наприклад: пенсійний фонд для виплати пенсій, фонд соціального страхування (реорганізовано з 1.01.2023 шляхом приєднання до пенсійного фонду [11]), екологічний фонд для фінансування природоохоронних заходів. Ці фонди формуються за рахунок податків, внесків або інших обов'язкових платежів і спрямовані на вирішення специфічних завдань.

– фінанси державних підприємств - це система грошових відносин, які виникають у процесі господарської діяльності підприємств, що перебувають у власності держави. Вони включають формування, розподіл і використання фінансових ресурсів для забезпечення економічної діяльності, інвестицій,

розвитку, а також виплати дивідендів державі. Ці підприємства можуть функціонувати в різних секторах економіки, таких як оборонна промисловість, транспорт, енергетика, інша промисловість, і відігравати важливу, інколи стратегічну роль у забезпеченні державних інтересів.

Кожна із цих складових має свої функції та значення, формуючи єдину систему публічних фінансів, яка сприяє розвитку держави та задоволенню суспільних потреб.

Публічні фінанси є основою для забезпечення соціально-економічного розвитку країни та виконання функцій держави. Узагальнення підходів функцій і ролі публічних фінансів здійснено нами на рис. 1.1.

Публічні фінанси	<ul style="list-style-type: none"> • це частина фінансової системи, яка охоплює суспільно-економічні відносини, пов'язані з формуванням, розподілом та використанням грошових ресурсів для забезпечення функцій і завдань держави та органів місцевого самоврядування
Підходи до визначення	<ul style="list-style-type: none"> • ресурсний підхід; • визначення фінансів як сукупності суспільно-економічних відносин; • інституційний підхід
Функції фінансів	<ul style="list-style-type: none"> • розподільча • перерозподільча • стимулююча, стабілізуюча • контрольна
Роль фінансів у суспільстві і державі	<ul style="list-style-type: none"> • задоволення суспільних потреб • перерозподіл доходів для реалізації функцій держави • стабілізацію економіки
Складові системи публічних фінансів	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Державний бюджет; <input type="checkbox"/> Місцеві бюджети; <input type="checkbox"/> Цільові державні фонди (пенсійні); <input type="checkbox"/> Фінанси державних підприємств.

Рис. 1.1. Узагальнення підходів функцій і ролі публічних фінансів

Джерело: узагальнено автором на підставі [4; 5; 9]

Доволі поширеним у теорії фінансів є інституційний підхід, це природньо адже «управління публічними фінансами є головним напрямком діяльності будь-якої держави у будь-який період її історичного розвитку» [3] (М. Гончаренко), а тому потребує відповідного інституційного забезпечення.

1.2. Інституційний підхід до теоретичного визначення фінансового забезпечення інститутів публічної влади

Сутність інституційного підходу до розуміння змісту публічних фінансів і до з'ясування особливостей фінансового забезпечення інститутів публічної влади полягає в тому, що фінанси трактуються через призму функціонування інститутів (державних, банківських, корпоративних), які забезпечують рух грошей та управління ними. Найбільш відомими представниками є Дж. Кейнс (J. Keynes), Г. Мінські (H. Minsky). Основна ідея полягає в тому, що фінанси розглядаються як сукупність інституцій, які регулюють грошовий обіг і фінансові відносини.

Маємо зазначити, що Джон Мейнард Кейнс (J. Keynes) розглядав питання, які стосуються інституційної природи фінансів, головним чином у своїй ключовій праці «The General Theory of Employment, Interest and Money» («Загальна теорія зайнятості, відсотка і грошей») [12], опублікованій у 1936 році. Хоча Кейнс прямо не формулював інституційний підхід до визначення фінансів у класичному розумінні, у цій праці він підкреслював роль держави та фінансових інститутів у забезпеченні економічної стабільності, зокрема:

–вплив державних інститутів на регулювання попиту і пропозиції через державні видатки і податки;

–фінансові інституції як ключові механізми, які визначають динаміку інвестицій, кредитування та заощаджень;

–ринок капіталу та механізм відсоткової ставки, які формують поведінку економічних агентів [12].

Таким чином, Джон Мейнард Кейнс зробив акцент на необхідності активного втручання держави у фінансову сферу для коригування недоліків ринкових механізмів. Саме ця концепція поклала основу для подальшого розвитку інституційного підходу у фінансах, хоча сам термін з'явився пізніше. Таким чином, «Загальна теорія» Джона Мейнарда Кейнса стала основою для розуміння фінансів як інструменту макроекономічної політики, що пов'язує

державні фінанси з функціонуванням державних інститутів і ринків. Також Кнут Вікселль (Knut Wicksell) певним чином долучився до інституційного підходу розуміння публічних фінансів, він розглядав питання, пов'язані з публічними фінансами та суспільним вибором, наголошував на важливості участі інституцій у фінансових процесах для досягнення економічної рівноваги та ефективного розподілу ресурсів [8]. Ідеї К. Вікселля лягли в основу сучасних досліджень взаємодії держави, фінансових інститутів та суспільства.

Для формування фінансової самодостатності окремих інститутів державної влади чи «територіальних громад у ході децентралізації виник і має бути вирішений важливий інституційний виклик щодо переосмислення ролі органів місцевого самоврядування у процесі формування місцевого бюджету, викорінення патерналізму» [13, с. 15], зазначає Т. Крушельницька. При цьому важливим є орієнтація інститутів державного управління «на інноваційне управління економічним розвитком територій» [14], посилює тезу О. Бобровська. І. Лопушинський і Л. Григор'єва стверджують, що саме «фінансова складова, передусім бюджетно-фінансова децентралізація є одним із найсуттєвіших чинників, від якого значною мірою залежить успішність функціонування територіальних громад» [15, с. 152]. А. Мунько зазначає: «переважна більшість досліджень стосується застосування фінансових інструментів у рамках державного та місцевого бюджетів, як-от податки та збори (подолання нестабільності та недосконалості податкового законодавства, міжбюджетні трансферти, цільові фонди, рідше – місцеві запозичення» [16, с. 130].

Враховуючи значущість системи публічних фінансів для життєдіяльності інститутів публічної влади, насамперед, державних інститутів і органів місцевого самоврядування, маємо розглянути її інституційне забезпечення, яке складається з трьох ланок: інститутів, нормативно-правового забезпечення і норм, правил традицій тощо.

А. Чорновол, Ю. Неміш., О. Білявська визначають «інституційне забезпечення публічних фінансів», які є суб'єктами управління різних напрямів

публічних фінансів, як «цілеспрямовану ієрархічну систему правових інститутів, які формують, використовують, перерозподіляють та контролюють грошові кошти суспільного сектору» [18, с. 6]. Автори до інституційного забезпечення системи публічних фінансів відносять такі складові: «...виконавча, законодавча і судова влади (Верховна Рада України (ВРУ), Кабінет Міністрів України (КМУ), центральні органи виконавчої влади, вищі судові органи); Національний банк України (НБУ), Рахункова палата; місцеві ради, місцеві органи виконавчої влади, бюджетні установи, суб'єкти господарювання державної та комунальної власності; дорадчо-консультативні органи при Президентові України та КМУ; наукові, громадські та професійні установи (організації) у сфері публічних фінансів» [18, с. 7].

Тут наведено більшість інститутів системи публічних фінансів, але вважаємо перелік не повним. Названі інститути виконують певні, окреслені функції щодо управління публічними фінансами. Наприклад, Верховна Рада затверджує державний бюджет і звіт про цього, приймає закони про податки та фінансові механізми тощо. КМУ виконує державний бюджет, розробляє фінансову політику, спрямовує рух фінансових ресурсів згідно закону про бюджет тощо. Рахункова палата здійснює контроль за виконанням державного бюджету та ефективністю використання державних коштів. Окреслені інститути громадянського суспільства діють в межах, визначених законодавством, але, водночас, можуть їх змінювати.

Серед елементів КМУ ми б окремою ланкою поставили Міністерство фінансів України як головний суб'єкт управління системою публічних фінансів. А також до переліку необхідно додати Державне казначейство, комерційні банки і Національну комісію з цінних паперів і фондового ринку (далі - НКЦПФР), Державна аудиторська служба, яка контролює ефективність використання бюджетних коштів, Антикорупційні органи, які мають забезпечити законність використання публічних фінансів.

Отже, насамперед, дамо коротку характеристику Міністерству фінансів України (далі - МФУ), яке функціонує на підставі «Положення про Міністерство

фінансів України». МФУ «є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну фінансову, бюджетну та боргову політику, державну політику у сфері міжбюджетних відносин та місцевих бюджетів, державну політику у сфері державного пробірною контролю, бухгалтерського обліку та аудиту, а також забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері контролю за дотриманням бюджетного законодавства» [19]. МФУ - головний виконавчий орган у сфері публічних фінансів, відповідальний за планування та виконання бюджету, контроль над доходами і видатками. МФУ формує політику, регулює, контролює формування, розподіл і використання фінансових ресурсів у державі, формує Державний бюджет і звіт з його виконання, забезпечує функціонування системи публічних фінансів і сприяє досягненню соціально-економічних цілей держави.

Державна казначейська служба України створена у 1996 р. є одним із центральних органів виконавчої влади та одним з ключових гравців системи публічних фінансів щодо руху фінансових ресурсів. Сьогодні робота Держказначейства опирається на норми Постанови КМУ «Про затвердження Положення про Державну казначейську службу України» від 15 квітня 2015 року №21 [20]. Його «основними завданнями є реалізація державної політики у сферах казначейського обслуговування бюджетних коштів, бухгалтерського обліку виконання бюджетів та внесення на розгляд Міністра фінансів пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у зазначених сферах» [20].

НКЦПФР була створена у 2011 р., править свою діяльність згідно «Положення про Національну комісію з цінних паперів та фондового ринку» [21] «впроваджує світові стандарти функціонування ринку цінних паперів, зокрема, з питань розкриття інформації з урахуванням рекомендацій IOSCO (Міжнародна організація комісій з цінних паперів)», а «метою діяльності НКЦПФР є створення ... умов для належного та ефективного функціонування ринку цінних паперів, забезпечення грошовим капіталом потреб економіки

країни шляхом створення механізму акумулювання, розподілу та перерозподілу фондів коштів» [22].

Ми вважаємо визначення кола складових інституційного забезпечення фінансування публічного управління дещо обмеженим, окрім різних інститутів публічної влади, які складають першу, головну групу інституційного забезпечення, воно має включати другу групу - нормативно-правове забезпечення та третю - інституційне середовище, куди входять норми, правила, традиції.

Також, розглядаючи структуру інститутів маємо назвати й міжнародні організації. Наприклад, МВФ, Світовий банк, Європейський банк реконструкції та розвитку надають рекомендації, фінансову підтримку та технічну допомогу для розвитку інституційної спроможності публічних фінансів й забезпечення функціонування інститутів публічної влади, особливо в умовах дефіциту бюджету, викликаного війною.

Друга група інституцій – нормативно правове забезпечення процесу фінансового забезпечення інститутів публічної влади, яка встановлює принципи формування та використання фінансових ресурсів. Нормативно-правові документи мають певну ієрархію в залежності від рівня документу. Загалом їх можна поділити на декілька груп. «Кожна група документів має свою сферу впливу на функціонування сукупного фінансового потенціалу країни та регулює фінансово-економічні відносини відповідного рівня» [23, с. 100].

Загалом О. Портна виокремлює дві групи документів: загальнодержавні акти, які «формують загальну організацію, регламентують фінансово економічні та інформаційні відносини, які є характерними для процесів функціонування сукупного фінансового потенціалу країни; міжвідомчі документи» і «міжвідомчі документи..., які забезпечують правове регулювання між складовими сукупного фінансового потенціалу країни» [23, с. 100].

За результатами аналізу чинного нормативно-правового забезпечення ми дещо розширили цей перелік з урахуванням реформи децентралізації, процесу

євроінтеграції тощо та чотири групи документів, які подаємо за ієрархією підпорядкованості:

–міжнародні документи і угоди, ратифіковані Україною, наприклад, «Європейська хартія місцевого самоврядування» [24], «Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом...» [25]. Які містять фінансову складову;

–загальнодержавні законодавчі документи і кодекси: Конституція України [26], кодекси (Бюджетний, Податковий, Цивільний) і закони України;

–загальнодержавні нормативні документи: укази, постанови, положення, розпорядження, національні Стратегії, плани заходів до Стратегій, програми, методичні рекомендації, інструкції тощо;

–міжвідомчі документи: договори, меморандуми, накази тощо;

–внутрішні документи інститутів публічного управління: рішення, протоколи, накази, інструкції, Стратегії, Плани дій до Стратегій, програми, проекти, бюджети, бюджетні запити тощо.

Інституційне забезпечення реалізує фінансове забезпечення інститутів публічної влади і має сприяти стабільності, ефективності, прозорості та підзвітності у системі публічних фінансів. Без чіткої інституційної структури управління публічними фінансами неможливо забезпечити ефективне функціонування держави та досягнення її соціально-економічних цілей.

Нами проведено порівняльний аналіз нормативно-правового забезпечення системи фінансування інститутів публічної влади, як другої компоненти інституційного забезпечення. Результати наведені нами на рис. 1.2.

Третя група інституцій системи фінансування інститутів публічної влади, це правила, норми, традиції, тобто всі елементи, що створюють інституційне середовище. Звернемось до класика інституціоналізму Дагласа Норта, видатного економіст і лауреата Нобелівської премії, який зробив значний внесок у теорію інституцій. Його головна робота, що стосується інституцій, «Institutions, Institutional Change and Economic Performance» («Інституції,

інституційні зміни та економічна ефективність»), опублікована в 1990 році, в якій він розглядає «інституції як правила гри в суспільстві» [27, с. 11].



Рис. 1.2. Порівняльний аналіз нормативно-правового забезпечення системи фінансування інститутів публічної влади

Джерело: проаналізовано автором з урахуванням [23; 25; 26].

Роботи Норта мали величезний вплив на розвиток нової інституційної економіки та змінили погляди на економічний розвиток, наголошуючи на важливості інституційного середовища. Д. Норт вважає, що інституції є ключовими для довгострокового економічного зростання, вони змінюються під впливом економічних, політичних та соціальних факторів, але цей процес є еволюційним і нерідко уповільненим. Також Д. Норт визначає інституції як «створені людьми обмеження», які формують політичну, економічну та соціальну взаємодію. Вони включають формальні правила (закони, конституції) та неформальні обмеження (традиції, етику, норми поведінки). Тому найпершою складовою «м'якого» інституційного забезпечення системи публічних фінансів є норми та правила, традиції, культура, етика ментальність. Ці складові з часом становлять узгоджені практики і впливають на фінансове

забезпечення інститутів публічної влади, адже вони забезпечують (або не забезпечують) структурованість, передбачуваність і ефективність функціонування фінансової системи, доповнюючи формальні механізми управління інститутами публічної влади і їх фінансуванням. Узгоджені практики або домовленості не закріплені законодавчо, але використовуються в управлінні публічними фінансами формують інституційне середовище.

Аналізуючи інституційне середовище в Україні виявлено, що багато аспектів фінансової системи України залишаються обтяженими спадком радянської централізованої моделі, ще й досі ключові фінансові рішення ухвалюються на рівні центрального уряду без узгодження громадянським середовищем. Т. Крушельницька описує цей феномен тяжіння органів публічної влади і посадових осіб до традицій і норм привитих ще за радянських часів і називає його «інституційним спадком» [28], який не вдалося подолати й після 34 років незалежності. Цей «інституційний спадок» в органах публічної влади проявляється через усталені, які можна вважати як нейтральні за впливом, це: методи формування державного бюджету або історично сформовані системи розподілу податкових надходжень між рівнями влади.

Але є і потужні негативні прояви: безумовне підпорядкування наказам (навіть у цивільній службі), інертність і страх проявити ініціативу, приниження відвідувачів, хоча вони є клієнтами, постійний пошук неправомірної вигоди, планування дій без належного обґрунтування доцільності тощо. «Інституційний спадок» [28] створює сильну інерційність у реформах та, попри децентралізацію, викликає залежність місцевих бюджетів від рішень, які приймаються в центральних органах влад, у тому числі щодо трансфертів із державного бюджету. І сьогодні в органах публічної влади відчутна тенденція до надмірної бюрократизації фінансових процедур, що характерно для радянської системи управління. До того ж, корупція, неефективність у розподілі фінансів, слабка громадянська свідомість і слабкий громадський контроль за використанням ресурсів є проблемами, які частково кореняться у традиціях радянської доби, коли прозорість у фінансовій сфері була відсутня,

частково це вже надбання молодого покоління чиновників, які не бачать як працювати за новими правилами, то такі правила, власне відсутні.

Втім, норми, правила, традиції та етика, які складають інституційне середовище є важливими складовими інституційного забезпечення системи публічних фінансів, вони забезпечують структурованість, передбачуваність і ефективність функціонування фінансової системи, доповнюючи формальні механізми управління. Вони формують тип фінансових відносин, а в Україні, яка реалізує процес інтеграції в ЄС має бути сформовано тим відносин демократичної сервісної держави.

1.3. Теоретико-практичне розуміння фінансового забезпечення інститутів публічної влади як розпорядників бюджетних коштів

Фінансове забезпечення інститутів публічної влади - це система економічних відносин, пов'язана з формуванням, розподілом, перерозподілом та використанням фінансових ресурсів для забезпечення діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування та інших публічних інституцій з метою виконання їхніх функцій і завдань. Фінансове забезпечення інститутів публічної влади реалізується у відповідності із державною політикою соціально-економічного розвитку шляхом функціонування фінансового механізму.

Трактування розуміння категорії «фінансовий механізм» передбачає застосування системного підходу. Саме так, до визначення сутності фінансового механізму підходить Г. Дедушек, як до «сукупності форм, методів і важелів управління. У вузькому сенсі система управління може бути представлена як суб'єкт управління, об'єкт впливу (управління) створене і реалізоване суб'єктом відносно об'єкту впливу» [29].

О. Кириленко та О. Тулай у складі фінансового механізму виокремлюють бюджетний механізм. Вони вважають, що його специфічною рисою є використання «з метою забезпечення своєчасного та достатнього наповнення

бюджетного фонду держави і використання бюджетних коштів для якісного виконання державою своїх функцій». Найбільш важливим тут є питання виконання функцій державою (згідно авторів) або інститутами публічного управління (адже саме вони діють від імені держави). Виходячи з цього О. Кириленко та О. Тулай визначають, «що бюджетний механізм – це сукупність фінансових форм, методів, важелів, інструментів, стимулів і санкцій, за допомогою яких забезпечується здійснення широкої системи розподільчих і перерозподільчих процесів, формування і використання централізованого фонду грошових коштів держави, функціонування бюджетної системи в цілому та реалізація засад бюджетної політики держави» [30, с. 20].

За нашим баченням фінансовий механізм інститутів публічної влади - це система методів, інструментів, інституцій, інституційних процедур та регулюючих норм, за допомогою яких здійснюється формування, розподіл, перерозподіл і використання фінансових ресурсів для забезпечення функціонування органів державної влади, місцевого самоврядування та інших публічних інституцій.

Цей механізм спрямований на досягнення суспільно значущих цілей через ефективне управління фінансовими потоками в рамках встановленого законодавства та з урахуванням економічних і соціальних умов. Він охоплює процеси, пов'язані з одного боку з плануванням, акумуляцією та управлінням бюджетними та позабюджетними коштами, які використовуються для фінансування таких сфер:

- забезпечення функціонування органів публічної влади (зарплати працівників, адміністративні витрати, комунальні витрати, технічна підтримка утримання будівель і транспорту тощо).

- реалізація державних і місцевих програм (освіта, охорона здоров'я, соціальний захист, оборона, безпека, екологія тощо).

- підтримка інфраструктури публічної влади (будівлі, інформаційні системи, комунікації, благоустрій тощо);

- соціальні програми і проєкти;

– проєкти забезпечення безпеки тощо.

А з іншого боку, фінансовий механізм спрямовується на управління видатками інститутів публічної влади (державних органів і органів місцевого самоврядування) для забезпечення їх життєдіяльності.

Фінансовий механізм інститутів публічної влади, загалом спрямований на організацію процесу фінансування виконання функцій державними інститутами і органами місцевого самоврядування. Причому, як зазначає В. Кругляк, незалежно від типу економічних відносин, фінансовий механізм виконує ключову роль у забезпеченні фінансовими ресурсами тих потреб, які «не можуть бути вирішені через ринковий механізм, тобто через попит і пропозицію, а також особисто кожним громадянином у зв'язку з відповідними об'єктивними причинами» [31, с. 20]. Також автор стверджує і ми з ним згодні, що фінансовий механізм реалізується шляхом формування державної фінансової політики держави, яка зосереджує зусилля інститутів системи публічних фінансів на пошуку оптимального способу формування суспільних фондів фінансових ресурсів і перерозподілу фінансових ресурсів з метою забезпечення безпеки, стимулювання економічного зростання та підвищення рівня. Для побудови ефективного фінансового механізму, який буде вміщувати раціональну модель перерозподілу ресурсів необхідно змінити ступінь державного втручання у господарську діяльність суб'єктів господарювання, а обсяг її зобов'язань щодо соціального забезпечення громадян має бути врівноваженим із доходами бюджету [31, с. 20]. Саме ці чинники впливають на те, яка частина валового національного продукту має акумулюватися у фінансових ресурсах. Хоча на сьогодні в Україні, враховуючи масштаби видатків на оборону і на соціальну сферу розумне збалансування без зовнішнього фінансування неможливе.

Метою фінансового забезпечення інститутів публічної влади на наш погляд є реалізація двох задач:

виконання публічних функцій, зокрема, забезпечення задоволення суспільних потреб у безпеці, соціальних послугах, економічному розвитку;

забезпечення соціальної стабільності та підтримка гармонії між різними соціальними групами через забезпечення базових потреб; сприяння економічному розвитку шляхом інвестування в інфраструктуру, освіту, науку та інші стратегічні галузі тощо;

забезпечення функціонування інститутів публічної влади, тобто забезпечення видатків для їх життєдіяльності на рівні, достатньому для належного виконання притаманних компетенцій, у тому числі з урахуванням потреби реагування на виклики війни. Результатом буде ефективні інститути публічного управління із професійними вмотивованими публічними службовцями.

Розглянемо інститути публічної влади у контексті їх ролі в публічних фінансах як споживачів фінансових ресурсів, або як розпорядників бюджетних коштів. Відповідно до п. 47 ч. 1 ст. 2 «Бюджетного кодексу України» «розпорядники бюджетних коштів - це бюджетні установи в особі їх керівників, уповноважені на отримання бюджетних асигнувань, взяття бюджетних зобов'язань та здійснення видатків з бюджету» [32].

Розпорядники бюджетних коштів згідно Бюджетного кодексу України поділяються на «головних розпорядників, розпорядники нижчого рівня і одержувачів коштів» [32]. Розпорядники бюджетних коштів і одержувачі включаються до «Єдиного реєстру розпорядників бюджетних коштів та одержувачів бюджетних коштів (далі - Єдиний реєстр)» [33]. Згідно «Порядку казначейського обслуговування державного бюджету» за витратами до Єдиного реєстру також включають «відокремлені структурні підрозділи розпорядника бюджетних коштів (одержувача бюджетних коштів), які не є юридичними особами» [34].

Нами згруповано інститути публічної влади, які є розпорядниками і одержувачами бюджетних коштів (рис. 1.3).



Рис. 1.3. Інститути публічної влади - розпорядники бюджетних коштів

Джерело: візуалізовано автором з урахуванням [31-34].

Процес фінансового забезпечення інститутів публічної влади передбачає виконання декількох обов'язкових процедур, насамперед це – планування. У ході планування функцій публічного управління визначаються видатки, необхідні для їх реалізації, здійснюється розробка фінансових планів (державний бюджет, місцеві бюджети, програми розвитку тощо). Ще одним важливим процесом є акумуляція коштів у бюджетах, яка реалізується через стягнення податків, контроль надходження податків, зборів, грантів та інших фінансових ресурсів до відповідних фондів. Бюджет у законі про бюджет на кожен рік в нормується розподіл ресурсів за окремими напрямками, які ми називаємо функціями. При цьому визначаються пріоритетні напрями фінансування на основі суспільних потреб та державної політики. Також здійснюється контроль виконання бюджету за доходами і видатками та аудит використання коштів, подання фінансових звітів та перевірки їх ефективності.

Основним джерелом фінансування діяльності інститутів публічної влади є бюджетні кошти: фінансування з державного або місцевих бюджетів через пряме бюджетне планування, яке формуються згідно вимог Бюджетного кодексу України [32] за рахунок податкових і неподаткових надходжень.

Формування державного і місцевих бюджетів є головним механізмом акумуляції коштів і їх розподілу.

Таким чином, нами визначено такі ключові елементами фінансового забезпечення інститутів публічної влади:

- принципи фінансового забезпечення;
- суб'єкти управління системою публічних фінансів, описані нами у пп.1.1, які визначають політику формування і використання фінансових ресурсів на основі принципів фінансового забезпечення;
- об'єкти фінансування – є розпорядники бюджетних коштів (див. рис. 1.3) а також програми, проекти, самі інститути публічної влади, державні службовці та посадові особи ОМС
- джерела фінансових ресурсів;
- і сам процес реалізації фінансування, який включає планування, акумуляцію коштів у бюджетах, розподіл ресурсів, корегування планів (за потреби), контроль і аудит. На підставі вищенаведеного нами структуровано процес фінансового забезпечення інститутів публічної влади (рис. 1.4).



Рис. 1.4. Процес фінансового забезпечення інститутів публічної влади

Таким чином, фінансове забезпечення інститутів публічної влади як система економічних відносин, пов'язана з формуванням, розподілом, перерозподілом та використанням фінансових ресурсів для забезпечення діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування та інших публічних інституцій з метою виконання їхніх функцій і завдань. Фінансове забезпечення інститутів публічної влади є основою функціонування держави, оскільки забезпечує реалізацію її ключових завдань: захисту прав громадян, підтримки соціальної рівності, стимулювання економічного зростання та забезпечення національної безпеки. Прозоре та ефективне управління фінансовими (а за ними й іншими) ресурсами формує довіру громадян до держави та підвищує її репутацію на міжнародній арені. Це поняття охоплює процеси, пов'язані з плануванням, акумуляцією та управлінням бюджетними та позабюджетними коштами.

Висновки до розділу 1.

1. Визначено, що фінанси - це сукупність економічних відносин, що виникають у процесі формування, розподілу та використання грошових фондів з метою забезпечення потреб держави, суб'єктів господарювання та домогосподарств. Публічні фінанси - це частина фінансової системи, яка охоплює економічні відносини, пов'язані з формуванням, розподілом та використанням грошових ресурсів для забезпечення функцій і завдань держави та органів місцевого самоврядування. Також наведено основні функції фінансів у трактуванні сучасних науковців, це: розподільча, перерозподільча, стимулююча /стабілізуюча і контрольна функцію.

2. Проаналізовано зміст інституційного підходу до теоретичного визначення фінансового забезпечення інститутів публічної влади, виявлено, що фінанси трактуються через призму функціонування інститутів, які забезпечують рух грошей та управління ними. Також визначено склад елементів інституційного забезпечення публічних фінансів, це по-перше,

інститути публічної влади, всі, хто є суб'єктами управління публічними фінансами і, одночасно, розпорядниками або одержувачами бюджетних коштів, по-друге, нормативно-правове забезпечення і по-третє, інституційне середовище, куди входять норми, правила, традиції тощо. Складові третьої частини інституційного забезпечення, що є інституційним середовищем, з часом перетворюються на усталені / практики і мають забезпечувати (або не забезпечувати через тяжіння до адміністративно-командних методів управління, застарілість, негнучкість тощо) структурованість, дієвість, передбачуваність і ефективність функціонування фінансової системи, доповнюючи формальні механізми управління інститутами публічної влади і їх фінансуванням.

3. На підставі дослідження визначено теоретичний зміст категорії фінансове забезпечення інститутів публічної влади, яка є системою економічних відносин, пов'язана з формуванням, розподілом, перерозподілом та використанням фінансових ресурсів для забезпечення діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування та інших публічних інституцій з метою виконання їхніх функцій і завдань. Фінансове забезпечення інститутів публічної влади реалізується у відповідності із державною політикою соціально-економічного розвитку шляхом функціонування фінансового механізму. фінансовий механізм інститутів публічної влади - це система методів, інструментів, інституцій, інституційних процедур та регулюючих норм, за допомогою яких здійснюється формування, розподіл, перерозподіл і використання фінансових ресурсів для забезпечення функціонування органів державної влади, місцевого самоврядування та інших публічних інституцій. Узагальнено ключові елементи фінансового забезпечення інститутів публічної влади: суб'єкти управління системою публічних фінансів, які визначають політику формування і використання фінансових ресурсів на основі принципів фінансового забезпечення; об'єкти фінансування, тобто розпорядники і отримувачі бюджетних коштів; джерела фінансових ресурсів і процес реалізації фінансування, який включає планування, акумуляцію коштів у бюджетах, розподіл ресурсів, корегування планів (за потреби), контроль і аудит.

РОЗДІЛ 2

СТАН ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІНСТИТУТІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

2.1. Тенденції і проблеми фінансового забезпечення інститутів публічної влади регіонального рівня в умовах війни

У виступі на III Міжнародній науково-практичній інтернет-конференції «Актуальні проблеми економіки, управління та маркетингу в аграрному бізнесі» (Дніпро, 03-04 жовтня 2024 р.) нами було визначені основні проблеми фінансового забезпечення, з якими зіштовхнулись інститути публічної влади регіонального рівня в умовах війни. Насамперед нами підкреслена важливість зміни пріоритетів діяльності органі місцевого самоврядування, у т.ч. регіонального рівня. І зазначено, що попри труднощі «пріоритетним напрямком розвитку демократичної держави залишається забезпечення зростання рівня добробуту кожного громадянина» [37]. Опираючись на досвід країн – членів Європейського Союзу ми визначили, що забезпечення добробуту населення можливе за умови «ефективного державного управління, яке зміцнює демократичні інститути, ліквідує нерівність людей у доступі до суспільних благ, підвищує якість суспільних послуг та рівень життя населення» [37]. Втім в умовах викликів війни та реформування державних фінансів, яке відбувалось у межах виконання «Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2022-2025 роки та плану заходів з її реалізації», затвердженої розпорядженням КМУ від 29 грудня 2021 р. № 1805-р. [38], умови функціонування інститутів публічної влади змінились: викликів і проблем, які необхідно негайно вирішувати, стало більше, а ресурсів на їх подолання суттєво зменшилось.

Фінансове забезпечення інститутів публічної влади є основою функціонування держави, оскільки забезпечує реалізацію її ключових завдань: захисту прав громадян, підтримки соціальної рівності, стимулювання

економічного зростання та забезпечення національної безпеки. Прозоре та ефективне управління цими ресурсами формує довіру громадян до держави та підвищує її репутацію на міжнародній арені.

Фінансування інститутів публічної влади в Україні має низку особливостей, і декілька чітко проявлених тенденцій, які формуються під впливом історичних, економічних, політичних та соціальних факторів. Серед ключових впливів виділяють національні особливості, спадок радянської доби, які частково виправлені реформою децентралізації та екстремальні умови функціонування інститутів влади, спричинені війною.

Але на момент повномасштабної війни в системі публічних фінансів визначились і позитивні тенденції, які дозволили вистояти. Найбільш значущою стала тенденція до набуття самостійності територіальними громадами і регіонами, у тому числі бюджетної самостійності у зв'язку із реалізацією реформи децентралізації управління публічними фінансами. Реформа децентралізації, найуспішніша реформа в Україні, розпочалася 2014 року, суттєво змінила адміністративно-територіальний устрій шляхом об'єднання територіальних громад відповідно до закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 № 157-VIII [39].

Але головне було – створення спроможних територіальних громад. Для цього було переглянуто концепцію фінансування органів місцевого самоврядування. «Тотальна політика централізації влади, що існувала до реформи призвела до істотної залежності територій від центру» [40], що викликало низку та негативних тенденцій суспільно-економічного розвитку, які унеможлилювали подальший розвиток України. Серед найбільш важких наслідків централізації за типом адміністративно-командної доби стали: «деградація сільської місцевості; низька якість надання публічних послуг; низький рівень довіри до влади; високий рівень корупції та низька ефективність управлінських рішень» [40, с. 105]. Власне, всі рішення спускались зверху, так само як і гроші на функціонування органів місцевого самоврядування. Фінансування соціальної сфери здійснювалось, так би мовити, через голову

місцевих рад. За тривалий період централізованого розподілу коштів склалась диспропорція міжрегіонального соціально-економічного розвитку.

Децентралізація, в тій частині, в якій вона на сьогодні реалізована, «дозволяє передавати частину повноважень місцевим органам влади, чим посилюються спроможності територіальних громад і регіонів до більш гнучкого вирішення питань забезпечення безпеки, надання соціальної допомоги, відновлення об'єктів інфраструктури і житла тощо» [37, с. 210].

Тому делегування територіальним громадам частини повноважень і кардинальна зміна механізму фінансування виконання функцій, вважаємо потужною тенденцією останніх років у процесі розвитку публічних фінансів, яка дозволила посилити організаційно-функціональні спроможності територіальних громад.

Другою тенденцією вважаємо зміну пріоритетів фінансування інститутів публічної влади в умовах війни у напрямках зосередження фінансування на потребах оборони, безпеки і соціальних програм, адже «фінансове забезпечення в умовах війни потребує більших зусиль для ефективного і швидкого надання суспільних послуг, з урахуванням швидкого зростання потреб громадян і територіальних громад, особливо тих, що постраждали від бойових дій» [37, с. 210]. Ця тенденція підтверджується у результаті співставлення динаміки доходів місцевих бюджетів із кількістю розпорядників бюджетних коштів.

В умовах війни і ризиків, які вона несе, «місцеві бюджети, у тому числі, бюджети регіонів, стають основою фінансового забезпечення життєдіяльності територіальних громад» [37, с. 211]. На початку 2023 р. в кількість місцевих бюджетів Україні досягла «1952, з яких 25 – обласних бюджетів, 13 – бюджети міст обласного значення, 136 – районних бюджетів, 1469 – бюджети територіальних громад, 35 – бюджети районів у містах обласного значення, 6 бюджетів міст районного значення, 39 бюджетів селищ міського типу, 229 бюджетів сілрад (сіл)» [42]. «У 2021 р. доходи місцевих бюджетів склали 580,69 млрд. грн., а у 2022 р. - 555,09, що більше ніж на 25 % менше» [43].

Аналіз динаміки «частки місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету України (без трансфертів)» упродовж 2017-2024 рр. свідчить про доволі стійку тенденцію в період 2017-2022 рр. стрімке зростання у 2022 р (з 22,8% до 24,4%), вважаємо причиною цього стало в основному нарахування податку на доходи фізичних осіб (далі – ПДФО), в цьому випадку на заробітну плату військових, яка з початком війни була підвищена, а податок зараховувався в бюджет громад, де були зареєстровані військові частини. У 2023- і за 4 місяці 2024 спостерігаємо різке падіння частки місцевих податків. Тут подіяло декілька факторів: по-перше, відбувся перерозподіл ПДФО на користь державного бюджету для прямого використання на потреби Збройних Сил України, по-друге, нарощення обсягів державного бюджету за рахунок різних джерел, у т.ч. за рахунок «податку на прибуток банківських організацій..., дивідендів, нарахованих на акції господарських товариств, у статутних капіталах яких є державна власність..., збільшення надходжень податку на додану вартість (курсив наш – М. Г) ПДВ...» [44]. Частка місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету (без трансфертів) упродовж 2017-2024 рр. наведена нами на рис. 2.1.

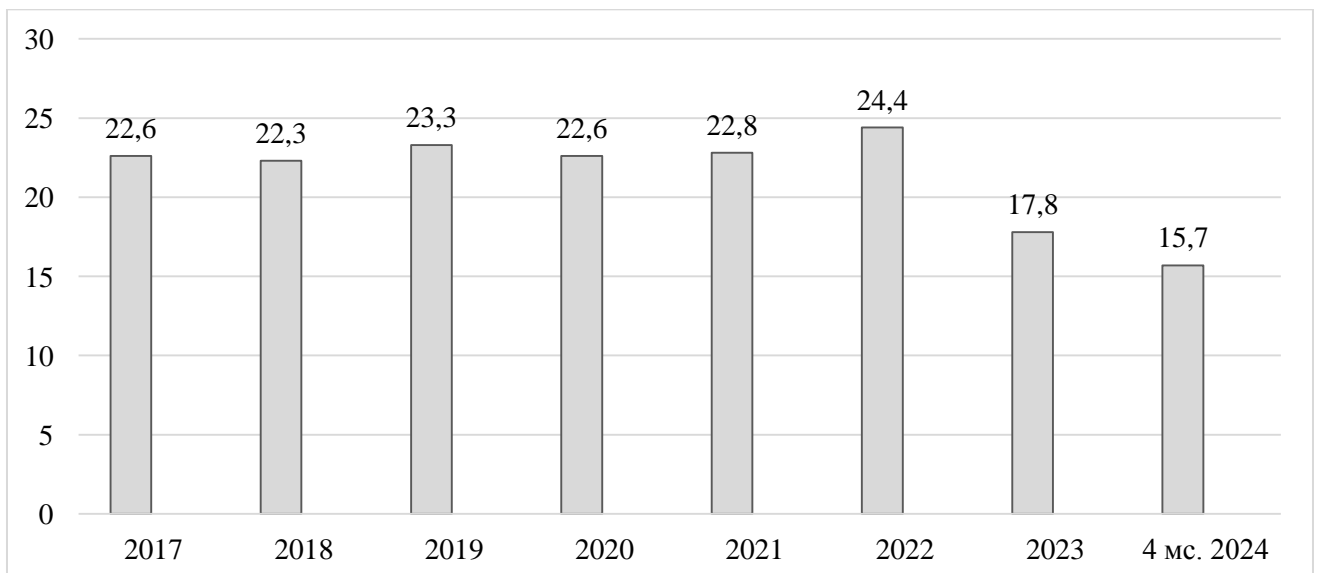


Рис. 2.1. Частка місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету (без трансфертів), %

Джерело: складено автором згідно даних [44].

Падіння рівня наповнення місцевих бюджетів сталось ще й «через руйнування економічної інфраструктури, зниження виробництва та закриття підприємств» [37]. Це вплинуло й на рівень наповнення бюджетів інститутів регіональної влади, у тому числі у Дніпропетровській області.

На тлі зменшення частки місцевих бюджетів упродовж 2023-2024 рр. важливою є оцінка навантаження на бюджет у контексті співставлення із кількістю розпорядників та одержувачів бюджетних коштів станом на грудень 2024 р. (табл. 2.1).

Таблиця 2.1

Наявність і структура розпорядників бюджетних коштів в Україні у 2024 р.

Показник	Разом в Україні		Державний бюджет		Місцеві бюджети		Частка розпорядників місцевих бюджетів у загальній кількості, %
	Одиниць	Питома вага, %	Одиниць	Питома вага, %	Одиниць	Питома вага, %	
Разом	34840	100	4956	100	29884	100	85,77
Головні розпорядники	7407	21.26	79	1.59	7328	24.52	98,93
Розпорядники нижчого рівня	16323	46.85	4 500	90.79	11823	39.56	72,43
Одержувачі	11110	31.88	377	7.60	10733	35.91	96,6

Джерело: складено автором згідно [37]

Також окремо додамо, що в Дніпропетровській обласній державній адміністрації зареєстровано 59 розпорядників бюджетних коштів.

Тож, попри те, що частка місцевих бюджетів склала у 2024 р. 17,4% доходу зведеного бюджету, частка розпорядників бюджетних коштів сягає 85,77%. Звичайно, ми не можемо порівнювати державні потреби у фінансування із місцевими чи регіональними, але ж більша частка споживачів бюджетних коштів зареєстровані саму в місцевих, у т.ч. районних органах влади.

Саме тут, на місцях в областях і територіальних громадах зосереджена основна маса провайдерів освітніх і медичних послуг, а надавачів також адміністративних послуг і вирішення потреб соціального захисту тощо. Тож

великою проблемою залишається дефіцит фінансових ресурсів у місцевих бюджетах на забезпечення різноманітних функцій і потреб. А між тим, окрім названих потреб необхідно розгортати програми забезпечення безпеки, допомоги ветеранам війни і внутрішньо переміщеним особам, відновлення зруйнованих об'єктів критичної інфраструктури і житла тощо.

Аналізуючи тенденції розвитку системи публічних фінансів та проблеми і виклики її функціонування, у тому числі щодо фінансового забезпечення інститутів публічної влади маємо зазначити деякі найбільш значущі основні проблеми. Насамперед це низька прозорість фінансових процесів, а брак прозорості у фінансових операціях органів влади, з яким була розпочата боротьба ще на початку децентралізації, ускладнює державний і громадський контроль за витратами бюджетних коштів. Це створює труднощі для суспільства, громадських організацій і міжнародних партнерів у відстеженні реального стану витрат та результативності публічних витрат. А для інститутів публічної влади ускладнює процес виконання їх функцій, так як створює корупційні ризики і втрату коштів через це.

Ще однією болючою проблемою є розбалансованість між бюджетними видатками та доходами фінансових ресурсів, тобто дефіцит або профіцит місцевих, у т.ч. регіональних бюджетів. В умовах війни державні органи і органи місцевого самоврядування мають значно ширші обов'язки та завдання, ніж дозволяє фінансування. Дефіцит бюджету (перевищення видатків над доходами бюджету) призводить до того, що вони не можуть повноцінно виконувати свої функції або змушені скорочувати програми, важливі для суспільства. У свою чергу, дефіцит фінансових ресурсів спричиняє залежність державного і місцевих бюджетів від міжнародної фінансової допомоги не лише для воєнних цілей, але й для вирішення гуманітарних потреб. (перевищення доходів над видатками) взагалі розглядається як неможливе явище під час війни і може бути показником поганого планування або неналежного управління бюджетними ресурсами.

Недостатній розвиток інструментів і практики залучення альтернативних джерел фінансування, який частково є наслідком споживчої філософії органів державної влади, який достався нам у спадок від радянської адміністративно-командної системи і є проявом інертності посадових осіб щодо прояву будь-яких ініціатив, а частково недостатність належних професійних компетентностей сучасних посадових осіб. Інститути публічної влади мало використовують альтернативні механізми залучення фінансування, такі як гранти, державно-приватне партнерство та інвестиції. Це додаткова, відповідальна робота, яку не хочуть на себе брати державні службовці. Недостатній доступ до альтернативних джерел фінансування обмежує можливості інститутів публічної влади щодо додаткового фінансування для розвитку інфраструктури та реалізації соціальних ініціатив.

Вплив кризових явищ і ризиків війни, непередбачувані обставини, викликані війною створюють додаткові навантаження на державний і місцевий бюджети і призводять до перегляду пріоритетів у фінансуванні й урізання деяких статей видатків. Це може знижувати фінансову підтримку критично важливих сфер, включаючи охорону здоров'я, освіту та соціальний захист.

Також великою загрозою на рівні економічної безпеки держави у контексті публічних фінансів є прояви корупції через неналежний державний фінансовий контроль. Тут навіть не йдеться про прозорість, моніторинг чи громадський контроль, тут йдеться про професійний системний контроль державними інститутами контролю інститутів публічної влади – розпорядників бюджетних коштів з боку щодо доцільності, ефективності витрачання бюджетних коштів, дотримання бюджетного законодавства і унеможливлення корупційних проявів. Як зазначають Г. Погріщук, Н. Головай недоліки фінансового забезпечення «спричинені недосконалістю організації державного фінансового контролю:

– недонадходження до державного бюджету істотного обсягу податків, зборів та обов'язкових платежів, а також відповідних неподаткових надходжень, доходів від оренди державного майна тощо;

- погіршення фінансової дисципліни та зростання обсягів незаконних, нецільових витрат та недостач ресурсів;
- збільшення сфери та обсягів фінансових зловживань щодо надходження та витрачання бюджетних коштів;
- послаблення відповідальності за злочинні дії та необґрунтовані розтрата у фінансово-бюджетній сфері» [46].

Таким чином, актуальний стан фінансового забезпечення інститутів публічної влади в Україні характеризується значною залежністю від міжнародної фінансової допомоги та зовнішніх запозичень, спричиненою війною, що потребує пріоритетного спрямування коштів на оборону та соціальний захист. У той же час, реформування публічних фінансів, децентралізація та євроінтеграційні процеси створюють можливості для підвищення ефективності, прозорості та стійкості системи фінансового забезпечення.

2.2. Стан фінансового забезпечення Дніпропетровської обласної військової адміністрації

Розглянемо стан фінансового забезпечення інститутів публічної влади на прикладі Дніпропетровської обласної військової адміністрації (далі- ОВА), яка має статус місцевої державної адміністрації нашої області. Утворена у липні 1995 р. як правонаступник представництва Президента України, яке діяло упродовж 1992-1994 рр. а пізніше - виконавчого комітету обласної ради. З 1995 р. здійснює свою діяльність відповідно до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 09.04.1999 № 586-XIV [47]. Здійснює діяльність «в межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою» [47].

З початком повномасштабного воєнного вторгнення росії 24 лютого 2022 року у відповідності із Указом Президента України від 24.02.2022 № 68/2022.

набула статусу військової адміністрації [48]. Також ще у 2015 р. згідно «Положення про Управління взаємодії з правоохоронними органами та оборонної роботи Дніпропетровської обласної державної адміністрації», затвердженого розпорядженням голови облдержадміністрації від 14.07.2015 №Р-405/0/3-15 було створено управління взаємодії з правоохоронними органами та оборонної роботи [49]. Цим, власне була започаткована робота ОВА щодо оборонної роботи. Основними завданнями управління стали: забезпечення «законності, правопорядку, прав і свобод громадян; та оборонної роботи, мобілізаційної підготовки і мобілізації» [49].

Дніпропетровська область займає 5,3% території, кількість населення області на початок 2022 р. склала 3 174,2 тис. осіб. Згідно інформації, наведеній у Інвестиційному паспорті, Дніпропетровська область має 7 районів і налічує 86 територіальних громад, у т.ч. «20 міських, 25 селищних 41 сільська громада» [50].

Валовий регіональний продукт області складає більше 10% від загального в державі [51]. На території області розміщено «близько 50% загальнодержавних запасів корисних копалин: 100% марганцевої руди, 70% залізної руди, 45% розвіданих запасів вугілля. В області видобувається 40 видів мінеральної сировини. На її території розташоване єдине в Україні родовище талько-магнезитів» [51]. Також зазначимо, що станом на початок 2022 р. на території області вироблялось «18,3% (454,1 млрд грн) усієї реалізованої промислової продукції України» [51], що дозволило області обійняти перше місце в країні. Упродовж свого існування наша область залишається одним із найбільш промислово розвинених регіонів України. «Дніпропетровщина – самодостатній регіон з потужним промисловим та науковим потенціалом, розвинутим сільськогосподарським виробництвом, високим рівнем розвитку транспорту і зв'язку, вигідним географічним положенням та багатими природними ресурсами» [51].

Власне, оця самодостатність, і економічна розвиненість є джерелом наповнення обласного бюджету і бюджетів територіальних громад.

Промислово-економічний потенціал Дніпропетровської області, як одного з провідних промислових і економічних центрів України, забезпечив значну базу для фінансування діяльності органів публічної влади, дозволяючи підтримувати ключові функції управління, спрямовувати ресурси на обороноздатність, гуманітарну допомогу та відновлення інфраструктури в умовах збройної агресії з боку Росії. На підтвердження цієї тези наведемо аналіз доходів і видатків обласного бюджету.

У Дніпропетровській області, станом на грудень 2024 р. налічується «розпорядників та одержувачів бюджетних коштів: 230 зареєстрованих одиниць, у т.ч.: головних розпорядників - 21, розпорядників нижчого рівня - 161, одержувачів - 48» [45].

Динаміка доходів обласного бюджету за період 2020-2023 чітко висвітлюють різке падіння у 2022 р. Загальний обсяг 2022 р. в порівнянні із 2021 р. склав 65,26%, тобто зменшився 34,74 [45]. В структурі доходів також відбулися зміни, зросла частка податкових надходжень (з 52,84% у 2021 р до 71,69% у 2022 р), але в абсолютному виразі ні у 2022, ні в 2023 роках рівня 2021 р. не було досягнуто (табл. 2.2) [45].

Таблиця 2.2

Динаміка доходів і структура обласного бюджету Дніпропетровської області за період 2020-2023 рр.

Стаття доходів	2020		2021		2022		2023		Відношення 2022 до 2021, %
	Обсяг, тис. грн	Частка, %	Обсяг, тис. грн	Частка, %	Обсяг, тис. грн	Частка, %	Обсяг, тис. грн	Частка, %	
Разом	10800624,4	100	19048700,5	100	12431958,4	100	12888708,9	100	65,26
Податкові надходження	5970324,5	55.28	10064640,3	52.84	8912708,5	71.69	8557574,6	66.40	88,55
Неподаткові надходження	408206,1	3.78	513941,1	2.70	647502,4	5.21	880794,9	6.83	125,98
Доходи від операцій з капіталом	10,9	0.00	17915,8	0.00	11 619.8	0.00	2060,8	0.02	64,85
Офіційні трансферти	4422082,9	40.94	8470101,3	44.47	2871735,9	23.10	3448278,6	26.75	33,90

Джерело: складено автором на підставі [45]

Ще більш різкою відмінністю стала частка офіційних трансфертів (дотації і субвенції місцевим бюджетам з Державного бюджету) у структурі доходів. У 2023 році вона досягла лише 33,9% від рівня 2022 р. Тобто через

необхідність фінансувати потреби оборони, з державного бюджету на підтримку місцевих бюджетів було спрямовано мінімальний обсяг коштів у вигляді міжбюджетних трансфертів для місцевого самоврядування. Це спонукало активізувати роботу щодо залучення неподаткових надходжень. Хоча збільшення їх частки загалом не покрити сукупні втрати бюджету, проте це був початок усвідомлення необхідності заробляти кошти самостійно. У 2023 р і за 9 місяців 2024 р. тенденція до зменшення наповнення бюджету у абсолютному виразі загалом збереглась.

Таблиця 2.3

Динаміка і структура видатків обласного бюджету Дніпропетровської області у період 2020-2023рр.

Стаття видатків	2020		2021		2022		2023	
	Обсяг, тис. грн	Частка, %	Обсяг, тис. грн	Частка, %	Обсяг, тис. грн	Частка, %	Обсяг, тис. грн	Частка, %
Разом	10724127,2	100	16116496,1	100	11575680,8	100	13940722,5	100
Загальнодержавні функції	2160144,7	20.14	3500117,5	21.72	1746111,4	15.08	3448989,8	24.74
Громадський порядок, безпека та судова влада	3241,4	0.03	28997,2	0.02	119889,6	1.04	145375,4	1.04
Економічна діяльність	2881250,8	26.87	6339576,2	39.34	4013299,4	34.67	3953649,5	28.36
Охорона навколишнього природного середовища	250019,5	2.33	239015,5	1.48	7287,9	0.06	104495,1	0.75
Житлово-комунальне господарство	13583,2	0.13	66665,1	0.41	601,3	0.01	175320,1	1.26
Охорона здоров'я	2020460,9	18.84	1454122,8	9.02	1443141,5	12.47	1529414,8	10.97
Духовний та фізичний розвиток	327720,2	3.06	685964,6	4.26	402685,0	3.48	430227,9	3.09
Освіта	2515740,8	23.46	3167208,2	19.65	3153895,2	27.25	3330050,4	23.89
Соціальний захист та соціальне забезпечення	551965,3	5.15	926475,2	4.10	688769,5	5.95	823199,3	5.90

Джерело: розроблено автором за даними [45]

Додамо, що поза статистичними даними залишилась масштабна підтримка благодійників, громадянського суспільства, волонтерів: активна участь місцевого населення та волонтерських організацій у фінансуванні гуманітарних і оборонних потреб, особливо у 2022 р. дозволила Україні вистояти. В умовах

війни значна частина населення готова добровільно фінансувати армію, соціальні проєкти та інші публічні ініціативи через збори, благодійні внески (донати) та краудфандинг, що стало важливим доповненням до офіційного бюджетного фінансування.

Динаміка видатків обласного бюджету Дніпропетровської області у період 2020-2023рр. їх структура наведені у табл. 2.3 [45].

Як бачимо за обсягами видатків теж відбулось суттєве зниження у 2022р. Прикметним тут є суттєве збільшення загальної суми видатків у 2023 р. Щодо структури, не можемо визнати значних зрушень, є збільшення частки видатків на виконання загальнодержавних функцій з 21,72% у 2021 до 24,74% у 2023 р. та зростання частки видатків на утримання житлово-комунальне господарства з 0,13% у 2021 р. до 1,26%, що пояснюється витратами на відновлення пошкоджених об'єктів та іншими видатками.

Розглянемо рівень збалансованості обласного бюджету Дніпропетровської області за період 2019-2024 рр. (рис. 2.2).

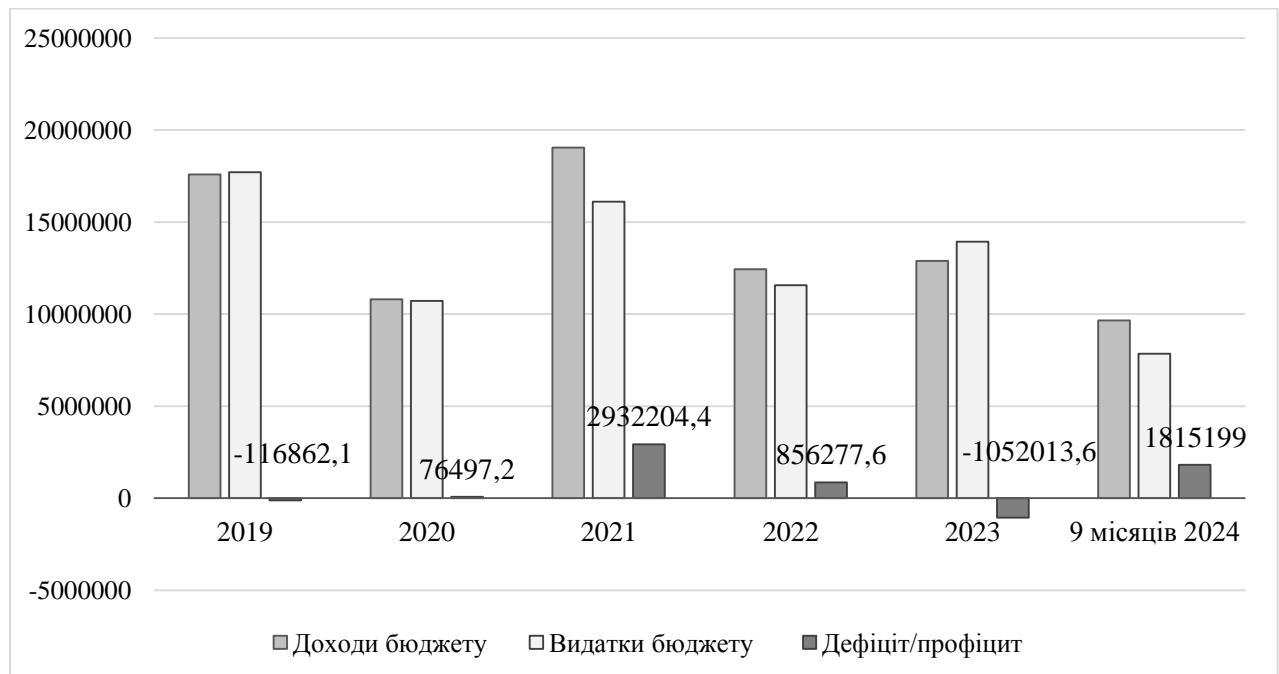


Рис. 2.2. Рівень збалансованості обласного бюджету Дніпропетровської області за період 2019- вересень 2024 рр., тис. грн.

Джерело: побудовано автором на підставі [45].

Різке збільшення витрат на оборону, соціальний захист і відновлення інфраструктури значно перевищує темпи зростання доходів, це позначилось на бюджетному балансі 2023 р., створивши його дефіцитний характер бюджету (видатки перевищили доходи). Дефіцит бюджету спостерігався у 2019 р. Загалом доволі впевнено можемо визнати домінування профіциту бюджету (доходи перевищили видатки). Профіцитність обласного бюджету в умовах війни не є позитивною ознакою і здається малоімовірною через різке збільшення витрат на оборону, безпеку, соціальний захист тощо.

Профіцитність обласного бюджету Дніпропетровської області в умовах війни виглядає малоімовірною через значний ріст видатків, пов'язаних з обороною, гуманітарною підтримкою та відновленням критичної інфраструктури. Хоча динаміка доходів і видатків мала слабкий поступ до зростання у 2023-2024 роки, війна суттєво вплинула на економічну активність та пріоритетність витрат, це робить наявність профіциту ще більш малоімовірним у короткостроковій перспективі.

Напередодні повномасштабного вторгнення Україна впровадила реформу децентралізації, яка передбачає передачу значної частини повноважень і ресурсів від центральної влади до місцевих органів. Це сформувало нові правила формування та розподілу фінансових ресурсів, збільшивши роль місцевих бюджетів у публічних фінансах і створило передумови для спроможності чинити опір окупантам.

Загалом щодо наповнення і збалансування обласного бюджету, попри падіння у 2022-2023 рр., можемо визнати наявність активізації роботи ОВА щодо здатності оперативно реагувати на виклики, пов'язані з війною, включаючи перерозподіл ресурсів для підтримки критичної інфраструктури.

Попри це, маємо зазначити деякі особливості фінансового забезпечення інститутів публічної влади і фінансові інструменти, як мають ознаки застарілості, або є певними гібридними нормами та правилами, що містять одночасно ознаки адміністративно-командної системи управління і демократичного, ринкового управління. Так, прикладом поєднання ринкових і

неринкових механізмів фінансування. З одного боку Україна підтримує ринкові принципи в управлінні публічними фінансами, але водночас продовжує використовувати деякі елементи радянської системи, наприклад, державне регулювання цін на соціально значущі товари чи контроль над видатками місцевих бюджетів.

Так постанова КМУ від 19.06.2023 №650 «Про регулювання цін на окремі види продовольчих товарів та забезпечення стабільної роботи виробників продовольства в умовах воєнного стану» передбачає «продовження державного регулювання цін на окремі види продовольчих товарів в період воєнного стану та трьох місяців після його припинення чи скасування» [53]. Зрозуміло, що в умовах війни це може бути виправданим, але практика часто застосування неринкового регулювання цін застосовувалась урядами й до війни. Серед суттєвих недоліки фінансової системи маємо назвати непередбачуваність фінансової політики. Через високий рівень політичної нестабільності та зовнішню загрозу правила фінансування інституцій публічної влади часто змінюються, що негативно впливає на планування бюджету, викликає розбалансованість бюджету, загалом негативно впливає на стабільність місцевих і державного бюджету. Частково ці питання вирішуються за рахунок міжнародної співпраці.

2.3. SWOT-аналіз стану фінансового забезпечення на прикладі Управління взаємодії з правоохоронними органами та оборонної роботи

У відповідь на виклики війни керівництво ОВА запустило процес сприяння формуванню в Україні нових, спеціальних інститутів влади та адміністративних механізмів управлінської взаємодії і запровадження спільних підходів щодо розв'язання проблем раціоналізації управління у сфері правоохоронної діяльності і оборони. Так було створено Управління взаємодії з правоохоронними органами та оборонної роботи Дніпропетровської ОДА (далі – Управління), основними завданнями Управління є забезпечення: «законності,

правопорядку, прав і свобод громадян; оборонної роботи, мобілізаційної підготовки і мобілізації» [54].

Завдання і функції Управління є доволі широкими від виконання Конституції України, законів України, актів Президента України тощо, включають практичні дії щодо «взаємодію з правоохоронними органами, органами юстиції, військовими формуваннями, органами та установами виконання покарань» та передбачають реалізацію питань, пов'язаних із фінансовим забезпеченням діяльності Управління, як от щодо підготовки «пропозицій до проектів програм соціально-економічного та культурного розвитку області», внесенні «пропозицій щодо проекту обласного бюджету» стосовно питань реалізації функцій Управління, «готує...проекти угод, договорів, меморандумів, протоколів зустрічей делегацій і робочих груп у межах своїх повноважень» [54].

Управління поєднує з однієї сторони функції взаємодії і підтримки правоохоронної діяльності і діяльності, пов'язаної із дотриманням законодавства в області, а з іншої вирішує завдання з оборонної роботи. Тим самим Управління уособлює присутність держави в повсякденному житті мешканців регіону. Тому здатність Управління захистити громадян у разі необхідності є надзвичайно важливою, а в умовах війни ще більш посилилась.

Якщо розглядати значення роботи Управління у масштабах всієї країни, то насамперед маємо зосередити увагу на тому, що Управління сприяє впровадженню державних рішень і законодавства у сфері безпеки та оборони на місцевому рівні та має сприяти координації оборонних зусиль на регіональному рівні. Управління забезпечує оперативну взаємодію між Збройними Силами України, правоохоронними органами та місцевою владою, що є критично важливим для зміцнення обороноздатності країни в умовах війни. При цьому важливими є заходи щодо розробки і впровадження заходів із протидії диверсіям, підтримання громадського порядку та забезпечення стабільності на стратегічно важливих, особливо прилежних до бойових дій, територіях. На рівні області Управління бере участь у плануванні й реалізації

заходів із захисту об'єктів промисловості, транспорту, енергетики та інших важливих для регіону структур, здійснює організація територіальної оборони.

Нами узагальнені завдання і функції Управління, які воно реалізує відповідно до галузевих компетенцій (рис. 2.3) [54].

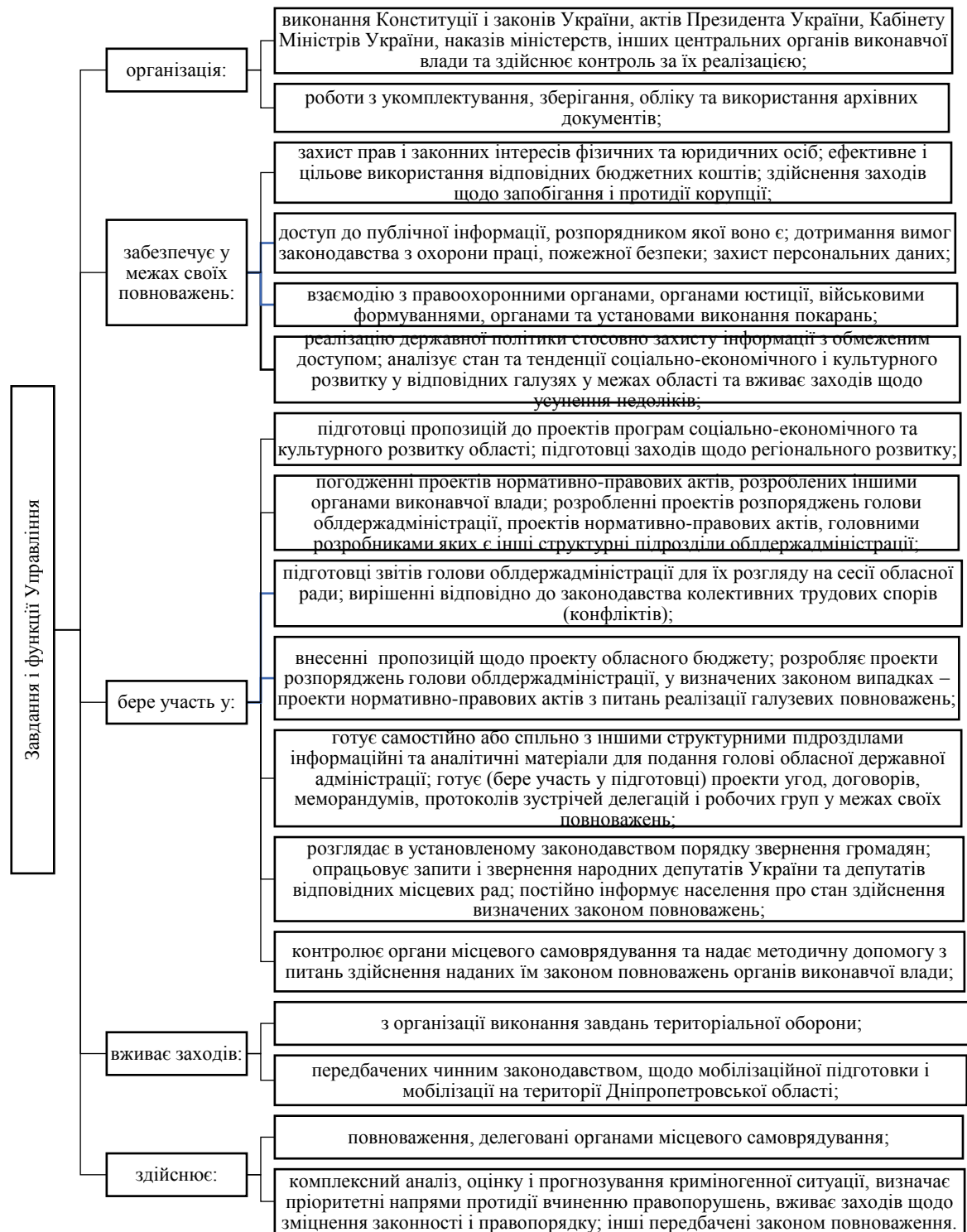


Рис. 2.3. Узагальнення завдань і функцій Управління відповідно до галузевих компетенцій

Серед функцій Управління важливим є забезпечення функціонування сил територіальної оборони, залучення населення до оборонних заходів, організація навчань і тренувань. Робота з правоохоронними органами для забезпечення правопорядку, боротьби з кримінальною діяльністю та протидії тероризму. З точки зору значущості Управління для громадян, на першому щаблі захист прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб з боку Управління, захист життя та майна адже саме Управління сприяє реалізації заходів, спрямованих на зниження ризиків для життя і безпеки громадян у зоні бойових дій чи поруч із лінією фронту. Також управління забезпечує координацію евакуації населення, організацію укриттів і логістики гуманітарної допомоги, сприяє формуванню відчуття захищеності серед громадян через організацію ефективної взаємодії між правоохоронними структурами та владою. Ці заходи сприяють підвищенню рівня довіри до влади з боку громадян.

Таким чином Управління є стратегічно важливим елементом системи безпеки та оборони України. Його діяльність забезпечує злагодженість дій між владою, силовими структурами та громадянами, що сприяє зміцненню обороноздатності країни, безпеки регіону та захисту населення в умовах військових загроз. Важливим є напрям роботи зі зверненнями громадян за галузевим спрямуванням, результати цього напрямку роботи наведені нами згідно статистичного звіту (табл. 2.4) [52].

Таблиця 2.4

Динаміка звернень громадян до Дніпропетровської ОВА за перше півріччя 2024 р у порівнянні з аналогічним періодом 2023 року, [52]

Кількість усіх звернень, у т.ч.:		у т.ч. тих, що є у компетенції Управління:					
		Щодо «обороноздатності, суверенітету, міждержавних і міжнародних відносин»		Щодо «забезпечення дотримання законності та охорони правопорядку, запобігання дискримінації»		Щодо «дотримання питань екології та природних ресурсів»	
2023	2024	2023	2024	2023	2024	2023	2024
3432	1665	41	140	109	73	37	4

Варто зазначити, що на функціонування Управління здійснюють вплив зовнішнє і внутрішнє середовище. Серед позитивних чинників впливу на діяльність Управління можемо назвати загальні позитивні показники промислового і соціально-економічного розвитку Дніпропетровської області, насамперед це розвинена промислово-економічна база регіону, адже Дніпропетровщина залишається потужним промисловим центром України, що забезпечує значні надходження до державного та місцевих бюджетів.

Також наведемо такі позитивні чинники роботи Управління в умовах війни.

– доволі злагоджена робота ОВА під час війни, адміністрація демонструє здатність оперативно реагувати на виклики, пов'язані з війною, включаючи перерозподіл ресурсів для підтримки критичної інфраструктури. Прикладом оперативного реагування є посилення роботи Управління, утворення «Дніпропетровського регіонального офісу міжнародного співробітництва» [53] для залучення міжнародної допомоги і міжнародного співробітництва щодо оборони; прийняття низки галузевих програм, наприклад, «Комплексної програми підтримки ветеранів війни, членів їх сімей, членів сімей загиблих (померлих) ветеранів війни, членів сімей загиблих (померлих) Захисників і Захисниць України Дніпропетровської області на 2024 – 2028 роки» [54];

– значуща підтримка громадянського суспільства і волонтерів, активна участь місцевого населення та волонтерських організацій у фінансуванні гуманітарних і оборонних потреб;

– реалізація реформи децентралізації у 2015-2020 рр. забезпечила створення спроможних громад, які мають ресурси і навички наповнювати бюджет за рахунок різних джерел;

– наявність інфраструктури для міжнародного співробітництва, ОВА має досвід взаємодії з міжнародними партнерами та реалізації проектів, фінансованих донорами.

Маємо підкреслити, що робота кожного інституту публічної влади в умовах війни має бути спрямованою на забезпечення пріоритетності

військових видатків. У період повномасштабної війни (з 2022 року) більша частина бюджету, у тому числі на рівні регіонів і територіальних громад має бути спрямована на оборону, забезпечення Збройних сил України, гуманітарну допомогу та відновлення критичної інфраструктури. Це формує нові традиції пріоритетності витрат. Водночас, через скорочення надходжень до бюджету є необхідність мобілізації міжнародної допомоги. Значна частина фінансування публічних потреб забезпечується за рахунок грантів, кредитів та гуманітарної допомоги від міжнародних партнерів (США, ЄС, Світового банку, МВФ).

Маємо зазначити також деякі особливості діяльності інститутів публічної влади, які набули більшої ваги уже під час війни і які суттєво вплинули на фінансування їх діяльності. Насамперед, це розширення ролі громадянського суспільства на будь-які процеси, що відбуваються в країні. Українські волонтери, благодійні фонди, та громадські організації фактично стали частиною фінансового забезпечення публічної влади, виконуючи деякі функції, які держава не завжди може оперативно покрити.

Окрім того, війна викликала по потребу у прояві гнучкості у бюджетному плануванні. У зв'язку з непередбачуваними витратами війни, система бюджетного планування змінюється, щоб оперативно перерозподіляти кошти. Натомість наявність застарілих підходи до бюджетного планування, наявність методів бюджетування часів радянської доби ще з часів адміністративно-командної системи будуть і надалі уповільнювати процес фінансування через надмірну забюрократизованість та інституційну обтяженість. Інституційною обтяженістю ми називаємо наявність застарілих і/чи неефективних ланок системи публічних фінансів, які створюють бюрократичні утиски для розпорядників бюджетних коштів.

На підставі проведеного аналізу нами здійснено SWOT-аналіз стану фінансового забезпечення Дніпропетровської обласної військової адміністрації на рівні розпорядників бюджетних коштів, зокрема Управління взаємодії з правоохоронними органами та оборонної роботи (табл. 2.5).

Таблиця 2.5

**SWOT-аналіз стану фінансового забезпечення інститутів публічного управління на
прикладі Управління**

Сильні сторони (Strengths):	Слабкі сторони (Weaknesses):
<ul style="list-style-type: none"> – розвинена промислово-економічна база регіону, Дніпропетровщина залишається потужним промисловим центром України, що забезпечує значні надходження до державного та місцевих бюджетів. – злагоджена робота ОВА під час війни, адміністрація демонструє здатність оперативно реагувати на виклики, пов'язані з війною, включаючи перерозподіл ресурсів для підтримки критичної інфраструктури; – значуща підтримка громадянського суспільства і волонтерів, активна участь місцевого населення та волонтерських організацій у фінансуванні гуманітарних і оборонних потреб; – реалізація реформи децентралізації забезпечила створення спроможних громад, які спроможні наповнювати бюджет за рахунок різних джерел; – наявність інфраструктури для міжнародного співробітництва, ОВА має досвід взаємодії з міжнародними партнерами та реалізації проектів, фінансованих донорами тощо. 	<ul style="list-style-type: none"> – залежність від зовнішнього фінансування: обмеженість власних ресурсів і потреба у значній допомозі від державного бюджету та міжнародних донорів. – низька ефективність використання коштів: інституційна слабкість у сфері фінансового менеджменту та недостатній рівень прозорості використання коштів. – додаткові фінансові видатки через високу вразливість і руйнування критичної інфраструктури, спричинені частими обстрілами енергетичних, транспортних і промислових об'єктів під час війни тощо. – недостатній кадровий потенціал: брак фахівців із фінансового планування, залучення міжнародних грантів та реалізації європейських проектів; – скорочення фінансування потреб органів місцевого самоврядування з державного бюджету у вигляді міжбюджетних трансфертів через необхідність фінансувати потреби оборони; – корупційні ризики, руйнівна проблема управління публічними фінансами, що викликає недостатність фінансових ресурсів на виконання функцій інститутами публічної влади та може обмежувати доступ до міжнародного фінансування; – неналежний рівень бюджетного планування і розбалансованість обласного бюджету тощо.
Можливості (Opportunities):	Загрози (Threats):
<ul style="list-style-type: none"> – активізація процесу євроінтеграції і відкриття доступу до фінансових інструментів ЄС (структурні фонди, програми підтримки регіонального розвитку); – можливість залучення значних міжнародних інвестицій у відбудову регіону після війни для реконструкції та відновлення; – можливості розширення партнерств, посилення співпраці з міжнародними організаціями, такими як Світовий банк, ЄБРР, USAID тощо; – децентралізація як двигун розвитку дозволяє застосовувати фінансові інструменти зміцнення фінансової автономії громад і підвищення ефективності місцевих бюджетів; – прояв гнучкості у бюджетному плануванні для забезпечення термінового фінансування непередбачуваних раніше видатків у зв'язку з впливом війни; – цифровізація фінансових процесів: впровадження сучасних технологій для покращення управління фінансами та підвищення прозорості; – поточна діагностика стану наповнення бюджету розпорядників коштів і оперативна перевірка збалансованості бюджету тощо. 	<ul style="list-style-type: none"> – продовження війни та руйнування інфраструктури, зростання потреб у військових і гуманітарних видатках, втрата частини доходів через зупинку підприємств і втрати робітників; – економічна нестабільність і високий рівень інфляції, зростання державного боргу та бюджетний дефіцит. – невизначеність міжнародної підтримки і залежність від змін у зовнішній політиці донорів і партнерів; – ризик корупції залишається високим негативний вплив на доступ до міжнародної допомоги та довіру донорів; – тиск міжнародних партнерів щодо забезпечення відповідності системи публічних фінансів міжнародним стандартам; – соціальна напруженість: загострення соціальних проблем через вимушене переселення, втрату роботи та руйнування житла; – застарілі підходи до бюджетного планування, наявність методів бюджетування часів радянської доби будуть і надалі уповільнювати процес фінансування через надмірну забюрократизованість та інституційну обтяженість тощо;

Джерело: розробка автора.

Прикладом такого інституту, на наш погляд, є Державне казначейство, яке дублює роботу комерційних банків, при цьому позитивно не впливає на зменшення рівня корупції.

Наявність неефективних елементів у системі публічних фінансів та високі корупційні ризики викликають тиск з боку міжнародних партнерів на необхідність реформ системи публічних фінансів і на відповідність міжнародним стандартам системи публічних фінансів в Україні. Україна змушена адаптувати свої фінансові традиції до вимог міжнародних партнерів, що вимагає модернізації фінансового обліку, посилення прозорості та боротьби з корупцією.

Це тим більш стає важливим в умовах сильної залежності державного і місцевих бюджетів від зовнішнього фінансування. Велика частина фінансових ресурсів для забезпечення інститутів публічної влади в умовах війни надходить у формі кредитів і грантів. Це зумовлює необхідність впровадження норм міжнародного фінансового аудиту.

Загалом за результатами проведеного SWOT-аналізу стану фінансового забезпечення інститутів публічного управління на прикладі розпорядників коштів Дніпропетровської ОВА, можемо зазначити, що для підсилення фінансового менеджменту необхідно забезпечити прозорість і підзвітність управління бюджетними коштами, можливо для цього варто залучити експертів із міжнародного фінансового планування та незалежного міжнародного аудиту. Зрозуміло, що війна вимагає обмеження доступу до багатьох джерел інформації, але повна закритість формує недовіру суспільства і недовіру міжнародних партнерів. На цьому тлі стане можливою більш активна співпраця з донорами щодо підготовки проектів для залучення фінансування ЄС і міжнародних фінансових організацій. Також варто завчасно з метою відновлення інфраструктури розробити поточні, середньострокові і довгострокові плани відбудови інфраструктурних об'єктів з акцентом на залучення міжнародних інвестицій і використання інструментів євроінтеграції. Не на останньому місці має бути реалізованою потреба зміцнення місцевих

бюджетів. Рекомендуємо такі напрями посилення позицій системи фінансового забезпечення інститутів публічної влади: по-перше, для збільшення надходжень до бюджету доцільним є стимулювання підприємницької активності у громадах, це сприятиме посиленню податкової бази також доцільним є активізація залучення альтернативних фінансових інструментів для наповнення бюджету, у тому числі забезпечити реалізацію міжнародної фінансової співпраці та сучасних методів планування, яким є фінансовий інжиніринг. По-друге, для зменшення загальної кількості видатків рекомендуємо переглянути статті видатків на предмет мінімізації неефективних функцій Управління та забезпечення економії з міркувань фінансування за ознакою пріоритетності витрат на оборону і безпеку та програми соціального захисту. Розширення фінансування на ці потреби варто здійснювати, у тому числі за рахунок економії на витратах самих інститутів публічної влади, некритичних капітальних вкладеннях тощо. По-третє, рекомендуємо переглянути інструменти бюджетного планування на користь застосування моделі гнучкого планування і розглянути можливості впровадження поточної діагностики стану збалансованості бюджету.

Таким чином, Дніпропетровська ОВА, долаючи виклики війни, має можливість використати перспективи євроінтеграції для модернізації фінансової системи та регіонального розвитку.

Висновки до розділу 2

1. У ході дослідження визначені основні тенденції і проблеми фінансового забезпечення інститутів публічної влади регіонального рівня в умовах війни. Зокрема, сформульовані такі тенденції: по-перше, тенденція до набуття самостійності територіальними громадами і регіонами, у тому числі бюджетної самостійності у зв'язку із реалізацією реформи децентралізації управління публічними фінансами, делегування територіальним громадам частини повноважень і кардинальна зміна механізму фінансування виконання

функцій дозволила посилити організаційно-функціональні спроможності територіальних громад. По-друге, тенденція щодо зміни пріоритетів фінансування інститутів публічної влади в умовах війни у напрямках зосередження фінансування на потребах оборони, безпеки і соціальних програм.

Також виявлено низку проблем: По-перше, низька прозорість фінансових процесів, через це ускладнено державний і громадський контроль за витратами бюджетних коштів, що створює труднощі для суспільства, громадських організацій і міжнародних партнерів у відстеженні реального стану бюджетних видатків та результативності публічних витрат. А для інститутів публічної влади ускладнює процес виконання їх функцій, так як створює корупційні ризики і втрату коштів.

По-друге, розбалансованість між бюджетними видатками та доходами фінансових ресурсів, тобто дефіцит або профіцит місцевих, у т.ч. регіональних бюджетів. Дефіцит бюджетних коштів (перевищення видатків над доходами) призводить до того, що інститути публічного управління не можуть повноцінно виконувати свої функції або змушені скорочувати програми, важливі для суспільства, також дефіцит фінансових ресурсів спричиняє залежність державного і місцевих бюджетів від міжнародної фінансової допомоги не лише для воєнних цілей, але й для вирішення гуманітарних потреб. Натомість, профіцит фінансових ресурсів (перевищення доходів над видатками) взагалі розглядається як неможливе явище під час війни і може бути показником поганого планування або неналежного управління бюджетними ресурсами.

По-третє, недостатній розвиток інструментів і практики залучення альтернативних джерел фінансування, який частково є наслідком споживчої філософії органів державної влади, який достався нам у спадок від радянської адміністративно-командної системи і є проявом інертності посадових осіб щодо прояву будь-яких ініціатив, а частково недостатність належних професійних компетентностей сучасних посадових осіб

2. Проведено аналіз стан фінансового забезпечення Дніпропетровської обласної військової адміністрації. Дніпропетровська область займає 5,3% території, кількість населення області на початок 2022 р. склала 3 174,2 тис. осіб. Дніпропетровська область є самодостатнім потужним регіоном із розвиненим промисловим і сільськогосподарським виробництвами, науковим і культурним потенціалом. Проте, з початком повномасштабної війни динаміка доходів обласного бюджету починаючи з 2022 р. продемонструвала різке падіння. Так, загальний обсяг доходів обласного бюджету Дніпропетровської області у 2022 р. в порівнянні із 2021 р. склав 65,26%, тобто зменшився 34,74. В структурі доходів також відбулися зміни, зросла частка податкових надходжень (з 52,84% у 2021 р до 71,69% у 2022 р.) [45], але в абсолютному виразі ні у 2022, ні в 2023 роках рівня 2021 р. не було досягнуто. Ще більш разючою відмінністю стала частка офіційних трансфертів (дотації і субвенції місцевим бюджетам з Державного бюджету) у структурі доходів. У 2023 році вона досягла лише 33,9% від рівня 2022 р. Тобто через необхідність фінансувати потреби оборони, з державного бюджету на підтримку місцевих бюджетів було спрямовано мінімальний обсяг коштів у вигляді міжбюджетних трансфертів для місцевого самоврядування. Це спонукало активізувати роботу щодо залучення неподаткових надходжень. Хоча збільшення їх частки загалом не покрило сукупні втрати бюджету, проте це був початок усвідомлення необхідності заробляти кошти самостійно. У 2023 р і за 9 місяців 2024 р. тенденція до зменшення наповнення бюджету у абсолютному виразі загалом збереглась. За обсягами видатків у 2022 р. теж відбулось суттєве зниження, натомість у 2023 р. маємо суттєве збільшення загальної суми видатків.

Аналіз рівня збалансованості обласного бюджету Дніпропетровської області за період 2019- 9 місяців 2024 рр. виявив наявність розбалансованості бюджету у кожному з років періоду аналізу з домінуванням профіциту бюджету (доходи перевищують видатки). Лише у 2023 рр. через різке збільшення витрат на оборону, соціальний захист і відновлення інфраструктури

значно перевищує темпи зростання доходів, створився дефіцит бюджету (видатки перевищили доходи).

3. За результатами проведеного SWOT-аналізу стану фінансового забезпечення інститутів публічного управління на прикладі Управління взаємодії з правоохоронними органами та оборонної роботи Дніпропетровської ОВА, визначено, що для підсилення фінансового менеджменту необхідно: забезпечити прозорість і підзвітність управління бюджетними коштами; активізувати співпрацю з донорами щодо підготовки проектів для залучення фінансування ЄС і міжнародних фінансових організацій; розробити детальні поточні, середньострокові і довгострокові плани відбудови інфраструктурних об'єктів з акцентом на залучення міжнародних інвестицій і використання інструментів євроінтеграції. Сформульовано пропозиції щодо зміцнення місцевих бюджетів, зокрема, необхідно: по-перше, розвивати податкову базу, стимулювати підприємницьку активність у громадах, залучати альтернативні фінансові інструменти для наповнення бюджету. По-друге, переглянути статті видатків на предмет забезпечення економії з міркувань пріоритетності витрат на оборону і безпеку та програми соціального захисту. По-третє, рекомендуємо переглянути інструменти бюджетного планування і поточної діагностики стану наповнення бюджету розпорядників коштів і оперативна перевірка збалансованості бюджету.

РОЗДІЛ 3

НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ІНСТРУМЕНТІВ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІНСТИТУТІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

3.1. Розвиток планування фінансового забезпечення інститутів публічної влади за застосування концепції фінансового інжинірингу

Зазначимо, що державні фінанси упродовж 2017-2020 рр. перебували у стадії реформування, у межах реалізації «Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки», схваленої розпорядженням КМУ від 8 лютого 2017 р. № 142. [56]. Проте в цій стратегії не було озвучено проблеми, які потребують вирішення, були визначені пріоритетні напрями реформування.

Більше того наразі є чинною «Стратегія реформування системи управління державними фінансами на 2022-2025 роки» ухвалена розпорядженням КМУ від 29 грудня 2021 р. № 1805-р. [57], серед озвучених проблем системи управління державними фінансами в ній названо «відсутність цілісної системи стратегічного планування, слабкий зв'язок між стратегічним плануванням, бюджетним плануванням і плануванням державних інвестицій» [57]. Ця стратегія визначає також інші ключові проблеми, але ставить ті ж цілі, що і попередня стратегія, за винятком останньої «розвиток управління людськими ресурсами у сфері державних фінансів» [57].

Співставлення пріоритетних напрямів реформування системи управління державними фінансами згідно «Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки» із стратегічними цілями та проблемами управління державними фінансами згідно «Стратегія реформування системи управління державними фінансами на 2022-2025 роки» висвітлило їх тотожність (окрім одного пункту) і дозволило звузити коло проблем управління державними фінансами до проблем бюджетного

планування згідно стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2022-2025, які превалюють у списку проблем (рис. 3.1)

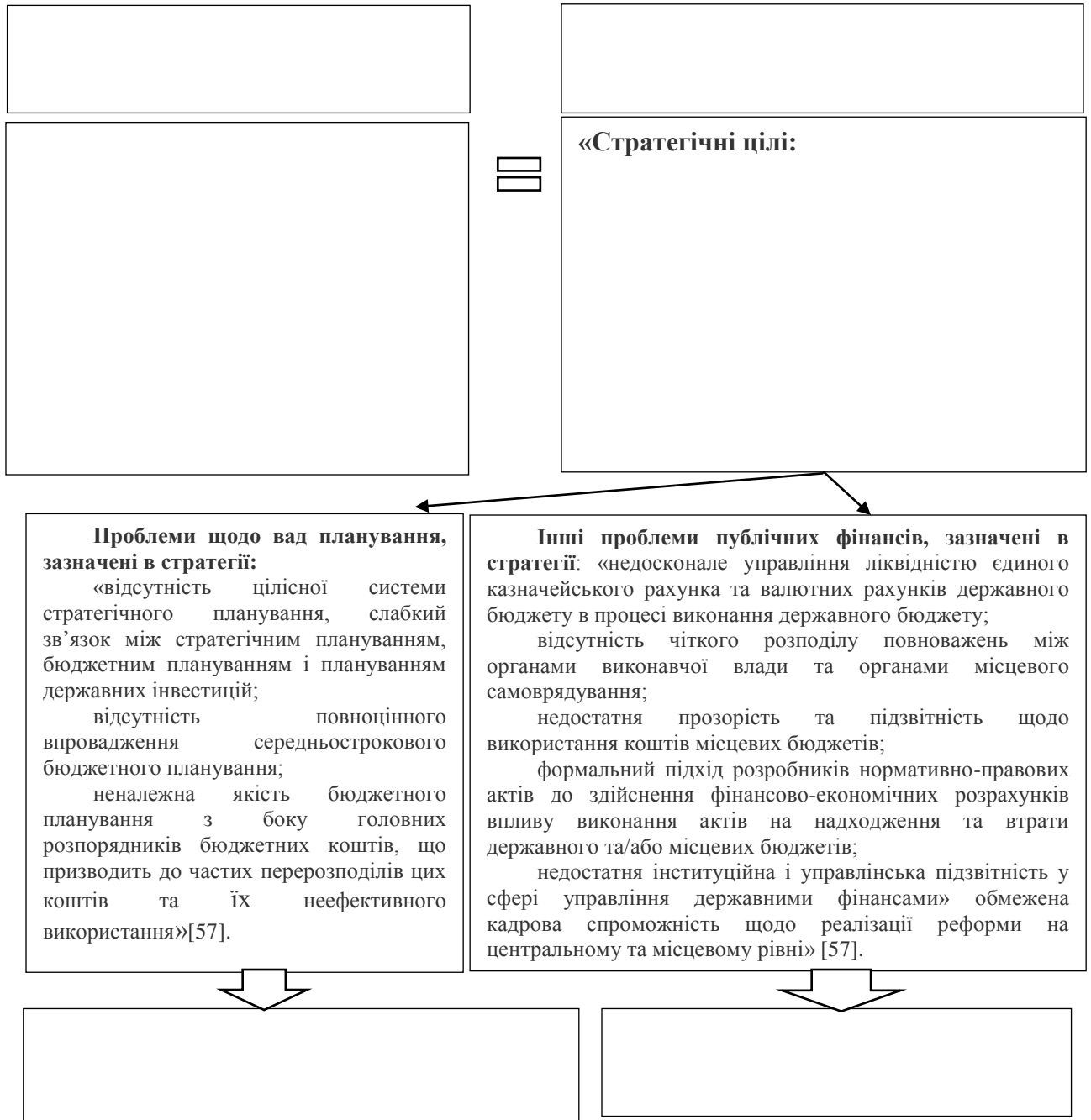


Рис. 3.1. Виокремлення проблем бюджетного планування згідно стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2022-2025

Джерело: виокремлено автором на підставі [56; 57].

Наразі війна накладає певні особливості на функціонування органів публічної влади, у тому числі в регіонах і територіальних громадах і це потребує перегляду підходів до фінансового забезпечення інститутів

публічного управління, у тому числі й до планування бюджету фінансового забезпечення інститутів публічної влади. Функція «планування», зазначає А. Хомутенко «реалізується у вигляді державного фінансового плану (*державного бюджету* – курсив наш, М. Горенич), який охоплює усі складові державних фінансів» [58].

Планування є ключовим елементом фінансового менеджменту в інститутах публічної влади, спрямованим на забезпечення стабільності та стійкості їх діяльності. Планування фінансового забезпечення інститутів публічної влади - це процес прогнозування, розробки та впровадження заходів, спрямованих на визначення обсягу, структури та джерел фінансових ресурсів, необхідних для ефективного функціонування і виконання завдань органів публічної влади.

Планування включає такі процедури:

–аналіз поточних і перспективних потреб та визначення обсягу фінансових ресурсів, необхідних для виконання основних функцій інститутів публічної влади, з урахуванням стратегічних пріоритетів;

–формування бюджетних запитів розпорядниками бюджетних коштів, яким є Управління;

–розробку фінансових документів, проєктів, проєктно-кошторисної документації тощо, все необхідні документи для обґрунтування необхідності фінансування з державного або місцевого бюджету;

–розрахунок прогнозних рівнів доходів і видатків та оцінка доступних фінансових джерел, співставлення їх із передбаченими видатками та періодами планування (на коротко-, середньо- і довгострокову перспективу).

–забезпечення прозорості процесу планування та застосування інструментів дотримання принципів відкритості та підзвітності у фінансовому плануванні щодо об'єктів, які фінансуються, їх вартості тощо для зміцнення довіри громадян і міжнародних партнерів

–оптимізацію ресурсів розробку варіантів залучення ресурсів і визначення способів раціонального використання коштів для досягнення

максимальної ефективності і результативності таких видатків. Такий процес є фінансовим інжинірингом і рідко використовується національними інститутами публічного управління.

Фінансові плани можуть бути «довгостроковими (від 5 років), середньостроковими (3–5 років), короткостроковими (1–2 роки) та поточними або оперативними» [58]. Середньострокове планування з початком повномасштабного вторгнення було скасовано, наразі законом України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо відновлення середньострокового бюджетного планування на місцевому рівні та приведення окремих його положень у відповідність із законами України» від 18.09.2024 № 3979-IX його відновили як обов'язковий і важливий елемент бюджетування для забезпечення більшої організованості і передбачуваності надходження і витрачання коштів [59]. Втім, основою ієрархії фінансових планів залишаються стратегічні плани, адже саме вони визначають довготермінову траєкторію розвитку.

Важливо те, що було відновлено середньострокове планування. Середньострокове планування у системі публічних фінансів - це процес формування фінансової політики, що передбачає визначення бюджетних пріоритетів, обсягів доходів і видатків, а також заходів для забезпечення фінансової стійкості на період від 3 до 5 років. В умовах війни цей процес набуває специфічних особливостей, обумовлених викликами, пов'язаними з економічною нестабільністю, дефіцитом ресурсів і зростанням невизначеності.

Середньострокове планування в умовах війни є важливим інструментом забезпечення фінансової стійкості держави. Воно дозволяє концентрувати ресурси на пріоритетних напрямках, зберігати контроль над видатками та закладати основи для економічного відновлення, але потребує високого рівня адаптивності та інтеграції з міжнародними практиками.

Середньострокове планування в умовах війни має певні особливості. Насамперед, це більша адаптивність до кризових умов, у порівнянні із довготривалим плануванням, викликана необхідністю швидкого реагування на

зміни в економічній, військовій та гуманітарній ситуації. Постійний перегляд планів, який є небажаним в мирний час, в умовах війни залежить від динаміки бойових дій та фінансових можливостей інституту публічного управління. Ще однією особливістю є зміна пріоритетності видатків. Середньострокове планування дозволяє сфокусувати увагу саме на найбільш вразливих на цей момент напрямках: фінансуванні обороноздатності, підтримці соціального захисту та відновленні критичної інфраструктури. Це також передбачає одночасно скорочення неважливих програм і витрат через обмеженість фінансових ресурсів. Через нестабільність макроекономічної ситуації та вплив бойових дій можуть виникнути проблеми з довгостроковим прогнозуванням доходів, натомість середньострокове планування це вирішує. Натомість, короткострокове планування зосереджується суто на оперативних проблемах і унеможливорює розроблення проєктів розвитку.

Середньострокове планування тісно пов'язане з таким інструментом фінансового планування як фінансовий інжиніринг, оскільки обидва інструменти спрямовані на оптимізацію використання фінансових ресурсів та забезпечення стійкості фінансової системи, особливо в умовах складної економічної чи соціальної ситуації, як-от війна. Середньострокове планування потребує ефективних стратегій балансування бюджету, фінансовий інжиніринг допомагає розробляти методи оптимізації податкових і неподаткових надходжень, а також раціоналізувати видатки. Наприклад, через розробку моделей гнучкого бюджетування або використання цифрових інструментів для прогнозування економічної динаміки.

Термін «фінансовий інжиніринг» останнім часом став більш поширеним і широко визнаним у зарубіжній практиці управління публічними фінансами, він застосовується як спосіб думати про фінансові питання та розглядати їх у всіх сферах фінансів, включаючи корпоративні фінанси, управління активами та фінансування фінансових установ та інститутів публічної влади. Як зазначають Oday Tamimi і İldiko Orba, «фінансовий інжиніринг – це процес створення нових фінансових інструментів ...та методи для задоволення потреб інвесторів

або заявників на фінансування та для вирішувати фінансових проблем за допомогою математичних рівнянь»[60].

Фінансовий інжиніринг у сфері публічних фінансів - це процес розробки, впровадження та адаптації фінансових інструментів, методів і стратегій, спрямованих на оптимізацію управління державними та місцевими фінансовими ресурсами для забезпечення ефективного функціонування органів публічної влади.

Таким чином, фінансовий інжиніринг займається проектуванням і розробкою інноваційних фінансових інструментів, та фокусується на наданні креативних рішень фінансових проблем, таких як стратегії інвестиційного ризику, надання нових методів ефективного використання фінансових ресурсів для отримання найкращого результату з найменшими витратами.

Насамперед, фінансовий інжиніринг охоплює можливості залучення інноваційних фінансових інструментів. Тут передбачається використання нових форм залучення фінансових ресурсів, таких як облігації внутрішньої позики, у т.ч. регіональні, публічно-приватне партнерство (PPP) тощо. Водночас, фінансовий інжиніринг пропонує механізми для зниження ризиків, пов'язаних із невизначеністю середньострокового планування, таких як страхування бюджетних зобов'язань. Запровадження фінансового інжинірингу передбачає розробку бюджетних моделей за умови запровадження сучасних методів бюджетування (програмно-цільове бюджетування, гендерно-орієнтоване бюджетування гнучке фінансування). Модель гнучкого бюджетування видається нам найбільш цікавою для фінансового забезпечення інститутів публічної влади в умовах війни, адже це підхід до управління бюджетом, який дозволяє адаптувати планування та виконання бюджету до змінних умов зовнішнього середовища, таких як економічна нестабільність, кризи чи збройні конфлікти.

Постійні та зростаючі зміни у фінансовому та інвестиційному середовищі вимагають пошуку нетрадиційних фінансових інструментів і продуктів для вирішення проблем фінансування компаній. Фінансовий інжиніринг включає

широкий набір багатьох нових фінансових інструментів, фінансових інновації в інвестиційних інститутах і впливає на стратегічне мислення фінансової діяльності й інших інституцій.

Таким чином, ми вважаємо, щоб подолати проблеми бюджетного планування, необхідно запровадження нових інструментів бюджетного планування, одним із найбільш поширених є фінансовий інжиніринг, який застосовується саме для запровадження і застосування фінансових інновацій в умовах кризи, невизначеності, дефіциту ресурсів тощо.

Нами згруповані ключові ознаки фінансового інжинірингу та пропонувані напрями його застосування в умовах війни і в мирний час для здійснення бюджетного планування фінансового забезпечення інститутів публічної влади та подані як концептуальне бачення запровадження фінансового інжинірингу у бюджетному плануванні Управління взаємодії з правоохоронними органами та оборонної роботи (рис. 3.2).



Рис. 3.2. Концептуальне бачення запровадження фінансового інжинірингу у бюджетному плануванні Управління (рис. 3.2).

Джерело: узагальнено автором

Також важливою є інтеграція національних публічних фінансів із міжнародними стандартами, адже врахування вимог міжнародних донорів і фінансових організацій для залучення підтримки. Наші партнери розглядають використання середньострокових бюджетних стратегій і фінансового інжинірингу як інструменту прозорості та підзвітності. Заради справедливості зазначимо, що фінансовий інжиніринг має низку недоліків: по-перше, через високу безпекову невизначеність виникають труднощі у прогнозуванні ключових макроекономічних показників. По-друге, фінансовий інжиніринг, зав'язаний на середньострокове планування все ж має обмеження маневреності, що може ускладнити швидке перенаправлення ресурсів у разі непередбачених обставин. По-третє, залежність від зовнішніх факторів, адже сьогодні військова допомога, міжнародна підтримка та доступ до кредитів, які впливають на виконання планів, залежать від зовнішніх партнерів, і зрештою, сильно залежать від лідерів, їх світогляду, упередженості, політичних і особистих вподобань.

Таким чином, фінансовий інжиніринг у публічних фінансах має забезпечити державним інститутам ефективніше вирішувати завдання формування бюджету і фінансування виконання своїх функцій з урахуванням викликів війни і політичної невизначеності, а також створити умови для формування відповідності публічних фінансів України міжнародним стандартам.

3.2. Пропозиції щодо збалансування фінансового забезпечення інститутів публічної влади на рівні розпорядників бюджетних коштів

Одним із негативних явищ фінансового забезпечення інститутів публічного управління, виявленим на прикладі ОВА є розбалансування місцевого бюджету упродовж періоду спостереження (2019-2024 рр.). Розбалансування місцевого бюджету, яким є і обласний бюджет, - це ситуація,

коли доходи не відповідають видаткам, що може призвести до дефіциту (нестачі коштів) або профіциту (надлишку коштів).

Загалом негативні наслідки незбалансованого бюджету ми розглядаємо як поштовх до ланцюгової реакції. Загальні наслідки розбалансування насамперед позначаються на макроекономічних показниках регіону, які й так просіли через війну, руйнування тощо. Дефіцит обласного бюджету та дефіцити територіальних громад може призвести до неспроможності здійснювати публічні закупівлі та скорочення обсягів державних замовлень, тоді як профіцит - до недоотримання економічними суб'єктами необхідної підтримки. Дефіцит бюджету, власне як і профіцит, спричиняють інфляцію, що зрештою може призвести до стагнації і неспроможності інститутів публічного управління належно виконувати свої функції. Незбалансований бюджет свідчить не лише про слабкість фінансового менеджменту, а й загальну організаційно-функціональну неспроможність. Як наслідок сформується підрив довіри до місцевої влади як з боку громадян, так і фінансових партнерів та інвесторів, це викличе обмеження можливостей для міжнародного співробітництва. Природньо, що фінансові партнери (донори), інвестори та міжнародні фінансові організації можуть уникати регіонів із фінансовою нестабільністю.

Розбалансування місцевого бюджету загалом є негативним явищем, хоча для місцевих бюджетів це має низку негативних наслідків, але потенційно може містити й позитивні можливості. Наприклад, може стимулювати інститути публічної влади до пошуку джерел наповнення бюджетів (для скорочення дефіциту) і до перегляду функціональної значущості окремих інститутів чи їх структурних підрозділів для запуску механізму скорочення видатків (для ліквідації профіциту).

Зазвичай в кризових ситуаціях, а особливо в умовах війни спостерігається дефіцит бюджету. При цьому найпершим негативом недостатнє фінансування ключових сфер. Такі важливі галузі, такі як охорона здоров'я, освіта, критична інфраструктура або соціальний захист, можуть залишитися без необхідного фінансування. Це особливо небезпечно в умовах війни, коли витрати на оборону

та гуманітарну допомогу є першочерговими. Дефіцит бюджету унеможливорює або практично унеможливорює ритмічне функціонування інститутів публічної влади через зростання боргового навантаження. Для покриття дефіциту регіон змушений розглядати можливості залучати кредити, що створює додаткові фінансові зобов'язання в майбутньому, ще збільшуючи видатки. Нові боргові зобов'язання викликають затримки у виконанні програм розвитку, оборони, безпеки. Реалізація інфраструктурних, оборонних, безпекових проектів, модернізації регіональної економіки або екологічних ініціатив може зупинитися через нестачу коштів на невизначений час. До того ж скорочення соціальних виплат або інфраструктурного фінансування, як правило, призводять до зростання невдоволення населення, що може привести до громадського обурення, спричинити протести та загострення суспільних проблем.

У випадку профіциту бюджету, який ми бачимо у 4 з 6 років періоду дослідження, може бути наслідком, насамперед, недостатньо ретельного планування і неврахування окремих статей доходів і видатків. Але якщо вже сталися відхилення фактичних показників доходу/видатків від планових і на кінець року все ж залишається профіцит, то таке накопичення надлишкових фінансових ресурсів без їх освоєння (особливо це стосується 2023 р.) на розвиток регіону може свідчити про неефективне використання коштів, точніше їх невикористання на нагальні потреби. Це може статись, наприклад, через неготовність певних інститутів публічної влади розробляти, вносити і приймати пропозиції щодо корегування програм чи фінансування найбільш гострих проблем. Відбувається зниження рівня фінансування поточних потреб, так як у гонитві за профіцитом місцеві органи можуть обмежувати фінансування поточних соціальних чи інфраструктурних видатків. Якщо кошти своєчасно не спрямовані на інвестиції або модернізацію, регіон може втратити перспективи економічного зростання.

Для підвищення ефективності фінансового забезпечення інститутів публічного управління на рівні розпорядників бюджетних коштів та

забезпечення збалансованості місцевих бюджетів пропонуємо до застосування Чек-лист як інструмент оперативної діагностики збалансованості бюджету розпорядника бюджетних коштів. Нами розроблена форма такого чек-листа (табл. 3.1).

Таблиця 3.1

Чек-лист оперативної діагностики збалансованості бюджету розпорядника бюджетних коштів

Передумови формування бюджету	Бажана тенденція	Фактична тенденція	Відхилення
Тенденції в доходній частині бюджету			
Відхилення планових доходів у зв'язку із неврахованими при планування	не бажано	-	✓
Збільшення доходів від економічної активності, зокрема завдяки високим показникам промислового виробництва, експорту або іншим джерелам.	+	-	✓
Ефективна робота податкових органів, що забезпечує високі надходження до бюджету.	+	-	✓
Залучення значних обсягів міжнародної фінансової допомоги або грантів, які перекривають бюджетні витрати.	+	+	
Продаж майна, активів або землі, що належить державі чи регіону.	+	немає даних	
Збільшення доходів від економічної діяльності комерційних суб'єктів комунальної власності	+	-	✓
Надходження від міжнародних організацій, призначених для конкретних проектів, які тимчасово залишаються нерозподіленими.	+	+	
Консолідація ресурсів, коли частина запланованих витрат переноситься через пріоритетність оборонних витрат.	+	+	
Високий рівень міжнародної допомоги, що дозволяє компенсувати частину витрат регіонального бюджету	+	+	
Тенденції у видатковій частині бюджету			
Відхилення планових видатків у зв'язку із неврахованими при планування	не бажано	+	✓
Скорочення фінансування певних напрямків через оптимізацію витрат.	+	-	✓
Тимчасове зниження інвестицій у капітальні проекти через необхідність накопичення резервів.	+	-	✓
Затримки у реалізації запланованих бюджетних програм або проектів.	-	+	✓
Недостатнє використання коштів через адміністративні, логістичні чи бюрократичні проблеми.	-	+	✓
Зменшення видатків від економічної діяльності комерційних суб'єктів комунальної власності	-	+	✓
Скорочення видатків на утримання майна, активів або землі, що належить регіону у зв'язку із продажем	+	-	✓

Джерело: авторська розробка.

Ця форма дозволяє порівняти сприятливі/бажані тенденції доходної частини бюджету і тенденції у видатковій частині бюджету із тими, що фактично склались за звітний період. Виявлені відхилення будуть висвітлювати проблему та дозволять завчасно вижити заходів. Для наочності ми застосували Чек-лист оперативної діагностики збалансованості бюджету розпорядника бюджетних коштів для обласного бюджету Дніпропетровської області за 8 місяців 2024 р.

Розбалансованість місцевих бюджетів в умовах війни пропонуємо усувати за залучення різноманітних прийомів та інструментів, зокрема розглядаємо такі можливості для уникнення негативних наслідків:

–покращення бюджетного планування для забезпечення відповідності між доходами та видатками, з урахуванням реальних можливостей і ризиків та застосування заходів щодо більшої гнучкості здійснення бюджетних видатків, особливо щодо ліквідації профіциту і запровадження інструментів оперативної діагностики збалансованості бюджету у розпорядників бюджетних коштів (див. табл. 3.1);

–консолідація ресурсів, яка уможлиблює перенесення частини запланованих витрат на оборону, через їх пріоритетність, а щодо інших витрат пропонуємо розробити заходи здійснення оптимізації витрат інститутів публічної влади, скорочення неефективних або неактуальних програм, проведення функціонального аудиту згідно розпорядження КМУ «Про проведення функціонального аудиту органів виконавчої влади» від 16 вересня 2022 року № 824-р [61] для виявлення можливостей скорочення посад чи, навіть структурних підрозділів, або, принаймні переведення їх і он-лайн форму роботи і скорочення тривалості робочого часу;

–забезпечення прозорості використання бюджетних коштів з максимальним залученням громади, інститутів громадянського суспільства до моніторингу і контролю за видатками;

–створення резервів фінансових ресурсів за рахунок спрямування профіциту на довгострокові інвестиційні потенційно прибуткові проекти

проекти чи матеріальних ресурсів за рахунок створення, наприклад, запасу будівельних матеріалів для термінового відновлення пошкоджень, чи альтернативних джерел живлення для суспільно значущих об'єктів, що важливо в зимових умовах;

–активізація міжнародної співпраці, роботи з донорами та інвесторами для залучення додаткових ресурсів для покриття дефіциту або реалізації перспективних ініціатив для підвищення рівня міжнародної допомоги, що дозволяє компенсувати частину витрат регіонального бюджету.

Таким чином, збалансованість бюджету - ключ до фінансової стійкості регіону та спроможності його інститутів публічної влади належно і своєчасно відповідати на виклики війни й економічних криз.

3.3. Модель гнучкого бюджетування для посилення ефективності функціонування ОВА в умовах війни

Фінансування інститутів публічної влади в Україні розвивається в умовах складної комбінації факторів: збереження радянського спадку, спроб модернізації відповідно до міжнародних стандартів і впливу війни. Ці умови формують унікальні традиції та правила, які поєднують гнучкість і залежність від зовнішньої підтримки. Однак саме криза і воєнний стан стимулюють прискорення реформ у сфері публічних фінансів і формування більш прозорої та ефективної системи, стимулюють до пошуку нових джерел фінансування та форм співпраці із зовнішніми партнерами. залученню додаткових фінансових ресурсів та міжнародної технічної допомоги.

Важливим при формування фінансового забезпечення є гнучкість бюджетування, яка в умовах війни має забезпечити оптимальні алгоритми досягнення цілей діяльності. Модель гнучкого бюджетування вирізняється своєю адаптивністю, вона передбачає можливість оперативного коригування бюджетних показників залежно від фактичних змін у доходах і видатках, тим самим забезпечує швидку реакцію на непередбачені обставини, наприклад,

збільшення витрат на оборону або соціальну допомогу в умовах війни. Гнучкість бюджетування дозволяє доволі швидко, але обов'язково з дотриманням бюрократичних процедур, переорієнтовувати фінансові ресурси на пріоритетні напрями, для прикладу Управління взаємодії з правоохоронними органами та оборонної роботи, це питання обороноздатності, соціального захисту військових, питання відновлення інфраструктури. При цьому не першочергові програми можуть бути тимчасово призупинені або скорочені, це вивільнить ресурси як фінансові, так і людські, матеріальні.

У зв'язку з непередбачуваними витратами війни, система бюджетного планування змінюється, щоб оперативно перерозподіляти кошти. Так, для більшої передбачуваності при застосуванні гнучкого бюджетування ми пропонуємо застосовувати прогнозування та сценарний підхід. При цьому рекомендуємо розробляти декілька сценаріїв (оптимістичного, песимістичного, базового) для визначення можливих змін доходів і витрат і забезпечити готовність до різних варіантів розвитку подій, особливо песимістичного. Для його реалізації необхідно створити резервний фонд. Також важливим є оперативна діагностика, постійний моніторинг і контроль виконання бюджету дозволяє виявляти відхилення від плану та своєчасно вживати коригувальні заходи, при цьому необхідно передбачити диверсифікацію (урізноманітнення) джерел фінансування. Диверсифікація може бути досягнутою за рахунок активізації міжнародної співпраці для посилення ефективності функціонування ОВА в умовах війни, пошуку і залучення альтернативних джерел фінансування таких як гранти, кредити, міжнародна допомога, емісія муніципальних облігацій чи співфінансування проектів.

За період російсько-української війни практика фінансування інститутів публічної влади і їх функцій висвітлила наявну пріоритетність військових видатків, адже у період повномасштабної війни більша частина державного бюджету спрямовується на оборону, забезпечення Збройних сил України, гуманітарну допомогу та відновлення критичної інфраструктури. Це сформувало нові традиції бюджетних видатків і їх пріоритетності витрат та

продемонструвало зростання масштабів цих трат. В цих умовах мобілізація міжнародної допомоги стала одним з ключових елементів наповнення бюджетів та зробила можливим реалізацію оборонних, безпекових і соціальних програм. Значна частина фінансування публічних потреб забезпечується за рахунок грантів, кредитів та гуманітарної допомоги від міжнародних партнерів (США, ЄС, Світового банку, МВФ). Це змушує Україну адаптувати свої фінансові норми до вимог фінансових партнерів, зокрема щодо прозорості, підзвітності та ефективності використання коштів.

Для сприяння для забезпечення взаємодії із міжнародними партнерами, які виказали готовність і бажання співпрацювати на рівні області та територіальної громади у 2023 р. було створено Дніпропетровський регіональний офіс міжнародного співробітництва (Розпорядження голови облдержадміністрації від 12 травня 2023 року № Р-161/0/3-23) [49]. Цим же розпорядженням було затверджено Положення про його роботу і Посадовий склад. Основним завдання офісу є «сприяння взаємодії та співпраці між органами місцевого самоврядування, органами державної влади та Офісом Президента України, підприємствами, установами та організаціями, представниками інститутів громадянського суспільства, а також міжнародними партнерами (організаціями, підприємствами, фондами), з метою розвитку міжнародного співробітництва задля ... відновлення і розбудови транспортної, медичної, соціальної, комунальної, виробничої інфраструктури та житла, інфраструктури енергетики, зв'язку, відновлення та збереження об'єктів культурної спадщини, надання гуманітарної допомоги, підтримки вразливих верств населення та осіб, які опинилися у складних життєвих обставинах внаслідок війни, внутрішньо переміщених осіб, а також структурної модернізації та відновленню економіки Дніпропетровської області» [49]. На цьому прикладі ми хочемо показати необхідність внутрішньовідомчої співпраці.

За допомогою взаємодії підрозділів ОВА а також взаємодії із урядовими інститутами міжнародного співробітництва Управління може отримувати більш

широкий доступ до міжнародних програм і проєктів фінансової підтримки діяльності хоч і дещо опосередковано.

Останні законодавчі зміни у сфері діяльності інститутів публічної влади в умовах війни, викликані питаннями оборони і безпеки, призвели до розширення розуміння активізації ініціатив органів місцевого самоврядування, регіональних інститутів в питаннях наповнення бюджетів і в питаннях кола суб'єктів у сфері фінансового забезпечення. Зрештою процес фінансового забезпечення інститутів публічного управління зводиться до поєднання завдань і функцій та їх реалізації



Рис. 3.3. Модель гнучкого бюджетування для посилення ефективності функціонування Управління взаємодії з правоохоронними органами та оборонної роботи в умовах війни

У пропонованій моделі гнучкого бюджетування узагальнено процес посилення ефективності функціонування одного з розпорядників бюджетних коштів ОВА за рахунок активізації взаємовідносин щодо фінансового забезпечення Управління із Урядові інститути міжнародного співробітництва, підрозділами ОВА з міжнародного співробітництва, формування прямих відносин із Міжнародними і національними благодійними організаціями, фінансові установами, фізичними і юридичними особами - представниками бізнесу і громадянського суспільства. Останнє важливо, так як українські волонтери та громадські організації фактично стали частиною фінансового забезпечення публічної влади, виконуючи деякі функції, які держава не завжди може оперативно покрити.

Модель гнучкого бюджетування має очевидні переваги перед існуючим традиційним бюджетуванням: вона забезпечує швидку адаптацію, адже забезпечує стійкість фінансової системи в умовах невизначеності або криз; дозволяє досягти більшої ефективності у використанні ресурсів за рахунок того, що ресурси спрямовуються на найбільш важливі напрями, що мінімізує їх нерациональне використання; дозволяє зберегти баланс між потребами та можливостями бюджету, навіть у складних умовах та при реалізації найгіршого сценарію.

Також зазначимо, що попри позитивні риси, модель має низку недоліків: Недоліки моделі: насамперед, успіх реалізації моделі залежність від якісного прогнозування тому має складності впровадження, так як потребує високого рівня підготовки фахівців і розвиненої системи моніторингу і діагностики, а головне – готовності керівництва до запровадження змін, ; модель несе ризики непередбачених витрат, які в умовах війни залишаються високими. Гнучке бюджетування може призводити до недостатньої уваги до довгострокових зобов'язань через фокус на поточних потребах а неточні прогнози або помилкові сценарії можуть призвести до фінансових дисбалансів.

Загалом, в умовах війни гнучке бюджетування допомагає переорієнтувати ресурси на оборону, соціальний захист і відновлення

інфраструктури, враховуючи нестабільність економічної ситуації. Модель гнучкого бюджетування є дієвим інструментом у нестабільних умовах, таких як війна чи економічні кризи. Її головною перевагою є здатність швидко пристосовуватися до змін, забезпечуючи ефективне використання ресурсів і фінансову стабільність. Однак успішне впровадження цієї моделі залежить від точності прогнозів, розвиненості моніторингової системи і діагностики та професійної підготовки кадрів.

Висновки до розділу 3.

1. . Сформульовано пропозиції щодо розвитку планування фінансового забезпечення інститутів публічної влади за застосування концепції фінансового інжинірингу. Зокрема доведено, для оптимізації використання фінансових ресурсів та забезпечення стійкості фінансової системи, особливо в умовах війни високу значущість має середньострокове бюджетного планування, яке може бути реалізовано через фінансовий інжиніринг. Фінансовий інжиніринг у сфері публічних фінансів - це процес розробки, впровадження та адаптації фінансових інструментів, методів і стратегій, спрямованих на оптимізацію управління державними та місцевими фінансовими ресурсами для забезпечення ефективного функціонування органів публічної влади. Фінансовий інжиніринг охоплює можливості залучення інноваційних фінансових інструментів та пропонує механізми для зниження ризиків, пов'язаних із невизначеністю середньострокового планування. Нами згруповані ключові ознаки фінансового інжинірингу та розроблені напрями його застосування в умовах війни і в мирний час для посилення бюджетного планування фінансового забезпечення інститутів публічної влади та подані як концептуальне бачення запровадження фінансового інжинірингу у бюджетному плануванні Управління.

2. Розроблено пропозиції щодо збалансування фінансового забезпечення інститутів публічного управління на рівні розпорядників

бюджетних коштів. Зокрема для підвищення ефективності фінансового забезпечення інститутів публічного управління на рівні розпорядників бюджетних коштів та забезпечення збалансованості місцевих бюджетів пропонуємо до застосування Чек-лист як інструмент оперативної діагностики збалансованості бюджету розпорядника бюджетних коштів на прикладі обласного бюджету Дніпропетровської області за 8 місяців 2024 р. Нами розроблена форма такого чек-листа, яка дозволяє в оперативному режимі порівняти сприятливі/бажані тенденції доходної і видаткової частин бюджету з тенденціями у обох частин бюджету, що фактично складись за звітний період. Виявлені відхилення будуть висвітлювати проблему та дозволять завчасно вжити заходів. .

3. На підставі наявних розробок запропонована модель гнучкого бюджетування для посилення ефективності функціонування Управління взаємодії з правоохоронними органами та оборонної роботи в умовах війни, в якій узагальнено процес посилення ефективності функціонування одного з розпорядників бюджетних коштів ОВА за рахунок активізації взаємовідносин щодо фінансового забезпечення Управління із Урядові інститути міжнародного співробітництва, підрозділами ОВА з міжнародного співробітництва а також формування прямих відносин із Міжнародними і національними благодійними організаціями, фінансовими установами, фізичними і юридичними особами. Модель вирізняється своєю адаптивністю, вона передбачає можливість оперативного коригування бюджетних показників залежно від фактичних змін у доходах і видатках, що забезпечує швидку реакцію на непередбачені обставини. Для більшої передбачуваності ми пропонуємо застосовувати прогнозування та сценарний підхід. При цьому рекомендуємо розробляти декілька сценаріїв (оптимістичного, песимістичного, базового) і забезпечити готовність до реалізації усіх сценаріїв розвитку подій, особливо песимістичного. Для його реалізації необхідно створити резервний фонд. Також важливим є діагностика і моніторинг виконання бюджету, що дозволяє виявляти відхилення від плану та своєчасно вживати коригувальні заходи, застосовуючи

диверсифікацію (урізноманітнення) джерел фінансування. Диверсифікація передбачає активізацію міжнародної співпраці для посилення ефективності функціонування ОВА в умовах війни, спонукає до залучення альтернативних джерел фінансування таких як гранти, кредити, міжнародна допомога, емісія муніципальних облігацій чи співфінансування проектів [62].

ВИСНОВКИ

За результатами проведеного дослідження нами сформульовано такі висновки:

1. Визначено теоретичний зміст фінансів, публічних фінансів і роль фінансового забезпечення у публічному управлінні, зміст категорії «фінанси» як сукупність економічних відносин, що виникають у процесі формування, розподілу та використання грошових фондів з метою забезпечення потреб держави, суб'єктів господарювання та домогосподарств; і «публічні фінанси» - частина фінансової системи, яка охоплює економічні відносини, пов'язані з формуванням, розподілом та використанням грошових ресурсів для забезпечення функцій і завдань держави та органів місцевого самоврядування. Публічні фінанси призначені для різноманітних цілей і функцій у державі і в суспільстві зокрема: для забезпечення суспільних благ; коригування розподілу доходів і багатства; використання засобу підтримки високого рівня зайнятості, прийняттого рівня стабільності рівня цін і відповідних темпів економічного зростання.

2. Проаналізовано зміст інституційного підходу до теоретичного визначення фінансового забезпечення інститутів публічної влади, виявлено, що фінанси трактуються через призму функціонування інститутів, які забезпечують рух грошей та управління ними. Також визначено склад елементів інституційного забезпечення публічних фінансів, це по-перше, інститути публічної влади (Верховна Рада України, КМУ, інші центральні органи виконавчої влади, Національний банк України, Державна казначейська служба України, Рахункова палата, органи місцевого самоврядування тощо) тобто всі, хто є суб'єктами управління публічними фінансами і, одночасно, розпорядниками бюджетних коштів, по-друге, нормативно-правове забезпечення і по-третє, інституційне середовище, куди входять норми, правила, традиції. Саме складові третьої частини інституційного забезпечення, що є інституційним середовищем, з часом перетворюються на усталені / практики і

мають забезпечувати (або не забезпечувати через тяжіння до адміністративно-командних методів управління, застарілість, негнучкість тощо) структурованість, дієвість, передбачуваність і ефективність функціонування фінансової системи, доповнюючи формальні механізми управління інститутами публічної влади і їх фінансуванням.

3. Визначено зміст категорії фінансове забезпечення інститутів публічної влади як систему економічних відносин, пов'язана з формуванням, розподілом, перерозподілом та використанням фінансових ресурсів для забезпечення діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування та інших публічних інституцій з метою виконання їхніх функцій і завдань. Фінансове забезпечення інститутів публічної влади реалізується у відповідності із державною політикою соціально-економічного розвитку шляхом функціонування фінансового механізму. фінансовий механізм інститутів публічної влади - це система методів, інструментів, інституцій, інституційних процедур та регулюючих норм, за допомогою яких здійснюється формування, розподіл, перерозподіл і використання фінансових ресурсів для забезпечення функціонування органів державної влади, місцевого самоврядування та інших публічних інституцій. Узагальнено ключові елементи фінансового забезпечення інститутів публічної влади: суб'єкти управління системою публічних фінансів, які визначають політику формування і використання фінансових ресурсів на основі принципів фінансового забезпечення; об'єкти фінансування, тобто розпорядники і отримувачі бюджетних коштів; джерела фінансових ресурсів і процес реалізації фінансування, який включає планування, акумуляцію коштів у бюджетах, розподіл ресурсів, корегування планів (за потреби), контроль і аудит.

4. Узагальнено тенденції і проблеми фінансового забезпечення інститутів публічної влади регіонального рівня в умовах війни. Зокрема сформульовані такі тенденції: по-перше, тенденція до набуття самостійності територіальними громадами і регіонами, у тому числі бюджетної самостійності у зв'язку із реалізацією реформи децентралізації управління публічними

фінансами, делегування територіальним громадам частини повноважень і кардинальна зміна механізму фінансування виконання функцій дозволила посилити організаційно-функціональні спроможності територіальних громад. По-друге, тенденція щодо зміни пріоритетів фінансування інститутів публічної влади в умовах війни у напрямках зосередження фінансування на потребах оборони, безпеки і соціальних програм.

Також виявлено низку проблем. По-перше, низька прозорість фінансових процесів, через це ускладнено державний і громадський контроль за витратами бюджетних коштів, що створює труднощі для суспільства, громадських організацій і міжнародних партнерів у відстеженні реального стану бюджетних видатків та результативності публічних витрат. А для інститутів публічної влади ускладнює процес виконання їх функцій, так як створює корупційні ризики і втрату коштів.

По-друге, розбалансованість між бюджетними видатками та доходами фінансових ресурсів, тобто дефіцит або профіцит місцевих, у т.ч. регіональних бюджетів. Дефіцит бюджетних коштів (перевищення видатків над доходами) призводить до того, що інститути публічного управління не можуть повноцінно виконувати свої функції або змушені скорочувати програми, важливі для суспільства. Натомість, профіцит фінансових ресурсів (перевищення доходів над видатками) взагалі розглядається як неможливе явище під час війни і може бути показником поганого планування або неналежного управління бюджетними ресурсами.

По-третє, недостатній розвиток інструментів і практики залучення альтернативних джерел фінансування, який частково є наслідком споживчої філософії органів державної влади, який достався нам у спадок від радянської адміністративно-командної системи і є проявом інертності посадових осіб щодо прояву будь-яких ініціатив, а частково недостатність належних професійних компетентностей сучасних посадових осіб

5. Проведено аналіз стан фінансового забезпечення Дніпропетровської обласної військової адміністрації. Дніпропетровська область займає 5,3%

території, кількість населення області на початок 2022 р. склала 3 174,2 тис. осіб. Дніпропетровська область є самодостатнім потужним регіоном із розвиненим промисловим і сільськогосподарським виробництвами, науковим і культурним потенціалом. Проте, з початком повномасштабної війни динаміка доходів обласного бюджету починаючи з 2022 р. продемонструвала різке падіння. Так, загальний обсяг доходів обласного бюджету Дніпропетровської області у 2022 р. в порівнянні із 2021 р. склав 65,26%, тобто зменшився на 34,74%. В структурі доходів також відбулися зміни, зросла частка податкових надходжень (з 52,84% у 2021 р до 71,69% у 2022 р.) [45], але в абсолютному виразі ні у 2022, ні в 2023 роках рівня 2021 р. не було досягнуто. Ще більш різкою відмінністю стала частка офіційних трансфертів (дотації і субвенції місцевим бюджетам з Державного бюджету) у структурі доходів. У 2023 році вона досягла лише 33,9% від рівня 2022 р. Тобто через необхідність фінансувати потреби оборони, з державного бюджету на підтримку місцевих бюджетів було спрямовано мінімальний обсяг коштів у вигляді міжбюджетних трансфертів для місцевого самоврядування. У 2023 р і за 9 місяців 2024 р. тенденція до зменшення наповнення бюджету у абсолютному виразі загалом збереглась. За обсягами видатків у 2022 р. теж відбулось суттєве зниження, натомість у 2023 р. маємо суттєве збільшення загальної суми видатків.

Аналіз рівня збалансованості обласного бюджету Дніпропетровської області за період 2019- 9 місяців 2024 рр. виявив наявність розбалансованості бюджету у кожному з років періоду аналізу з домінуванням профіциту бюджету (доходи перевищують видатки). Лише у 2023 рр. через різке збільшення витрат на оборону, соціальний захист і відновлення інфраструктури значно перевищує темпи зростання доходів, створився дефіцит бюджету (видатки перевищили доходи).

6. Проведено узагальнення стану фінансового забезпечення Дніпропетровської обласної військової адміністрації на прикладі Управління взаємодії з правоохоронними органами та оборонної роботи за використання SWOT-аналізу. Виявлено, що у відповідь на виклики війни керівництво ОВА

запустило процес сприяння формуванню в Україні нових, спеціальних інститутів влади та адміністративних механізмів, так було створено Управління взаємодії з правоохоронними органами та оборонної роботи Дніпропетровської ОДА (далі – Управління), основними завданнями Управління стало вирішення питань забезпечення: «законності, правопорядку, прав і свобод громадян; оборонної роботи, мобілізаційної підготовки і мобілізації». Управління є стратегічно важливим елементом системи безпеки та оборони України.

На підставі SWOT-аналізу стану фінансового забезпечення Дніпропетровської обласної військової адміністрації на прикладі Управління взаємодії з правоохоронними органами та оборонної роботи сформульовано рекомендації щодо посилення позицій системи фінансового забезпечення інститутів публічної влади: по-перше, для збільшення надходжень до бюджету доцільним є стимулювання підприємницької активності у громадах, це сприятиме посиленню податкової бази також доцільним є активізація залучення альтернативних фінансових інструментів для наповнення бюджету, у тому числі забезпечити реалізацію міжнародної фінансової співпраці та сучасних методів планування, яким є фінансовий інжиніринг. По-друге, для зменшення загальної кількості видатків рекомендуємо переглянути статті видатків на предмет мінімізації неефективних функцій Управління та забезпечення економії з міркувань фінансування за ознакою пріоритетності витрат на оборону і безпеку та програми соціального захисту. По-третє, рекомендуємо переглянути інструменти бюджетного планування на користь застосування моделі гнучкого планування і розглянути можливості впровадження поточної діагностики стану збалансованості бюджету.

7. Сформульовано пропозиції щодо розвитку планування фінансового забезпечення інститутів публічної влади за застосування концепції фінансового інжинірингу. Зокрема доведено, для оптимізації використання фінансових ресурсів та забезпечення стійкості фінансової системи, особливо в умовах війни високу значущість має середньострокове бюджетного планування, яке може бути реалізовано через фінансовий інжиніринг. Фінансовий інжиніринг у сфері

публічних фінансів - це процес розробки, впровадження та адаптації фінансових інструментів, методів і стратегій, спрямованих на оптимізацію управління державними та місцевими фінансовими ресурсами для забезпечення ефективного функціонування органів публічної влади. Фінансовий інжиніринг охоплює можливості залучення інноваційних фінансових інструментів та пропонує механізми для зниження ризиків, пов'язаних із невизначеністю середньострокового планування. Нами згруповані ключові ознаки фінансового інжинірингу та розроблені напрями його застосування в умовах війни і в мирний час для посилення бюджетного планування фінансового забезпечення інститутів публічної влади та подані як концептуальне бачення запровадження фінансового інжинірингу у бюджетному плануванні Управління.

8. Розроблено пропозиції щодо збалансування фінансового забезпечення інститутів публічного управління на рівні розпорядників бюджетних коштів. Зокрема для підвищення ефективності фінансового забезпечення інститутів публічного управління на рівні розпорядників бюджетних коштів та забезпечення збалансованості місцевих бюджетів пропонуємо до застосування Чек-лист як інструмент оперативної діагностики збалансованості бюджету розпорядника бюджетних коштів на прикладі обласного бюджету Дніпропетровської області за 8 місяців 2024 р. Нами розроблена форма такого чек-листа, яка дозволяє в оперативному режимі порівняти сприятливі/бажані тенденції доходної і видаткової частин бюджету з тенденціями у обох частин бюджету, що фактично складись за звітний період. Виявлені і інтерпретовані відхилення будуть висвітлювати проблему та дозволять завчасно вижити заходів.

9. Розроблено і запропоновано модель гнучкого бюджетування для посилення ефективності функціонування Управління взаємодії з правоохоронними органами та оборонної роботи в умовах війни, в якій узагальнено процес посилення ефективності функціонування одного з розпорядників бюджетних коштів ОВА за рахунок активізації взаємовідносин щодо фінансового забезпечення Управління із Урядові інститути міжнародного

співробітництва, підрозділами ОВА з міжнародного співробітництва а також формування прямих відносин із Міжнародними і національними благодійними організаціями, фінансовими установами, фізичними і юридичними особами. Модель вирізняється своєю адаптивністю, вона передбачає можливість оперативного коригування бюджетних показників залежно від фактичних змін у доходах і видатках, що забезпечує швидку реакцію на непередбачені обставини. Для більшої передбачуваності ми пропонуємо застосовувати прогнозування та сценарний підхід. При цьому рекомендуємо розробляти декілька сценаріїв (оптимістичного, песимістичного, базового) і забезпечити готовність до реалізації усіх сценаріїв розвитку подій, особливо песимістичного. Для його реалізації пропонуємо створити резервний фінансово-матеріальний фонд. Також важливим є диверсифікація (урізноманітнення) джерел фінансування, яка передбачає активізацію міжнародної співпраці для посилення ефективності функціонування ОВА в умовах війни, пошуку і залучення альтернативних джерел фінансування таких як гранти, кредити, міжнародна допомога, емісія муніципальних облігацій чи співфінансування проектів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Гнидюк І. В., Складанюк М. С. Проблеми та перспективи розвитку фінансів публічного сектору в умовах євроінтеграції. Економіка та суспільство. 2023. Випуск 49. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2023-49-25>
2. Андрущенко В. Л. Західна фінансова думка про природу державних фінансів. Фінанси України. 1996. № 9. С. 21–25.
3. Гончаренко М. В. Теоретичні підходи до визначення сутності та функцій публічних фінансів. Теорія та історія державного управління. 2020. № 1 (57). С. 37-43. Doi: 10.34213/ap.20.01.04.
4. Public Finance in Democratic Process // The University of North Carolina Press, liberty fund Indianapolis. 1967. volume 4. 328 p. URL: https://oll-resources.s3.us-east-2.amazonaws.com/oll3/store/titles/1073/0102.04_LFeBk.pdf.
5. Public Finance and Public Choice: Two Contrasting Visions of the State. 2001. 265 p. URL: https://books.google.com.ua/books?id=jEnjN7dKrzC&pg=PR5&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false
6. Musgrave Richard A. Musgrave, Peggy B. Public finance in theory and practice. Fifth Edition. McGRAW-HILL BOOK COMPANY. 1989. 650 p. URL: <https://shorturl.at/bDJhY>
7. Управління місцевими фінансами: навчальний посібник І. Л. Сазонець, Т. В. Гринько, Г. Ю. Придатко. Київ: ЦНЛ, 2006. 264 с. URL: <https://studfile.net/preview/5705101/>
8. Wicksell Knut, Finanztheoretische Untersuchungen nebst Darstellung und Kritik des Steuerwesens Schwedens, Jena: Fischer. 1896
9. Фінанси: Навчальний посібник в 2-х частинах/ [Баранова В.Г., Волохова І.С., Хомутенко В.П. та ін.] за заг. ред. Баранової В.Г. Одеса: Атлант, 2015. ч.1. 344 с. URL: <https://shorturl.at/K8vS3>.
10. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>.

11. Про внесення змін до Закону України «Про загальнообов’язкове державне соціальне страхування» та Закону України «Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування»: закон України від 21.09.2022 № 2620-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2620-20#n2>.

12. Keynes John Maynard, The General Theory of Employment, Interest, and Money. 1936. 190 p. URL: https://www.files.ethz.ch/isn/125515/1366_keynestheoryofemployment.pdf

13. Нечай А. А. Проблеми правового регулювання публічних фінансів та публічних видатків : монографія. Чернівці: Рута, 2004. 324 с.

14. Крушельницька Т. Фінансова самодостатність територіальних громад в умовах децентралізації: аналіз та нові виклики. Аспекти публічного управління. 2020. Вип. 8(1). С. 6–17. DOI: <https://doi.org/10.15421/152001>.

15. Бобровська О.Ю. Інноваційно орієнтоване управління економічним зростанням регіонів. Інвестиції: практика та досвід. 2022. Вип. 9-10. С. 5-10. DOI: <https://doi.org/10.32702/2306-6814.2022.9-10.5>.

16. Лопушинський І.П., Григор’єва Л.М. Бюджетно-фінансова децентралізація в контексті реформування місцевого самоврядування в Україні. Наукові перспективи. 2022. № 1(19). С. 149–158. DOI: [https://doi.org/10.52058/2708-7530-2022-1\(19\)-148-158](https://doi.org/10.52058/2708-7530-2022-1(19)-148-158)

17. Мунько А. Сучасні фінансові інструменти розвитку громад: відхід від бюджетного патерналізму. Науковий вісник Вінницької академії безперервної освіти. Серія «Екологія. Публічне управління та адміністрування». 2023. Вип. 3. С. 129-134. DOI: <https://doi.org/10.32782/2786-5681-2023-3.17>.

18. Чорновол А.О., Неміш Ю.В., Білявська О.Б. Інституційне забезпечення публічних фінансів. Економіка та інноваційний розвиток національного господарства. 2021. № 5-6(88). С. 1-12. URL: <http://188.190.43.194:7980/jspui/bitstream/123456789/10237/1/%D0%86%D0%9A-5-6-21-5-12.pdf>

19. Про затвердження Положення про Міністерство фінансів України: постанова Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 375. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/375-2014-%D0%BF#Text>
20. Про затвердження Положення про Державну казначейську службу України: постанова Кабінету міністрів України від 15 квітня 2015 року №21. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/215-2015-%D0%BF#Text>
21. Положення про Національну комісію з цінних паперів та фондового ринку: Указ Президента № 1063/2011 від 23.11.2011 URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1063/2011/>
22. Опис Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку. 2024. URL: <https://www.nssmc.gov.ua/about-us/about-us/>
23. Портна О. В. Інституційне забезпечення функціонування сукупного фінансового потенціалу України. Проблеми економіки № 2, 2015. С. 100-104. URL: https://www.problecon.com/export_pdf/problems-of-economy-2015-2_0-pages-100_104.pdf.
24. Європейська хартія місцевого самоврядування. Рада Європи; Хартія, Міжнародний документ від 15 жовтня 1985 року Документ 994_036. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
25. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони №984_011 від 27.06.2014. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text
26. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. Київ: Україна, 1996. 119 с.
27. Nort D. Institutions, Institutional Change and Economic Performance Cambridge University Press. Дата онлайн публікації: Червень 2012 року. Рік друкованого видання: 1990 рік. 190 р. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511808678>.
28. Крушельницька Т. А. Управління податковою системою України в умовах міжнародної економічної інтеграції: монографія. Донецьк: Юго-Восток, 2012. 412 с.

29. Дедушек Г. І. Фінансовий механізм як складова державного регулювання національної економіки. Харківський національний університет імені В.Н. Казаріна. 2009. 3 с. URL: <https://ekhnuir.karazin.ua/server/api/core/bitstreams/30db97c4-8683-4370-a18b-a3ae53d6339c/content>.
30. Формування фінансового механізму сталого розвитку України : моногр. / за ред. д-ра екон. наук, проф. О. П. Кириленко та д-ра екон. наук, доц. О. І. Тулай. Тернопіль: ТНЕУ, 2017. 414 с.
31. Кругляк В. Інституційні засади розвитку державних фінансів. 2020. С. 19-23. URL: <https://knute.edu.ua/file/MjkwMjQ=/f7fece17855b37053354c7f286efe6c6.pdf#page=19>
32. Бюджетний кодекс України: Кодекс України від 8 липня 2010 р. №2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#n2033>
33. Інформація щодо розпорядників бюджетних коштів та одержувачів бюджетних коштів (крім інформації з обмеженим доступом) станом на 02.12.2024. Єдиний реєстр розпорядників та одержувачів бюджетних коштів. URL: <https://www.treasury.gov.ua/unifie-register-search>
34. Порядок казначейського обслуговування державного бюджету за витратами: Наказ Міністерства фінансів України від 24.12.2012 № 1407. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0130-13#Text>
35. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо забезпечення підтримки обороноздатності держави та розвитку оборонно-промислового комплексу України: закон України № 3381-IX від 20.09.2023. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/42765>.
36. Погріщук Галина, Головай Надія, Сучасні проблеми та перспективи розвитку державного фінансового контролю в Україні. *Економіка та суспільство* 2022. № 46. <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2022-46-61> DOI: <https://orcid.org/0000-0001-6410-0594>.
37. Крушельницька Т.А., Горенич М.С. Проблеми фінансового забезпечення інститутів публічної влади регіонального рівня в умовах війни: матеріали III Міжнародної науково-практичної інтернет-конференції, м. Дніпро

«Актуальні проблеми економіки, управління та маркетингу в аграрному бізнесі», 03-04 жовтня 2024 р. Дніпро, ДДАЕУ, 2024. С. 211-213.

38. Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2022-2025 роки та плану заходів з її реалізації: розпорядження КМУ від 29 грудня 2021 р. № 1805-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1805-2021-%D1%80#Text>.

39. Про добровільне об'єднання територіальних громад: закон України від 05.02.2015 № 157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>

40. Реформа децентралізації. Урядовий портал – веб-сайт. URL: <https://www.kmu.gov.ua/reformi/efektivne-vryaduvannya/reformadecentralizaciyi>.

41. Стешенко Т.В., Зозуля А.С. Місцеве самоврядування та реформа децентралізації під час воєнного стану. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 3. С. 104-107. DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2024-3/22>. URL: http://www.lsej.org.ua/3_2024/24.pdf

42. Місцеві бюджети України: статистичні дані. URL: <https://openbudget.gov.ua/?month=8&year=2023&budgetType=LOCAL>.

43. Кужда Тетяна, Луциків Іванна, Галушак Ольга, Дослідження стану виконання місцевих бюджетів України в період воєнного часу. *Галицький економічний вісник*. *Galician economic journal*, 2024. № 1 (86). DOI: https://doi.org/10.33108/galicianvisnyk_tntu2024.

44. Аналіз місцевих бюджетів за січень-квітень 2024 року. 2024. Децентралізація. URL: <https://decentralization.ua/news/18256>

45. Open budget. 2024. URL: <https://openbudget.gov.ua/spending-agencies/graphic>

46. Погрішук Галина, Головай Надія, Сучасні проблеми та перспективи розвитку державного фінансового контролю в Україні. *Економіка та суспільство*. 2022. № 46. <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2022-46-61>

47. Про місцеві державні адміністрації: закон України від 09.04.1999 №586-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>

48. Про утворення військових адміністрацій: Указ Президента України від 24.02.2022 № 68/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2022#Text>.

49. Положення про Управління взаємодії з правоохоронними органами та оборонної роботи Дніпропетровської обласної державної адміністрації: розпорядження голови облдержадміністрації від 14.07.2015 №Р-405/0/3-15. URL: <https://shorturl.at/DD8B1>.

50. Дніпропетровська область: інвестиційний паспорт. Дніпропетровська ОВА. 2023. URL: <https://shorturl.at/rLkHa>

51. Економічний потенціал. Дніпропетровська ОВА. 2023. URL: <https://adm.dp.gov.ua/pro-oblast/dnipropetrovshina/ekonomichnij-potencial>

52. Статистичний звіт про звернення громадян, що надійшли до Дніпропетровської облдержадміністрації у першому півріччі 2024 року, у порівнянні з аналогічним періодом 2023 року. URL: <https://adm.dp.gov.ua/dniprooda/diyalnist/zvernennya-gromadyan-/pidsumki-roboti-zi-zvernenniyami-gromadyan/2024>

53. Про утворення Дніпропетровського регіонального офісу міжнародного співробітництва: Розпорядження голови облдержадміністрації від 12 травня 2023 року № Р-161/0/3-23. URL: <https://adm.dp.gov.ua/storage/app/media/Reg-ofis-mizhnar-spivrobit/Rozporiadzhennia-DODA-161-12-05-2023.pdf>

54. Про регулювання цін на окремі види продовольчих товарів та забезпечення стабільної роботи виробників продовольства в умовах воєнного стану: постанова Кабінету Міністрів України від 19.06.2023 №650. URL: <https://dpss.gov.ua/news/uriadom-prodovzhenno-derzhavne-rehuliuвання-tsin-na-prodovolchi-tovary-v-period-voiennoho-stanu/>

55. Основні завдання і функції. Дніпропетровська ОВА. 2024. URL: <https://adm.dp.gov.ua/dniprooda/pro-oda/departamenti-ta-upravlinnya/upravlinnya-vzayemodiyi-z-pravoohoronnimi-organami-ta-oboronnoyi-roboti/osnovni-zavdannya-i-funkciyi>

56. Стратегія реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки», схваленої розпорядженням КМУ від 8 лютого 2017 р. № 142. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/142-2017-%D1%80#n9>

57. Стратегія реформування системи управління державними фінансами на 2022-2025 роки: розпорядження Кабінету Міністрів України від

29 грудня 2021 р. № 1805-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1805-2021-%D1%80#Text>

58. Хомутенко А.В., Одеський національний економічний університет
Бюджетне планування в Україні: сучасний стан та перспективи вдосконалення.
Вісник ЖДТУ. 2018. № 3 (85). С. 63-69.
<https://journals.indexcopernicus.com/api/file/viewByFileId/394473.pdf>

59. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо
відновлення середньострокового бюджетного планування на місцевому рівні та
приведення окремих його положень у відповідність із законами України: закон
України від 18.09.2024 № 3979-IX. URL:
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3979-20#Text>

60. Oday Tamimi i Ildiko Orba. Financial engineering and its impact on
audit efficiency in the opinion of experts. *Journal of International Studies*. 2022.
15(2), 50-62. doi:10.14254/2071-8330.2022/15-2/4

61. Про проведення функціонального аудиту органів виконавчої влади:
розпорядження КМУ від 16 вересня 2022 року № 824-р URL:
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/824-2022-%D1%80#Text>.

62. Горенич М. Проблеми фінансування інститутів публічної влади і
напрями їх вирішення С. 77-79. матеріали 12-ї Всеукраїнської наук. практ.
конф. «Розвиток форм і методів сучасного менеджменту в умовах глобалізації»:
Дніпро, 8-9.11.2024: тези доповідей. – Дніпро: Поліграфічний відділ ДДАЕУ,
2024. С. 77-79.