

Розділ 3

НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

<http://doi.org/10.26565/1727-6667-2023-1-10>
УДК 336.14

Зубенко Вячеслав Валерійович

аспірант кафедри місцевого самоврядування та розвитку територій
Навчально-наукового інституту публічної служби та управління
Державного університету «Одеська політехніка»,
просп. Шевченка, 1, м. Одеса, 65044, Україна
ORCID ID: <http://orcid.org/0009-0002-8403-3186>
e-mail: zubenko_asp@ukr.net

БЮДЖЕТНІ ІНСТРУМЕНТИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ПРОЦЕСАМИ ВІДБУДОВИ ТА ВІДНОВЛЕННЯ В ГРОМАДАХ УКРАЇНИ

Анотація. У статті уточнено сутність та систематизовано принципи процесів відбудови та відновлення в громадах, обґрунтовано роль бюджетних інструментів у публічному управлінні цими процесами на місцевому рівні в Україні в умовах війни та з врахуванням перспектив повоєнного відновлення.

Розглянуто основні принципи відбудови та відновлення в Україні, серед яких негайний початок та поступове нарощування процесу, підвищення добробуту на основі принципів справедливості, інтеграція в Європейський Союз, орієнтація на процес кращої відбудови для майбутнього, стимулювання приватних інвестицій, спрямованість на реформи, прозорість, підзвітність і верховенство права, демократична участь та залучення багатьох зацікавлених сторін, гендерна рівність та сталий розвиток тощо.

До основних сфер відбудови та відновлення в громадах України віднесено як економічні, так і соціальні сфери, серед яких відбудова інфраструктури, житлового фонду, безпека та розмінування, соціальна підтримка, підтримка місцевих підприємств, створення нових робочих місць, стимулювання економічного розвитку тощо.

Досліджено роль бюджету у процесах відбудови та відновлення в громадах не тільки як джерела фінансування, а також з врахуванням його управлінського потенціалу. Поряд з інструментами прямого фінансування проектів відбудови за рахунок бюджетних коштів (місцеві бюджети, резервний фонд, субвенції, фонди відновлення, допомога міжнародних партнерів), підкреслено важливість управлінського та організаційного потенціалу бюджету. Доведено, що важливим інструментом публічного управління процесами відбудови

© Зубенко В. В., 2023



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

та відновлення є програмно-цільовий бюджет, оскільки він забезпечує стратегічне планування, цільове фінансування, пріоритетність заходів, визначення результатів, ефективність витрат, моніторинг та оцінку, прозорість та відкритість, залучення громадськості.

Зважаючи на значний потенціал бюджету у якості інструменту управління, напрямоком подальших досліджень визначено теоретичне обґрунтування сутності, структури, цілей і завдань комплексного фінансово-бюджетного механізму публічного управління процесами відбудови та відновлення в громадах.

Ключові слова: відбудова, відновлення, публічне управління, бюджет, бюджетні інструменти, бюджетне фінансування, цільові фонди, субвенції, програмно-цільовий бюджет, сталий розвиток.

Як цитувати: Зубенко В. В. Бюджетні інструменти публічного управління процесами відбудови та відновлення в громадах України. *Теорія та практика державного управління*. 2023. Вип. 2 (77). С. 173–187. <http://doi.org/10.26565/1727-6667-2023-2-10>

Вступ. За спільними оцінками Світового банку, Уряду України, Європейської комісії та Організації Об'єднаних Націй, за рік повномасштабної війни Російської Федерації проти України [21], прямих збиток, завданий вітчизняному житловому сектору, транспорту, енергетиці, торгівлі і промисловості, перевищує 135 мільярдів доларів США. Найбільше втрат виявлено в прифронтових областях, зокрема, Донецькій, Харківській, Луганській, Запорізькій, Херсонській і Миколаївській. Також значно постраждали області, які повернулися під контроль уряду, такі як Київська та Чернігівська. Загальний обсяг збитків, викликаних порушенням економічних потоків і функціонування виробничих циклів, а також додаткових витрат, пов'язаних з війною, оцінюється на рівні 290 мільярдів доларів США. У той же час, станом на 24 лютого 2023 року вартість потреб у відновленні і відбудові розрахована у обсязі 411 мільярдів доларів США [21, с.11].

Однак, не дивлячись на великий обсяг втрат, який дедалі збільшується в умовах інтенсивних бойових дій та ракетних обстрілів, у державі наразі відсутній єдиний загальнонаціональний план відновлення України, який би був розроблений владою, мав юридичну силу та використовувався іншими учасниками відновлення як стратегічний документ. За відсутності такого плану, громади стають рушійними силами відбудови. Однак громади стикаються з численними труднощами, такими як неузгоджене законодавство щодо створення планів відновлення, відсутність загальнодержавної «рамки» щодо відновлення, фінансові проблеми та нестача кваліфікованих спеціалістів, особливо в громадах невеликого розміру.

На сьогодні реалізація проектів відбудови забезпечується через різноманітні механізми фінансування з державного та місцевих бюджетів, за сприяння міжнародних організацій, а також коштом громадських організацій та самих жителів [10, с.25]. Результати соціологічного опитування, проведеного у рамках дослідження ініціатив у сфері повоєнного відновлення [8], показали, що основним засобом фінансування процесу відновлення в громаді найчастіше визнають місцеві бюджети (71%). Велике значення надається грантам від міжнародних організацій та проектів, які були вказані як одне з основних джерел

фінансування для більше половини (54%) респондентів-керівників громад. 37% відзначають благодійні фонди і організації, 30% вказують на субвенції з державного бюджету, тоді як інші джерела називають значно рідше, наприклад, Державний фонд регіонального розвитку – тільки 15% [8, с. 31].

Враховуючи те, що громади у першу чергу розраховують на власні бюджетні ресурси, дослідження ролі бюджету у процесах відбудови та відновлення громад не повинно обмежуватися лише сприйняттям його виключно як джерела фінансування, оскільки бюджет – це не тільки фонд фінансових ресурсів, але надзвичайно важливий інструмент управління економічними та суспільними процесами.

Огляд літератури. Питання публічного управління відбудовою та відновленням як економіки країни загалом, так і процесами відбудови на рівні територіальних громад на сьогодні лежать переважно у практичній площині діяльності міжнародної та вітчизняної експертної спільноти, як правило, у співпраці з державними інституціями, які здійснюють управління у сфері відбудови та відновлення. Така взаємодія дає можливість експертам володіти інформацією та розробляти рекомендації для органів влади, що дозволяє їм, у свою чергу, швидко реагувати на виклики війни, і максимально оперативно нейтралізувати або зменшувати прояв наслідків, які можуть спричинити розбалансування критичної інфраструктури та погіршення життя людей. Така діяльність знаходить своє відображення у формі аналітичних звітів, проектів нормативно-правових актів, методичних рекомендацій, алгоритмів дій тощо [3, 8, 21, 24, 26]. У свою чергу, теоретичні та методологічні засади у цій сфері тільки починають розроблятися як у експертному середовищі, так і науковою спільнотою. Як реакція науковців на необхідність теоретичного обґрунтування публічного управління процесами відбудови та відновлення в умовах воєнного часу, з'являються публікації щодо ролі місцевого самоврядування у процесах відбудови та особливостей їх фінансового забезпечення [2, 15, 23], однак наразі вони мають поодинокий характер.

У свою чергу, дослідження ролі бюджету як інструменту управління соціально-економічним розвитком територій мають досить глибоке коріння у вітчизняній науковій думці. Вагомий внесок у теоретичне обґрунтування сутності та функцій публічних фінансів, ролі бюджету у фінансовій системі країни та в процесах розвитку територій зробили такі науковці, як О. Василик, Н. Власюк, М. Мельник, О. Кириленко, В. Кравченко, А. Нечай, О. Сунцова та ін. Державний та місцеві бюджети у якості джерел фінансування та інструменту управління розвитком громад, у т.ч. з врахуванням особливостей перебігу реформи децентралізації, є об'єктом наукових пошуків О. Голинської [4], М. Гончаренко [5,6], О. Демченко [7], А. Дуб [9], І. Лопушинського та Л. Григор'євої [11], Ю. Марушина [12], А. Мунько [14], та ін. Однак, питання управлінського впливу бюджету на процеси відбудови та відновлення в умовах воєнного часу залишається мало дослідженим.

Метою статті є визначення сутності та принципів процесів відбудови та відновлення в громадах та обґрунтування ролі бюджетних інструментів у публічному управлінні цими процесами на місцевому рівні в Україні в умовах війни та з врахуванням перспектив повоєнного відновлення.

Методологія дослідження. Методологія дослідження включає в себе використання різних загальнонаукових та спеціальних методів (підходів). Для ви-

значення алгоритму дослідження та формування структури статті, а також для розкриття ключових понять було застосовано абстрактно-логічний метод. Для ідентифікації основних сфер відбудови та відновлення, визначення переліку бюджетних інструментів використовувався дедуктивний метод. Індуктивний метод застосовувався для виявлення властивостей та основних принципів публічного управління процесами відбудови та відновлення. Для оцінки кількісних характеристик завданих збитків та обсягів окремих бюджетних показників було використано статистичний метод. З використанням системного підходу та методу узагальнення було здійснено формулювання висновків та рекомендацій щодо використання бюджетних інструментів у публічному управлінні процесами відбудови та відновлення в громадах в Україні в умовах війни та з врахуванням перспектив повоєнного відновлення. Інформаційною базою статті стали зарубіжні та вітчизняні експертні аналітичні дослідження, стратегічні та програмні документи у сфері відбудови та відновлення, нормативно-правова база у бюджетній сфері, статистичні дані, які знаходяться у загальному доступі.

Основні результати дослідження. Основні принципи, що керують урядовим Планом відновлення України, включають негайний початок та поступове нарощування процесу, підвищення добробуту на основі принципів справедливості, інтеграцію в Європейський Союз з дотриманням та підтримкою траєкторії вступу, орієнтацію на процес кращої відбудови для майбутнього, стимулювання приватних інвестицій і підприємництва тощо [16]. У Декларації Лугано про відбудову України від липня 2022 року визначено ряд основних принципів відбудови й відновлення, таких як партнерство, спрямованість на реформи, прозорість, підзвітність і верховенство права, демократична участь та залучення багатьох зацікавлених сторін, гендерна рівність та сталий розвиток [25].

Крім цього, експертами [21] запропоновано набір додаткових принципів, що ґрунтуються на міжнародному досвіді відновлення та відбудови після конфліктів і стихійних лих:

1. Ефективне лідерство та координація на рівні уряду України, підтримка партнерів.
2. Забезпечення балансу між терміновими потребами та середньо- та довгостроковими цілями.
3. Використання диференційованих підходів, що надають пріоритетність наслідкам і потребам та сприяють децентралізації.
4. Здійснення стійких заходів та процесу кращої відбудови для забезпечення стабільності у майбутньому.
5. Ухвалення довгострокових рішень стосовно повернення біженців та інтеграції переміщених осіб, з приділенням пріоритету їхнім потребам у житлі, доступі до базових послуг, соціальному захисті та засобах для існування.
6. Постійний збір даних для забезпечення актуальності інформації [21, с.151-152].

Розуміння сутності процесів відбудови та відновлення в громадах України в умовах російсько-української війни дуже часто обмежується лише суто «фізичною» відбудовою об'єктів, які постраждали внаслідок бойових дій та окупації.

Однак, без відновлення економіки та функціонування соціальних послуг неможливе повернення людей у громади, а виключно інфраструктурна відбудова несе значні ризики втрат населення через міграцію [8, с.8]. З огляду на це, перезапуск економіки, створення робочих місць та відновлення соціальної інфраструктури стають ключовими завданнями процесу відновлення.

Враховуючи цей підхід, до основних сфер відбудови та відновлення в громадах України можна віднести як економічні, так і соціальні, зокрема:

- відбудова інфраструктури – реконструкція та відновлення основних інфраструктурних об'єктів, таких як дороги, мости, школи, лікарні, водопостачання та каналізація;
- відновлення житлового фонду, у т.ч. надання допомоги людям, які втратили свої домівки внаслідок повномасштабної війни, шляхом забезпечення їх житлом;
- економічне відновлення – заходи для підтримки місцевих підприємств, створення нових робочих місць та стимулювання економічного розвитку;
- безпека та розмінування – здійснення заходів для забезпечення безпеки на територіях, засмічених мінами або іншими вибуховими пристроями;
- інновації та технології – впровадження інновацій та сучасних технологій для поліпшення процесів відновлення та забезпечення сталого розвитку;
- соціальна підтримка - розробка та реалізація програм соціальної підтримки, включаючи медичну допомогу, психологічну підтримку та інші соціальні послуги;
- політичні та адміністративні аспекти - підтримка та відновлення роботи органів місцевого самоврядування та військових адміністрацій на постраждалих територіях;
- громадська участь та розвиток - залучення громадян до процесів відбудови, створення умов для розвитку місцевого громадянського суспільства;
- міжнародна співпраця - співпраця з міжнародними партнерами, організаціями та фондами для отримання допомоги та фінансової підтримки;

Ці напрямки взаємодіють і взаємопов'язані, створюючи комплексний підхід до відновлення та розвитку громад в Україні.

З огляду на виклики воєнного часу, очевидно, що процеси відбудови та відновлення громад вимагають ефективного та відповідального публічного управління, яке повинно базуватися на низці ключових принципів, які сприятимуть успішній відбудові та відновлення в громадах, а саме;

- сталість та довгострокові перспективи – розробка довгострокових стратегій та планів, спрямованих на стале соціальне та економічне відновлення громад;
- координація та інтеграція – забезпечення ефективної взаємодії між різними галузями влади, громадами, міжнародними партнерами та іншими зацікавленими сторонами для спільної роботи над стратегіями відновлення;
- співпраця та партнерство – залучення громадських організацій, приватного сектору, академічних установ та інших суб'єктів для спільної реалізації проектів відновлення та обміну ресурсами та експертною інформацією;

- ефективне фінансове управління – раціональний розподіл та використання бюджетних ресурсів, а також встановлення механізмів фінансового контролю та звітності;
- децентралізація та місцеве самоврядування – заохочення місцевого самоврядування та делегування повноважень на місцевий рівень для ефективного відновлення та прийняття рішень, враховуючи особливості кожної громади;
- гнучкість та адаптивність – здатність швидко реагувати на зміни у внутрішньому та зовнішньому середовищі, адаптовувати стратегії та плани відновлення відповідно до нових обставин;
- транспарентність та відкритість – забезпечення прозорості управлінських рішень, фінансових операцій та всіх аспектів відновлення. Це допомагає збільшити довіру громадськості до влади та зменшити можливість корупції;
- участь громадян – забезпечення широкої участі громадян у процесах планування, відбудови та відновлення. Це включає в себе залучення громад до прийняття рішень, висловлення їхніх потреб та врахування їхньої думки у всіх етапах проекту;
- інновації та використання технологій - впровадження інноваційних підходів та використання сучасних технологій для полегшення процесів відновлення та покращення ефективності управління.

Врахування зазначених принципів у практичній діяльності органів місцевого самоврядування може сприяти ефективному впровадженню процесів відбудови та відновлення в громадах. Однак, варто мати на увазі, що реалізація задекларованих принципів на практиці потребує формування комплексу інструментів та засобів публічного управління для ефективного впровадження стратегій та проектів відбудови та відновлення. Розглянемо деякі ключові інструменти публічного управління у цьому контексті:

1. Стратегічне планування – розробка стратегічних планів, які визначають основні цілі відновлення, пріоритетні завдання та дії для досягнення успіху.
2. Координація та співпраця - забезпечення ефективної взаємодії між різними галузями влади, громадами, міжнародними організаціями, громадськістю та іншими зацікавленими сторонами для забезпечення єдиної стратегії та взаємодії.
3. Моніторинг та оцінка - впровадження систем моніторингу та оцінки результатів для визначення ефективності витрат, визначення досягнутого прогресу та коригування стратегій на основі отриманих даних.
4. Фінансове управління – раціональний розподіл бюджетних ресурсів, контроль над витратами та ефективне використання фінансів для досягнення цілей відновлення.
5. Інфраструктурні та економічні реформи - здійснення необхідних реформ для поліпшення інвестиційного клімату, створення сприятливих умов для розвитку підприємництва та покращення інфраструктури.
6. Децентралізація - передача повноважень та ресурсів на місцевий рівень для забезпечення більш ефективного та адаптованого відновлення на місцевому рівні.

7. Комунікаційні стратегії – розвиток ефективних комунікаційних стратегій для інформування громадськості, залучення громад та забезпечення прозорості процесів відновлення.

8. Розробка відповідної нормативно-правової бази - впровадження необхідних правових змін та нормативних актів для полегшення відновлення та розвитку.

Ефективне поєднання цих інструментів дозволяє органам управління досягти кращих результатів у процесі відбудови та відновлення, однак набір інструментів може варіюватися в залежності від конкретного контексту та потреб на певній території.

У процесі реалізації ефективного фінансового управління, бюджетні інструменти та механізми грають ключову роль у сприянні прискоренню процесів відбудови та відновлення в громадах. Їх ефективне використання може сприяти раціональному розподілу ресурсів, забезпеченню фінансової стійкості та досягненню стратегічних цілей. Розглянемо деякі бюджетні інструменти та механізми, які можуть бути використані для прискорення процесів відбудови та відновлення в громадах.

Пряме бюджетне фінансування. Перш за все, бюджет є фондом, з якого виділяються ресурси для фінансування проектів з відновлення інфраструктури, будівництва житла, розмінування, соціальних програм та інших необхідних заходів. Також бюджетні ресурси можуть бути використані для підтримки малих підприємств, аграрних структур та інших економічних ініціатив, спрямованих на відновлення економіки на території громад.

На першому етапі пошуку ресурсів для відбудови, місцеві органи самоврядування повинні спочатку оцінити спроможність свого місцевого бюджету і визначити можливості фінансування відбудови через здійснення капітальних видатків з бюджету розвитку, призначення якого - фінансування програм соціально-економічного розвитку території, пов'язаних із розширеним відтворенням. У свою чергу, капітальні видатки бюджету розвитку включають витрати на соціально-економічний розвиток регіонів, виконання інвестиційних програм та проектів, будівництво, капітальний ремонт, реконструкцію об'єктів соціально-культурної сфери та житлово-комунального господарства і т.д. [1].

Органи місцевого самоврядування формують бюджет розвитку на рівні не менше 10% від обсягу доходів загального фонду. Проте, важливо відзначити, що загальні надходження до бюджету розвитку, включаючи місцеві запозичення, дивіденди, нараховані на акції, плата за місцеві гарантії, кошти від відчуження майна і т.д., не мають стабільного характеру. Єдиним реальним джерелом наповнення бюджету розвитку можуть бути кошти, передані із загального фонду місцевого бюджету за умов наявних можливостей. Тому проведення системної роботи щодо пошуку додаткових джерел доходів, максимально ефективного використання потенціалу місцевих податків та зборів, таких як податок на нерухомість, земельний податок, єдиний податок, а також підвищення ефективності управління земельними ресурсами та муніципальною власністю є передумовою підвищення фінансової спроможності місцевих бюджетів. Як ре-

зультат, збільшиться вірогідність кращого фінансового забезпечення проектів відбудови та відновлення в громадах.

Створення резервних фондів місцевих бюджетів. Місцева влада може прийняти рішення про формування спеціальних бюджетних або позабюджетних фондів чи резервів, які можна використовувати для невідкладних ситуацій або несподіваних витрат, пов'язаних з процесами відбудови. Зокрема, місцева рада може прийняти рішення про створення резервного фонду, обсяг якого в умовах воєнного стану може перевищувати 1% від обсягу видатків загального фонду. Ці кошти призначені для фінансування непередбачуваних видатків, що не мають постійного характеру і не могли бути передбачені під час складання проекту бюджету [1]. Так, у 2022 році для оперативного фінансування відновлення було прийнято рішення про фінансування через резервний фонд державного бюджету [17], яке було обумовлене необхідністю швидкого фінансування відновлення об'єктів у різних деокупованих регіонах.

Залучення коштів з державних цільових фондів. Один з основних інструментів державної підтримки проектів відбудови в громадах - це Фонд ліквідації наслідків збройної агресії (далі - Фонд). У 2023 році його фінансовою основою були кошти від конфіскації російських активів (26 млрд грн) та 50% прибутку НБУ (36 млрд грн) [10, с.26]. Фонд використовується для реалізації різноманітних проектів в громадах, зокрема будівництва громадських будинків та споруд, інфраструктурних об'єктів, житла для ВПО, розроблення ПКД, заходів із захисту об'єктів критичної інфраструктури, закупівлі транспорту для освітніх та медичних закладів, компенсації за знищений/пошкоджений житловий та громадський об'єкт. У червні 2023 року з Фонду було виділено субвенцію на реалізацію проектів, спрямованих на ліквідацію наслідків збройної агресії, у сумі 11,4 млрд грн. [18].

Субвенції з державного бюджету. У Державному бюджеті на 2024 рік передбачена низка субвенцій місцевим бюджетам на відбудову та відновлення, зокрема:

- на реалізацію проектів у рамках Програми з відновлення України - 4499 млн грн;
- на відновлення об'єктів критичної інфраструктури в рамках спільного з Міжнародним банком реконструкції та розвитку проекту "Проект розвитку міської інфраструктури - 2" - 520 млн грн;
- на реалізацію проектів у рамках Надзвичайної кредитної програми для відновлення України - 2347 млн грн [19].

Програми міжнародної допомоги, гранти та субсидії. Органи місцевого самоврядування можуть отримувати підтримку від міжнародних організацій для відновлення своїх територій. До числа міжнародних донорів для проектів відбудови громад належать Міжнародна організація міграції, Управління Верховного комісара ООН у справах біженців, Global Empowerment Mission, Програма розвитку ООН та інші. Наприклад, у рамках Проекту Світового банку "PEACE in Ukraine" Міністерство фінансів України залучило грантів та позик на загальну суму \$19,5 млрд та €1,44 млрд євро, із яких \$17,97 млрд - гранти. Найбільшим

донором безповоротної бюджетної допомоги були і залишаються США, які за 9 місяців 2023 року надали \$8,5 млрд грантових коштів. Від початку повномасштабної війни сума отриманих грантових коштів від Сполучених Штатів становить \$20,4 млрд [13].

Поряд з інструментами прямого фінансування проектів відбудови з державного та місцевих бюджетів, у т.ч. за рахунок допомоги міжнародних партнерів, слід підкреслити важливість управлінського та організаційного потенціалу бюджету. Бюджетна реформа та реформа децентралізації, які розпочалися у 2014 році, дали свої результати у вигляді передачі бюджетних повноважень та ресурсів на місцевий рівень для забезпечення більшої самостійності та адаптованості до місцевих потреб, підвищення ефективності використання ресурсів та покращення фінансового контролю, впровадження дієвих механізмів прозорості та публічності бюджетного процесу.

Зокрема, програмно-цільовий метод формування бюджету, який вже багато років застосовується в Україні, може впливати на процеси відбудови та відновлення в громадах через ряд механізмів та особливостей, які сприяють ефективному використанню фінансових ресурсів та досягненню стратегічних цілей. Зокрема, програмно-цільовий бюджет забезпечує:

1. Пріоритетність заходів. Відзначення пріоритетних заходів відновлення та розвитку у бюджетному процесі допомагає зосереджувати ресурси на найважливіших завданнях. Програмно-цільовий бюджет дозволяє виділити фінансові ресурси для конкретних пріоритетних напрямків відновлення, таких як реконструкція інфраструктури, соціальна підтримка чи економічний розвиток.

2. Цільове фінансування. Програмно-цільовий бюджет дозволяє пов'язати обсяги фінансових ресурсів для конкретних програм та проектів відновлення із рівнем досягнення визначених цілей шляхом застосування показників результативності бюджетних програм.

3. Визначення результатів. Програмно-цільовий бюджет встановлює конкретні цілі та результати, досягнення яких визначається як успішне використання бюджетних ресурсів.

4. Ефективність витрат. Деталізація видатків дозволяє забезпечити ефективне та економічне використання бюджетних ресурсів для досягнення поставлених цілей. Програмно-цільовий бюджет дозволяє деталізувати витрати та визначити їх відповідність досягненню конкретних результатів, що сприяє ефективному використанню ресурсів.

5. Моніторинг та оцінка. Програмно-цільовий бюджет включає систему моніторингу та оцінки, яка допомагає визначати поточну та кінцеву ефективність використання бюджетних коштів та вносити необхідні корективи.

6. Прозорість та відкритість. Цільовий характер бюджету забезпечує прозорість витрат та визначення призначення кожного виділеного ресурсу, що робить бюджетний процес більш відкритим для громадськості.

7. Громадська участь. Залучення громадськості до процесу розробки та моніторингу програмно-цільового бюджету може підвищити прозорість та врахувати реальні потреби громади.

8. Стратегічне планування. Програмно-цільовий бюджет сприяє встановленню зв'язку фінансових ресурсів із стратегічними планами відновлення та розвитку громади.

9. Адаптація до змін. Гнучкість програмно-цільового бюджету дозволяє громадам адаптувати фінансові ресурси до змін у внутрішньому та зовнішньому середовищі. Застосування програмно-цільового бюджету дозволяє адаптувати фінансові ресурси до конкретних потреб і особливостей кожної громади.

10. Інтеграція з іншими інструментами. Програмно-цільовий бюджет може інтегруватися з іншими інструментами публічного управління для комплексного та збалансованого підходу до відновлення та розвитку.

Ці переваги у сукупності роблять програмно-цільовий бюджет потужним інструментом для забезпечення ефективного відновлення та розвитку громад в умовах воєнного та повоєнного періодів.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших досліджень.

Розглянуто основні принципи відбудови та відновлення в Україні, серед яких негайний початок та поступове нарощування процесу, підвищення добробуту на основі принципів справедливості, інтеграція в Європейський Союз з дотриманням та підтримкою траєкторії вступу, орієнтація на процес кращої відбудови для майбутнього, стимулювання приватних інвестицій, спрямованість на реформи, прозорість, підзвітність і верховенство права, демократична участь та залучення багатьох зацікавлених сторін, гендерна рівність та сталий розвиток, забезпечення балансу між терміновими потребами та середньо- та довгостроковими цілями, використання диференційованих підходів, що надають пріоритетність наслідкам і потребам та сприяють децентралізації тощо.

До основних сфер відбудови та відновлення в громадах України віднесено як економічні, так і соціальні сфери, зокрема відбудова інфраструктури, житлового фонду, безпека та розмінування, соціальна підтримка, підтримка місцевих підприємств, створення нових робочих місць, стимулювання економічного розвитку тощо.

Поряд з інструментами прямого фінансування проектів відбудови з державного та місцевих бюджетів шляхом виділення коштів з місцевого бюджету, резервного фонду, цільових субвенцій з Державного бюджету, фондів відновлення, у т.ч. за рахунок допомоги міжнародних партнерів, підкреслено необхідність використання управлінського та організаційного потенціалу бюджету. Доведено, що програмно-цільовий бюджет є важливим інструментом публічного управління відбудовою та відновленням, оскільки він забезпечує стратегічне планування, цільове фінансування, пріоритетність заходів, визначення результатів, ефективність витрат, моніторинг та оцінку, прозорість та відкритість, залучення громадськості.

Зважаючи на значний потенціал бюджету у якості інструменту управління, напрямком подальших досліджень має стати теоретичне обґрунтування сутності, структури, цілей і завдань комплексного фінансово-бюджетного механізму публічного управління процесами відбудови та відновлення в громадах.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Бюджетний кодекс України від 8.07.2010 р. №2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text> (дата звернення: 10.09.2023).
2. Відбудова для розвитку: зарубіжний досвід та українські перспективи : міжнародна колективна монографія; НАН України, ДУ «Ін-т екон. та прогнозув. НАН України». К., 2023. 571 с. URL: <http://ief.org.ua/wp-content/uploads/2023/08/Reconstruction-for-development.pdf> (дата звернення: 10.09.2023).
3. Відновлення України: фінансові ресурси і інструменти відбудови та розвитку територіальних громад. Українська школа міжнародного інноваційного підприємництва, права і комунікацій, Інституту міжнародних відносин Київського національного університету ім. Шевченка Київ, 2023 URL: <https://www.iir.edu.ua> (дата звернення: 10.09.2023).
4. Голинська О. В. Економічна основа самодостатності місцевого самоврядування в сучасних умовах. *Ефективність державного управління*. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2018. Вип. 3 (56) : у 2 ч. Ч. 1. С 197-207.
5. Гончаренко М.В. Місцеві фінанси як об'єкт публічного управління: сутнісна характеристика та місце у фінансовій системі держави. *Теорія та практика державного управління*. 2021. №2(73). С. 102-109.
6. Гончаренко М.В. Фінансово-бюджетний механізм забезпечення конкурентоспроможності територій. *Державно-управлінські студії*: електронне наукове видання. 2019. №12. URL: http://studio.ipk.edu.ua/wp-content/uploads/2020/06/Honcharenko_DUS-12.pdf (дата звернення: 10.09.2023).
7. Демченко О. Фінансові інструменти розвитку територіальних громад. *Економіка та суспільство*. 2021. №27. URL: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2021-27-6> (дата звернення: 10.09.2023).
8. Дослідження ініціатив у сфері повоєнного відновлення. ICAP "Єднання". Київський міжнародний інститут соціології. Червень 2023. URL: <https://ednannia.ua/189-doslidzhennia/12514-a-study-of-post-war-recovery-initiatives-2> (дата звернення: 10.09.2023).
9. Дуб А.Р. Фінансові механізми державної підтримки соціально-економічного розвитку об'єднаних територіальних громад в умовах децентралізації. *Проблеми економіки*. 2019. № 1 (39). С. 53–58.
10. Зубенко В. Джерела фінансування проектів відбудови та відновлення на місцевому рівні. *Перспективи регіонального та місцевого розвитку*: матер. 2-ї конференції молодих учених (23 листопада 2023 р., м. Львів). Львів: НУ «Львівська політехніка», 2023. С. 25-27.
11. 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.
12. Марущин Ю.В. Інструменти бюджетної підтримки розвитку об'єднаних територіальних громад. *Університетські наукові записки*. 2018. №66. С. 200–210.
13. Мигаль М. Структура фінансування відбудови регіонів України: ключові джерела. 2023. *Інститут аналітики та адвокації*. URL: <https://iaa.org.ua/articles/struktura-finansuvannya-vidbudovy-regioniv-ukrayiny-klyuchovi-dzherela/> (дата звернення: 10.09.2023).
14. 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. <https://journals.academ.vinnica.ua/index.php/eo-pa/article/view/53> (дата звернення: 10.09.2023).

15. Пирога І.С., Пирога М.І. Роль місцевого самоврядування у відбудові в умовах воєнного стану. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*. 2023. Серія ПРА-ВО. Випуск 77: частина 1. С.117-123.
16. План відновлення України. URL: <https://recovery.gov.ua> (дата звернення: 10.11.2023)
17. Про виділення коштів з резервного фонду державного бюджету: Розпорядження КМУ від 10 квітня 2022 р. № 280-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280-2022-%D1%80#Text> (дата звернення: 10.09.2023).
18. Про виділення коштів з фонду ліквідації наслідків збройної агресії: Розпорядження КМУ від 16 червня 2023 р. № 534-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/534-2023-%D1%80#n15> (дата звернення: 10.09.2023).
19. Про Державний бюджет України на 2024 р.: Закон України від 9 листопада 2023 року № 3460-IX URL <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3460-20#Text> (дата звернення: 10.09.23).
20. Про затвердження Порядку використання коштів фонду ліквідації наслідків збройної агресії: Постанова КМУ від 10 лютого 2023 р. № 118 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/118-2023-%D0%BF#n19> (дата звернення: 10.09.23).
21. Україна: швидка оцінка завданої шкоди та потреб відновлення. Лютий 2022 – лютий 2023. Березень 2023, Світовий Банк, Уряд України, Європейський Союз, Організація Об'єднаних Націй. URL: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099062823034041908/pdf/P18017401fe8430010af21016afb4ebc8c4.pdf> (дата звернення: 10.09.2023).
22. Chornovol, A., Voytsekhovska, Y., Sarychev, V., Chysnevych, T., Goncharenko, M. Innovative financial management strategy in the context of amalgamation of territorial communities of Ukraine. *Journal of Eastern European and Central Asian Research*. 2022. №9(6). P. 914–926. URL: <https://ieeca.org/journal/index.php/JEECAR/article/view/975> (дата звернення: 10.09.2023).
23. Cook S. Rebuilding Ukraine after the War. Center for Strategic and International Studies. March 22, 2022. URL: <https://www.csis.org/analysis/rebuilding-ukraine-after-war> (дата звернення: 10.09.2023).
24. Dave Skidmore, David Wessel, and Elijah Asdourian. Financing and governing the recovery, reconstruction, and modernization of Ukraine. Published 3 November 2022. <https://www.brookings.edu/blog/up-front/2022/11/03/financing-and-governing-the-recovery-reconstruction-and-modernization-of-ukraine/> (дата звернення: 10.09.2023).
25. Lugano Declaration, 2022, URL: <https://www.ukrainianworldcongress.org/lugano-declaration-principles/> (дата звернення: 10.09.2023).
26. Ronja Ganster, Jacob Kirkegaard, Thomas Kleine-Brockhoff, and Bruce Stokes. Designing Ukraine's Recovery in the Spirit of the Marshall Plan: Principles, Architecture, Financing, Accountability: Recommendations for Donor Countries. https://www.gmfus.org/sites/default/files/2022-9/Designing%20Ukraine%E2%80%99s%20Recovery%20in%20the%20Spirit%20of%20the%20Marshall%20Plan_0.pdf (дата звернення: 10.09.2023).
27. Torbjorn Becker, Barry Eichengreen, Yuriy Gorodnichenko, Sergei Guriev, Simon Johnson, Tymofiy Mylovanov, Kenneth Rogoff, Beatrice Weder di Mauro. A Blueprint for the Reconstruction of Ukraine. Published 8 April 2022. <https://cepr.org/system/files/2022-06/BlueprintReconstructionUkraine.pdf> (дата звернення: 10.09.2023).

Стаття надійшла до редакції 10.09.2023

Стаття рекомендована до друку 20.10.2023

Vyacheslav Zubenko, post-graduate student
of Local Self-Government and Territorial Development Department,
Educational and Scientific Institute of Public Service and Management
of the National University «Odesa Polytechnic»,
Shevchenko av., 1, Odesa, 65044, Ukraine
ORCID ID: <http://orcid.org/0009-0002-8403-3186>

e-mail: zubenko_asp@ukr.net

BUDGETARY TOOLS OF PUBLIC ADMINISTRATION OF THE RECONSTRUCTION AND RESTORATION PROCESSES IN LOCAL COMMUNITIES OF UKRAINE

Abstract. The article clarifies the essence and systematizes the principles of reconstruction and recovery processes in communities, substantiates the role of budgetary instruments in the public administration of these processes at the local level in Ukraine in war conditions and considering the prospects of post-war recovery.

The main principles of reconstruction and recovery in Ukraine are considered, including the immediate start and gradual escalation of the process, increasing well-being based on the principles of justice, integration into the European Union, orientation to the process of better reconstruction for the future, stimulation of private investments, focus on reforms, transparency, accountability and rule of law, democratic participation and multi-stakeholder engagement, gender equality and sustainable development, etc.

The main spheres of reconstruction and restoration in Ukrainian communities include both economic and social spheres, including reconstruction of infrastructure, housing stock, security and demining, social support, support of local enterprises, creation of new jobs, stimulation of economic development, etc.

The role of the budget in the processes of reconstruction and recovery in communities was studied not only as a source of financing, but also considering its administrative potential. Along with the instruments of direct financing of reconstruction projects from the state and local budgets (local budgets, reserve fund, subventions, recovery funds, assistance of international partners), the importance of the administrative and organizational potential of the budget has been proven. It has been proven that the program-target budget is an important tool for public administration of reconstruction and recovery processes, as it provides strategic planning, targeted financing, prioritization of measures, determination of results, cost effectiveness, monitoring and evaluation, transparency and openness, public involvement.

Considering the significant potential of the budget as an administrative tool, the direction of further research is determined by the theoretical justification of the essence, structure, goals, and objectives of the complex financial and budgetary mechanism of public administration of reconstruction and restoration processes in communities.

Key words: *reconstruction, restoration, public administration, budget, budgetary instruments, budgetary financing, special funds, subventions, program-target budget, sustainability.*

In cites: Zubenko, V. V. (2023). Budgetary Tools of Public Administration of the Reconstruction and Restoration Processes in Local Communities of Ukraine. *Theory and Practice of Public Administration*, 2 (77), 173–187. <http://doi.org/10.26565/1727-6667-2023-2-10> [in Ukrainian].

REFERENCES:

1. Budget Code of Ukraine dated July 8, 2010 No. 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text> (access date: 10 September 2023) [in Ukrainian].
2. Reconstruction for development: foreign experience and Ukrainian perspectives: international collective monograph (2023). National Academy of Sciences of Ukraine, State University of Economics and predicted National Academy of Sciences of Ukraine. Kyiv, 571 URL: <http://ief.org.ua/wp-content/uploads/2023/08/Reconstruction-for-development.pdf> (access date: 10 September 2023) [in Ukrainian].
3. Restoration of Ukraine: financial resources and tools for reconstruction and development of territorial communities (2023). Ukrainian School of International Innovative Entrepreneurship, Law and Communications, Institute of International Relations of Kyiv National University named after Shevchenko. Kyiv. URL: <https://www.iir.edu.ua> (access date: 10 September 2023) [in Ukrainian].
4. Holynska, O. V. (2018). The economic basis of self-sufficiency of local self-government in modern conditions. Efficiency of public administration. Lviv: LRIDU NADU. Issue 3 (56): in Part 2, Part 1, 197-207 [in Ukrainian].
5. Goncharenko, M.V. (2021). Local finance as an object of public administration: essential characteristics and place in the financial system of the state. *Theory and practice of public administration*, 2(73), 102-109 [in Ukrainian].
6. Goncharenko, M.V. (2019). The financial and budgetary mechanism for ensuring the competitiveness of territories. *Public management studies: electronic scientific publication*. No. 12. URL: http://studio.ipk.edu.ua/wp-content/uploads/2020/06/Honcharenko_DUS-12.pdf (access date: 10 September 2023) [in Ukrainian].
7. Demchenko O. (2021). Financial instruments for the development of territorial communities. *Economy and society*, 27. URL: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2021-27-6> (access date: 10 September 2023) [in Ukrainian].
8. Study of initiatives in the field of post-war reconstruction (2023). ISAR «Union». Kyiv International Institute of Sociology. URL: <https://ednannia.ua/189-doslidzhennia/12514-a-study-of-post-war-recovery-initiatives-2> (access date: 10 September 2023) [in Ukrainian].
9. Dub, A.R. (2019). Financial mechanisms of state support for the socio-economic development of united territorial communities in conditions of decentralization, *Problems of the economy*, 1 (39), 53–58 [in Ukrainian].
10. Zubenko, V. (2023). Sources of financing reconstruction and restoration projects at the local level. Perspectives of regional and local development: Mater. 2nd conference of young scientists (November 23, 2023, Lviv). Lviv: NU «Lviv Polytechnic», 25-27 [in Ukrainian].
11. Lopushynskiy, I.P., & Grigoryeva, L.M. (2022). Budgetary and financial decentralization in the context of local self-government reform in Ukraine. *Scientific perspectives*, 1(19), 149–158 [in Ukrainian].
12. Marushchyn, Yu.V. (2018). Budget support tools for the development of united territorial communities. *University scientific notes*. 66. 200–210 [in Ukrainian].
13. Myhal, M. (2023). The structure of financing the reconstruction of the regions of Ukraine: key sources. Institute of Analytics and Advocacy. URL: <https://iaa.org.ua/articles/struktura-finansuvannya-vidbudovy-regioniv-ukrayiny-klyuchovi-dzherela/> (access date: 10 September 2023) [in Ukrainian].
14. Munko, A. (2023). Modern financial instruments of community development: moving away from budgetary paternalism. *Scientific bulletin of the Vinnytsia Academy of Continuing Education*. The series «Ecology. Public management and administration», 3. URL: <https://journals.academ.vinnica.ua/index.php/eco-pa/article/view/53> (access date: 10 September 2023) [in Ukrainian].

15. Piroga, I.S., & Piroga, M.I. (2023). The role of local self-government in reconstruction under martial law. *Scientific Bulletin of the Uzhhorod National University. Law series*, 77: part 1. 117-123 [in Ukrainian].

16. Ukraine recovery plan. URL: <https://recovery.gov.ua> (access date: 10 September 2023) [in Ukrainian].

17. On the allocation of funds from the reserve fund of the state budget: Decree of the CMU dated April 10, 2022 No. 280. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280-2022-%D1%80#Text> (access date: 10 September 2023) [in Ukrainian].

18. On the allocation of funds from the fund for liquidation of the consequences of armed aggression: Decree of the CMU of June 16, 2023 No. 534-r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/534-2023-%D1%80#n15> (access date: 10 September 2023) [in Ukrainian].

19. On the State Budget of Ukraine for 2024: Law of Ukraine of November 9, 2023 No. 3460-IX URL <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3460-20#Text> (access date: 10 September 2023)

20. On the approval of the Procedure for the use of funds of the fund for liquidation of the consequences of armed aggression: Resolution of the CMU of February 10, 2023 No. 118 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/118-2023-%D0%BF#n19> (access date: 10 September 2023) [in Ukrainian].

21. Ukraine: rapid assessment of damage and recovery needs. February 2022 - February 2023. March 2023, World Bank, Government of Ukraine, European Union, United Nations. URL: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099062823034041908/pdf/P18017401fe8430010af21016afb4ebc8c4.pdf> (access date: 10 September 2023) [in Ukrainian].

22. Chornovol, A., Voytsekhovska, Y., Sarychev, V., Chysnevych, T., & Goncharenko, M. (2022). Innovative financial management strategy in the context of amalgamation of territorial communities of Ukraine. *Journal of Eastern European and Central Asian Research*, 9(6), 914–926. URL: <https://ieeca.org/journal/index.php/JEECAR/article/view/975> (access date: 10 September 2023) [in Ukrainian].

23. Cook, S. (2022). Rebuilding Ukraine after the War. Center for Strategic and International Studies. March 22, URL: <https://www.csis.org/analysis/rebuilding-ukraine-after-war> (access date: 10 September 2023) [in English].

24. Dave Skidmore, David Wessel, & Elijah Asdourian (2022). Financing and governing the recovery, reconstruction, and modernization of Ukraine. Published 3 November 2022. <https://www.brookings.edu/blog/up-front/2022/11/03/financing-and-governing-the-recovery-reconstruction-and-modernization-of-ukraine/> (access date: 10 September 2023) [in English].

25. Lugano Declaration. 2022. URL: <https://www.ukrainianworldcongress.org/lugano-declaration-principles/> (access date: 10 September 2023)

26. Ronja Ganster, Jacob Kirkegaard, Thomas Kleine-Brockhoff, & Bruce Stokes (2022). Designing Ukraine's Recovery in the Spirit of the Marshall Plan: Principles, Architecture, Financing, Accountability: Recommendations for Donor Countries. URL: https://www.gmfus.org/sites/default/files/2022-9/Designing%20Ukraine%E2%80%99s%20Recovery%20in%20the%20Spirit%20of%20the%20Marshall%20Plan_0.pdf (access date: 10 September 2023)

27. Torbjorn Becker, Barry Eichengreen, Yuriy Gorodnichenko, Sergei Guriev, Simon Johnson, Tymofiy Mylovanov, Kenneth Rogoff, & Beatrice Weder di Mauro (2022). A Blueprint for the Reconstruction of Ukraine. Published 8 April 2022. <https://cepr.org/system/files/2022-06/BlueprintReconstructionUkraine.pdf> (access date: 10 September 2023)

The article was received by the editors 10.09.2023

The article is recommended for printing 20.10.2023