

БЮДЖЕТИ В ЕКЗИЛІ

2 0 2 2

2 0 2 4

Звіт присвячений аналізу стану громад, що опинилися у вигнанні через війну. Документ висвітлює динаміку їхніх бюджетів, виклики інституційної спроможності та збереження базових послуг, а також окреслює можливості для державної політики, міжнародної підтримки та участі громадянського суспільства

Громадське партнерство
“За прозорі місцеві бюджети”



www.probudget.org.ua



probudgetua@gmail.com

ЗМІСТ

Вступ	3
МЕТОДОЛОГІЯ ДОСЛІДЖЕННЯ	4
Визначення дослідницької проблеми	4
Дослідницькі питання	5
Гіпотези дослідження	6
Задачі дослідження:	6
Опис методів й інструментів	6
Пілотні громади для апробації методології	8
ПРАВОВІ ТА ІНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ ІДЕНТИФІКАЦІЇ ТИМЧАСОВО ОКУПОВАНИХ ТЕРИТОРІЙ	9
Релоковані військові адміністрації на тимчасово окупованих територіях	10
Кількість та динаміка тимчасово окупованих громад у східних і південних областях	13
Загальний опис законодавчих рамок, що регламентують бюджетні процеси на рівні громад в умовах воєнного стану	14
Додаткова дотація: як держава підтримує бюджети найбільш постраждалих громад	18
РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ	20
Загальна інформація	20
Аналіз інформації з офіційних сайтів ОМС/ВА, що здійснюють управління пілотними громадами	21
Аналіз інформації з Державного веб-порталу бюджету для громадян	27
Аналіз виконання доходної частини бюджетів	27
Аналіз виконання видаткової частини бюджетів	32
Аналіз доходів бюджетів пілотних громад	38
Аналіз видатків бюджетів пілотних громад	47
Аналіз відповідей на запити на інформацію	56
Аналіз декларацій керівників пілотних громад	64
Аналіз закупівель, здійснених розпорядниками або одержувачами коштів	66
Аналіз результатів фокус-груп та глибинних інтерв'ю	78
ВИСНОВКИ	82
РЕКОМЕНДАЦІЇ	84

Вступ

Повномасштабна агресія РФ проти України радикально змінила систему місцевого врядування та бюджетні процеси у східних і південних регіонах України. Тимчасова окупація значної частини територій, вимушена релокація органів місцевого самоврядування та військових адміністрацій, а також розпорошення населення поставили перед державою та громадами безпрецедентні виклики.

В умовах втрати контролю над територіями та відсутності можливості здійснювати повноцінне управління на місцях постає низка запитань: яким чином формуються й виконуються місцеві бюджети, хто визначає пріоритети у видатках, наскільки прозорими залишаються бюджетні процеси, і чи зберігаються інструменти партисипативної демократії.

Цей звіт є спробою комплексно проаналізувати правові та інституційні засади управління бюджетами тимчасово окупованих громад, оцінити прозорість і ефективність бюджетних процесів у громадах, що функціонують у вигнанні, та визначити ключові ризики і виклики. У центрі уваги - конкретні приклади з пілотних громад Донецької, Луганської, Запорізької та Херсонської областей, доповнені даними з офіційних джерел, публічних ресурсів і результатів фокус-групових досліджень.

Завданням звіту є не лише зафіксувати сучасний стан, але й напрацювати рекомендації для покращення прозорості та ефективності бюджетного управління, збереження демократичних процедур та підготовки громад до майбутньої деокупації.

Висловлюємо щирі вдячність експертній групі, яка була залучена до розробки методології та впровадження польового етапу дослідження: *Карташова Дар'я, Клименко Марина, Задесенцев Олексій, Грудкін Андрій, Циркунова Ольга, Літвінов Олексій, Орлова Марія, Єгорова Альона, Заворотченко Олена, Гудь Світлана, Денищенко Людмила.*

Окрема подяка учасникам та учасницям фокус-груп і глибинних інтерв'ю, чиї думки та міркування стали важливою складовою цього звіту.

Матеріал підготовлено за підтримки Міжнародного фонду «Відродження». Матеріал представляє позицію авторів і не обов'язково відображає позицію Міжнародного фонду «Відродження».

МЕТОДОЛОГІЯ ДОСЛІДЖЕННЯ

Визначення дослідницької проблеми

Окупація для України - це не лише зміна ліній на карті, а насамперед долі мільйонів людей, які втратили свої домівки, рідні міста і відчуття безпеки. Починаючи з 2014 року, коли росія захопила Крим і частину Донецької та Луганської областей, сотні тисяч українських родин опинилися перед вибором: залишатися під тиском окупаційного режиму чи вирушати у невідомість. А після 24 лютого 2022 року масштаби трагедії зросли в рази - нова хвиля вторгнення принесла окупацію на південь і схід, а також тимчасово на північні області, перетворивши тисячі міст і сіл на епіцентри руйнувань та випробувань.

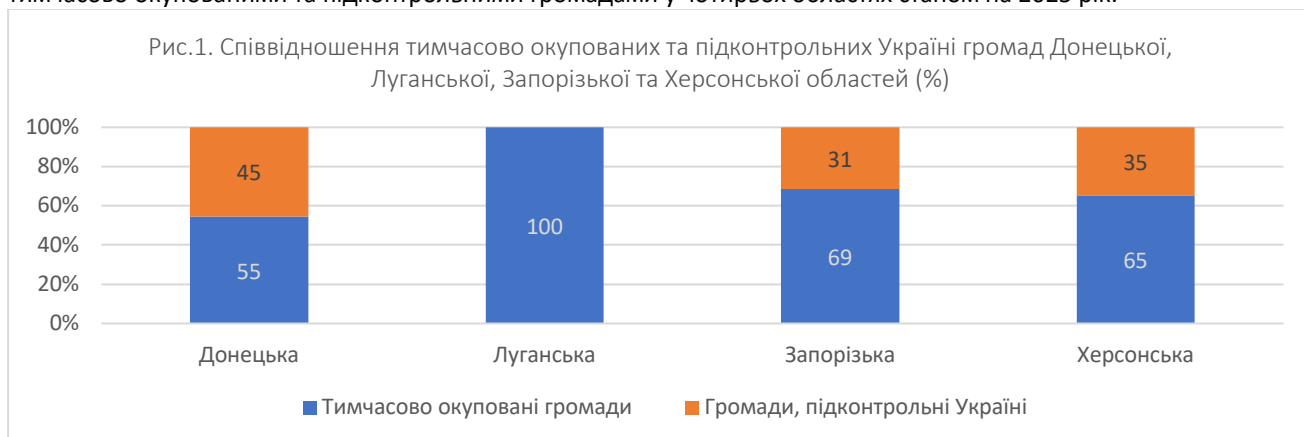
З 2014 року Україна поступово втрачала контроль над частиною своїх територій. Спершу окупація торкнулася Криму, а також Донецької та Луганської областей, де під російським контролем опинилися великі промислові центри та прилеглі до них міста. Це стало початком системної гуманітарної та політичної кризи, яка заклала основу для подальших викликів у сфері державного управління та фінансів.

Друга хвиля окупації розпочалася після 24 лютого 2022 року. Саме тоді фронт просунувся значно далі на захід і південь, захопивши нові громади в Донецькій і Луганській областях, а також значні частини Запорізької та Херсонської областей, які раніше взагалі не знали окупації. Тимчасово під російським контролем опинилися й частини Харківської, Сумської, Чернігівської та Київської областей, але там окупанти протрималися лише кілька місяців, після чого були вибиті Збройними силами України. Попри коротку тривалість, ці епізоди залишили глибокі сліди - скалічені міста, зруйновану інфраструктуру, тисячі убитих і депортованих мирних жителів.

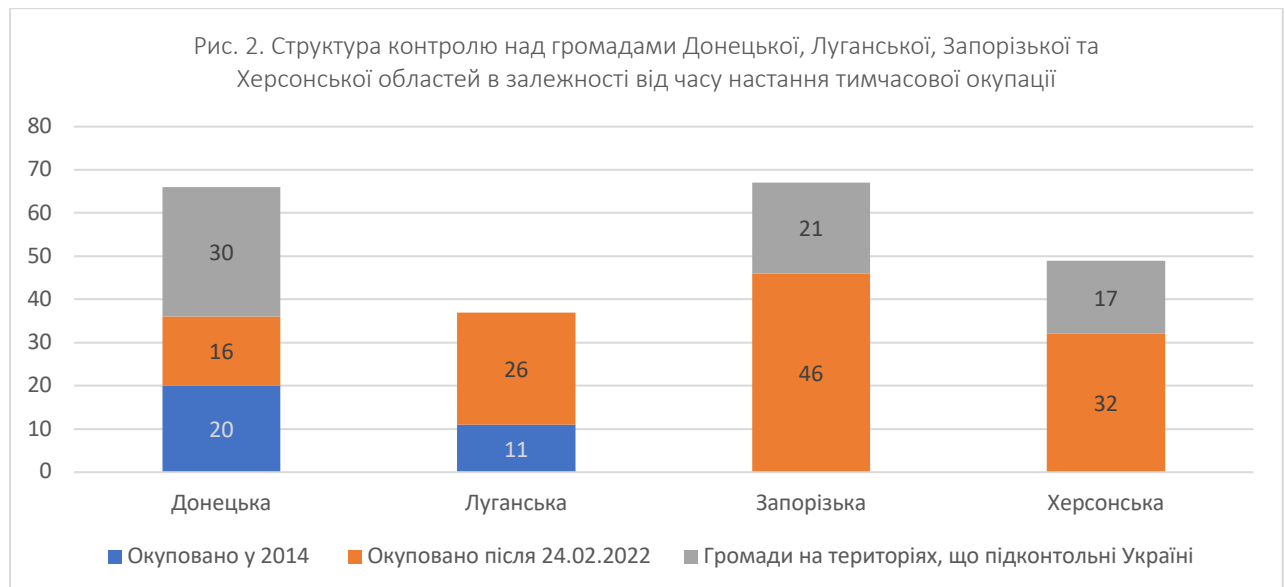
Нині, у 2025 році, картина окупації має чіткі регіональні контури. У Луганській області всі 37 громад формально віднесені до переліку тимчасово окупованих територій, хоча на Сватівському та Кремінському напрямках тривають бої, і українська армія зберігає там присутність. У Донецькій області окуповано 36 із 66 громад, серед них - Донецьк, Горлівка, Макіївка, Маріуполь, Бахмут та інші великі промислові центри, водночас під українським контролем залишаються Слов'янськ, Краматорськ, Костянтинівка, Дружківка, Покровськ. На Запоріжжі повністю або частково втрачено контроль над 46 громадами, включно з Мелітополем, Бердянськом, Токмаком та Енергодаром, а на Херсонщині - над 32 громадами, що охоплюють усе лівобережжя області. І, звичайно, вся територія Автономної Республіки Крим та міста Севастополь залишаються окупованими вже понад десять років.

Таким чином, окупація в Україні не є однорідним явищем: вона має різні часові горизонти (2014 рік і 2022 рік), різні масштаби та різний досвід для громад. Для одних це вже одинадцять років життя в умовах повної ізоляції, для інших - три роки існування у «вигнанні», коли військові адміністрації намагаються зберегти функціонування громад із нових місць. Спільним є одне: окупація завжди означає втрату контролю над ресурсами, руйнування соціальної тканини і глибоку травму для людей, які залишилися вдома чи були змушені виїхати.

Війна докорінно змінила адміністративну карту східних і південних областей. У Луганській області всі громади залишаються під окупацією, тоді як на Донеччині, Запоріжжі та Херсонщині зберігаються території під контролем України, які виконують функції опорних центрів. На рисунку 1 зображено співвідношення між тимчасово окупованими та підконтрольними Україні громадами у чотирьох областях станом на 2025 рік.



Динаміка окупації має різний характер у залежності від регіону. На Донеччині та Луганщині перша хвиля припала на 2014 рік, коли під окупацією опинилися ключові промислові центри; у 2022 році до цього списку додалися нові громади. Запорізька та Херсонська області втратили контроль над частиною територій виключно після повномасштабного вторгнення. На рисунку 2 зображено структуру контролю над громадами у розрізі часу, коли саме вони стали тимчасово окупованими.



Органи місцевого самоврядування (ОМС) або тимчасові органи управління, які виконують повноваження ОМС (військові адміністрації (ВА)) цих громад змушені були евакуюватися на підконтрольну уряду України територію. Незважаючи на ці обставини, надходження на казначейські рахунки та наповнення бюджетів цих громад, як і здійснення витрат, не припинялися. Проте прозорість та ефективність бюджетних процесів у таких умовах має багато ризиків.

Станом на середину 2025 року в усіх тимчасово окупованих громадах Донецької, Луганської, Запорізької та Херсонської областей органи місцевого самоврядування були замінені військовими адміністраціями, за винятком Мелітопольської громади, де продовжує діяти міська рада у вигнанні. У Маріуполі військова адміністрація створена, але досі не має призначеного начальника, що створює додаткову управлінську невизначеність.

Попри юридичне існування, ці органи влади не мають фізичної можливості здійснювати управління на самих окупованих територіях. Вони працюють у вигнанні, ухвалюючи рішення з інших міст України, що породжує закономірні питання: як визначаються пріоритети витрат, яким чином відстежується ефективність використання коштів, наскільки прозорими є бюджетні процеси.

Мешканці окупованих громад розпорошені по всій Україні та за кордоном, і це фактично унеможливорює громадський контроль за діяльністю місцевої влади. Додатковим фактором ризику є те, що у більшості громад владу здійснюють військові адміністрації з одноосібним ухваленням рішень, без механізмів колегіальності чи участі громадян. Це робить бюджетний процес у громадах на тимчасово окупованих територіях ще більш закритим і вразливим до зловживань, а головне – відриває його від інтересів людей, для яких ці бюджети формально існують.

Дослідницькі питання

Основними питаннями, які постають у контексті цього дослідження, є:

1. Як здійснюється наповнення бюджетів громад в умовах тимчасової окупації?
2. Які видатки фінансуються з бюджетів громад, що знаходяться під тимчасовою окупацією?
3. Яким чином керівництво цих громад визначає пріоритети у бюджетних витратах?
4. Які виклики та ризики існують щодо прозорості та ефективності бюджетних процесів в умовах тимчасової окупації?

5. Які механізми контролю за бюджетними процесами використовуються органами місцевого самоврядування або військово-цивільними чи військовими адміністраціями?
6. Які практичні рекомендації варто розробити для покращення управління бюджетами тимчасово окупованих громад?
7. Як зберегти локальну демократію в умовах воєнного стану, мінімізуючи загрозу централізації та забезпечуючи вплив громадян на суспільно-важливі процеси?

Гіпотези дослідження

Дослідження базується на таких гіпотезах:

1. Органи місцевого самоврядування чи органи влади, які замінили ОМС громад, що знаходяться під тимчасовою окупацією, стикаються з суттєвими труднощами у забезпеченні прозорості та ефективності бюджетних процесів.
2. Відсутність фізичного доступу органів місцевого самоврядування чи органів влади, які тимчасово замінили ОМС до територій громад ускладнює контроль за бюджетними витратами та створює ризики нецільового використання коштів.
3. Пріоритети у бюджетних витратах визначаються на деклараціях щодо підготовки до майбутньої деокупації, хоча цей процес супроводжується значною невизначеністю.
4. Мешканці цих громад розпорошені як по всій території України, так і за кордоном та мають обмежені можливості для здійснення громадського контролю за бюджетними процесами.
5. Збереження локальної демократії в умовах воєнного стану є можливим через впровадження механізмів прозорості та участі громадян у бюджетних процесах, що знижує ризик централізації та збільшує вплив громадян на важливі суспільні процеси.
6. Впровадження методології для моніторингу прозорості та ефективності бюджетних процесів у тимчасово окупованих громадах сприятиме підвищенню рівня довіри до органів місцевого самоврядування та військових адміністрацій.

Мета дослідження: Оцінити прозорість та ефективність бюджетних процесів в умовах тимчасової окупації пілотних громад Донецької, Луганської, Херсонської та Запорізької областей, виявити основні виклики та розробити рекомендації для покращення процесів управління бюджетами та збереження інструментів партисипативної демократії в умовах воєнного стану.

Задачі дослідження:

- Проаналізувати джерела доходів та витрат громад, що перебувають в тимчасовій окупації, а органи управління такими громадами працюють поза межами їхніх територій.
- Оцінити вплив відсутності фізичного доступу до територій на бюджетні процеси.
- Виявити основні виклики та ризики щодо прозорості та відкритості бюджетних процесів громад, що перебувають в тимчасовій окупації, а органи управління такими громадами працюють поза межами їхніх територій.
- Виявити, яким чином визначаються основні пріоритети у бюджетних витратах громад, що перебувають в тимчасовій окупації, а органи управління такими громадами працюють поза межами їхніх територій.
- Дослідити можливості та обмеження громадського контролю за бюджетними процесами в умовах тимчасової окупації.

Опис методів й інструментів

Для досягнення мети дослідження та вирішення поставлених задач будуть використані різні методи та інструменти, що дозволять всебічно оцінити прозорість та ефективність бюджетних процесів у тимчасово окупованих пілотних громадах Донецької, Луганської, Херсонської та Запорізької областей.

1. Аналіз публікацій у відкритих джерелах:
 - Збір та аналіз публікацій щодо функціонування органів місцевого самоврядування (ОМС), військово-цивільних адміністрацій (ВЦА) та військових адміністрацій (ВА) тимчасово окупованих громад, які здійснюють свої повноваження поза межами територій громад.
2. Аналіз законодавчих рамок:

- Аналіз законодавчих рамок, що регламентують бюджетні процеси тимчасово окупованих громад в умовах воєнного стану.
- 3. Ідентифікація та опис систем управління:
 - Ідентифікація та загальний опис існуючих систем управління в тимчасово окупованих громадах Донецької та Луганської областей.
- 4. Аналіз офіційних ресурсів:
 - Аналіз інформації з офіційних вебсайтів пілотних ОМС, ВЦА, ВА для перевірки наявності та змісту бюджетної інформації.
- 5. Використання запитів на публічну інформацію:
 - Підготовка та подання запитів на публічну інформацію для отримання наступних даних:
 - Чинна структура ОМС/ВЦА/ВА з зазначенням заповнених та вільних вакансій.
 - Штатний розклад ОМС/ВЦА/ВА з зазначенням посадових окладів.
 - Перелік релокованих КП з зазначенням коду ЄДРПОУ, кількості працівників, обсягу фінансової підтримки, що була надана КП, обсягу коштів, що були спрямовані на поповнення статутного капіталу.
 - Копія документу, в якому зафіксований розподіл витрат місцевого бюджету на реалізацію місцевих/регіональних програм (відповідно до Додатку 7 до Типової форми рішення про місцевий бюджет).
 - Перелік комунальних закладів освіти, які впроваджують освітній процес в дистанційному режимі з зазначенням кількості співробітників та кількості отримувачів освітніх послуг.
 - Перелік комунальних закладів культури, молоді та спорту, які продовжують діяльність в умовах релокації з зазначенням кількості співробітників та кількості отримувачів послуг.
 - Перелік комунальних закладів соціальної сфери, які продовжують діяльність в умовах релокації з зазначенням кількості співробітників та кількості отримувачів послуг.
 - Перелік КНП, що надають послуги в сфері охорони здоров'я та які продовжують діяльність в умовах релокації з зазначенням кількості співробітників та кількості отримувачів послуг.
 - Кількість зареєстрованих осіб в реєстрі територіальної громади
- 6. Аналіз ключових бюджетних показників:
 - Перелік чинних розпорядників бюджетних коштів з зазначенням коду ЄДРПОУ (<https://openbudget.gov.ua/spending-agencies/hierarchical>).
 - Аналіз бюджетних даних з ресурсу <https://openbudget.gov.ua/> по кожній з пілотних громад за 2021, 2022, 2023, 2024 роки.
- 7. Аналіз даних Prozorro:
 - Аналіз даних платформи Prozorro для визначення ТОП-3 закупівель по кожній з пілотних громад в 2023 році, що дозволить оцінити структуру та пріоритети витрат.
- 8. Аналіз Е-декларацій:
 - Аналіз Е-декларацій міських голів/начальників ВЦА, ВА для виявлення можливих корупційних ризиків та конфліктів інтересів.
- 9. Аналіз аналітичних панелей (дашбордів) НСЗУ
 - Аналіз аналітичних панелей ([дашбордів](#)) НСЗУ щодо розподілу сум чинних договорів про медичне обслуговування населення за програмою медичних гарантій за групами послуг
- 10. Фокус-групове дослідження:
 - Проведення фокус-груп з представниками/цями інститутів громадянського суспільства (ІГС) у Донецькій, Луганській, Херсонській та Запорізькій областях для узагальнення їхніх думок, позицій та оцінок щодо прозорості та ефективності бюджетних процесів.
- 11. Глибинні інтерв'ю:
 - Проведення глибинних інтерв'ю з лідерами думок у Донецькій, Луганській, Херсонській та Запорізькій областях для виявлення проблем та викликів, з якими вони стикаються у процесі управління бюджетами.
- 12. Систематизація, узагальнення та аналіз даних:
 - Систематизація, узагальнення та аналіз зібраних даних з різних джерел для отримання цілісної картини щодо бюджетних процесів у тимчасово окупованих громадах.
- 13. Формулювання ключових висновків та розробка рекомендацій:
 - Формулювання ключових висновків на основі отриманих даних та аналізу.

- Розробка рекомендацій для покращення прозорості та ефективності бюджетних процесів та збереження інструментів партисипативної демократії в умовах воєнного стану.

Пілотні громади для апробації методології

Методологія дослідження буде апробована на наступних пілотних громадах:

Таблиця 1. Перелік пілотних громад

Донецька область	Бахмутська міська військова адміністрація
	Волноваська міська військова адміністрація
	Маріупольська міська військова адміністрація
	Світлодарська міська військова адміністрація
	Соледарська міська військова адміністрація
Луганська область	Кремінська міська військова адміністрація
	Лисичанська міська військова адміністрація
	Міловська селищна військова адміністрація
	Сіверськодонецька міська військова адміністрація
	Шульгінська сільська військова адміністрація
Херсонська область	Каховська міська військова адміністрація
	Каланчацька селищна військова адміністрація
	Скадовська міська військова адміністрація
	Чаплинська селищна військова адміністрація
	Присиваська сільська військова адміністрація
Запорізька область	Бердянська міська військова адміністрація
	Мелітопольська міська рада
	Приморська міська військова адміністрація
	Приазовська селищна військова адміністрація
	Софіївська сільська військова адміністрація

Методологія дослідження не є статичною - вона має прикладний характер і поступово розширює сферу застосування. У 2024 році її було апробовано на пілотних громадах Донецької та Луганської областей, що дозволило перевірити практичність підходів в умовах найбільш уражених війною регіонів. Уже в 2025 році методологію поширено на громади Херсонської та Запорізької областей, що значно розширило географію аналізу. У перспективі цей інструмент може охопити й інші тимчасово окуповані громади України, створюючи єдиний системний підхід до моніторингу прозорості та ефективності бюджетних процесів у складних умовах воєнного стану.

ПРАВОВІ ТА ІНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ ІДЕНТИФІКАЦІЇ ТИМЧАСОВО ОКУПОВАНИХ ТЕРИТОРІЙ

Правове визначення тимчасово окупованих територій в Україні формувалося поступово, відображаючи етапи російської агресії та розширення масштабів окупації. Кожен новий виток війни змушував державу уточнювати правові рамки та адаптувати інституційні механізми управління.

Перший крок було зроблено 15 квітня 2014 року із ухваленням Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» № 1207-VII. У цьому законі вперше з'явився термін «тимчасово окупована територія», який стосувався виключно Автономної Республіки Крим та міста Севастополя. Документ заклав особливий правовий режим: обмеження діяльності органів державної влади на цих територіях, гарантії прав і свобод громадян України та порядок застосування на ТОТ українського законодавства. Це був «точковий» закон, спрямований лише на фіксацію факту окупації Криму.

Однак уже восени 2014 року війна на сході України вимагала розширення правових механізмів. 7 листопада Кабінет Міністрів ухвалив розпорядження № 1085-р, яким уперше затвердив перелік населених пунктів Донецької та Луганської областей, що перебувають на тимчасово окупованій території або в зоні проведення АТО. Це був радше практичний, ніж політичний крок: документ дозволив визначити території для спеціального фінансового і правового режиму, врегулювати питання соціальних виплат і переселення, а також впорядкувати лінію розмежування у правовому полі.

Наступним кроком стало рішення Верховної Ради від 17 березня 2015 року - постанова № 254-VIII «Про визнання окремих районів, міст, селищ і сіл Донецької та Луганської областей тимчасово окупованими територіями». Вперше на рівні парламенту було закріплено офіційний статус ОРДЛО як ТОТ. Цей підхід деталізував Президент України Указом № 32/2019 від 7 лютого 2019 року, яким визначив точні географічні координати лінії розмежування. Так держава отримала більш чіткий інструмент юридичної ідентифікації окупованих територій, але водночас закріпила фрагментарність: Крим і Донбас існували як окремі правові категорії.

Перелом настав 18 січня 2018 року, коли ухвалили Закон України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях» № 2268-VIII. Ним Російську Федерацію вперше офіційно визнано державою-агресором, а окремі райони Донеччини та Луганщини - тимчасово окупованими територіями. Закон встановив особливий порядок діяльності органів влади, застосування українського законодавства та гарантії для громадян. Водночас це лише поглибило поділ: закон 2014 року діяв для Криму і Севастополя, а закон 2018-го - для Донбасу.

Після повномасштабного вторгнення у 2022 році стало очевидно, що такий поділ не відповідає реальності. Російська окупація більше не була «окремими випадками», а становила єдиний процес. 18 липня 2022 року Верховна Рада ухвалила Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо регулювання правового режиму на тимчасово окупованій території України» № 2269-IX. У ньому з'явилося уніфіковане формулювання: «тимчасово окупована Російською Федерацією територія України». Вилучення поділу на «кримські» та «донбаські» території мало три ключові наслідки: юридичний (єдина правова база для всіх ТОТ), політичний (фіксація того, що будь-яка окупація РФ є єдиним явищем) та комунікаційний (ліквідація можливостей для російських маніпуляцій у міжнародному дискурсі).

Еволюція законодавства супроводжувалася також інституційними трансформаціями. У 2016–2019 роках працювало Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб (МінТОТ). У 2019–2024 роках його реорганізували в Міністерство з питань реінтеграції ТОТ, очільники якого одночасно були віцепрем'єр-міністрами, що піднімало політичну вагу теми (зокрема, О. Резніков, І. Верещук). У грудні 2024 року Мінреінтеграції трансформували в Міністерство національної єдності, а ключові повноваження щодо переліку ТОТ передали Міністерству розвитку громад та територій (постанова КМУ № 1545 від 31.12.2024). Уже в липні 2025 року і це міністерство ліквідували, створивши на його основі Міністерство соціальної політики, сім'ї та єдності. Таким чином, у системі виконавчої влади більше немає профільного органу, що комплексно відповідав би за політику реінтеграції.

Ці інституційні коливання створили низку системних проблем: відсутність єдиного профільного міністерства, скасування посади віцепрем'єр-міністра з питань реінтеграції та зниження політичної ваги теми у Кабміні.

Наразі затвердження Переліку територій, на яких ведуться бойові дії або які є тимчасово окупованими, здійснює Міністерство розвитку громад та територій України. Базовим документом став наказ № 376 від 28.02.2025 та подальші зміни (зокрема, № 1151 від 15.07.2025, № 1160 від 17.07.2025). Водночас держава досі не має єдиного зведеного й стабільного переліку ТОТ, що ускладнює адміністративні процедури, створює комунікаційні бар'єри для міжнародних партнерів і позбавляє аналітичного цілісного зрізу для оцінки масштабів окупації.

У підсумку еволюція правових підходів - від точкових рішень щодо Криму до уніфікованого визначення всієї окупованої території України - відбувалася паралельно з інституційними змінами. Це дозволяло державі реагувати на виклики війни, але водночас ускладнило сталість та цілісність політики щодо тимчасово окупованих територій.

Релоковані військові адміністрації на тимчасово окупованих територіях

Після початку російської агресії у 2014 році Україна втратила контроль над частиною територій Донецької та Луганської областей. Органи місцевого самоврядування там фактично припинили діяльність унаслідок встановлення російського військового та адміністративного контролю. Водночас юридично вони не були ліквідовані: ради залишалися чинними, проте всі бюджетні процеси були зупинені постановою Кабінету Міністрів України № 595 від 7 листопада 2014 року. Це означало, що місцеві бюджети на окупованих територіях не виконувалися, а фінансування могло відновитися лише після деокупації. Таким чином, держава зберегла правонаступність органів місцевого самоврядування, але втратила реальні інструменти управління у староокупованій зоні.

На контрольованій частині територій ситуація була іншою. Органи місцевого самоврядування на більшості прифронтових територій залишалися дієздатними, хоча їхня робота часто ускладнювалася безпековими факторами, браком ресурсів та загрозою обстрілів. У цих умовах держава шукала механізми стабілізації управління та забезпечення безпеки.

У 2015 році Верховна Рада ухвалила Закон України «Про військово-цивільні адміністрації» № 141-VIII, яким було запроваджено новий інститут - військово-цивільні адміністрації (ВЦА). Вони створювалися в окремих населених пунктах, районах і містах, де місцеві ради фактично не могли працювати через бойові дії або відсутність кворуму. ВЦА поєднували у собі військовий і цивільний компоненти: їхні керівники призначалися Президентом України, мали військовий статус, але водночас брали на себе функції органів місцевого самоврядування - від надання соціальних послуг і підтримки комунальної інфраструктури до забезпечення правопорядку.

Цей механізм дозволив утримати управління у критичних точках уздовж лінії розмежування, проте він залишався точковим і не охоплював усіх громад, що перебували під загрозою. Крім того, практика показала, що рішення про створення ВЦА іноді мали ознаки не лише безпекової доцільності, а й політичного впливу. Це породжувало дискусії щодо прозорості й мотивів використання цього інструменту, адже частина громад в аналогічних умовах зберігала можливість обирати місцеву владу на виборах та формувати повноцінні ради.

Окремо варто відзначити утворення обласних військово-цивільних адміністрацій (ОВЦА) у Донецькій та Луганській областях. Вони були створені на підставі Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» та відповідних указів Президента у 2015 році. На відміну від місцевих ВЦА, які діяли точково, ОВЦА взяли на себе повноваження обласних рад, що фактично припинили роботу через окупацію й неможливість проведення виборів. Таким чином, саме обласні ВЦА стали ключовим інструментом забезпечення легітимного управління в масштабах регіонів, координували роботу всіх прифронтових територій та взаємодіяли з центральною владою.

Після 24 лютого 2022 року масштаби проблеми різко зросли: десятки міських, селищних та сільських рад втратили можливість функціонувати через окупацію або бойові дії. У цих умовах на зміну ВЦА прийшов інститут військових адміністрацій (ВА), які формуються відповідно до Закону України «Про правовий режим воєнного стану». Вони створювалися як на рівні областей, так і на рівні районів і громад.

Протягом наступних років тривав процес заміщення ВЦА на військові адміністрації. 16 квітня 2025 року Президент України підписав Указ № 240/2025 про створення 10 військових адміністрацій на території окупованої Донеччини. Указ набрав чинності з дня його опублікування - 16 квітня 2025 року [Президент України](#).

Внаслідок чого, військово-цивільні адміністрації, які діяли на цих територіях, втратили свої повноваження. Це стало фактично завершенням переходу від тимчасового «гібридного» інструменту ВЦА до системи ВА.

Особливістю стало те, що значна частина військових адміністрацій фактично була **релокована**: тобто формально відповідаючи за громади, які перебувають під тимчасовою окупацією, адміністрації фізично розташовувалися на підконтрольній території України.

Важливо підкреслити, що релоковані військові адміністрації виконують кілька важливих завдань:

- правонаступність влади - громади залишаються у правовому полі України, навіть якщо їхня територія тимчасово втрачена;
- бюджетні та управлінські функції - вони виступають розпорядниками коштів, забезпечують мінімальну координацію фінансів і програм підтримки;
- зв'язок із жителями - для вимушено переміщених осіб саме релоковані адміністрації стають офіційним каналом комунікації з державою;
- підготовка до деокупації - адміністрації у вигнанні формують кадрову та інституційну основу для відновлення управління після повернення територій.

Разом із тим їхня діяльність супроводжується низкою викликів: обмеженість ресурсів (оскільки громади позбавлені доступу до власних земель і майна та фактично втратили податкову базу), слабка комунікація як з тими, хто залишився на окупованій території, так і з жителями, які хаотично евакуювалися - як у межах країни, так і за кордон, дублювання повноважень із центральними структурами або органами місцевого самоврядування приймаючих громад, а також брак демократичної легітимності (на відміну від рад, які обиралися громадянами, керівники ВА призначаються Президентом).

Таким чином, релоковані військові адміністрації стали компромісним механізмом, який дозволив українській державі зберегти управлінську присутність у громадах, що опинилися під окупацією. Вони утримують безперервність інституційного існування громад, забезпечують мінімальну координацію фінансів і соціальної підтримки та створюють основу для майбутньої деокупації. Проте їхня ефективність значною мірою залежить від політичної волі, ресурсного забезпечення та здатності налагоджувати комунікацію з громадянами як на підконтрольній території, так і всередині окупованих районів.

Запровадження військових адміністрацій передбачено Законом України ["Про правовий режим воєнного стану"](#). У відповідності до норм цього Закону, окрім районних та обласних військових адміністрацій, можуть утворюватись військові адміністрації населених пунктів. Підставами утворення військових адміністрацій населених пунктів є нездійснення сільськими, селищними, міськими радами та/або їх виконавчими органами та/або сільськими, селищними, міськими головами покладених на них Конституцією та законами України повноважень. Військова адміністрація населених пунктів може бути створена в межах територій територіальних громад. Її очолює начальник, який призначається на посаду та звільняється з посади Президентом України за пропозицією Генерального штабу ЗСУ або відповідної ОВА. Начальником військової адміністрації населеного пункту може бути призначений відповідний сільський, селищний, міський голова. Проте, ця норма не є обов'язковою. Військові адміністрації населених пунктів, районні, обласні військові адміністрації здійснюють свої повноваження протягом дії воєнного стану та ще впродовж 30 днів після його припинення чи скасування.

В умовах повномасштабної війни держава змушена була швидко адаптувати систему місцевого врядування до нових викликів. Ключовим кроком у цьому напрямі стало ухвалення Закону України від 12 травня 2022 року № 2259-IX *«Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності військових адміністрацій»*.

Цим законом Верховна Рада надала можливість значного розширення повноважень начальників військових адміністрацій населених пунктів. Важливо підкреслити: мова йде саме про начальника як посадову особу, а не про військову адміністрацію як колегіальний орган.

Закон дозволив концентрувати у руках начальників військових адміністрацій фактично повний обсяг повноважень органів місцевого самоврядування. Йдеться про компетенції, які традиційно належали міським, селищним чи сільським радам та їхнім виконавчим комітетам:

- ухвалення бюджетних рішень,
- управління комунальною власністю,
- організація надання базових послуг,

- забезпечення життєдіяльності громади.

Такий підхід мав подвійний ефект. З одного боку, він спростив управління у критичних умовах, коли виборні органи не могли працювати, або їхні повноваження були заблоковані окупацією. З іншого боку, концентрація влади в одній посаді створила ризики: відсутність колегіальності та механізмів місцевої демократії, обмежені можливості для громадського контролю, вразливість до кадрових рішень центру.

Закон № 2259-IX став важливим етапом у трансформації інституту військових адміністрацій: вони з тимчасового інструменту стабілізації поступово перетворилися на головну форму збереження українського врядування в екзилі на тимчасово окупованих територіях.

У громадах, що стали об'єктом дослідження, створення військових адміністрацій відбувалося на підставі указів Президента України в умовах неможливості функціонування органів місцевого самоврядування через активні бойові дії або окупацію. В таблиці 2 наведено перелік таких громад із зазначенням дати створення відповідних адміністрацій та реквізитів нормативних актів. Також в таблиці зазначені дані щодо прийнятих Постанов ВРУ про розширення повноважень начальників ВА відповідно до ч. 2 ст. 10 ЗУ «Про правовий режим воєнного стану».

Таблиця 2. Органи управління в пілотних громадах

Громада	Орган управління	Дата створення ВА	Указ Президента щодо створення ВА	Постанова ВРУ про розширення повноважень начальника ВА
Бахмутська міська	Військова адміністрація	4 липня 2022	№ 469/2022	від 30.08.2022 № 2542-IX
Світлодарська міська	Військова адміністрація	30 березня 2022	№ 188/2022	від 03.11.2022 № 2703-IX
Соледарська міська	Військова адміністрація	4 липня 2022	№ 469/2022	від 30.08.2022 № 2542-IX
Волноваська міська	Військова адміністрація	16 квітня 2025	№ 240/2025	Не призначений начальник
Маріупольська міська	Військова адміністрація	16 квітня 2025	№ 240/2025	Не призначений начальник
Бердянська міська	Військова адміністрація	18 серпня 2022	№ 587/2022	від 18.10.2022 № 2669-IX
Приморська міська	Військова адміністрація	22 липня 2022	№ 525/2022	від 03.11.2022 № 2704-IX
Приазовська селищна	Військова адміністрація	23 квітня 2024	№239/2024	від 08.10.2024 № 4001-IX
Софіївська сільська	Військова адміністрація	7 квітня 2023	№197/2023	від 02.05.2023 № 3059-IX
Мелітопольська міська	Міська рада (ОМС)	-	-	-
Каховська міська	Військова адміністрація	9 листопада 2022	№ 760/2022	від 13.12.2022 № 2830-IX
Каланчацька селищна	Військова адміністрація	27 жовтня 2022	№ 738/2022	від 16.11.2022 № 2778-IX
Скадовська міська	Військова адміністрація	10 травня 2023	№ 268/2023	від 29.06.2023 № 3179-IX
Чаплинська селищна	Військова адміністрація	27 жовтня 2022	№ 738/2022	від 16.11.2022 № 2778-IX
Присиваська сільська	Військова адміністрація	14 грудня 2022	№ 865/2022	від 06.02.2023 № 2898-IX
Кремінська міська	Військова адміністрація	31 березня 2022	№ 192/2022	від 01.07.2022 № 2333-IX
Лисичанська міська	Військова адміністрація	11 червня 2022	№ 406/2022	від 18.10.2022 № 2670-IX

Громада	Орган управління	Дата створення ВА	Указ Президента щодо створення ВА	Постанова ВРУ про розширення повноважень начальника ВА
Міловська селищна	Військова адміністрація	23 вересня 2022	№ 665/2022	від 03.11.2022 № 2705-IX
Шульгінська сільська	Військова адміністрація	23 вересня 2022	№ 665/2022	від 03.11.2022 № 2705-IX
Сіверськодонецька міська	Військова адміністрація	24 березня 2023	№ 181/2023	від 30.05.2023 № 3135-IX

Особливим є випадок трьох великих громад – Маріупольської, Волноваської та Мелітопольської. У квітні 2025 року Президент утворив військові адміністрації в Маріуполі та Волновасі (Указ № 240/2025), однак станом на середину року начальники цих адміністрацій досі не призначені. Це створює правовий вакуум: орган формально існує, але його керівництво відсутнє, що ускладнює ухвалення рішень і реалізацію бюджетних повноважень у вигнанні. Ще більш нетиповою є ситуація з Мелітополем: тут продовжує формально функціонувати міська рада, обрана у 2020 році, і військова адміністрація не створена. Обраний у 2020 році міський голова Іван Федоров нині очолює Запорізьку обласну військову адміністрацію, а функції голови громади виконує секретар міської ради. Це єдина громада серед тимчасово окупованих, де збережено інституційну тяглість органів місцевого самоврядування. Такі випадки свідчать про нерівномірність підходів держави до організації управління на окупованих територіях і водночас створює різні моделі роботи «бюджетів у вигнанні».

Кількість та динаміка тимчасово окупованих громад у східних і південних областях

Втрати Україною контролю над частиною територій у 2014–2025 роках мали нерівномірний характер і різну динаміку в залежності від регіону. Якщо у 2014 році під окупацією опинилися насамперед ключові промислові центри Донеччини та Луганщини, то після 24 лютого 2022 року фронт значно розширився, охопивши нові громади на сході та вперше - частину Запорізької і Херсонської областей. Таким чином, від початкових втрат 2014 року, що вже тоді мали системний характер для Донеччини та Луганщини, ситуація після 2022 року переросла у багаторівневу кризу, яка охопила нові десятки територіальних громад на сході та півдні.

Донецька область. Окупація Донеччини почалася у 2014 році з двадцяти громад, серед яких - найбільші промислові міста: Донецьк, Горлівка, Макіївка, Єнакієве, Харцизьк, Шахтарськ, Сніжне, Амвросіївка. Це одразу позбавило Україну значної частини економічного потенціалу регіону. Після 2022 року фронт посунувся на захід і південь, що призвело до окупації ще 16 громад, включно з Маріуполем, Волновахою, Бахмутом і Соledаром. Таким чином, станом на 2025 рік під російським контролем перебувають 36 із 66 громад області. Водночас підконтрольними Україні залишаються Слов'янськ, Краматорськ, Костянтинівка, Дружківка та Покровськ. Вони стали ключовими адміністративними й гуманітарними центрами Донеччини, але ворог постійно намагається просуватися саме в цьому напрямку, нещадно руйнуючи інфраструктуру. Унаслідок цього мешканці змушені часто виїжджати у більш безпечні регіони.

Луганська область. У 2014 році на Луганщині було окуповано 11 громад у південній частині області - Луганськ, Алчевськ, Ровеньки, Довжанськ, Антрацит та інші. Це створило основу для формування квазідержавних структур «ЛНР». У 2022 році російські війська захопили решту області, включно з Сіверськодонецьком, Лисичанськом, Рубіжним, Попасною, Сватовим і Старобільськом. Відтоді всі 37 громад Луганської області офіційно перебувають у переліку тимчасово окупованих територій. Російські заяви про «повну окупацію Луганщини» не відповідають реальності: українські сили утримують позиції на Сватівському та Кремінському напрямках, де тривають запеклі бої та регулярні обстріли, що перетворює ці райони на одну з найгарячіших точок фронту.

Запорізька область. До 2014 року область не знала окупації, але вже навесні 2022 року під російський контроль потрапили всі громади Бердянського та Мелітопольського районів, більшість Василівського і Пологівського. Це понад 40 громад, з яких частина повністю, а частина частково окуповані. Ключові логістичні та енергетичні центри регіону - Мелітополь, Бердянськ, Токмак, Енергодар - залишаються під контролем рф. Водночас північні громади Запорізької області зберігають український контроль, проте

фактично живуть під постійними атаками та масованими обстрілами. Це створює ситуацію «життя на лінії фронту», коли навіть відсутність окупації не гарантує безпеки, а відновлення цивільної інфраструктури стає майже неможливим.

Херсонська область. До 2014 року Херсонщина не зазнавала окупації. Ситуація кардинально змінилася у 2022 році: вже в березні ворог захопив обласний центр і майже всю територію області. 11 листопада 2022 року ЗСУ звільнили правобережжя, включно з містом Херсон. Лівобережна частина й досі залишається під контролем РФ: там окуповані 32 громади, з них 31 повністю і 1 частково (Новокаховська). Водночас навіть звільнені території перебувають під постійними ударами: Херсон та навколишні громади щодня потерпають від артилерійських та авіаційних обстрілів з лівого берега Дніпра. Це робить регіон прикладом «подвійної вразливості», коли деокуповані громади залишаються зоною підвищеної небезпеки, а мешканці змушені жити у постійній невизначеності.

Зведені показники кількості тимчасово окупованих громад у Донецькій, Луганській, Запорізькій та Херсонській областях подано в таблиці 3.

Таблиця 3. Кількість тимчасово окупованих громад в розрізі областей та термінів настання окупації

Область	Загальна кількість громад	Окуповано у 2014 році	Окуповано після 24.02.2022	Усього окупованих громад (2025)	Примітки
Донецька	66	20	16	36	Під українським контролем залишаються Слов'янськ, Краматорськ, Костянтинівка, Дружківка, Покровськ
Луганська	37	11	26	37	Всі громади у переліку ТОТ; українська присутність зберігається на Сватівському та Кремінському напрямках
Запорізька	67	0	46	46	Повністю окуповані Бердянський і Мелітопольський райони; більшість Василівського і Пологівського
Херсонська	49	0	32	32	Окуповане лівобережжя; правобережжя звільнене у листопаді 2022 року

Загальний опис законодавчих рамок, що регламентують бюджетні процеси на рівні громад в умовах воєнного стану

Завданням місцевого бюджету є забезпечення необхідними грошовими ресурсами фінансування заходів господарського й культурного будівництва, комунального і житлового господарства, розвитку освіти, охорони здоров'я тощо.

Місцевий бюджет являє собою форму утворення та використання грошових ресурсів, призначених для забезпечення завдань та функцій, віднесених до предметів ведення місцевого самоврядування. Місцевий бюджет є фінансово-економічною категорією, інструментом вирішення проблем місцевого рівня.

На місцевому рівні в Україні бюджетний процес регулюється низкою нормативних актів, основні з них:

Бюджетний кодекс України: Цей закон визначає загальні принципи бюджетної системи, включаючи єдність, збалансованість, самостійність, повноту, обґрунтованість, ефективність, субсидіарність, публічність та прозорість.

Податковий кодекс України: Цей закон визначає правила оподаткування, включаючи місцеві податки та збори.

Закон України «Про місцеве самоврядування»: Цей закон встановлює компетенції місцевих органів влади, включаючи управління майном, затвердження місцевих бюджетів, контроль за їх виконанням та інші питання місцевого значення.

Коли у 2014 році Україна втратила частину територій на сході, перед урядом постало питання бюджетного процесу. Постанова КМУ № 595 від 7 листопада 2014 року чітко заборонила будь-які видатки з державного й місцевих бюджетів на територіях, де органи влади України не здійснюють своїх повноважень.

Це означало, що місцеві ради формально залишилися в реєстрах, але фактично їхні бюджети були заморожені. Жодних доходів чи видатків вони не здійснювали. Юридична оболонка органів влади збереглася, але фінансова основа їхнього існування була втрачена.

Постанова Кабінету Міністрів України № 211 від 27.02.2024: Ця постанова внесла зміни до Порядку виконання повноважень Державною казначейською службою в умовах воєнного стану. Вона визначає черговість платежів, які здійснюються казначейством.

Основними доходами загального фонду місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) за даними 2024 року:

- податок на доходи фізичних осіб (ПДФО) – близько 70% надходжень;
- єдиний податок – близько 13 %;
- плата за землю – 8%;
- акцизний податок – до 5%;
- податок на прибуток підприємств приватного сектору економіки – до 3,5 %.

Також вагому частку доходів місцевих бюджетів є дотації та субвенції:

- дотація спрямована на покриття дефіциту місцевого бюджету, вирівнювання платоспроможності місцевих бюджетів, компенсацію втрат бюджетів через надання державою певних пільг (ст. 103 БКУ), переданих державою на місцеві бюджети видатків;
- субвенція спрямована на спільне фінансування, наприклад спільне утримання певних об'єктів між державним і місцевим бюджетом, виконання інвестиційних проєктів, спільне фінансування зарплат освітянам, має більш виражений цільовий характер, визначаються умови її отримання й куди саме мають спрямовуватися такі кошти.
- Основні субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам (ст. 97 БКУ):
- на здійснення державних програм соціального захисту;
- на виконання інвестиційних проєктів (ст. 105 БКУ);
- на фінансове забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту і утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах (ст. 1031 БКУ);
- освітня субвенція (ст. 1032 БКУ);
- субвенція на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами (ст. 1033 БКУ);

Треба зауважити, що освітня субвенція – найбільша серед міжбюджетних трансфертів.

У розрізі зведеного бюджету видатки місцевих бюджетів поділяють на:

- видатки загального фонду - на утримання державного управління, освіти, охорону здоров'я, соціальний захист та соціальне забезпечення, культуру і мистецтво, фізичну культуру і спорт, видатки на місцеву пожежну охорону, позашкільну освіту, місцеві програми з розвитку фізичної культури та спорту тощо;
- видатки спеціального фонду - це витрати бюджету розвитку місцевих бюджетів на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання доріг місцевого значення, програми природоохоронних заходів місцевого значення.

Порядок фінансового забезпечення діяльності військових адміністрацій визначається Постановою КМУ №397 від 01.04.2022 р.

Типова відомча класифікація видатків та кредитування місцевого бюджету, відповідно до пункту 3 статті 10 Бюджетного кодексу України, містить перелік головних розпорядників коштів місцевого бюджету для систематизації видатків та кредитування бюджету за ознакою головного розпорядника бюджетних коштів.

На основі типової відомчої класифікації видатків та кредитування місцевого бюджету Казначейство України складає та веде єдиний реєстр розпорядників бюджетних коштів та одержувачів бюджетних коштів. Головні розпорядники бюджетних коштів визначають мережу розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня та одержувачів бюджетних коштів з урахуванням вимог щодо формування єдиного реєстру розпорядників бюджетних коштів і одержувачів бюджетних коштів та даних такого реєстру.

З переліком, структурою та ієрархією розпорядників та одержувачів бюджетних коштів можна ознайомитись, зокрема, на сайті openbudget.gov.ua. На сайті зручно викладена структура головних розпорядників, розпорядників нижчого рівня та одержувачів бюджетних коштів як в розрізі географічної ієрархії, так і за відомчою ознакою.

Отже, як розпорядники, так і одержувачі бюджетних коштів приймають участь у формуванні бюджету територіальної громади у вигляді запиту на фінансування видатків на наступний бюджетний рік. Як правило процес формування бюджету на наступний рік починається у вересні поточного року. Розпорядники та одержувачі бюджетних коштів подають запит (лист, заяву) на фінансування на наступний бюджетний рік головному розпоряднику бюджетних коштів, до структури якого вони належать (на сайті openbudget.gov.ua зручно представлено таку ієрархію), в якому детально розписують напрямки використання бюджетних коштів та структурують їх по кодах економічної класифікації, кожен вид видатків (зарплата, податки, закупка оргтехніки тощо) мають свій код. Далі після всіх зауважень та корегувань з боку розпорядника вищого рівня кожен розпорядник (одержувач) подає план використання бюджетних коштів на наступний бюджетний рік, який затверджується розпорядником вищого рівня.

Всі плани використання бюджетних коштів структуруються по коду програмної класифікації видатків та кредитування місцевих бюджетів та об'єднуються в конкретні цільові програми громади.

Після цього, формується бюджет територіальної громади, який затверджується розпорядженням керівника військової адміністрації.

Кожен розпорядник та одержувач бюджетних коштів може здійснювати виплати виключно згідно програми та планів використання бюджетних коштів.

На початку бюджетного року всі розпорядники та одержувачі бюджетних коштів завантажують плани використання бюджетних коштів в систему дистанційного обслуговування ПТК «Клієнт казначейства – Казначейство» Державної казначейської служби України.

Протягом бюджетного року всі витрати контролюються як головними розпорядниками бюджетних коштів, так і Державною казначейською службою України.

На відміну від процесу здійснення платежу через будь-який український банк, коли для оплати товарів та послуг формується, підписується та відправляється платіжна інструкція, а відповідальність за здійснення операції несе виключно платник, процес здійснення оплати розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів має принципово інший підхід.

Спочатку в систему дистанційного обслуговування ПТК «Клієнт казначейства – Казначейство» Державної казначейської служби України завантажуються так звані «юридичні зобов'язання», на цьому етапі Державна казначейська служба України звіряє, чи відповідають планові витрати річному плану використання бюджетних коштів. Далі завантажуються так звані «фінансові зобов'язання», на цьому етапі платник має завантажити під кожний потенційний платіж скановану копію документу, що підтверджує отримання товарів (послуг): акт виконаних послуг, робіт, видаткову накладну тощо, також необхідно надати реєстраційні документи постачальника. На цьому етапі, в тому числі, перевіряються постачальники на предмет зв'язку з терористичними організаціями, також однією з основних умов дозволу операції є реєстрація на підконтрольних Україні територіях до 24.02.2022 р. Щодо реєстрації суб'єктів господарювання на територіях окупованих після 24.02.2022 р. та правочинності відноси з такими постачальниками досі йдуть суперечливі та спірні трактування.

Статтю 13 Закону № 1207-VII «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» (далі – Закон № 1207) передбачено, що здійснення господарської діяльності юридичними особами місцезнаходження яких є тимчасово окупована територія, дозволяється виключно після зміни їхньої податкової адреси на іншу територію України.

Вказаним Законом визначено окремі території України, що входять до складу Донецької та Луганської областей, які є окупованими російською федерацією (у тому числі окупаційною адміністрацією російської федерації) починаючи з 7 квітня 2014 року. Межі та перелік районів, міст, селищ і сіл, частин їх територій, тимчасово окупованих у Донецькій та Луганській областях з цієї дати, визначено Президентом України за поданням Міністерства оборони України, підготовленим на основі пропозицій Генерального штабу Збройних Сил України (Указ Президента України від 7 лютого 2019 року № 32/2019).

Тимчасово окупованою також визначається інша сухопутна територія України, внутрішні морські води і територіальне море України, визнані в умовах воєнного стану тимчасово окупованими. Відповідно до ч.3 статті 1 Закону в редакції Закону № 2764-IX від 16.11.2022 року дата початку і дата завершення тимчасової окупації територій, передбачених пунктом 3 частини першої статті 3 Закону, визначаються Кабінетом Міністрів України.

Кабінетом Міністрів України не прийнято рішень, які б поширювали нікчемність правочинів чи встановлювали би інші обмеження щодо здійснення господарської діяльності із суб'єктами, які зареєстровані на територіях України, тимчасово окупованих після 24.02.2022 року і не прийнято документів, які б вказували, що суб'єкти господарювання з таких територій мають в обов'язковому порядку перереєструватись на підконтрольну територію України.

Після того, як юридичні та фінансові зобов'язання підписані та проведені Державною казначейською службою України, платник завантажує в систему СДО платіжні інструкції. На цьому етапі відбувається вибірка першочерговості проплат.

В період воєнного стану діє перелік почергових платежів, які здійснюють Казначейство та органи Казначейства за дорученнями клієнтів з урахуванням ресурсної забезпеченості єдиного казначейського рахунку відповідно до Порядку виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 09.06.2021 № 590.

Платежі з рахунків замовників проводяться тільки за напрямками та в черговості та обов'язково з урахуванням ресурсної забезпеченості єдиного казначейського рахунку. При цьому для того щоб застосовувати норми пункту 19 Порядку № 590, необхідна наявність саме небюджетного рахунку, відкритого на ім'я постачальника товарів, виконавця робіт або надавача послуг в Казначействі або органах Казначейства. У першій черзі, наприклад, першим пунктом йдуть за видатки на національну безпеку і оборону (якщо закупівля здійснюється в рамках Закону України «Про оборонні закупівлі» відповідно до постанови КМУ від 11.11.2022 № 1275, то під час здійснення оборонних закупівель державні замовники визначають предмет закупівлі відповідно до вимог Порядку визначення предмета закупівлі, затвердженого наказом Мінекономіки від 15 квітня 2020 р. № 708.).

Цей перелік має багато пунктів, але треба зауважити, що якщо у другій черзі у перших пунктах йдуть так звані «захищені видатки»: оплату праці працівників бюджетних установ; нарахування на заробітну плату; дослідження і розроблення, окремі заходи з виконання державних (регіональних) програм, субсидії та поточні трансферти підприємствам, установам та організаціям у частині оплати праці з нарахуваннями; соціальне забезпечення; реалізацію програм державних гарантій медичного обслуговування населення тощо.

Особлива увага до оплати товарів та послуг, які не стосуються оборонної, безпекової, соціальної або медичної сфер, ці платежі можуть стояти у черзі проплат від декількох днів до декількох тижнів.

На період дії воєнного стану в Україні виникли особливості щодо публічних закупівель. З 19.10.2022 набрала чинності постанова КМУ від 12.10.2022 № 1178 «Про затвердження особливостей здійснення публічних закупівель товарів, робіт і послуг для замовників, передбачених Законом України «Про публічні закупівлі», на період дії правового режиму воєнного стану в Україні та протягом 90 днів з дня його припинення або скасування».

Ці Особливості містять низку положень, які направлені на оперативне та швидке, ефективне та гнучке забезпечення потреб замовників в умовах воєнного стану шляхом проведення закупівель в прозорий та конкурентний спосіб із використанням механізмів та інструментів закупівель, реалізованих в електронній системі закупівель (ЕСЗ). Основними змінами, які слід врахувати замовникам, є:

1. Порогові межі для проведення відкритих торгів встановлені наступним чином:

- для товарів і послуг (крім послуг з поточного ремонту), вартість яких становить або перевищує 100 тисяч гривень;
- для послуг з поточного ремонту, вартість яких становить або перевищує 200 тисяч гривень;
- для робіт, вартість яких становить або перевищує 1,5 мільйона гривень.

Замовники, у тому числі централізовані закупівельні організації, здійснюють такі закупівлі шляхом застосування відкритих торгів у порядку, визначеному цими особливостями, та/або шляхом використання електронного каталогу для закупівлі товару. При цьому замовник не має права ділити предмет закупівлі на частини з метою уникнення проведення процедури закупівлі відкриті торги/використання електронного каталогу (у разі закупівлі товару), визначеної цими особливостями.

Якщо вартість закупівлі є меншою зазначених порогів, замовники можуть використовувати ЕСЗ відповідно до умов, визначених адміністратором електронної системи закупівель, у тому числі електронний каталог для закупівлі товарів або шляхом укладання прямих договорів з обов'язковим звітуванням в ЕСЗ про їх укладення.

2. Зменшення строків проведення відкритих торгів. Так, з урахуванням передбачених особливостей строк проведення відкритих торгів орієнтовно може становити 20 днів.
 3. Особливостями передбачено можливість здійснення закупівлі товарів з використанням електронного каталогу без обмеження граничних вартісних значень. Використання електронного каталогу є також альтернативою відкритим торгам. У разі здійснення закупівлі товару, вартість якого становить або перевищує 100 тис. гривень, з використанням електронного каталогу, замовник здійснює відбір постачальника шляхом запиту ціни пропозицій постачальників.
 4. Закупівля здійснюється замовником на підставі наявної потреби у її здійсненні або у разі необхідності планової потреби наступного року (планових потреб наступних періодів). Запланована закупівля включається до річного плану закупівель.
 5. Передбачена можливість подавати тендерну пропозицію у відкритих торгах з ціною, що перевищує очікувану вартість предмета закупівлі, визначену замовником в оголошенні про проведення відкритих торгів за умови, що таке право і відповідний відсоток перевищення встановлені замовником.
 6. Особливостями встановлено широкий перелік випадків, коли придбання замовником товарів, робіт і послуг може здійснюватися без застосування ЕСЗ, шляхом укладання прямих договорів, з подальшим розміщенням в ЕСЗ відповідних звітів про такі договори, а також інформації про внесення змін до договорів. Це стосується випадків, передбачених Законом для застосування переговорної процедури закупівлі, а також окремих закупівель для забезпечення невідкладних потреб, таких як заходів із мобілізації та цивільного захисту, будівництва, реконструкції, капітального ремонту та облаштування місць проживання внутрішньо переміщених та евакуйованих осіб, будівництва, реконструкції, капітального ремонту та облаштування захисних споруд цивільного захисту, у тому числі подвійного призначення, найпростіших споруд, укриттів, для забезпечення функціонування об'єктів критичної інфраструктури тощо. Також до виключень віднесено закупівлі, інформація щодо яких належить до інформації з обмеженим доступом або її розголошення під час дії правового режиму воєнного стану може нести загрозу національній безпеці та/або громадській безпеці і порядку, а також якщо замовник перебуває в районі проведення воєнних (бойових) дій на момент прийняття рішення про здійснення закупівлі або її здійснення тощо.
- Установлено також, що замовникам забороняється здійснювати публічні закупівлі товарів, робіт і послуг у юридичних осіб - резидентів Російської Федерації/Республіки Білорусь державної форми власності, юридичних осіб, створених та/або зареєстрованих відповідно до законодавства Російської Федерації/Республіки Білорусь, та юридичних осіб, кінцевими бенефіціарними власниками (власниками) яких є резиденти Російської Федерації/Республіки Білорусь, та/або у фізичних осіб (фізичних осіб-підприємців) - резидентів Російської Федерації/Республіки Білорусь, а також публічні закупівлі в інших суб'єктів господарювання, що здійснюють продаж товарів, робіт і послуг походженням з Російської Федерації/Республіки Білорусь, за винятком товарів, робіт і послуг, необхідних для ремонту та обслуговування товарів, придбаних до набрання чинності цією постановою. При цьому Особливостями передбачено обов'язок замовника відхилити тендерні пропозиції таких учасників.
- Законодавчі рамки, які регулюють бюджетні процеси на рівні громад, не були в повній мірі адаптовані до умов воєнного стану, що створює певні виклики для оперативного та ефективного фінансового управління. Це особливо відчутно в ситуаціях, коли органи управління змушені діяти в екзилі, поза межами своїх територій. У таких умовах забезпечення життєдіяльності громад та захисту населення вимагає додаткової гнучкості та адаптації законодавства до нових реалій.

Додаткова дотація: як держава підтримує бюджети найбільш постраждалих громад

Повномасштабна агресія РФ радикально перекроїла архітектуру місцевих фінансів в Україні. Громади на тимчасово окупованих і прифронтових територіях втратили основу своєї податкової спроможності: підприємства зупинили роботу, земля залишилася замінованою, будівлі зруйновані, населення масово виїхало. У цих умовах різко обвалилися ключові джерела доходів - податок на доходи фізичних осіб (ПДФО), земельний, податок на нерухомість, єдиний податок. Без державних компенсацій фінансування шкіл, лікарень, соціальних послуг і зарплат місцевих службовців зазнало катастрофічного колапсу.

Щоб уникнути цього, у 2022 році було запроваджено інструмент додаткової дотації з державного бюджету, закріплений у статті 97 Бюджетного кодексу. Його особливість у тому, що він адресний: спрямований виключно

на громади, які втратили податкову базу через війну. Якщо на початковому етапі (2022–2023 роки) механізм працював радше як пілотний, то вже у 2024–2025 роках він перетворився на системну основу підтримки місцевих бюджетів. Лише на 2025 рік у державному бюджеті передбачено понад 36,5 млрд грн, що розподіляються поквартально (наприклад, у II кварталі - 1,4 млрд грн, розпорядження КМУ № 751-р від 13.08.2025).

Ключовим документом, що задає технічні правила розрахунку, стала постанова Кабінету Міністрів України № 23 від 14 січня 2025 року. Її новизна полягає в тому, що держава більше не «роздає гроші вручну», а застосовує формули автоматичного балансування доходів.

- Для тимчасово окупованих територій дотація розраховується як різниця між довоєнними й фактичними надходженнями від ПДФО, з урахуванням уже виплачених компенсацій. Акцент зроблений саме на ПДФО, адже масовий виїзд населення означає обвал зарплат і робочих місць.
- Для територій бойових дій формула охоплює земельний, майновий та єдиний податки. Тут головним чинником є руйнування економічної та майнової бази - зупинка бізнесу, знищення інфраструктури, втрата майна.
- Для деокупованих територій передбачений проміжний механізм: беруться умовно «нові базові» показники, що відображають ситуацію після відновлення контролю, і компенсується різниця з фактичними доходами. Це дозволяє громадам пройти перехідний період і зберегти керованість фінансів.

Усі формули містять коригувальний коефіцієнт: із поточного розрахунку віднімається сума дотацій, уже наданих у попередніх кварталах. Це запобігає «подвійному фінансуванню» й робить механізм контрольованим.

Таким чином, постанова № 23 не лише унормувала процес, а й заклала основу для прозорого пояснення як громадянам, так і міжнародним партнерам, чому саме певна громада отримує ту чи іншу суму. Фактично це інструмент збереження бюджетної тяглості там, де війна зруйнувала економіку.

Особливої ваги дотація набуває для «бюджетів у вигнанні». На відміну від «староокупованих» територій 2014 року, де фінанси фактично заморожені, громади, що втратили контроль у 2022–2025 роках, юридично зберегли свої бюджети. Органи місцевого самоврядування тут були замінені військовими адміністраціями, які часто працюють у релокації, проте саме вони сьогодні є розпорядниками коштів і отримують дотації на свої рахунки. Це дозволяє громадам, навіть перебуваючи поза межами своєї території, підтримувати базові функції та інституційну правосуб'єктність.

У перспективі цей механізм стає не лише фінансовою «подушкою безпеки», а й фундаментом для майбутнього відновлення: після деокупації громади повернуться не до «порожнього місця», а до діючої бюджетної системи, яка готова відновити повноцінну роботу.

Таблиця 4. Схема розрахунків додаткової дотації

Категорія території	Базовий показник для розрахунку	Що компенсується	Формула (узагальнено)	Логіка компенсації
Тимчасово окуповані території (ТОТ)	Довоєнні надходження від ПДФО	Втрати ПДФО	Дотація = Базовий ПДФО – Фактичний ПДФО – (уже надані дотації)	Основний удар - відтік населення, падіння зарплат і робочих місць → провалюється саме ПДФО
Території бойових дій	Довоєнні надходження від земельного, майнового та єдиного податків	Втрати цих податків	Дотація = (Базові надходження від землі + майна + єдиного) – (Фактичні надходження) – (уже надані дотації)	Головні втрати через руйнування економіки, знищення майна та зупинку бізнесу
Деокуповані території	Показники після відновлення контролю	Частково компенсуються втрати від усіх	Дотація = (Новий базовий рівень – фактичні	Спроба підтримати громаду в перехідний період після деокупації

	(умовна «нова база»)	основних податків	надходження) ± коригування	
--	----------------------	-------------------	----------------------------	--

РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Загальна інформація

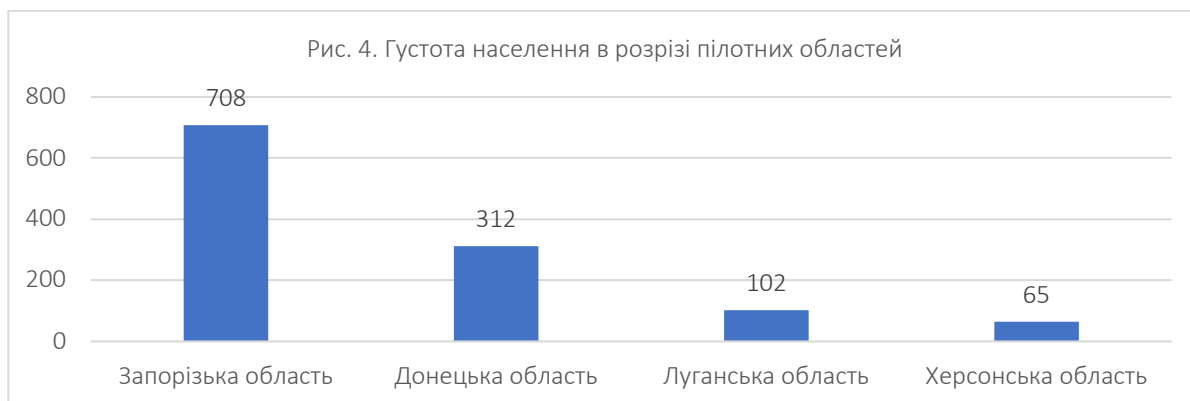
В межах проведеного дослідження були проаналізовані бюджетні показники 20 пілотних громад Луганської, Донецької, Херсонської та Запорізької областей, які перебувають в стані тимчасової окупації. В цілому, до повномасштабного вторгнення та тимчасової окупації в цих громадах мешкало 1298294 осіб, а площа, яку вони займали становила 10197,2 км². Чисельність населення та площа конкретних пілотних громад наведена в таблиці 5¹.

Таблиця 5. Інформація про чисельність населення та площі територій пілотних громад

Громада	Чисельність населення, осіб	Площа території, км ²
Бахмутська міська військова адміністрація	80377	439,8
Волноваська міська військова адміністрація	36134	538,4
Маріупольська міська військова адміністрація	441489	375,3
Світлодарська міська військова адміністрація	29167	297,7
Соледацька міська військова адміністрація	19753	567,1
Кремінська міська військова адміністрація	21968	532,9
Лисичанська міська військова адміністрація	113782	407,6
Міловська селищна військова адміністрація	14755	970,8
Сіверськодонецька міська військова адміністрація	115641	712,8
Шульгінська сільська військова адміністрація	4286	337,6
Каховська міська військова адміністрація	43063	195,4
Каланчацька селищна військова адміністрація	17003	723,7
Скадовська міська військова адміністрація	34758	776,3
Чаплинська селищна військова адміністрація	17220	646,2
Присиваська сільська військова адміністрація	4816	398,7
Бердянська міська військова адміністрація	112783	252,2
Мелітопольська міська рада	150768	49,7
Приморська міська військова адміністрація	22797	985,7
Приазовська селищна військова адміністрація	12134	570,7
Софіївська сільська військова адміністрація	5600	418,6

Стосовно густоти населення пілотних громад потрібно відзначити, що вона знаходиться в діапазоні від 3034 осіб на км² (Мелітопольська міська громада) до 12 осіб на км² (Присиваська сільська громада). Значення середньої густоти населення в розрізі областей наведене на рисунку 4.

¹ Дані порталу <https://decentralization.ua/newgromada>



Аналіз інформації з офіційних сайтів ОМС/ВА, що здійснюють управління пілотними громадами

В межах проведеного аналізу були ідентифіковані офіційні ресурси (сайти) ОМС/ВА, що здійснюють управління пілотними громадами. В таблиці 6. наведена інформація щодо адрес офіційних сайтів та керівників/керівниць пілотних громад.

Таблиця 6. Інформація щодо адрес офіційних сайтів та керівників/керівниць пілотних громад

Громада	Посилання	Керівник
Бахмутська міська військова адміністрація	https://artemrada.gov.ua/	Рева Олексій Олександрович
Волноваська міська військова адміністрація	http://volnovakha.dn.gov.ua/	Начальник ВА не призначений
Маріупольська міська військова адміністрація	https://mariupolrada.gov.ua/	Начальник ВА не призначений
Світлодарська міська військова адміністрація	https://svitlo-vca.gov.ua/	Гордієнко Олександр Володимирович
Соледарська міська військова адміністрація	https://sole-rada.gov.ua/	Гошко Сергій Васильович
Кремінська міська військова адміністрація	https://www.kremrada.gov.ua/	Дунець Олександр Євгенієвич
Лисичанська міська військова адміністрація	http://lis.gov.ua/	Перший заступник начальника ВА Садовський Руслан Миколайович
Міловська селищна військова адміністрація	https://milovska-gromada.gov.ua	Болткова Ірина Іванівна
Сіверськодонецька міська військова адміністрація	https://sed-rada.gov.ua	Бойко Євгенія Олександрівна
Шульгінська сільська військова адміністрація	shulgynka-rada.gov.ua	Петренко Наталія Миколаївна
Каховська міська військова адміністрація	https://kakhovka-rada.gov.ua/search/?q=%D0%B1%D1%8E%D0%B4%D0%B6&gAction=search	Немерець Віталій Анатолійович
Каланчацька селищна військова адміністрація	https://kalanchacka-gromada.gov.ua/	Фоміна Світлана Володимирівна
Скадовська міська військова адміністрація	https://skadovsk-gromada.gov.ua/	Кухта Сергій Антонович
Чаплинська селищна військова адміністрація	https://chaplynska-gromada.gov.ua/20222024-07-04-07-30-07-2024/	Мирошніченко В'ячеслав Юрійович
Присиваська сільська військова адміністрація	https://prysyvaska-gromada.gov.ua/	Пелешок Олена Степанівна
Бердянська міська військова адміністрація	https://brd.gov.ua/	Матвієнко Микола Якович

Громада	Посилання	Керівник
Мелітопольська міська рада	https://www.mlt.gov.ua/	Секретар міської ради Романов Роман Вікторович
Приморська міська військова адміністрація	відсутній	Македонська Світлана Іванівна
Приазовська селищна військова адміністрація	https://pryazovska-gromada.gov.ua/	Орлов Андрій Володимирович
Софіївська сільська військова адміністрація	https://sofiivska-gromada.gov.ua	Захаревич Станіслав Володимирович

Варто також зазначити, що Приморська громада Запорізької області має додаткову проблему з прозорістю та комунікацією: у неї відсутній офіційний вебсайт. Це унеможливило оперативне інформування мешканців про діяльність органів влади у вигнанні та створює серйозні ризики для підзвітності, адже громада фактично випадає з єдиного інформаційного простору.

В межах дослідження була перевірена наявність на офіційних сайтах рішень/розпоряджень, якими затверджені відповідні бюджети громади на 2022, 2023, 2024 та 2025 роки. Крім самого факту наявності або відсутності документів, якими затверджені бюджети аналізувались також терміни, коли відповідні рішення були затверджені. П. 2. статті 77. Бюджетного кодексу України говорить, *«місцеві бюджети затверджуються рішенням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної місцевої ради до 25 грудня (включно) року, що передує плановому»*.

Моніторинг публікації рішень про місцеві бюджети у громадах Донецької, Луганської, Запорізької та Херсонської областей показує складну динаміку. Попри війну, масову евакуацію та релокацію органів влади, більшість військових адміністрацій та міських рад зберегли практику ухвалення і публікації бюджетних документів. Водночас аналіз за 2022–2025 роки свідчить про неоднорідність ситуації: одні громади демонструють стабільність і дисциплінованість, інші мають хронічні розриви або затримки, що підриває прозорість бюджетного процесу.

Загальна тенденція

У 2022 році, який став першим після повномасштабного вторгнення, документи про бюджети оприлюднені у 15 із 20 громад (у Приморській громаді сайт відсутній). Це забезпечило відносно високий рівень прозорості, хоча у двох випадках мали місце порушення строків: у Кремінній бюджет затверджено із запізненням - 27 січня 2022 року, а в Соледарі документ взагалі не опубліковано.

2023 рік виявився найпроблемнішим: кількість оприлюднених бюджетів скоротилася до 12 із 20. Саме в цей рік спостерігається найбільше провалів - відсутність документів у Волновасі, Шуглинці, Каховці, Бердянську, Приазовську; надпізні затвердження у Скадовську (лише в липні 2023-го). Це свідчить про кризовий характер роботи релокованих адміністрацій у другому році великої війни.

2024 рік став переломним: уже 18 із 20 громад забезпечили публікацію бюджетів, і лише у двох випадках залишилися розриви - Волноваха та Приморськ (відсутній сайт). При цьому більшість рішень ухвалювалися вчасно, хоча у Приазовій ВА бюджет затверджено аж у вересні 2024-го.

У 2025 році ситуація стабілізувалася: документи оприлюднені у 18 громадах, і лише дві (Волноваська та Приморська) знову випали з моніторингу. Усі інші громади забезпечили своєчасність або майже своєчасність ухвалення (виняток - Присиваська, де рішення ухвалено 26 грудня, на день пізніше від визначеного Бюджетним кодексом строку).

Обласні відмінності

Донецька область. Тут ми бачимо поєднання стабільності й хаотичних збоїв. Бахмутська, Світлодарська й Маріупольська громади демонструють зразкову регулярність: рішення ухвалюються щороку й вчасно. Соледар у 2022 році провалився, але згодом вирівнявся. Найбільша проблема - Волноваха, яка після 2023 року взагалі перестала публікувати документи, що свідчить або про організаційний колапс, або про неспроможність налагодити публічність у релокації.

Луганська область. Ця група показує найкращі результати. Лисичанськ, Сіверськодонецьк і Мілове чотири роки поспіль ухвалюють бюджети вчасно. Кремінна має лише один збій - у 2022 році з ухваленням у січні. Шуглинська громада провалилася у 2023 році, але загалом відновила регулярність. Це вказує на високий рівень адаптації луганських ВА до роботи у вигнанні.

Херсонська область. Херсонські громади демонструють підвищену нестабільність, особливо у 2023 році. Каховка тоді не ухвалила бюджет, а Скадовськ затвердив його лише у липні, що є безпрецедентним випадком. Чаплинка до 2025 року взагалі не публікувала рішень, а Присиваська з'явилася лише з 2024 року. Водночас Каланчацька зберігала регулярність, хоча й з невеликими запізненнями. У 2024–2025 роках ситуація частково вирівнялась, але «хвости» лишаються.

Запорізька область. Характерною є «пилкоподібна» динаміка. Бердянськ і Приазове провалили 2023 рік, але вийшли на регулярність у 2024–2025 роках. Софіївська громада мала формальні проблеми - документи є, але без дат у 2022–2023 роках, що ставить під сумнів прозорість. Мелітопольська громада не мала бюджетів у 2022–2023 роках, однак із 2024 року демонструє стабільність і навіть завчасність у затвердженні (листопад–початок грудня). Найбільший структурний розрив - Приморська громада, де сайт відсутній, і жодна інформація не доступна публічно.

В таблиці 7. наведена зведена інформація стосовно наявності/відсутності на офіційних сайтах пілотних громад нормативно-правових актів, якими затверджені місцеві бюджети.

Таблиця 7. Інформація щодо наявності/відсутності на офіційних сайтах пілотних громад нормативно-правових актів, якими затверджені місцеві бюджети

Громада	2022		2023		2024		2025	
	Факт	Дата	Факт	Дата	Факт	Дата	Факт	Дата
Бахмутська міська військова адміністрація	Так	22.12.2021	Так	23.12.2022	Так	22.12.2023	Так	20.12.2024
Волноваська міська військова адміністрація	Так	24.12.2021	Так	25.12.2022	Ні		Ні	
Маріупольська міська рада	Так	22.12.2021	Так	22.12.2022	Так	21.12.2023	Так	03.12.2024
Світлодарська міська військова адміністрація	Так	24.12.2021	Так	23.12.2022	Так	22.12.2023	Так	20.12.2024
Соледарська міська військова адміністрація	Ні		Так	23.12.2022	Так	22.12.2023	Так	24.12.2024
Кремінська міська військова адміністрація	Так	27.01.2022	Так	21.12.2022	Так	21.12.2023	Так	24.12.2024
Лисичанська міська військова адміністрація	Так	21.12.2021	Так	19.12.2022	Так	18.12.2023	Так	17.12.2024
Міловська селищна військова адміністрація	Так	24.12.2021	Так	22.12.2022	Так	12.12.2023	Так	23.12.2024
Сіверськодоонецька міська військова адміністрація	Так	24.12.2021	Так	20.12.2022	Так	15.12.2023	Так	20.12.2024
Шульгінська сільська військова адміністрація	Так	23.12.2021	Ні		Так	20.12.2023	Так	23.12.2024
Каховська міська військова адміністрація	Так	23.12.2021	Ні		Так	21.12.2023	Так	23.12.2024
Каланчацька селищна військова адміністрація	Так	22.12.2021	Так	27.12.2022	Так	18.12.2023	Так	23.12.2024

Громада	2022		2023		2024		2025	
	Факт	Дата	Факт	Дата	Факт	Дата	Факт	Дата
Скадовська міська військова адміністрація	Так	23.12.2021	Так	07.07.2023	Так	22.12.2023	Так	23.12.2024
Чаплинська селищна військова адміністрація	Ні		Ні		Ні		Так	20.12.2024
Присиваська сільська військова адміністрація	Ні		Ні		Так	21.12.2023	Так	26.12.2024
Бердянська міська військова адміністрація	Так	21.12.2021	Ні		Так	19.12.2023	Так	09.12.2024
Мелітопольська міська рада	Ні		Ні		Так	01.12.2023	Так	26.11.2024
Приморська міська військова адміністрація	Відсутній сайт							
Приазовська селищна військова адміністрація	Так	23.12.2021	Ні		Так	10.09.2024	Так	28.11.2024
Софіївська сільська військова адміністрація	Так	Ні	Так	Ні	Так	15.12.2023	Так	27.11.2024

Ситуація з оприлюдненням бюджетних рішень у громадах, що опинилися під окупацією після 2022 року, демонструє складне поєднання збереження формальної правосуб'єктності та об'єктивних обмежень, зумовлених війною. Більшість громад змогли забезпечити ухвалення та публікацію бюджетів навіть у надзвичайних умовах, що свідчить про прагнення підтримувати легітимність і прозорість управління. Водночас поодинокі випадки відсутності документів чи затримок із затвердженням відображають не стільки недбалість, скільки масштабні виклики: вимушену релокацію органів влади, проблеми з цифровою інфраструктурою, кадрові втрати й обмежену можливість громадського контролю. Це підкреслює необхідність подальшого вдосконалення механізмів дистанційного управління та підтримки інституційної спроможності громад, які працюють у форматі «в екзилі».

Аналіз ситуації зі звітністю свідчить, що громади у вигнанні поступово адаптуються до нових умов, але процес залишається нерівномірним і супроводжується системними прогалинами. Якщо у 2024 році документи про виконання бюджетів були оприлюднені на офіційних ресурсах лише у 17 громадах, то у 2025 році ця практика збереглася, проте не набула універсального характеру. Частина громад забезпечує регулярне та своєчасне оприлюднення звітів, що відповідає вимогам Бюджетного кодексу України й міжнародним стандартам прозорості, тоді як інші обмежуються частковою або несистемною публікацією.

Ситуація ускладнюється тим, що значна кількість військових адміністрацій працює в екзилі та не має власних інформаційних ресурсів або ж веде сайти з перебоями. Це призводить до інформаційних «провалів»: мешканці, розпорошені по різних регіонах України та за кордоном, часто позбавлені можливості ознайомитися з офіційними фінансовими документами своїх громад. У поодиноких випадках сайти відсутні взагалі (наприклад, у Приморській громаді), що фактично унеможливляє належний громадський контроль.

Водночас спостерігається й позитивна тенденція: низка військових адміністрацій після 2022 року почала вибудовувати нову практику звітування, намагаючись компенсувати втрату фізичної присутності на територіях більш активною онлайн-комунікацією. Таким чином, публікація звітів стає індикатором не лише фінансової дисципліни, а й рівня адаптивності громади до умов війни та вимушеного функціонування у вигнанні.

Динаміка оприлюднення річних звітів демонструє поступове зростання прозорості бюджетного процесу у громадах, що працюють у вигнанні. Якщо за підсумками 2021 року звіти були опубліковані лише у 6 громадах, то вже у 2022 та 2023 роках цей показник зріс удвічі - до 13 громад. У 2024 році відбувся якісний стрибок: звіти оприлюднили 17 із 20 досліджуваних громад. Це означає, що більшість військових адміністрацій і рад навіть в

умовах окупації та евакуації намагаються дотримуватися вимог Бюджетного кодексу України та забезпечувати публічність фінансової інформації.

Разом із тим, у частині громад практика залишається нерегулярною. Причинами є як відсутність або неналежне функціонування офіційних сайтів (прикладом є Приморська громада), так і технічні та організаційні труднощі роботи у вигнанні. Проте позитивна тенденція очевидна: поступове зростання кількості оприлюднених звітів свідчить про зусилля громад зберегти легітимність і прозорість бюджетного процесу навіть у винятково складних обставинах війни.

В таблиці 8 наведена зведена інформація стосовно наявності/відсутності на офіційних сайтах пілотних громад звітів про виконання місцевих бюджетів.

Таблиця 8. Інформація щодо наявності/відсутності на офіційних сайтах пілотних громад звітів про виконання місцевих бюджетів

Громада	Факт наявності звіту про виконання бюджету за 2021 рік		Факт наявності звіту про виконання бюджету за 2022 рік		Факт наявності звіту про виконання бюджету за 2023 рік		Факт наявності звіту про виконання бюджету за 2024 рік	
Бахмутська міська військова адміністрація	Так	26.01.2022	Так	07.02.2023	Так	05.02.2024	Так	20.01.2025
Волноваська міська військова адміністрація	Так		Так		Так		Так	
Маріупольська міська рада	Так	23.02.2022	Так	08.11.2023	Так	20.03.2024	Ні	
Світлодарська міська військова адміністрація	Так	07.02.2022	Ні		Так	09.02.2024	Так	14.01.2025
Соледарська міська військова адміністрація	Ні		Так	19.01.2023	Ні		Так	21.01.2025
Кремінська міська військова адміністрація	Ні		Так	30.01.2023	Так	16.02.2024	Так	24.01.2025
Лисичанська міська військова адміністрація	Ні		Так	06.02.2023	Так	29.01.2024	Так	22.01.2025
Міловська селищна військова адміністрація	Ні		Так	09.02.2022	Так	22.02.2024	Так	15.02.2025
Сіверськодоонецька міська військова адміністрація	Так	14.02.2022	Так	09.02.2023	Так	20.02.2024	Так	07.02.2025
Шульгінська сільська військова адміністрація	Ні		Так	08.02.2023	Так	16.02.2024	Так	15.02.2025
Каховська міська військова адміністрація	Так	16.02.2022	Так	27.02.2023	Так	22.02.2024	Так	14.02.2025
Каланчацька селищна військова адміністрація	Ні		Так	28.02.2023	Так	14.02.2024	Так	10.03.2025
Скадовська міська військова адміністрація	Ні		Так	01.08.2023	Так	07.03.2024	Так	14.02.2025

Громада	Факт наявності звіту про виконання бюджету за 2021 рік		Факт наявності звіту про виконання бюджету за 2022 рік		Факт наявності звіту про виконання бюджету за 2023 рік		Факт наявності звіту про виконання бюджету за 2024 рік	
Чаплинська селищна військова адміністрація	Ні		Так	25.02.2023	Так	15.02.2024	Так	06.02.2025
Присиваська сільська військова адміністрація	Ні		Ні		Ні		Ні	
Бердянська міська військова адміністрація	Ні		Ні		Ні		Так	06.02.2025
Мелітопольська міська рада	Ні		Ні		Так	25.01.2024	Так	13.02.2025
Приморська міська військова адміністрація	Відсутній Сайт							
Приазовська селищна військова адміністрація	Ні		Ні		Ні		Так	05.02.2025
Софіївська сільська військова адміністрація	Ні		Ні		Ні		Так	06.02.2025

Стосовно фактів наявності інформації про публічне обговорення проекту місцевого бюджету, то, лише в Сіверськодонецькій громаді наявна така інформація щодо презентації проекту бюджету Северодонецької міської територіальної громади на 2025 рік <https://sed-rada.gov.ua/novini/vidbulos-publichne-predstavlennya-proiektu-byudzhetu-sievierodoneckoyi-miskoyi-teritorialnoyi-gromadi-na-2025-rik> 20-12-2024.

Таким чином, Сіверськодонецький досвід демонструє, що навіть у надзвичайних умовах можна підтримувати не лише функціональність бюджетного процесу, а й його демократичну якість. Саме це робить його цінним орієнтиром для інших «бюджетів у вигнанні».

Аналіз інформації з Державного веб-порталу бюджету для громадян

Дослідження бюджетних показників пілотних громад було проведено з використанням Державного веб-порталу бюджету для громадян <https://openbudget.gov.ua/>. Зокрема, були проаналізовані наступні показники:

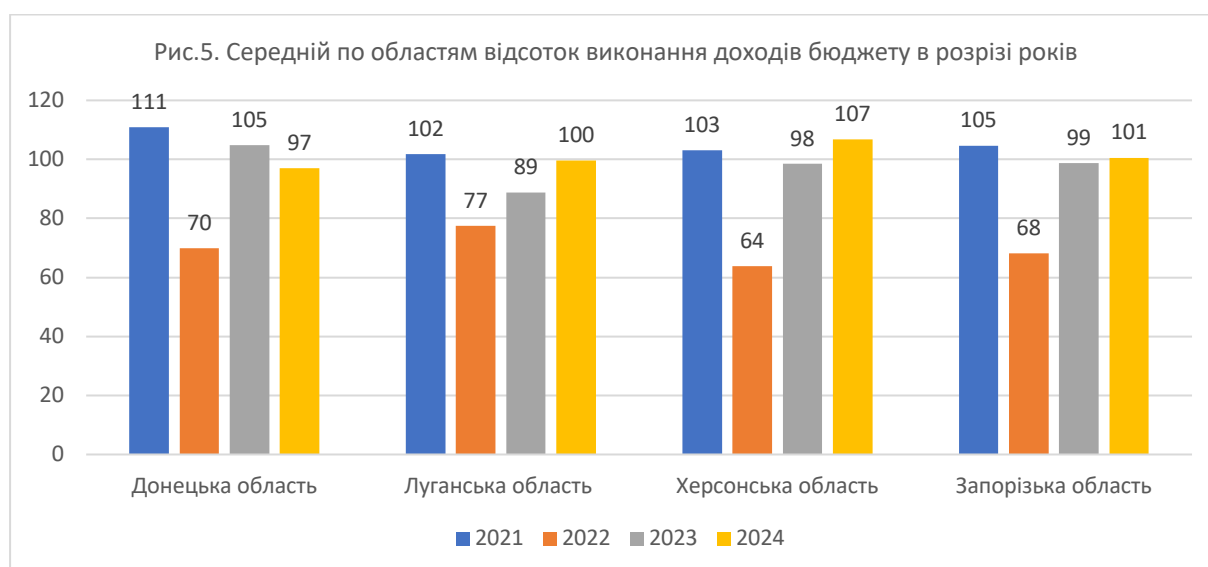
- виконання бюджету за доходами та видатками;
- структура бюджету за доходами, в тому числі:
 - податкові надходження (податок на доходи фізичних осіб, податок на доходи фізичних осіб з грошового забезпечення, грошових винагород та інших виплат, одержаних військовослужбовцями, єдиний податок, податок на майно);
 - офіційні трансфери, в тому числі додаткова дотація з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення повноважень органів місцевого самоврядування на деокупованих, тимчасово окупованих та інших територіях України, що зазнали негативного впливу у зв'язку з повномасштабною збройною агресією російської федерації;
- структура бюджету за видатками по функціональній класифікації;
- структура бюджету за видатками по програмній класифікації.

Кожен з зазначених показників відстежувався в динаміці: за 2021, 2022 та 2023 роки.

Аналіз виконання доходної частини бюджетів

Аналіз виконання доходної частини місцевих бюджетів дає змогу оцінити ступінь відповідності фактичних надходжень затвердженим плановим показникам. Відсоток виконання бюджету є ключовим індикатором фінансової дисципліни, що демонструє, наскільки органам управління громадами вдалося забезпечити запланований рівень доходів навіть в умовах воєнного періоду та втрати частини доходної бази.

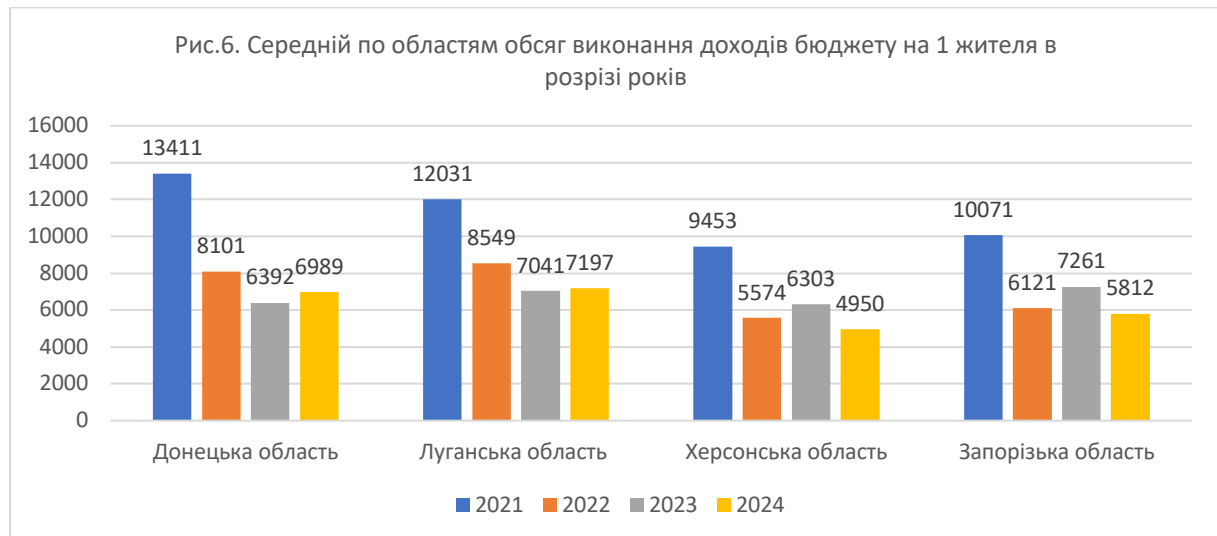
На діаграмі представлено середній по областях відсоток виконання доходів місцевих бюджетів у 2021–2024 роках. У 2021 році всі чотири області демонстрували перевиконання планових показників: від 102% у Луганській області до 111% у Донецькій. Це свідчить про стабільність доходної частини бюджетів у передвоєнний рік. У 2022 році, з початком повномасштабного вторгнення та активними бойовими діями, ситуація різко змінилася - відсоток виконання впав до найнижчих значень за весь період, коливаючись від 64% у Херсонській області до 77% у Луганській. У 2023 році відбулося часткове відновлення: показники зросли до 89–105%, зокрема у Донецькій та Запорізькій областях вони досягли 105%. У 2024 році виконання планових доходів практично нормалізувалося: усі області вийшли на рівень, близький або вищий за 100%, із максимальним значенням у Херсонській області (107%). Таким чином, динаміка чітко демонструє різке падіння бюджетної дисципліни у 2022 році через воєнні обставини та поступове відновлення у наступні роки, що відображає адаптацію органів управління громадами до умов воєнного періоду.



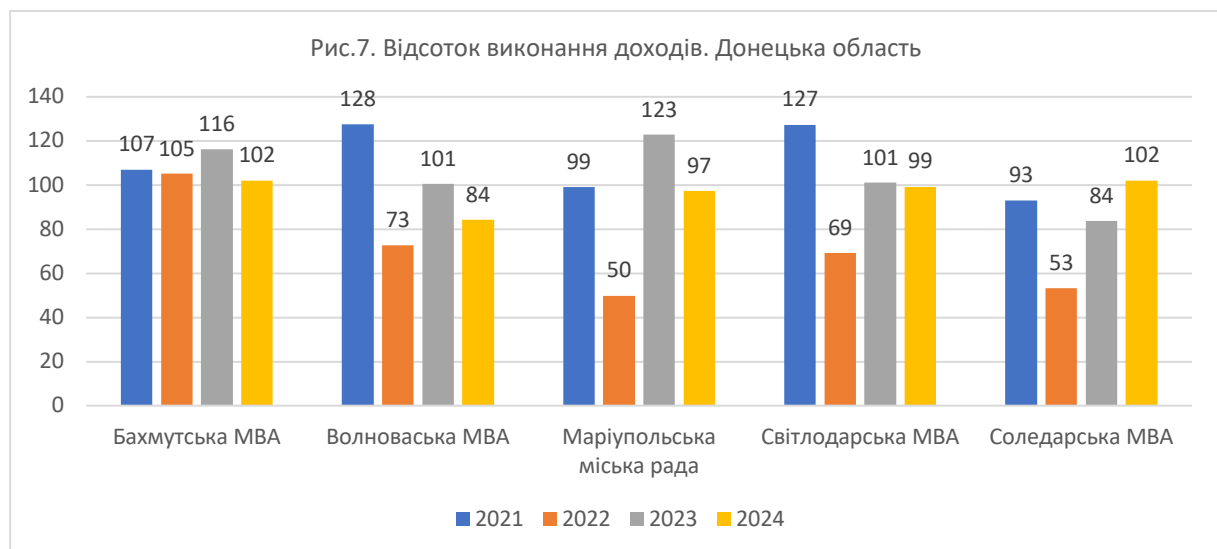
Аналіз відсотків виконання планових показників дає уявлення про рівень фінансової дисципліни, проте не показує, які саме ресурси реально отримала громада. Тому важливо розглянути доходи у розрахунку на одного

жителя, що дозволяє оцінити фактичну спроможність місцевих бюджетів забезпечувати потреби населення. Цей показник враховує не лише дотримання планів, але й абсолютні обсяги надходжень.

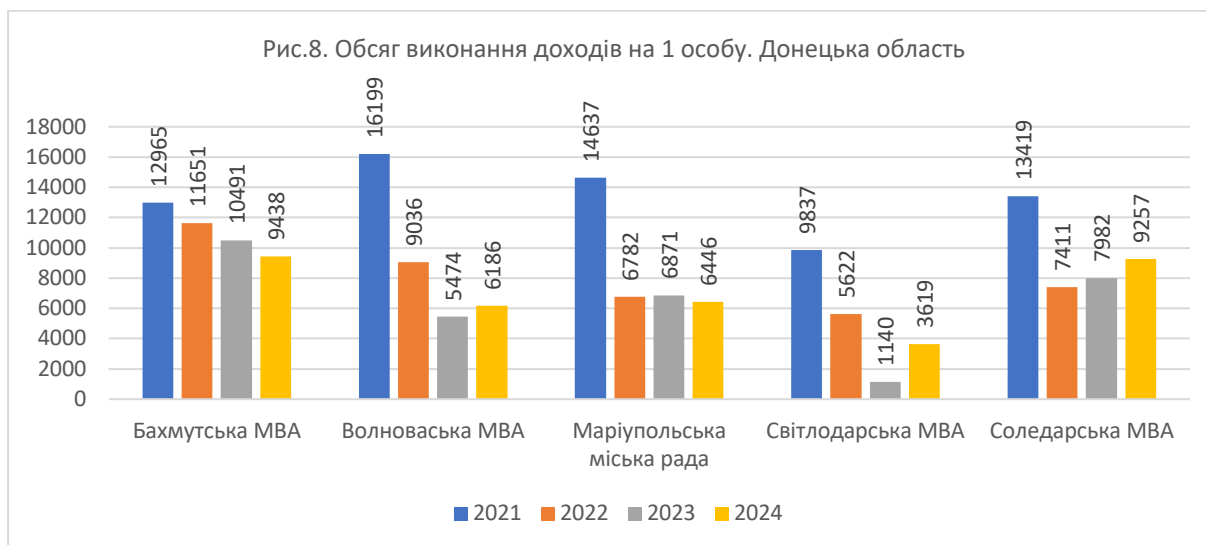
На діаграмі подано середній обсяг виконання доходів бюджету на 1 жителя по областях у 2021–2024 роках. У 2021 році показники були найвищими: від 9 453 грн у Херсонській області до 13 411 грн у Донецькій. У 2022 році внаслідок війни відбулося різке зниження - найбільш суттєве у Херсонській області (до 5 574 грн). У 2023 році ситуація залишалася складною, проте в окремих регіонах відзначалося часткове зростання (наприклад, у Херсонській області - до 6 303 грн). У 2024 році доходи на одного жителя залишаються нижчими, ніж у довоєнному 2021 році, коливаючись від 4 950 грн у Херсонській області до 7 197 грн у Луганській.



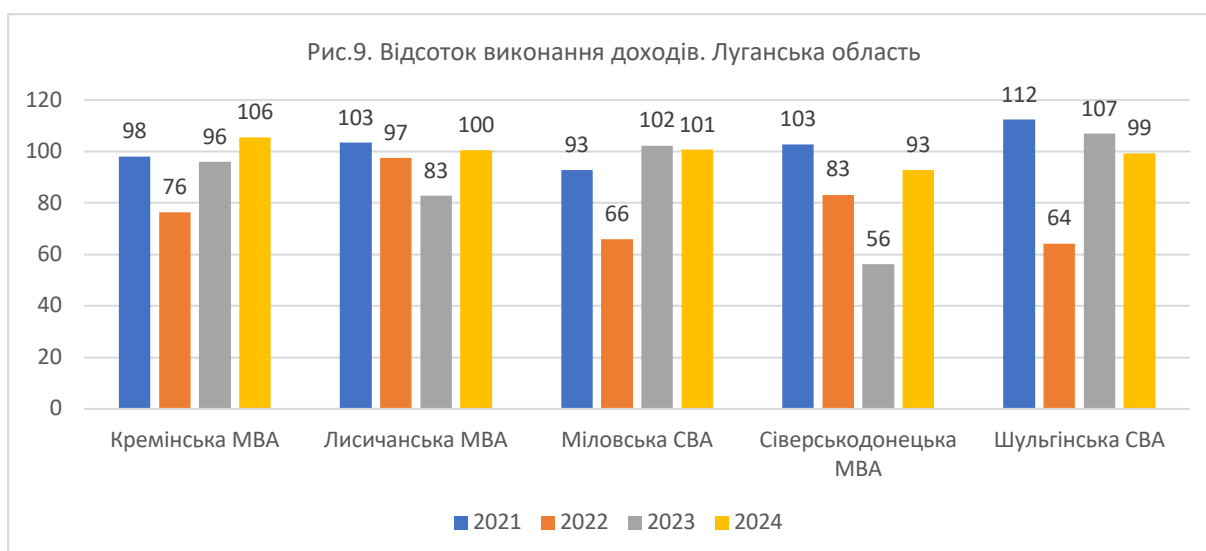
Донецька область. У 2021 році більшість громад забезпечували перевищення планових показників доходів. У 2022 році через активні бойові дії та окупацію значної частини територій рівень виконання різко впав, особливо в Маріупольській міській раді (50%) та Соледарській МВА (53%). У 2023–2024 роках показники поступово вирівнялися й наблизилися до планових значень.



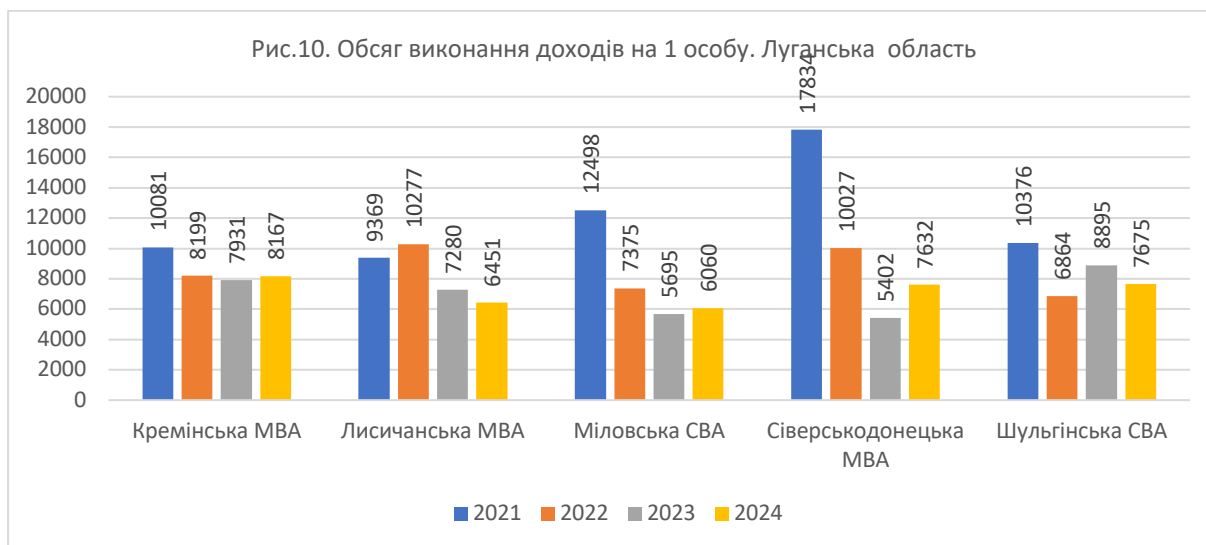
У 2021 році громади області мали високі показники доходів на одного жителя: від 9 837 грн у Світлодарській МВА до 16 199 грн у Волноваській МВА. Починаючи з 2022 року, відбулося різке падіння у всіх громадах. Найнижчі значення зафіксовані у Світлодарській МВА - лише 1 140 грн на жителя у 2022 році, що пояснюється відсутністю належного функціонування ради та переходом на фінансування за тимчасовим розписом. У 2023–2024 роках спостерігається часткове зростання, проте обсяги доходів залишаються істотно нижчими за довоєнні. Найкращу динаміку відновлення демонструє Соледарська МВА, яка у 2024 році вийшла на 9 257 грн проти 7 411 грн у 2022-му.



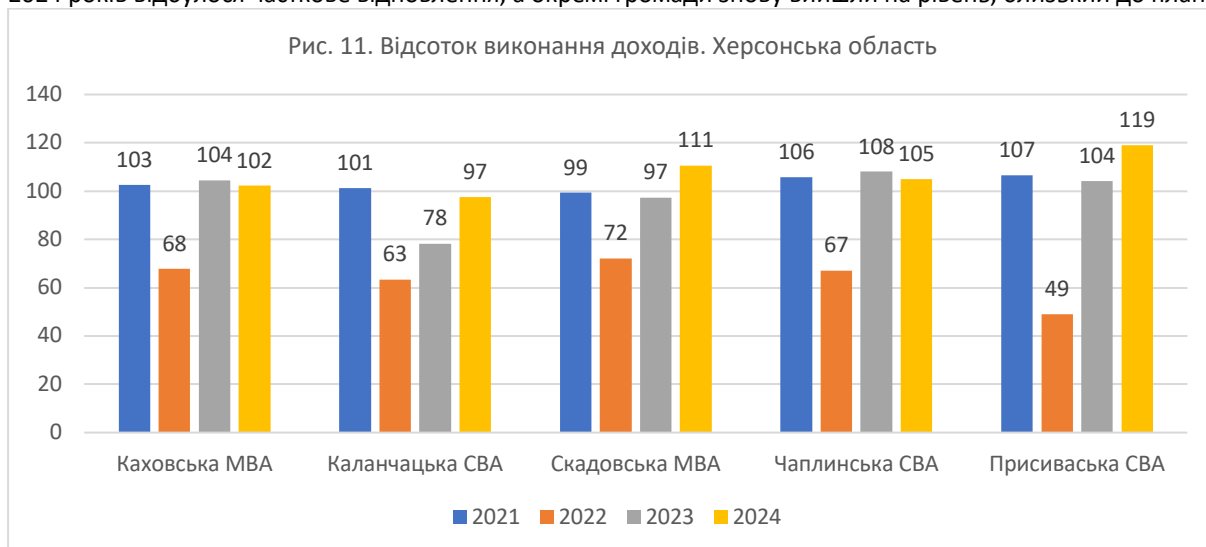
Луганська область. У 2021 році бюджети громад виконувалися відповідно до плану. З 2022 року спостерігається різке падіння (мінімум - 56% у Северодонецькій МВА), що напряду пов'язано з воєнними подіями. У наступні роки громади демонструють поступове відновлення, проте коливання у виконанні залишаються відчутними.



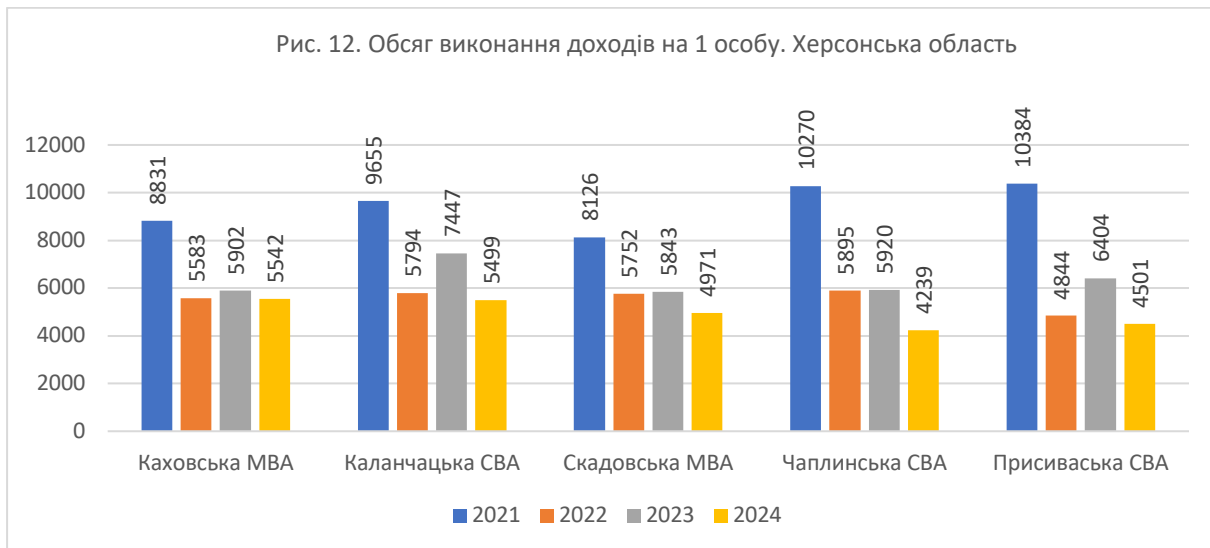
Щодо доходів у розрахунку на одного жителя, у 2021 році вони становили від 9 369 грн у Лисичанській МВА до 17 834 грн у Северодонецькій МВА, яка була лідером за цим показником. З 2022 року почалося різке зниження - у Міловській СВА доходи скоротилися до 7 375 грн, а у Северодонецькій МВА - з 17 834 грн у 2021 році до 5 402 грн у 2023 році. У 2024 році доходи на одного жителя залишаються на рівні 6–8 тис. грн у більшості громад, що значно нижче від довоєнних показників.



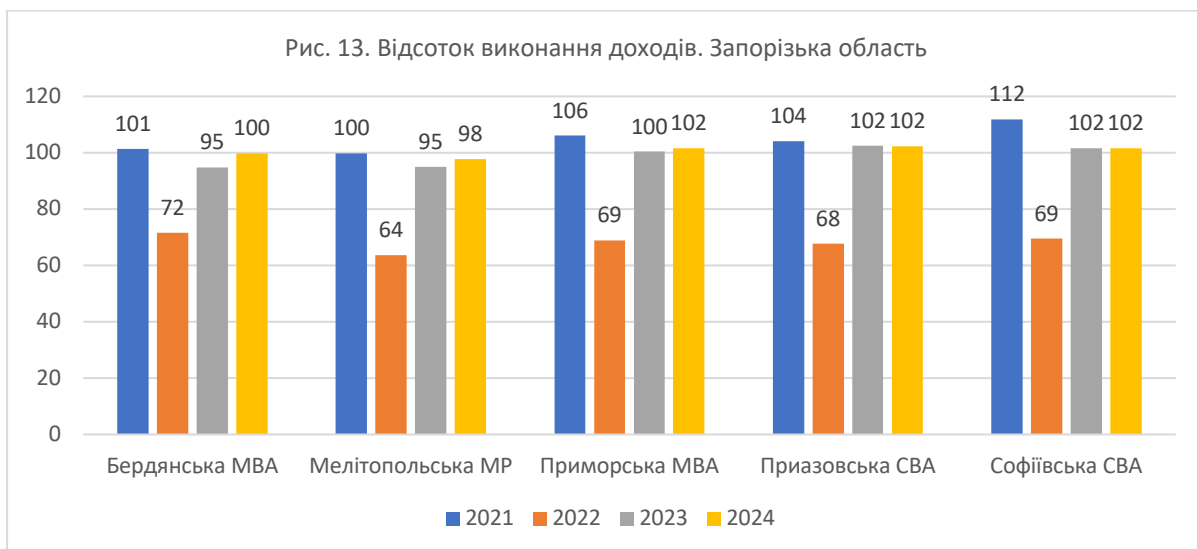
Херсонська область. У довоєнний період показники виконання були на рівні або вище планових. У 2022 році зафіксовано значне скорочення надходжень, найнижчий показник - у Присиваській СВА (49%). Протягом 2023–2024 років відбулося часткове відновлення, а окремі громади знову вийшли на рівень, близький до плану.



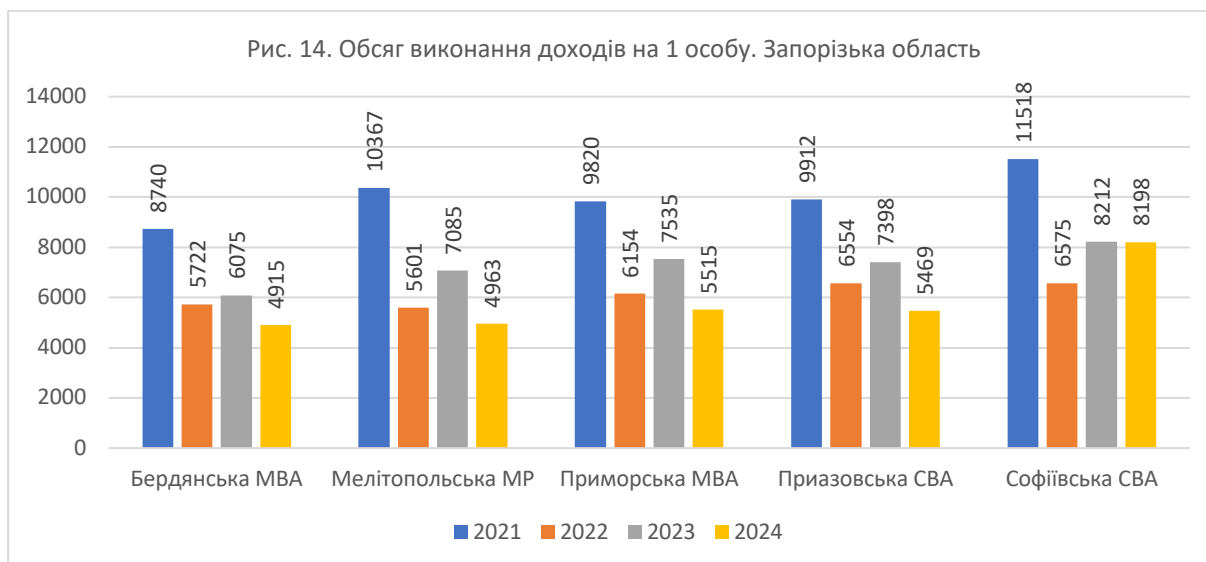
У 2021 році громади Херсонщини мали стабільно високі показники доходів у розрахунку на одного жителя - від 8 126 грн у Скадовській СВА до 10 384 грн у Присиваській СВА. У 2022 році відбулося суттєве падіння: доходи скоротилися приблизно на третину, особливо в Присиваській СВА - до 4 844 грн. У 2023 році спостерігалось часткове відновлення, зокрема у Присиваській СВА - до 6 404 грн, тоді як у Каховській та Каланчацькій громадах показники коливалися близько 5 900–7 400 грн. У 2024 році ситуація знову ускладнилася, і більшість громад показали зниження доходів на одного жителя (до 4 501 грн у Присиваській СВА та 4 971 грн у Скадовській СВА). Це свідчить про збереження системних проблем із формуванням доходної бази в умовах воєнного періоду.



Запорізька область. У 2021 році громади виконували планові показники доходів, а деякі навіть мали перевищення. У 2022 році рівень виконання різко знизився (до 64% у Мелітопольській міській раді). У 2023–2024 роках ситуація стабілізувалася, і більшість громад продемонстрували результати, що відповідають плановим показникам.



У 2021 році громади області демонстрували досить високі доходи бюджету на одного жителя - від 8 740 грн у Бердянській МВА до 11 518 грн у Софіївській СВА. У 2022 році відбулося зниження, проте показники залишалися відносно вищими, ніж у багатьох інших регіонах, коливаючись від 5 601 грн у Мелітопольській міській раді до 6 575 грн у Софіївській СВА. У 2023 році спостерігалось часткове відновлення (зокрема, у Приморській МВА - до 7 535 грн), однак у 2024 році більшість громад знову показали падіння: від 4 915 грн у Бердянській МВА до 8 198 грн у Софіївській СВА. Загалом динаміка свідчить про втрату значної частини доходної бази у воєнний період, при цьому громади змогли лише частково компенсувати ці втрати у 2023 році.

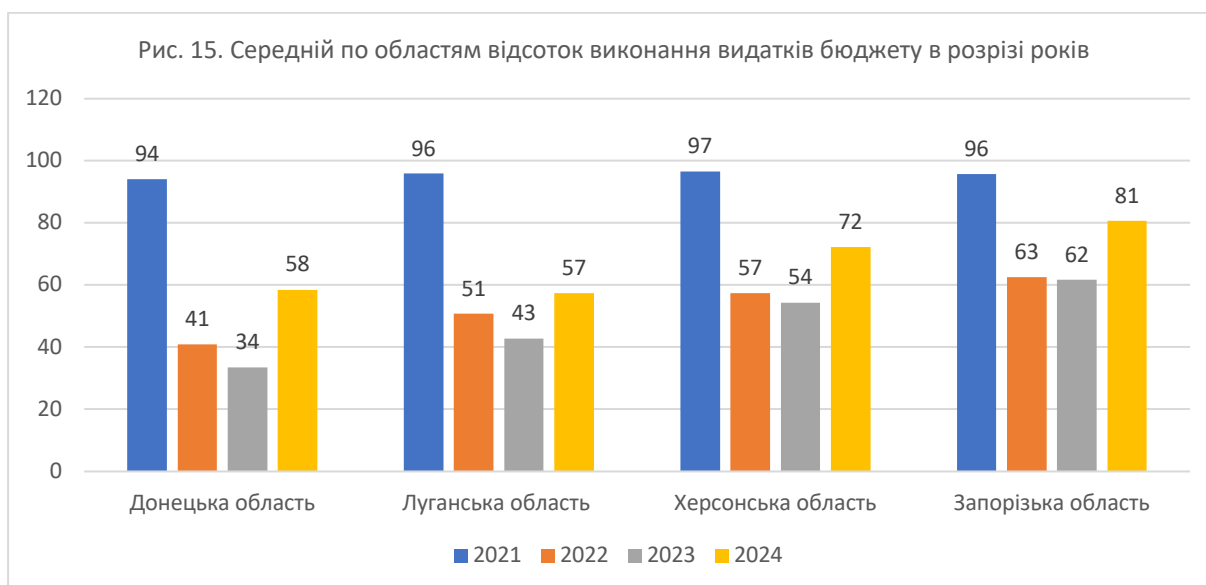


Аналіз виконання видаткової частини бюджетів

Видаткова частина місцевих бюджетів відображає рівень забезпечення громад послугами та ресурсами відповідно до затверджених планів. Ступінь виконання видатків визначається здатністю органів управління громад реалізовувати фінансові зобов'язання у складних умовах воєнного періоду. Він демонструє, наскільки заплановані кошти реально були спрямовані на фінансування освіти, охорони здоров'я, соціального захисту та інших сфер.

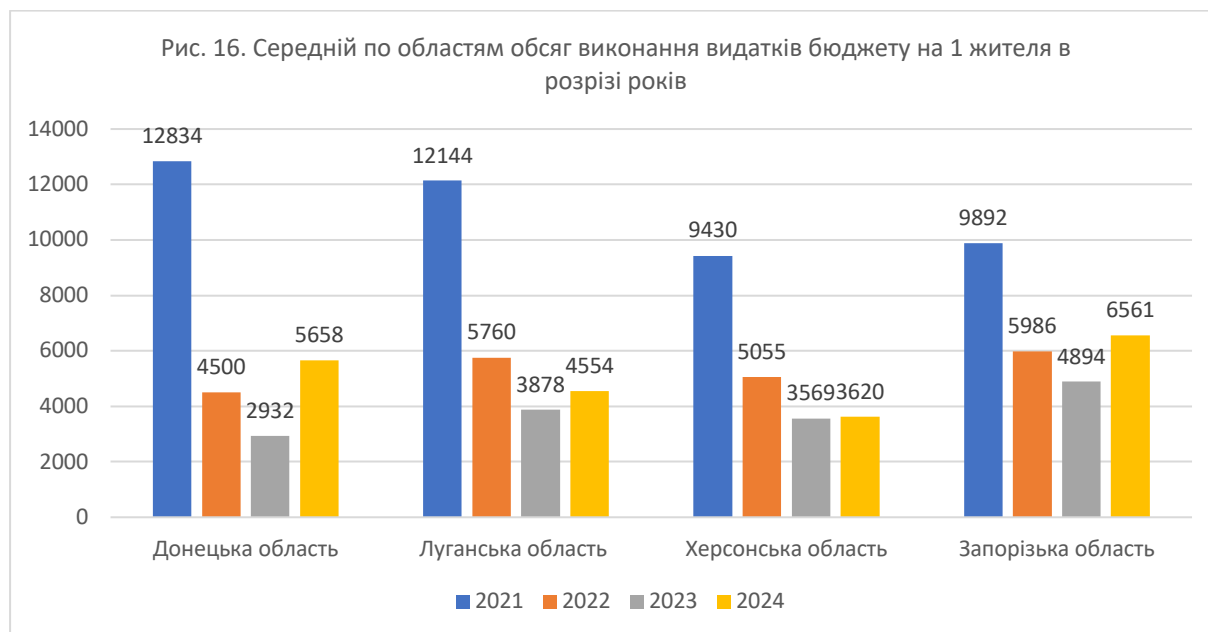
У 2021 році рівень виконання видатків залишався високим та наближався до планових показників. Починаючи з 2022 року, через активні бойові дії, руйнування інфраструктури та ускладнення бюджетного процесу, відбулося різке зниження. У подальшому, у 2023–2024 роках, спостерігається поступове відновлення, проте рівень виконання залишається нижчим від довоєнних значень, що відображає тривалі обмеження у роботі громад.

На діаграмі подано середній відсоток виконання видаткової частини бюджетів у чотирьох областях у 2021–2024 роках. У 2021 році всі регіони демонстрували високі результати - від 94% у Донецькій до 97% у Херсонській області. У 2022 році відбулося різке падіння: мінімальне значення зафіксовано у Донецькій області (41%), а максимальне - у Херсонській (57%). У 2023 році рівень виконання залишався низьким (34–62%), що свідчить про збереження складнощів із реалізацією видаткової частини бюджетів. У 2024 році ситуація дещо покращилася: середні показники зросли до 57–81%, але все ще не досягли рівня довоєнного періоду.

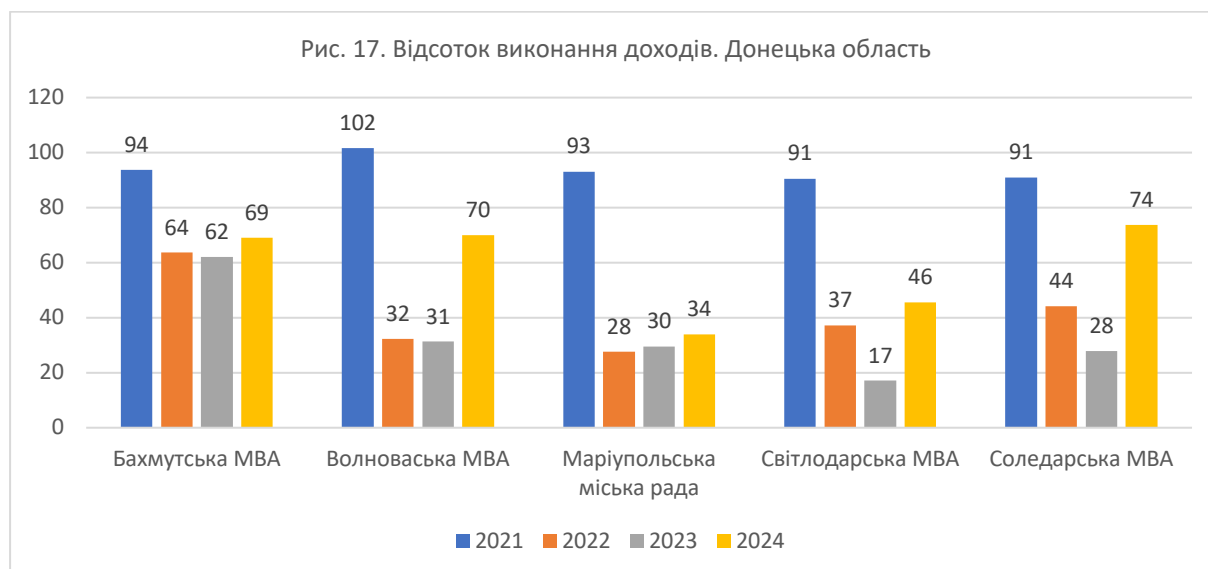


На діаграмі подано середній обсяг виконання видатків бюджетів на 1 жителя у 2021–2024 роках по чотирьох областях. У 2021 році показники були найвищими: від 9 430 грн у Херсонській області до 12 834 грн у Донецькій. Починаючи з 2022 року, після втрати контролю над територіями та масового переміщення населення, видатки значно скоротилися. Це пояснюється обмеженими можливостями громад реалізовувати бюджетні програми на місцях.

Попри складні обставини, органи управління продовжували забезпечувати окремі напрями роботи: підтримку внутрішньо переміщених осіб, допомогу військовим, фінансування дистанційної освіти, а також діяльність релокованих медичних закладів. У 2023 році видатки сягнули мінімальних значень (зокрема, у Херсонській області - 3 620 грн на одного жителя). У 2024 році спостерігається певне зростання (наприклад, у Запорізькій області - до 6 561 грн), що свідчить про збереження можливостей для виконання хоча б частини функцій громад, навіть за відсутності доступу до територій.

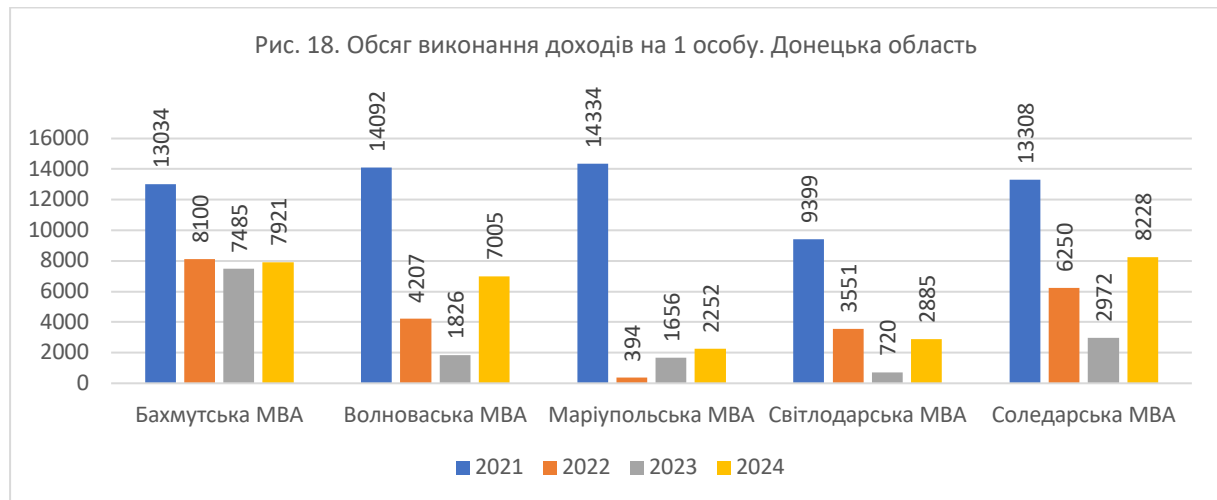


Донецька область. У 2021 році громади забезпечували високий рівень виконання видатків (91–102%). Починаючи з 2022 року показники різко знизилися, особливо у Маріупольській міській раді (28%). Це пов'язано з тим, що після початку повномасштабного вторгнення міська рада існувала лише формально, нова військова адміністрація не була створена, а фінансування здійснювалося за тимчасовим розписом у межах 1/12 від планових призначень. Низькі результати також зафіксовані у Світлодарській МВА (17%). У 2023–2024 роках відбулося часткове відновлення, але рівні залишаються значно нижчими від довоєнних.

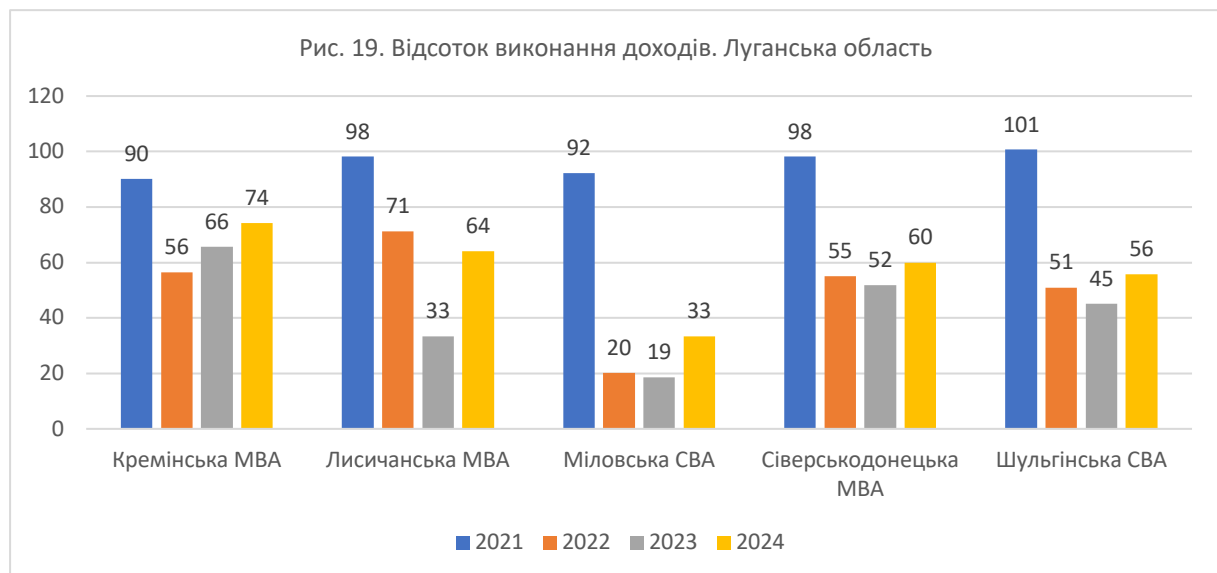


У 2021 році громади Донецької області забезпечували високі показники видатків на одного жителя - від 9 399 грн у Світлодарській МБА до 14 334 грн у Маріупольській МБА. З 2022 року ситуація кардинально змінилася: через втрату контролю над територіями та активні бойові дії рівень видатків різко скоротився, найбільш помітно у Маріуполі (лише 394 грн на одного жителя).

Попри це, органи управління громадами продовжували підтримувати окремі напрями діяльності: фінансування заробітних плат, допомогу військовим, підтримку внутрішньо переміщених осіб, а також дистанційну освіту й роботу релокованих установ. У 2023 році показники залишалися низькими, проте у 2024 році відбулося часткове зростання: зокрема, у Соледарській МБА видатки зросли до 8 228 грн, а у Волноваській - до 7 005 грн на одного жителя. Водночас рівні залишаються значно нижчими, ніж у довоєнний період.



Луганська область. У 2021 році видатки виконувалися майже повністю (90–101%). У 2022–2023 роках зафіксовано значне падіння, найнижчі результати показала Міловська СВА (20–19%). У 2024 році відбулося певне вирівнювання, проте жодна громада не вийшла на довоєнні показники.

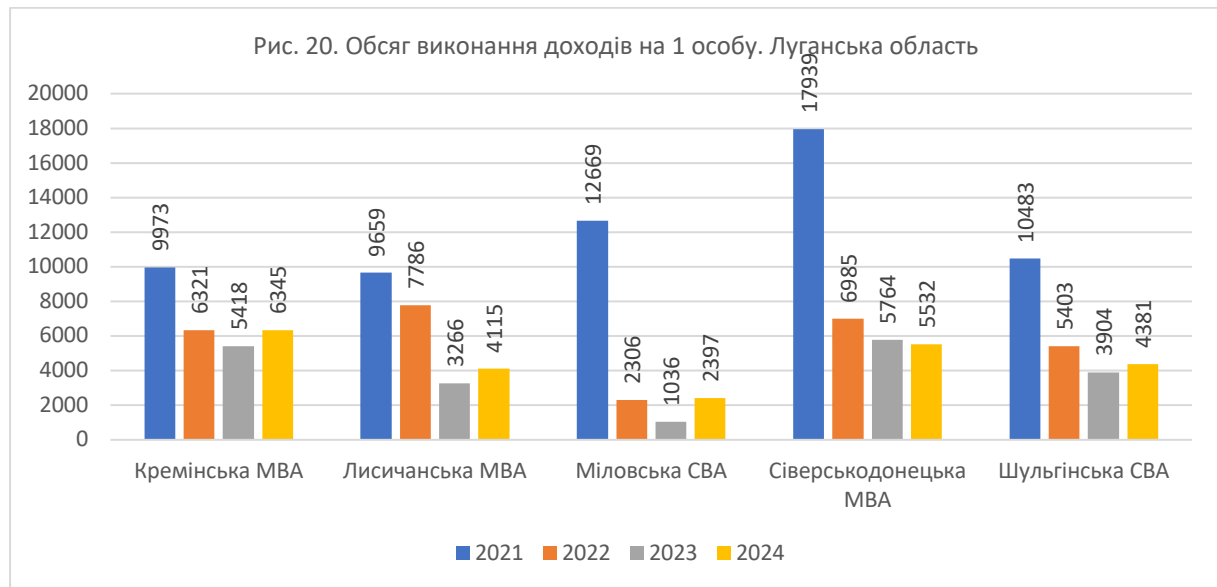


У 2021 році Луганські громади мали відносно високі видатки на одного жителя: від 9 659 грн у Лисичанській МБА до рекордних 17 939 грн у Северодонецькій МБА. Це був рік, коли фінансування ще зберігало стабільність.

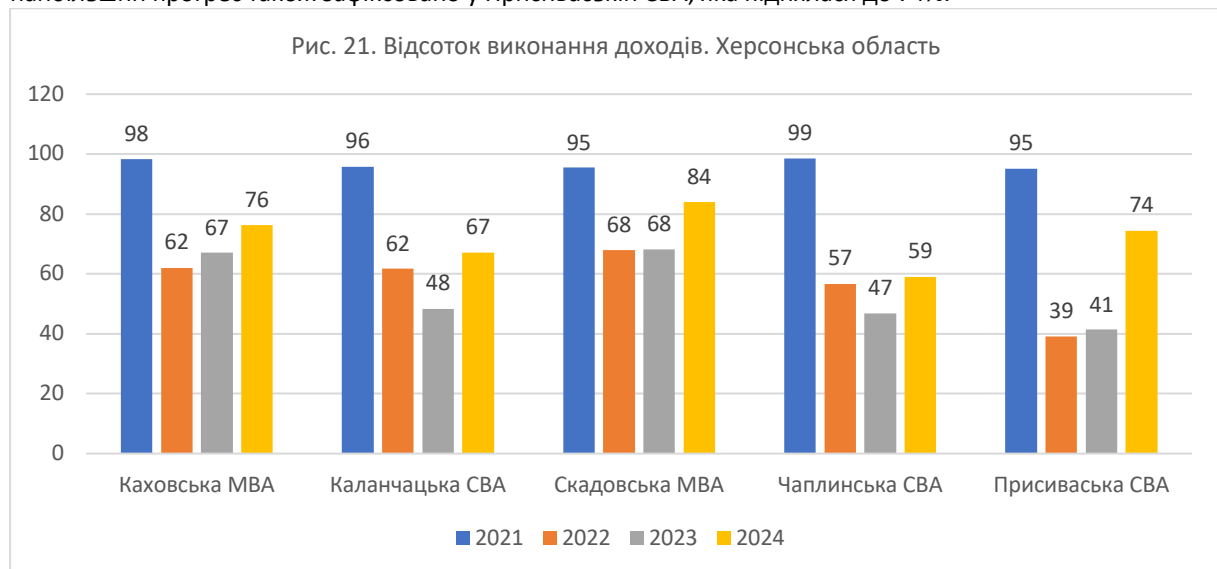
У 2022 році ситуація різко змінилася: через загострення бойових дій і втрату можливостей для повноцінної роботи бюджети громад скоротили видатки в кілька разів. Наприклад, у Міловській СВА цей показник впав до 2 306 грн, а у Лисичанській - до 3 266 грн.

Подальші роки демонструють неоднорідну динаміку. У 2023 році в окремих громадах зафіксовано найнижчі значення (Міловська СВА - лише 1 036 грн на одного жителя), тоді як у Сєвєродонецькій МВА рівень видатків утримувався на 5 532 грн. У 2024 році відбулося незначне зростання - від 2 397 грн у Міловській СВА до 6 345 грн у Кремінській МВА.

Загалом, навіть за відсутності доступу до територій, органи управління громад зуміли забезпечувати певні мінімальні видатки, спрямовані на критично важливі сфери - підтримку переселенців, дистанційну освіту, функціонування релокованих установ.



Херсонська область. У 2021 році рівень виконання видатків складав у середньому 95–99%. З 2022 року показники знизилися, особливо у Присиваській СВА (39%). У 2023–2024 роках спостерігається зростання, найбільший прогрес також зафіксовано у Присиваській СВА, яка піднялася до 74%.



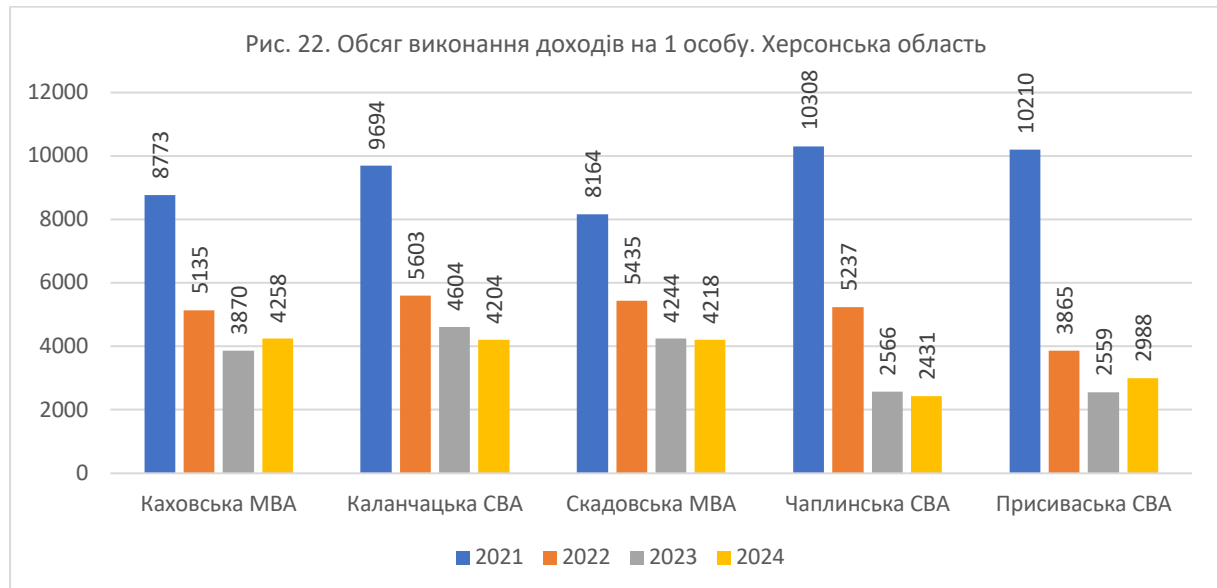
У 2021 році громади Херсонщини мали доволі високі показники видатків: від 8 164 грн у Скадовській СВА до понад 10 300 грн у Чаплинській та Присиваській громадах. Це був останній рік відносної стабільності перед різким скороченням фінансування.

У 2022 році більшість громад втратили майже половину видатків на одного жителя. Наприклад, у Каховській МВА показник знизився з 8 773 грн до 5 135 грн, а в Присиваській СВА - із 10 210 грн до 3 865 грн.

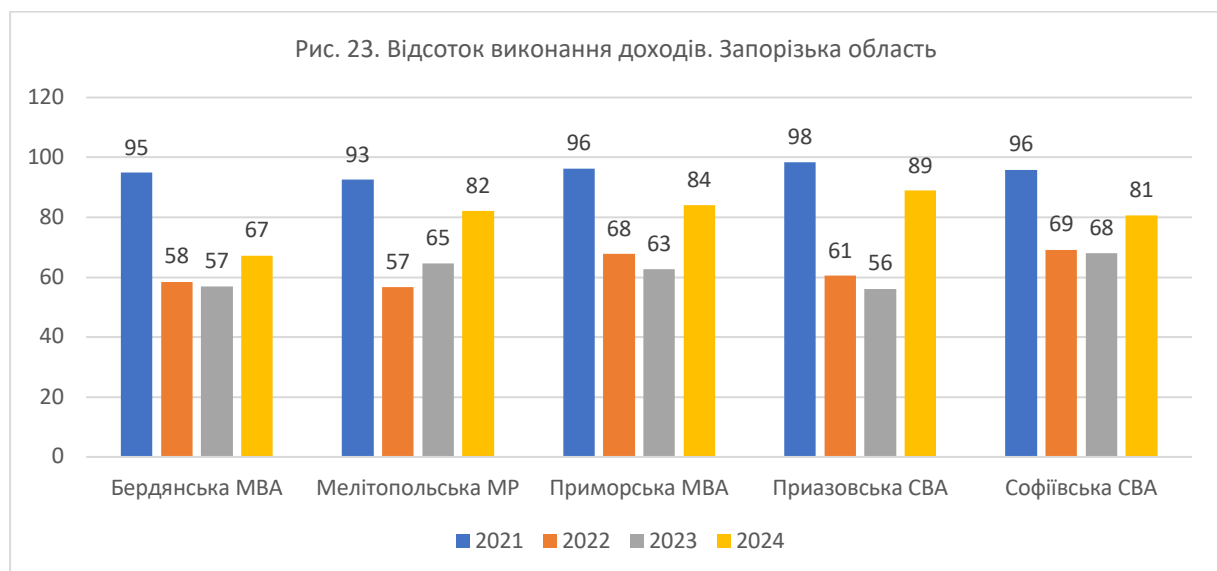
У 2023 році динаміка залишалася негативною: у Чаплинській СВА видатки впали до мінімальних 2 431 грн на одного жителя, що стало найнижчим рівнем серед громад області. У 2024 році спостерігається часткове

відновлення, але на довоєнні показники громади так і не вийшли: видатки коливаються від 2 988 грн у Присиваській СВА до 4 258 грн у Каховській МВА.

Попри такі падіння, органи управління продовжують спрямовувати ресурси на найнеобхідніші напрями - дистанційне навчання, підтримку військових, забезпечення внутрішньо переміщених осіб та фінансування релокованих установ.



Запорізька область. У 2021 році всі громади виконували планові видатки на рівні понад 90%. У 2022 році відбулося суттєве падіння - показники знизилися до 57–69%. У 2023 році ситуація залишалася майже без змін, зберігаючи низький рівень виконання. У 2024 році спостерігається помітне зростання: більшість громад вийшли на рівень 80% і вище, за винятком Бердянської МВА, де виконання становило лише 62%.



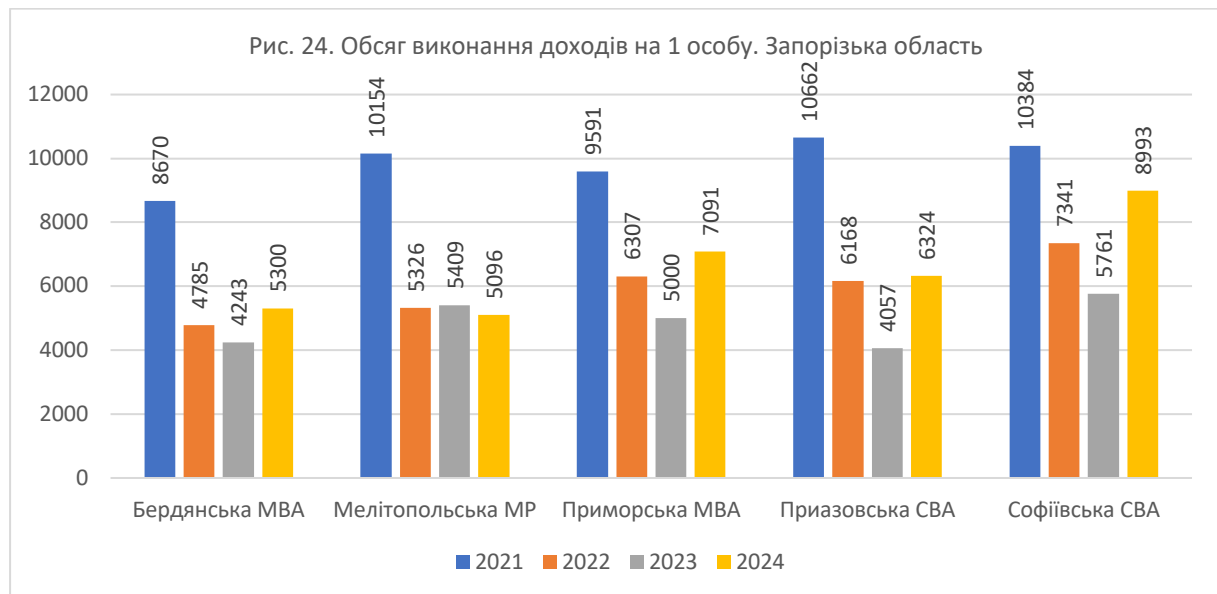
У 2021 році громади області демонстрували достатньо високі обсяги видатків на одного жителя: від 8 670 грн у Бердянській МВА до 10 662 грн у Приазовській СВА та 10 384 грн у Софіївській СВА. Це були показники, які забезпечували сталий рівень фінансування основних послуг.

У 2022 році відбулося різке зниження - у більшості громад витрати скоротилися майже вдвічі. Наприклад, у Бердянській МВА вони впали з 8 670 грн до 4 785 грн, а у Софіївській СВА - із 10 384 грн до 7 341 грн.

У 2023 році падіння продовжилось в окремих громадах (Приазовська СВА - 4 057 грн), тоді як інші зберегли рівень попереднього року без суттєвих змін. У 2024 році ситуація покращилася: громади показали часткове

відновлення видатків, зокрема Приморська МВА зросла до 7 091 грн, а Софіївська СВА - до 8 993 грн на одного жителя.

Таким чином, навіть у складних умовах війни органи управління продовжували спрямовувати ресурси на критично важливі напрями, що дозволило зберегти хоча б часткове забезпечення потреб населення.



Аналіз виконання доходної та видаткової частин бюджетів у Донецькій, Луганській, Херсонській та Запорізькій областях за 2021–2024 роки демонструє єдину для всіх територій тенденцію: різке падіння у 2022 році під впливом повномасштабного вторгнення та поступове відновлення у наступні роки. Якщо у 2021 році доходи та видатки здебільшого перевищували планові показники й забезпечували стабільне фінансування громад, то вже у 2022 році виконання суттєво скоротилося, а фактичні надходження і витрати на одного жителя зменшилися в кілька разів.

У 2023–2024 роках відбулося часткове вирівнювання ситуації. Відсотки виконання бюджетів поступово наблизилися до планових значень, а видатки й доходи на одного жителя продемонстрували обмежене зростання. Водночас жодна область так і не вийшла на довоєнний рівень. Важливо підкреслити, що навіть без доступу до територій органи управління громадами забезпечували фінансування критично важливих сфер: допомогу внутрішньо переміщеним особам, підтримку військових, дистанційну освіту, а також діяльність релокованих медичних установ.

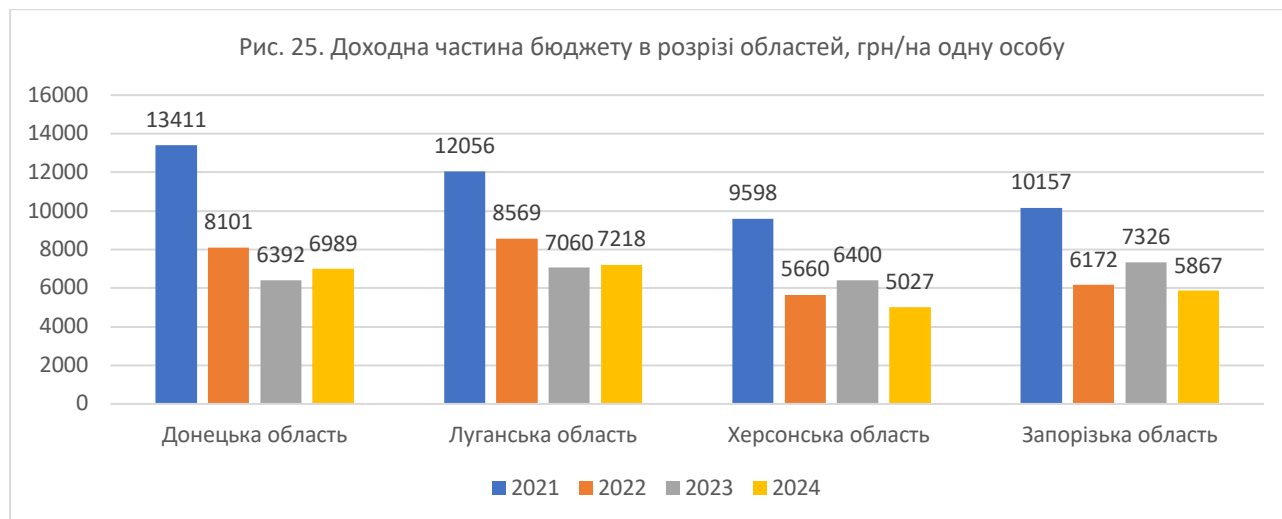
Таким чином, бюджети громад у цих областях залишаються інструментом підтримки населення й виконання базових функцій, попри різке скорочення ресурсної бази та об'єктивні обмеження воєнного часу. Динаміка свідчить про адаптацію фінансової системи до кризових умов, збереження мінімальної керованості та поступове формування підґрунтя для відновлення після звільнення територій.

Аналіз доходів бюджетів пілотних громад

Порівняння з 2021 роком – роком, який передував повномасштабному вторгненню, показує драматичне скорочення доходної частини бюджетів на особу в регіонах, де влада нині працює в екзилі. Донецьчина втратила понад 50% доходів, Луганщина - близько 40%. Херсонська й Запорізька області демонструють схожі тренди.

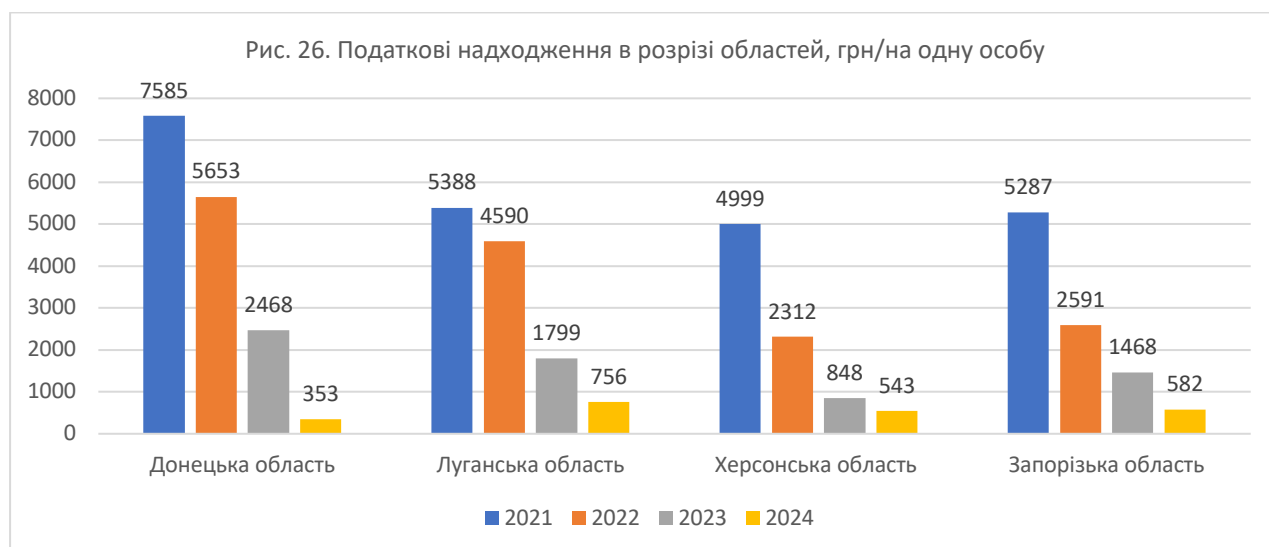
Це прямий наслідок втрати територій, економіки та платників податків. Без доступу до власних ресурсів військовій адміністрації тимчасово окупованих громад перетворюється на інституції з мінімальними можливостями.

Відновлення бюджетної спроможності буде критичним завданням для повоєнної політики.

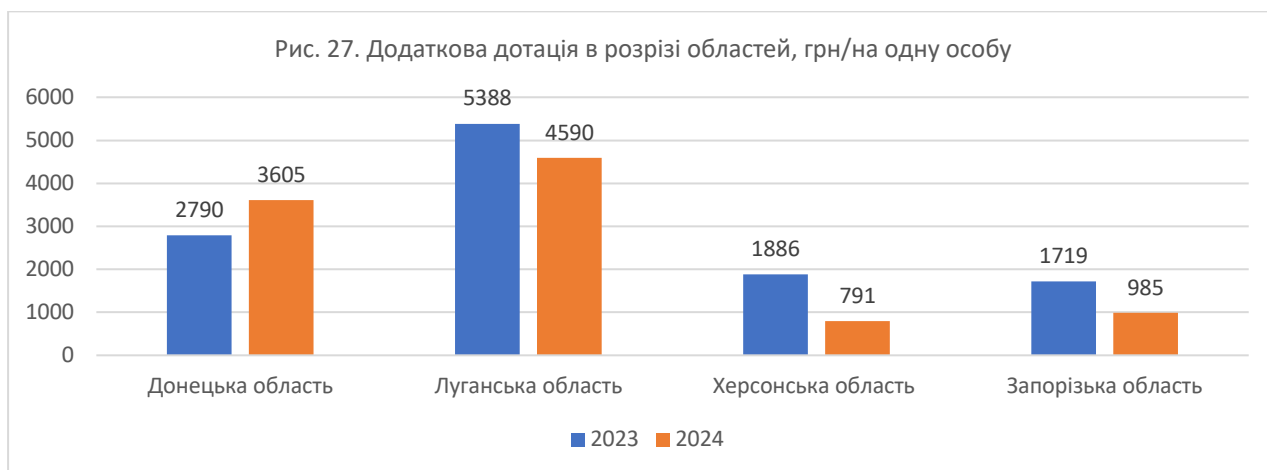


Дані про податкові надходження показують глибину фінансової втрати тимчасово окупованих регіонів.

У 2021 році Донецька область отримувала понад 7 500 гривень на особу. У 2024 лише 353. Луганщина за цей час втратила понад 85% податкових надходжень на одну людину. Подібна динаміка - у Херсонській і Запорізькій областях. Причина очевидна. Без доступу до територій місцева влада втрачає зв'язок із підприємствами, працівниками, бізнесом. Податкова база фактично зникла. У таких умовах планування будь-яких бюджетних програм - це радше утримання на плаву, ніж розвиток.



У 2023–2024 роках уряд виділяє додаткову дотацію місцевим бюджетам громад, що постраждали від війни. Це підтримка для тих, хто втратив можливість виконувати свої повноваження через окупацію, руйнування або переміщення органів влади.



Додаткова дотація з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення повноважень органів місцевого самоврядування на деокупованих, тимчасово окупованих та інших територіях України, що зазнали негативного впливу у зв'язку з повномасштабною збройною агресією російської федерації.

Додаткова дотація спрямовується на покриття диспропорцій у місцевих бюджетах, які виникли у зв'язку із зменшенням доходів загального фонду місцевих бюджетів у відповідному році порівняно з попередніми бюджетними періодами чи іншими факторами в умовах воєнного стану, з метою зменшення негативного впливу на показники місцевих бюджетів у зв'язку з повномасштабною збройною агресією російської федерації.

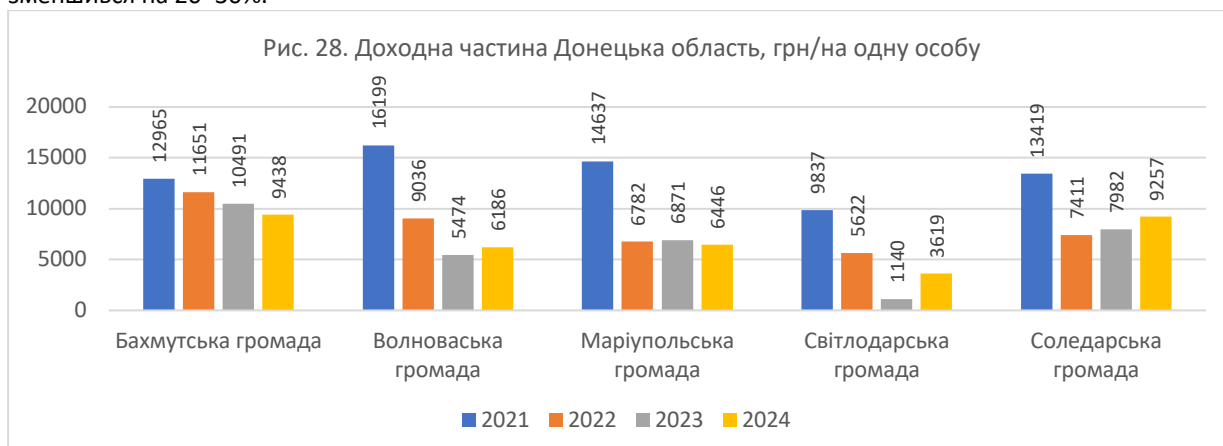
Головний розпорядник - Міністерство фінансів України. Після схвалення Кабміном (наприклад, постанова № 23 від 14.01.2025), кошти перераховуються місцевим бюджетам за відповідними рішеннями та розподілом Мінфіну.

Таблиця 9. Обсяги додаткової дотації в державному бюджеті

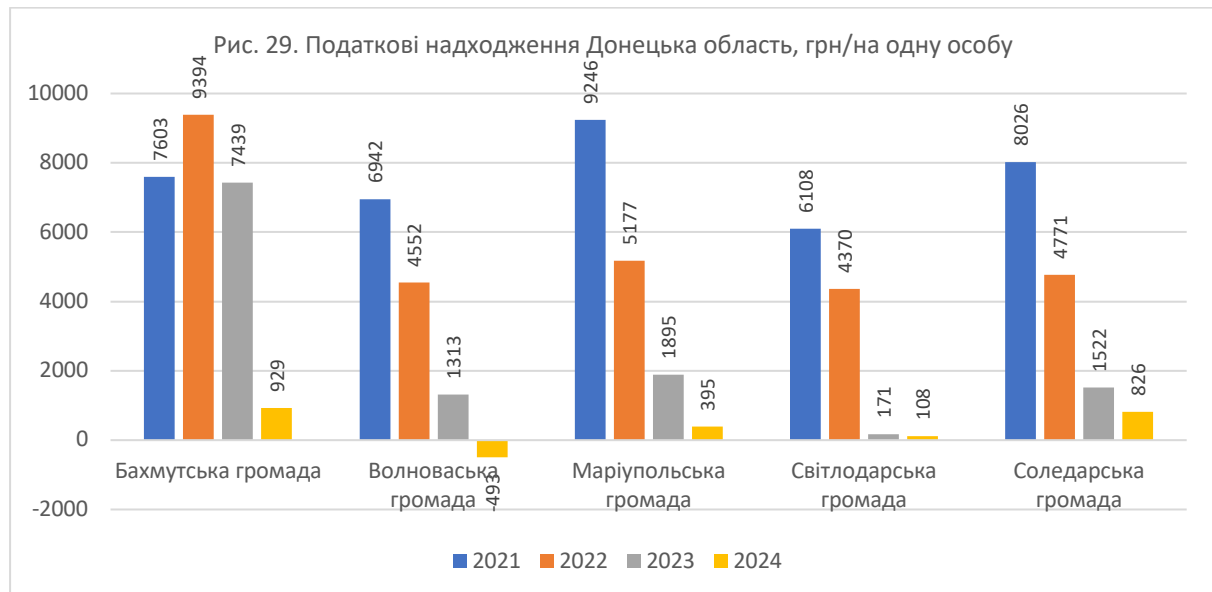
	Затверджено на рік з урахуванням змін	Уточнений річний план	Виконано
2023	23 934 055 600	23 934 055 600	17 155 480 800
2024	31 418 301 900	28 558 825 673	28 186 620 600
2025	36 527 761 300	36 527 761 300	12 150 925 800 (січень – липень)

Дані по окремих громадах Донецької області демонструють різний характер змін у доходній частині бюджетів. Проте спільним залишається головне: усі вони втратили частину фінансової спроможності порівняно з 2021 роком.

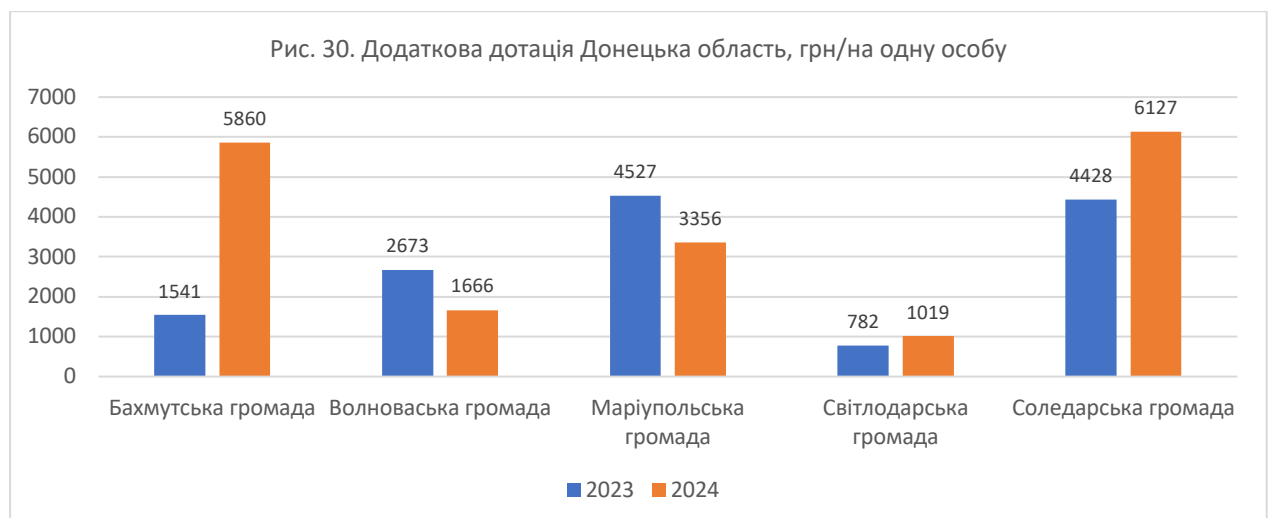
Найгостріше просідання видно у Світлодарській громаді - з майже 10 тисяч гривень на особу в 2021 році до лише 3619 у 2024. Значні втрати також у Волноваській громаді, де доходи скоротились утричі. Бахмутська, Маріупольська та Слов'янська громади зберігають відносну стабільність, але навіть у них рівень надходжень зменшився на 20–30%.



У 2021 році більшість громад Донецької області мали сильну податкову базу. Маріупольська - понад 9 тисяч гривень на особу, Бахмутська - 7 600, Соледарська - 8 000. Станом на 2024 рік ці показники обвалилися в рази. У Бахмутській громаді залишилось лише 929 гривень податків на особу. У Волноваській - 494, а у Світлодарській - лише 108. У кількох громадах податкові надходження зменшилися більш ніж у 10 разів.

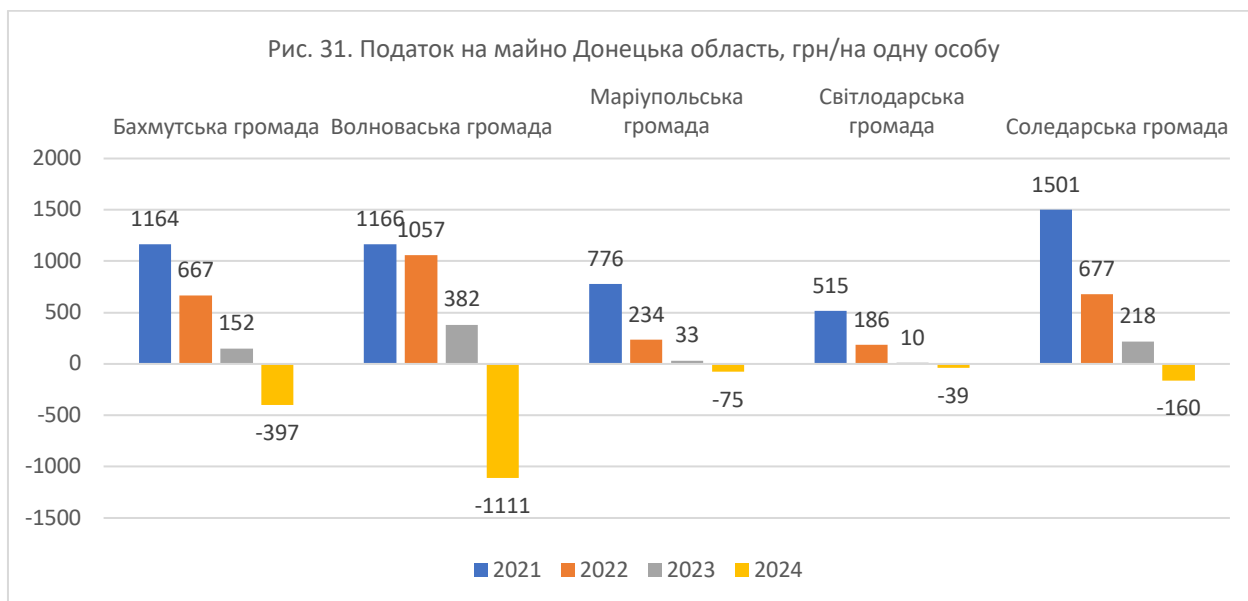


У 2024 році обсяги додаткової дотації для більшості громад Донецької області зросли порівняно з попереднім роком. Найбільше збільшення відбулося в Бахмутській громаді - з 1541 до 5860 гривень на особу. Значне зростання також у Соледарській громаді - з 4428 до 6127 гривень. Водночас у Волноваській та Маріупольській громадах обсяг дотації зменшився. У Світлодарській громаді дотація зросла незначно - з 782 до 1019 гривень.

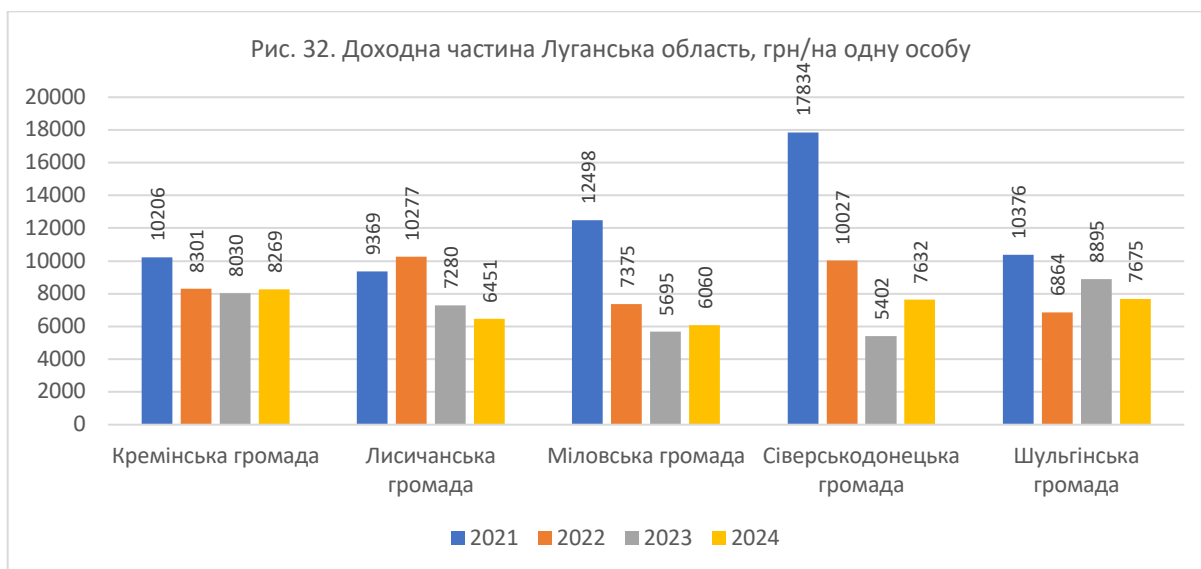


У 2021 році всі громади Донецької області мали стабільні надходження від податку на майно - від 500 до 1500 гривень на особу. У 2022–2023 роках показники знижувалися. У 2024 частина громад продемонструвала від'ємні значення. Найбільше падіння - у Волноваській громаді (мінус 1111 гривень на особу). Бахмутська громада також вийшла в мінус, інші - показали нульові або незначні надходження.

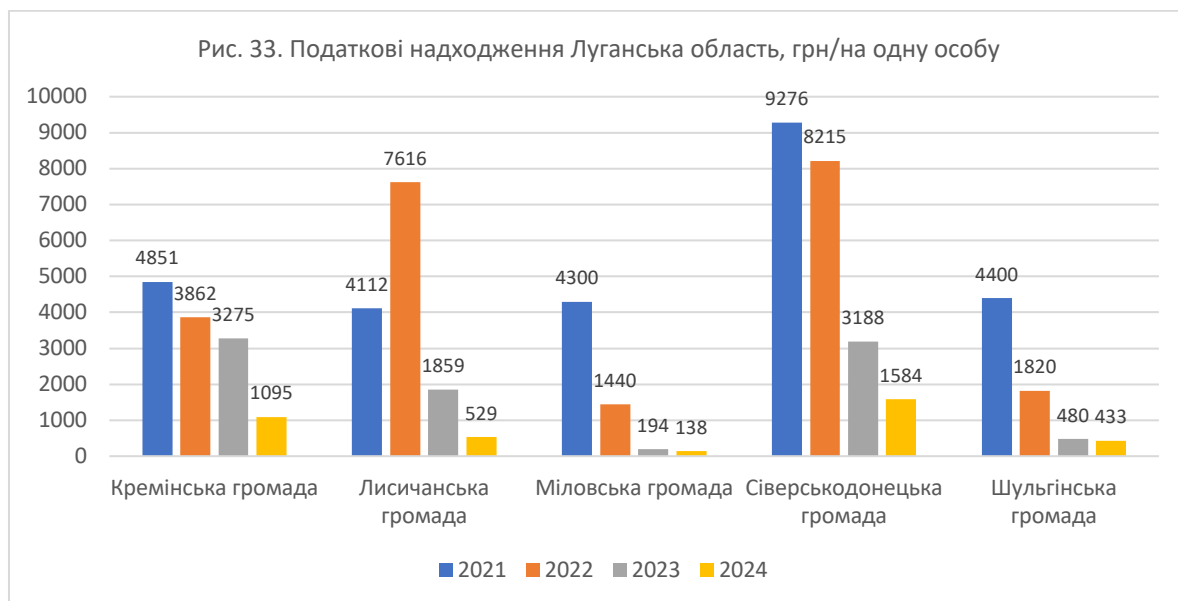
Це пов'язано з тим, що в умовах окупації або втрати доступу до майна платники можуть бути звільнені від сплати податку, а в окремих випадках, вони можуть звертатися за поверненням надміру сплачених сум.



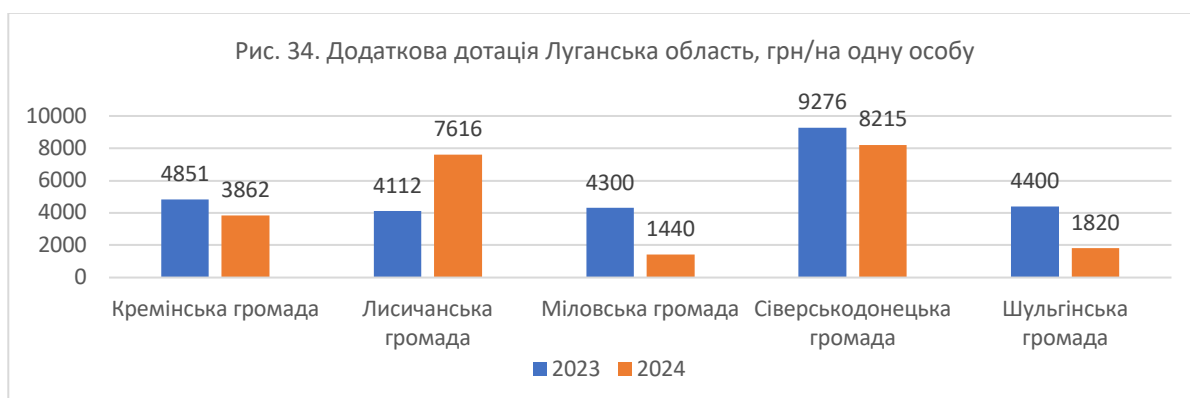
У 2021 році всі громади Луганської області мали високі показники доходної частини бюджету на одну особу. Найвищий рівень спостерігався у Северодонецькій громаді - 17 834 гривні. У 2022–2024 роках відбулося помітне скорочення доходів. У 2024 році дохід на особу знизився до 6 060 гривень у Міловській громаді, 6 451 - у Лисичанській, 7 675 - у Шульгінській. Найменше падіння зафіксоване у Кремінській громаді, де показник стабілізувався на рівні понад 8 тисяч гривень.



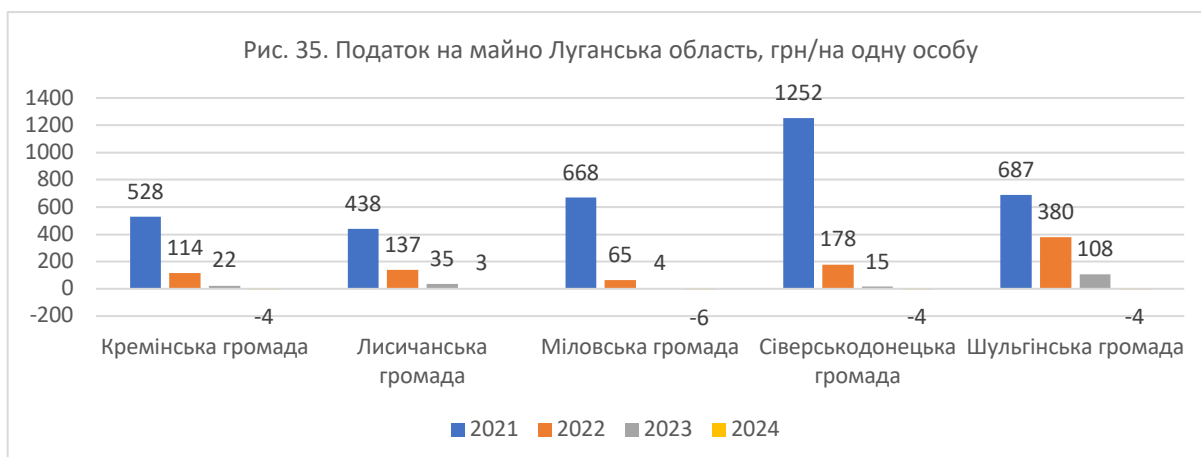
У 2021 році Северодонецька громада мала найвищі податкові надходження на особу серед громад Луганської області - понад 9 тисяч гривень. У 2022 році показники залишались високими, однак з 2023 року спостерігається різке падіння в усіх громадах. У 2024 році Северодонецька, Лисичанська та Міловська громади зібрали менш як 600 гривень податків на особу. Найменше зниження у Кремінській громаді, де з 4 851 гривні у 2021 залишилось 1 095 у 2024.



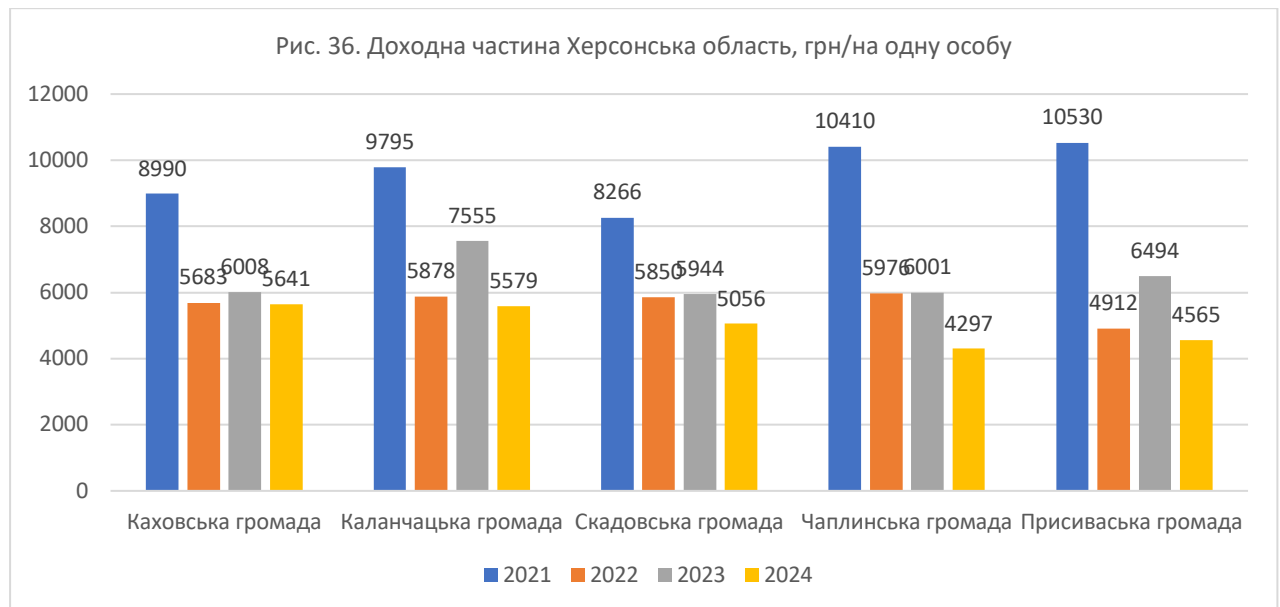
У 2023 році найбільшу додаткову дотацію серед громад Луганської області отримала Сєверодонецька громада - 9276 гривень на одну особу. У 2024 році цей показник знизився до 8215 гривень. Значне зростання дотації відбулося в Лисичанській громаді - з 4112 у 2023 до 7616 гривень у 2024. Натомість у Міловській громаді сума дотації суттєво скоротилася - з 4300 до 1440 гривень. У Кремінській і Шульгінській громадах також спостерігається зниження розміру дотацій порівняно з попереднім роком.



У 2021 році громади Луганської області отримували стабільні надходження від податку на майно. Найвищий показник спостерігався у Сєверодонецькій громаді - 1252 гривні на особу. У 2022–2023 роках усі громади зафіксували значне зниження надходжень. У 2024 році чотири з п'яти громад (Кремінська, Сєверодонецька, Шульгінська, Міловська) мають від'ємне значення цього показника



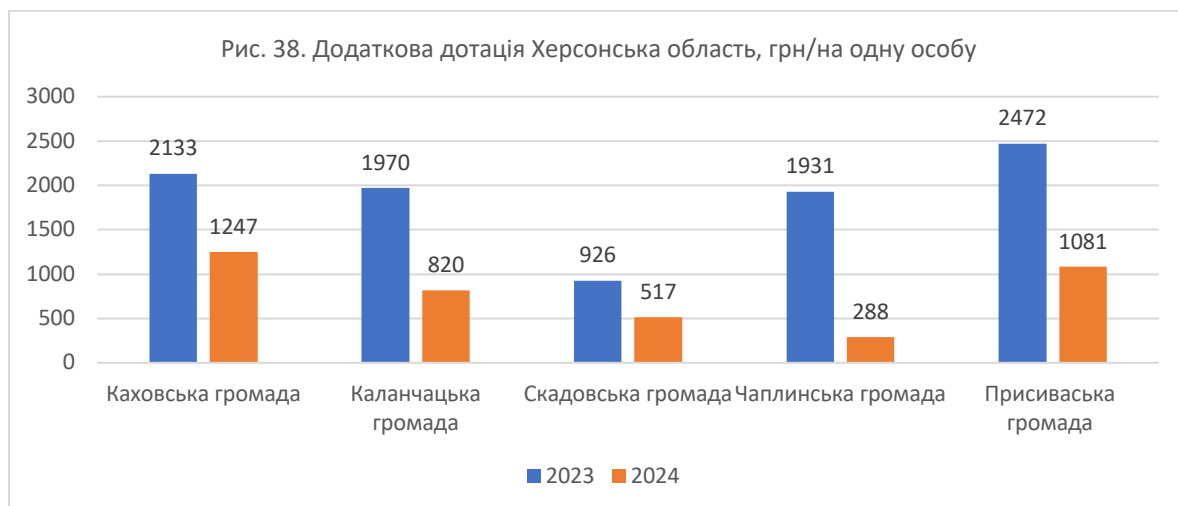
У 2021 році громади Херсонської області мали відносно високі показники доходної частини бюджету на одну особу. Найвищі значення зафіксовані у Присиваській та Чаплинській громадах - понад 10 тисяч гривень. З 2022 року в усіх громадах відбулося поступове зниження доходів. У 2024 році найнижчий показник спостерігається в Чаплинській громаді - 4297 гривень. Інші громади утримують рівень у межах 5–6 тисяч гривень на особу, що майже вдвічі менше порівняно з довоєнним періодом.



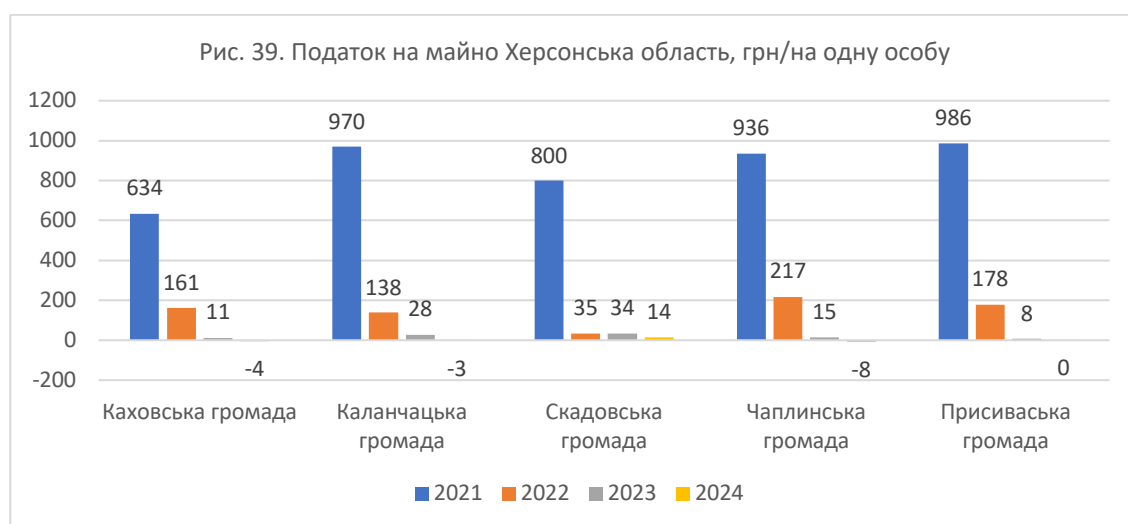
У 2021 році громади Херсонської області отримували стабільні податкові надходження в межах 4–5,7 тисяч гривень на одну особу. Найвищий показник зафіксовано у Каховській громаді - 5743 гривні. У 2022 році відбулося зменшення надходжень, але ще зберігався відносно високий рівень. У 2023–2024 роках податкові надходження скоротились у кілька разів. У 2024 році всі громади отримали менше 800 гривень податків на особу, а найнижчий показник - у Присиваській громаді - 274 гривні.



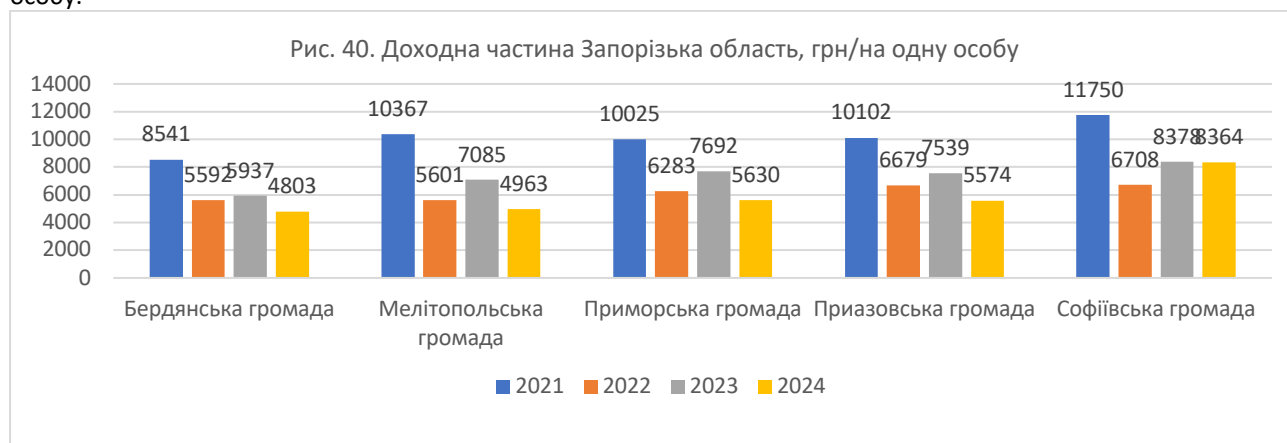
У 2023 році найбільшу додаткову дотацію серед громад Херсонської області отримала Присиваська громада - 2472 гривні на одну особу. У 2024 році цей показник зменшився до 1081 гривні. Зниження обсягу дотацій спостерігається в усіх громадах. У Каховській та Каланчацькій громадах сума дотацій зменшилася приблизно на 900 гривень. Найменшу дотацію у 2024 році отримала Чаплинська громада - лише 288 гривень на особу.



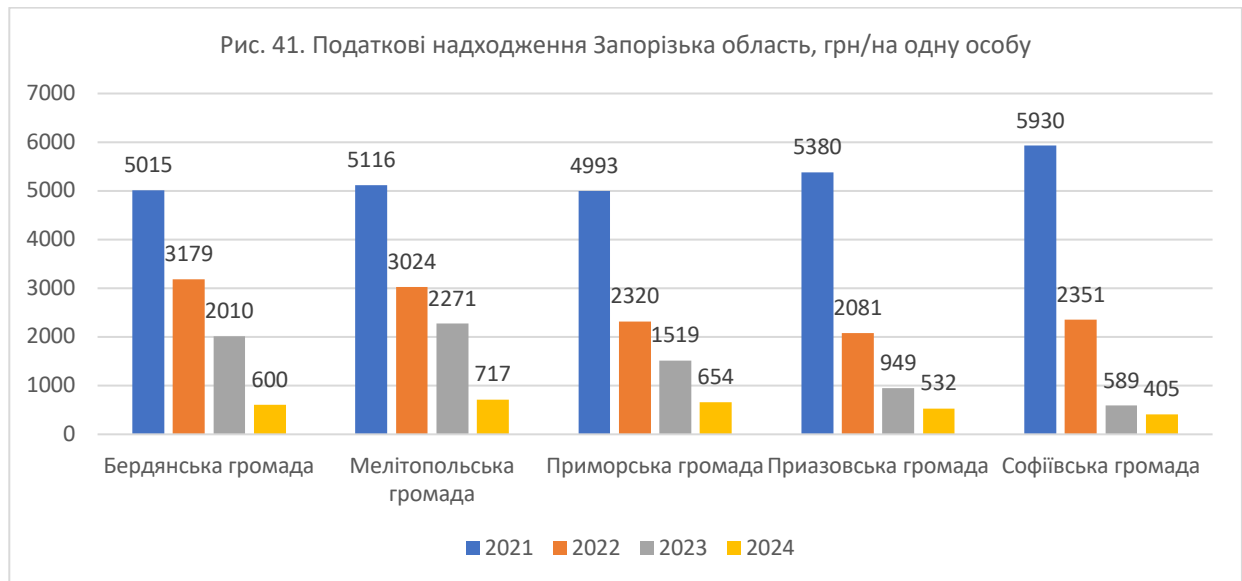
У 2021 році всі громади Херсонської області мали стабільні надходження від податку на майно - в межах від 634 до 986 гривень на одну особу. З 2022 року почалося різке скорочення надходжень. У 2024 році в окремих громадах зафіксовано нульові або від'ємні значення.



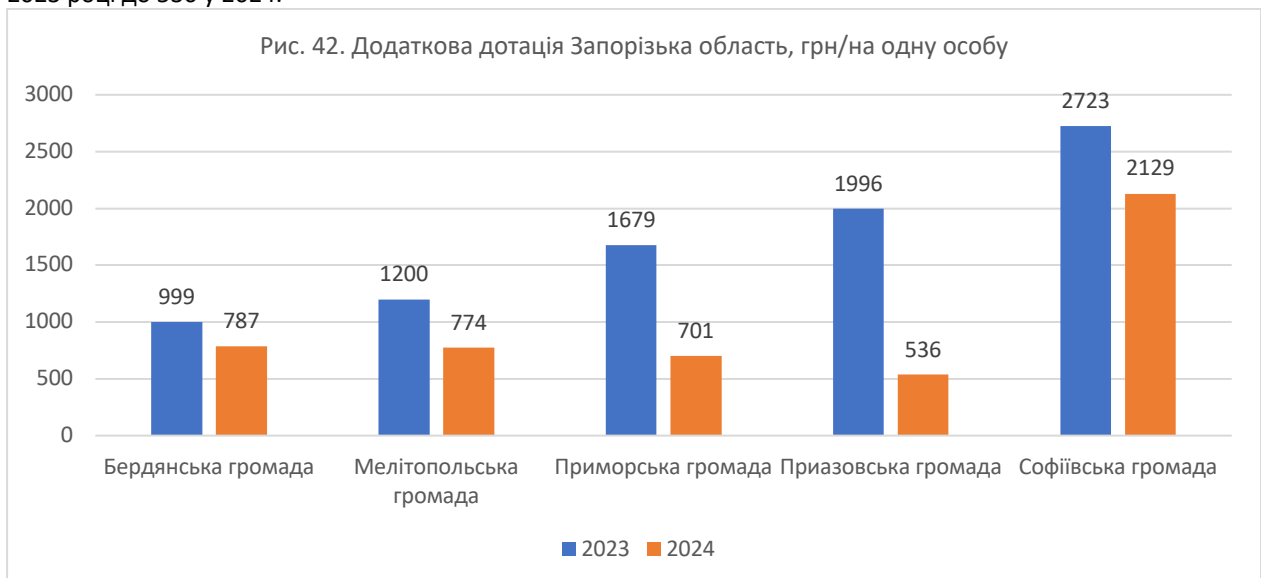
У 2021 році громади Запорізької області мали високі показники доходної частини бюджету на одну особу - від 8541 гривні у Бердянській громаді до 11 750 гривень у Софіївській. У 2022–2024 роках усі громади зазнали поступового зниження доходів. Найбільше скорочення спостерігається у Бердянській громаді, де в 2024 році дохід на одну особу зменшився до 4803 гривень. У Приморській і Приазовській громадах показники впали до рівня 5,6 тисяч гривень. Водночас Софіївська громада утримує найвищі значення у 2024 році - 8364 гривні на особу.



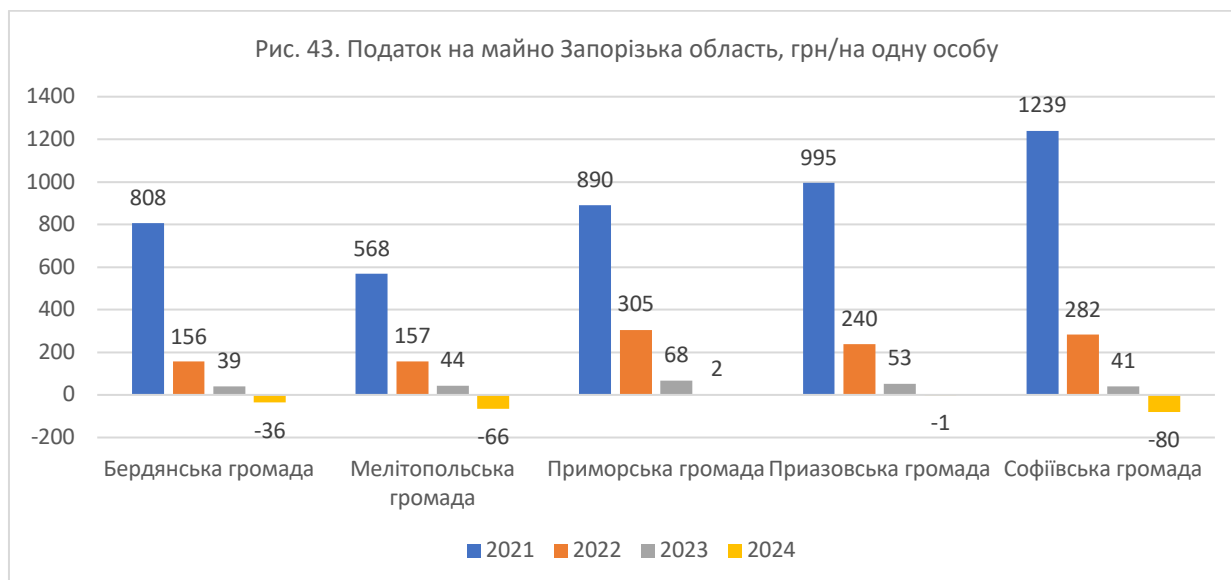
У 2021 році громади Запорізької області отримували значні податкові надходження - від 4993 до 5930 гривень на одну особу. У 2022 році ці показники знизилися, але залишалися на помірному рівні. У 2023–2024 роках спостерігається різке скорочення надходжень у всіх громадах. У 2024 році найнижчий показник зафіксовано у Бердянській громаді - лише 600 гривень на особу.



У 2023 році найбільшу додаткову дотацію серед громад Запорізької області отримала Софіївська громада - 2723 гривні на одну особу. У 2024 році цей показник знизився до 2129 гривень. Зменшення обсягу дотацій спостерігається також у всіх інших громадах. У Бердянській, Мелітопольській і Приморській громадах суми зменшилися на 200–500 гривень. Найбільше скорочення відбулося в Приазовській громаді - з 1996 гривень у 2023 році до 536 у 2024.



У 2021 році громади Запорізької області отримували стабільні надходження від податку на майно - найбільше в Софіївській громаді (1239 гривень), найменше - в Мелітопольській (568 гривень). У 2022 році відбулося значне зниження в усіх громадах. У 2023 році надходження скоротилися ще більше, а в 2024 деякі громади вийшли на від'ємні значення.



Доходи місцевих бюджетів Донецької, Луганської, Херсонської та Запорізької областей у 2021–2024 роках зазнали драматичного скорочення. Якщо у 2021 році громади мали відносно сильну податкову базу, що забезпечувала від 7–10 тисяч гривень на одного жителя, то вже у 2024 році ці показники скоротилися в кілька разів. У деяких громадах доходи знизилися на понад 80%, а податкові надходження фактично зникли.

Основними причинами стали втрата контролю над територіями, руйнування економічної інфраструктури, зникнення платників податків та переміщення органів влади в екзилі. За таких умов громади практично втратили можливість формувати власні ресурси. Головним джерелом підтримки стали міжбюджетні трансферти, насамперед додаткова дотація з державного бюджету, що частково компенсувала втрати доходів і дозволяла забезпечувати мінімальне виконання повноважень.

Таким чином, нинішня модель доходів у цих регіонах є радше механізмом утримання базових функцій громад у воєнний період, ніж інструментом розвитку. Відновлення податкової спроможності та формування власної доходної бази стане критично важливим завданням у післявоєнний час.

Аналіз видатків бюджетів пілотних громад

Видаткова частина місцевих бюджетів відображає пріоритети органів управління громадами та їхню спроможність забезпечувати базові послуги населенню навіть у воєнний період. Аналіз виконання видатків дозволяє оцінити, наскільки заплановані кошти були реально спрямовані на освіту, охорону здоров'я, соціальний захист, житлово-комунальне господарство та інші сфери.

Порівняння динаміки за 2021–2024 роки показує різке падіння рівня виконання після початку повномасштабного вторгнення, а також спроби поступового відновлення у наступні роки. Попри втрату доступу до територій, громади продовжували здійснювати витрати на підтримку внутрішньо переміщених осіб, допомогу військовим, дистанційну освіту та діяльність релокованих медичних установ. Це свідчить про збереження базових механізмів бюджетного фінансування навіть у найскладніших умовах.

Аналіз видатків бюджетів пілотних громад

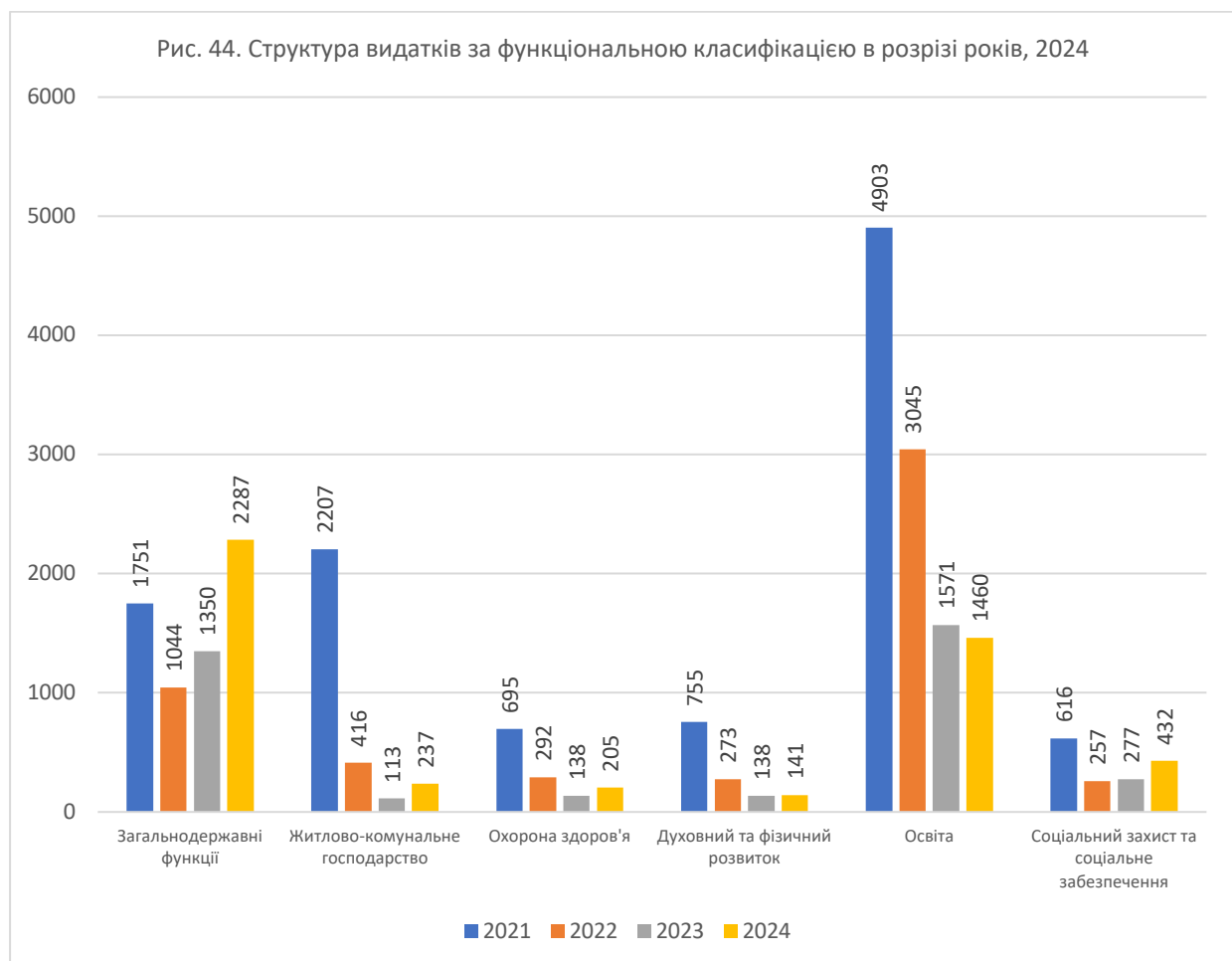
Дані свідчать про суттєві зміни у структурі видатків місцевих бюджетів за період 2021–2024 років. У 2021 році найбільшу частку традиційно становили витрати на освіту (4 903 грн на одного жителя) та житлово-комунальне господарство (2 207 грн). Інші напрями - охорона здоров'я, соціальний захист та духовний розвиток - фінансувалися у межах 600–700 грн.

З початком повномасштабного вторгнення у 2022 році видатки різко скоротилися практично в усіх сферах. Найбільш помітне падіння відбулося в освіті - з 4 903 грн у 2021 році до 3 045 грн, а також у житлово-комунальному господарстві - із 2 207 грн до лише 416 грн. Схожий тренд спостерігався і у сфері охорони здоров'я, де витрати зменшилися більш ніж удвічі.

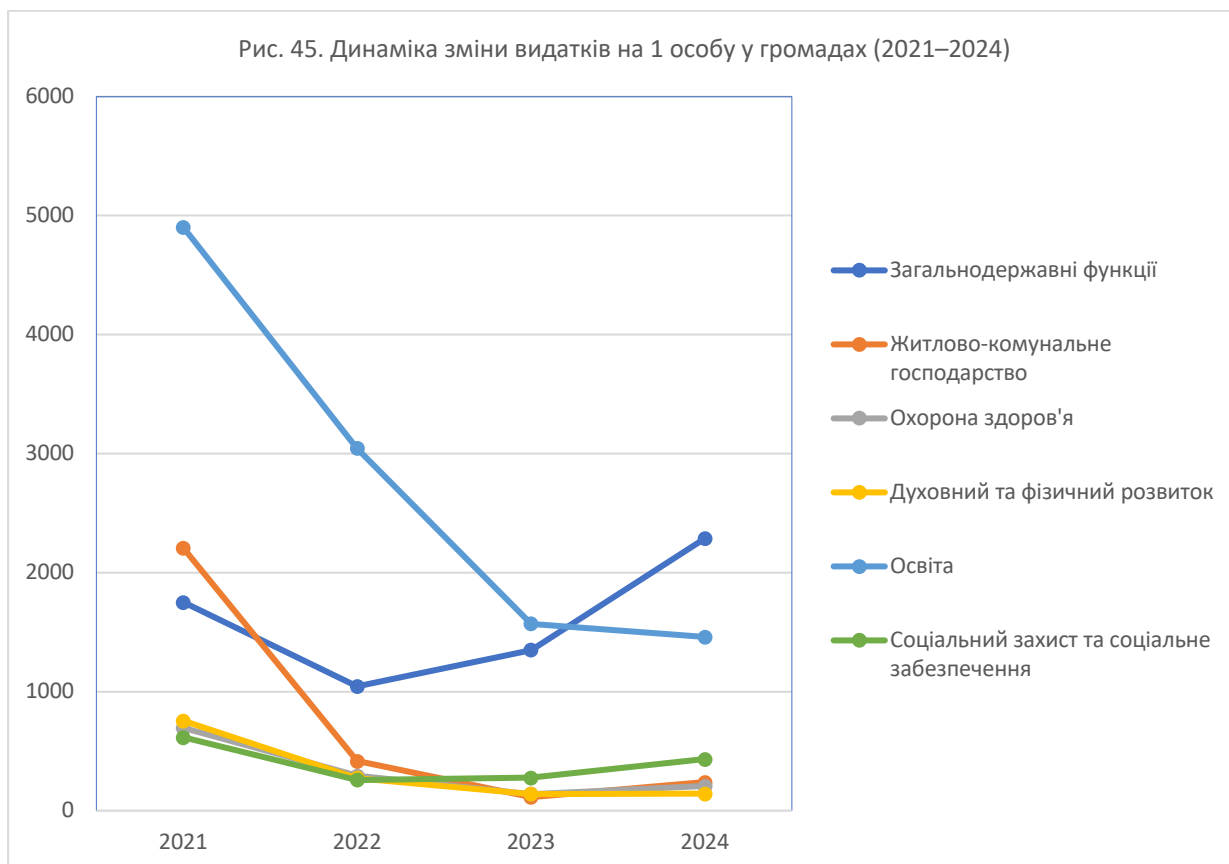
У 2023 році скорочення продовжилося: фінансування освіти знизилося до 1 571 грн, а житлово-комунальної сфери - до 237 грн. Видатки на соціальний захист залишалися мінімальними (277 грн), що свідчить про глибоку кризу у виконанні бюджетів.

У 2024 році намітилися ознаки часткового відновлення. Зросли видатки на житлово-комунальне господарство (2 287 грн), дещо покращилося фінансування охорони здоров'я (205 грн) та соціального захисту (432 грн). Водночас витрати на освіту залишилися зниженими (1 460 грн), а на духовний і фізичний розвиток - мінімальними (141 грн).

Таким чином, структура видатків свідчить про скорочення фінансування всіх ключових сфер у період війни з подальшими, але обмеженими ознаками відновлення у 2024 році.



Лінійна діаграма показує загальний тренд скорочення видатків після початку війни та відмінності у швидкості падіння по різних сферах. Найбільший спад спостерігався у житлово-комунальному господарстві та духовному розвитку, де фінансування практично зійшло нанівець уже у 2022 році. Натомість загальнодержавні функції та освіта залишалися відносно стабільними, хоча й значно нижчими за довоєнний рівень.

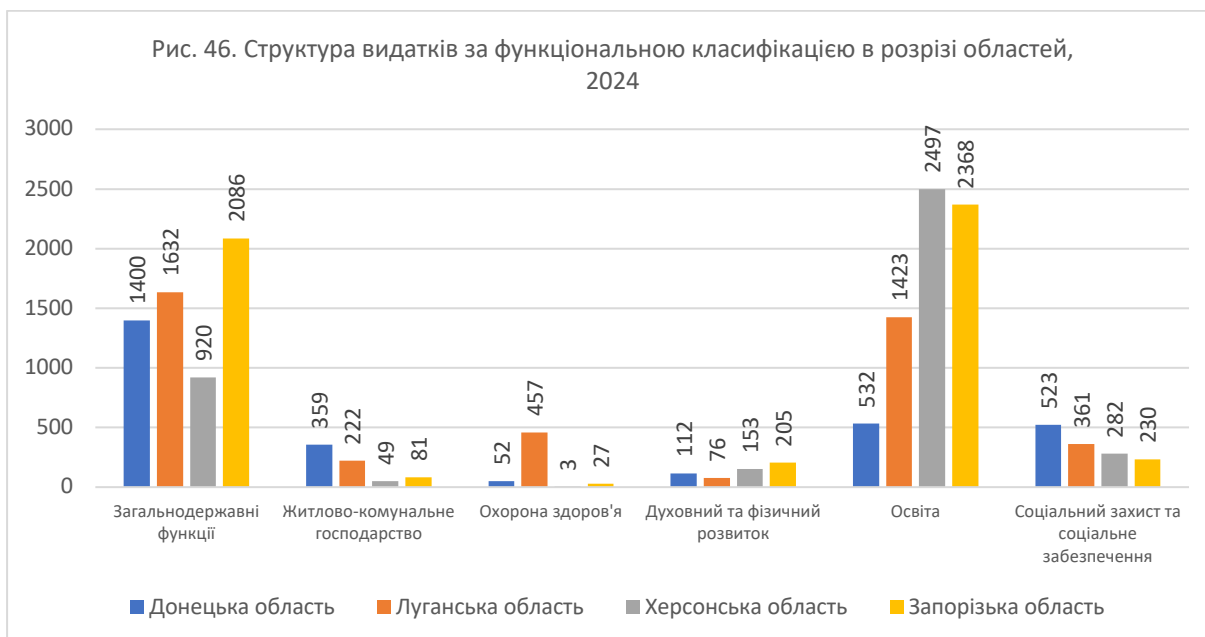


У 2024 році структура видатків у розрізі областей демонструє певну спільність підходів. Найбільші обсяги фінансування спрямовувалися на освіту: від 1 423 грн на одного жителя в Луганській області до 2 497 грн у Херсонській та 2 368 грн у Запорізькій. Це підтверджує, що навіть у воєнний період громади намагалися зберегти стабільність освітньої сфери, зокрема через підтримку дистанційного навчання.

Помітною статтею стали й загальнодержавні функції, де значна частка коштів була пов'язана з трансфертами на допомогу військовим підрозділам. За цим напрямом найбільші показники мали Запорізька (2 086 грн) та Луганська області (1 632 грн).

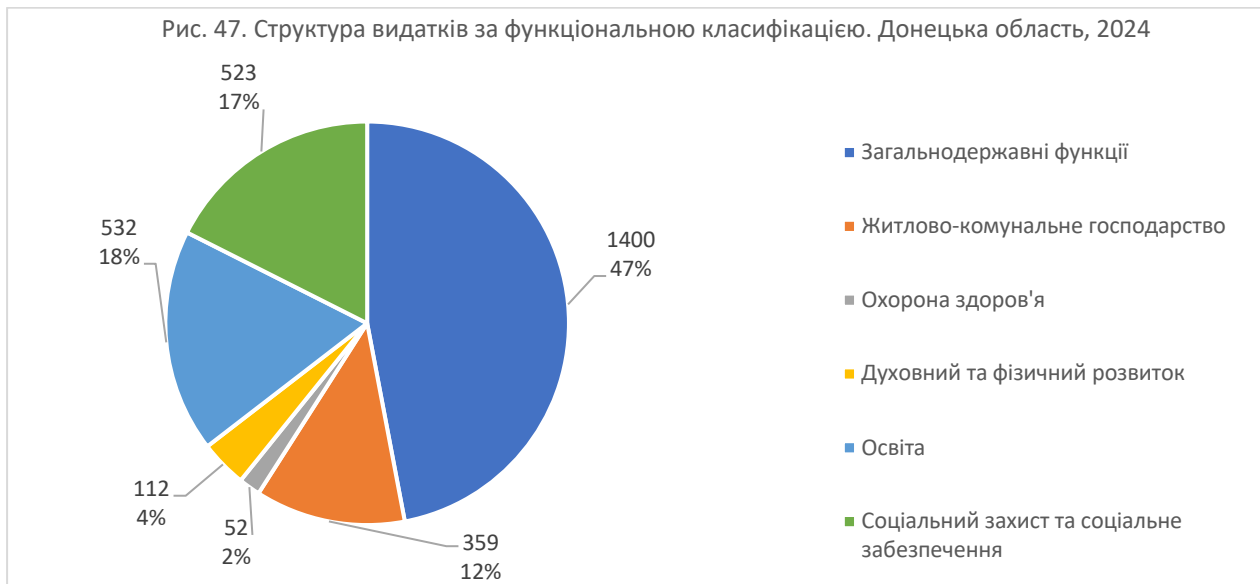
Соціальний захист залишався важливим напрямом підтримки населення - від 230 грн у Запорізькій до 523 грн у Донецькій області. У сферах охорони здоров'я та духовного розвитку видатки були скромнішими, однак вони все ж забезпечували мінімальне функціонування медичних та культурних послуг, у тому числі релокованих установ.

Таким чином, у 2024 році громади спрямовували обмежені ресурси на найбільш чутливі напрями - освіту, соціальну підтримку та допомогу військовим, зберігаючи при цьому хоча б часткове фінансування інших сфер.



Донецька область, 2024

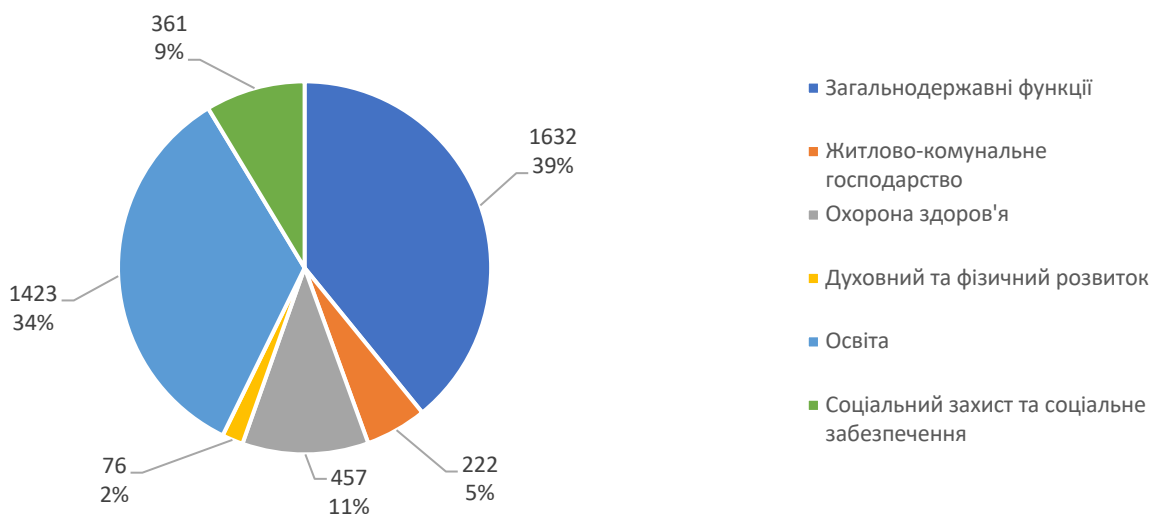
У структурі видатків Донецької області у 2024 році найбільша частка припадає на загальнодержавні функції (47%), значну частину яких становлять трансфери на підтримку військових підрозділів. Важливою статтею залишаються освіта (18%) та соціальний захист (17%), що свідчить про намагання громад зберігати фінансування базових послуг для населення. Видатки на житлово-комунальне господарство (12%) теж посідають помітне місце, тоді як охорона здоров'я та духовний розвиток фінансувалися скромніше - по 2-4%.



Луганська область, 2024

У Луганській області структура видатків у 2024 році також відображає концентрацію на ключових напрямках. Найбільші ресурси були спрямовані на загальнодержавні функції (39%), у тому числі трансфери на потреби військових. Освіта посіла друге місце (34%), що свідчить про пріоритетність підтримки навчального процесу навіть у дистанційній формі. На соціальний захист припало 9% видатків, тоді як охорона здоров'я (11%) та інші сфери залишилися на нижчих рівнях.

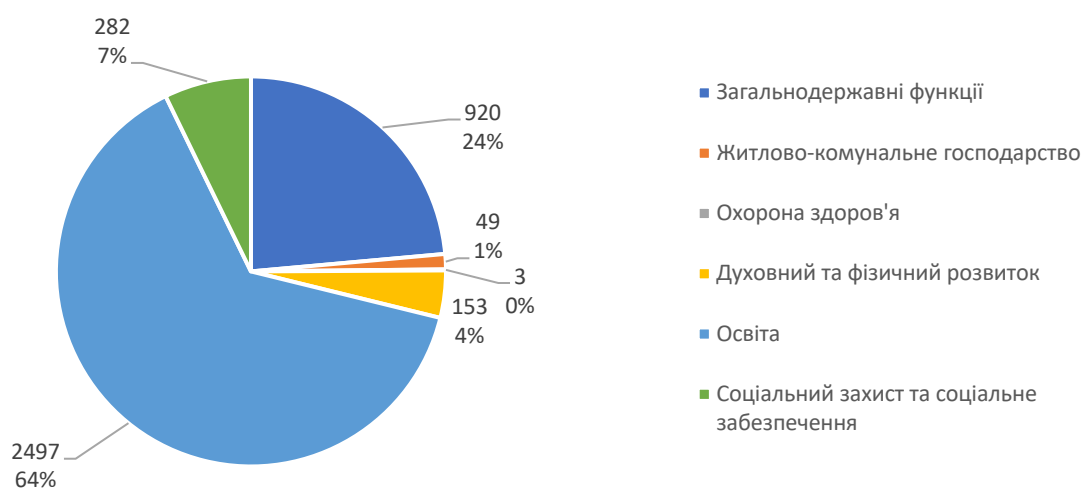
Рис. 48. Структура видатків за функціональною класифікацією. Луганська область, 2024



Херсонська область, 2024

У Херсонській області у 2024 році найбільша частка видатків припала на освіту (около 45%), що підкреслює її важливість навіть у період воєнних обмежень. Значну вагу мають також загальнодержавні функції (понад 29%), у структурі яких - трансфери на підтримку військових підрозділів. Соціальний захист забезпечував близько 14% видатків, тоді як охорона здоров'я, житлово-комунальне господарство та духовний розвиток разом займали менш ніж 15%. Це свідчить про концентрацію ресурсів на базових напрямках, важливих для населення та оборони.

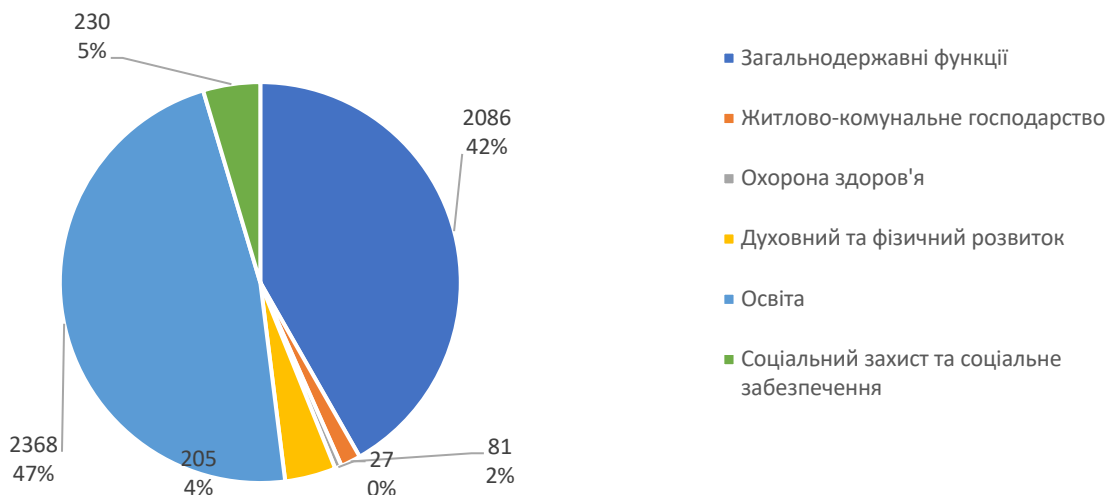
Рис. 49. Структура видатків за функціональною класифікацією. Херсонська область, 2024



Запорізька область, 2024

У Запорізькій області у 2024 році видатки найбільше спрямовувалися на освіту (понад 36%) та загальнодержавні функції (близько 32%), що відображає подвійний акцент - на підтримку освітнього процесу та допомогу військовим. Соціальний захист складав близько 12%, а охорона здоров'я й житлово-комунальне господарство мали менші, але все ж важливі частки. Видатки на духовний та фізичний розвиток залишилися мінімальними, але й вони свідчать про намагання громад зберігати хоча б часткову підтримку цієї сфери.

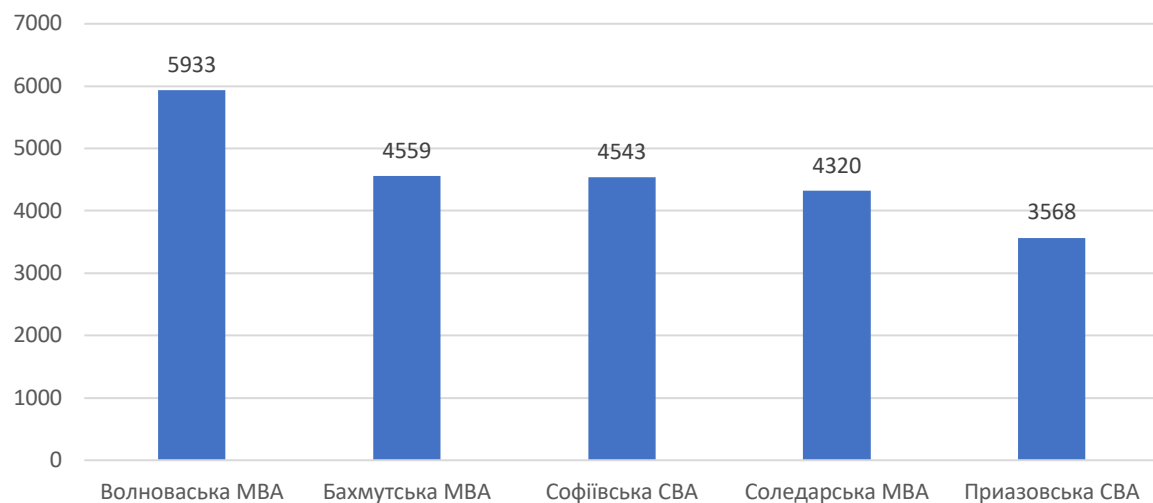
Рис. 50. Структура видатків за функціональною класифікацією. Запорізька область, 2024



Топ-5 громад за напрямом «Загальнодержавні функції», 2024

У 2024 році найбільші видатки на загальнодержавні функції зафіксовані у Волноваській МВА (5 933 грн на одного жителя). Високі показники мали також Бахмутська (4 559 грн), Софіївська (4 543 грн) та Соледарська МВА (4 320 грн). До п'ятірки увійшла й Приазовська СВА (3 568 грн). Значна частина цих коштів - трансферти, які громади спрямовували на підтримку військових підрозділів, а також для забезпечення базових адміністративних потреб.

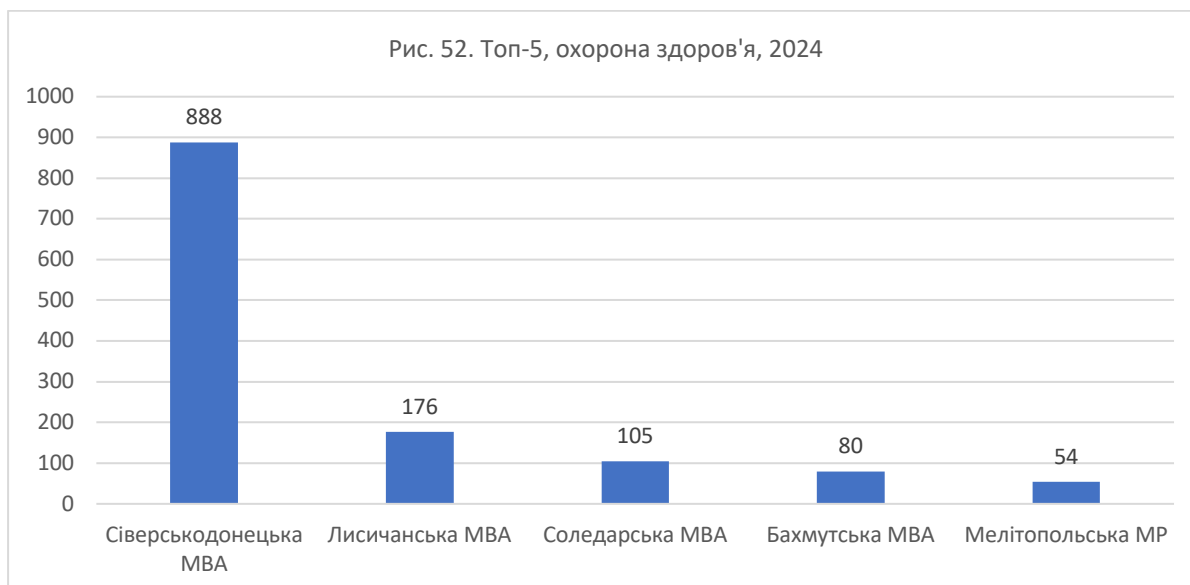
Рис. 51. Топ-5, загальнодержавні функції, 2024



Топ-5 громад за напрямом «Охорона здоров'я», 2024

У 2024 році серед громад найбільші видатки на охорону здоров'я зафіксовані у Северодонецькій МВА - 888 грн на одного жителя. Це суттєво перевищує показники інших громад і пояснюється, зокрема, фінансуванням релокованих медичних закладів. Значно скромніші видатки мали Лисичанська МВА (176 грн) та Соледарська МВА (105 грн). До п'ятірки увійшли також Бахмутська МВА (80 грн) і Мелітопольська міська рада (54 грн).

Попри відносно невеликі суми, ці видатки свідчать про намагання громад зберігати хоча б базову підтримку сфери охорони здоров'я, яка є критично важливою для населення у воєнний час.



Топ-5 громад за напрямом «Духовний та фізичний розвиток», 2024

У 2024 році найбільші видатки на духовний та фізичний розвиток мали громади Донецької та Запорізької областей. Лідером стала Бахмутська МВА - 313 грн на одного жителя, зовсім незначно від неї відставала Приморська МВА (310 грн). Далі йдуть Мелітопольська міська рада (271 грн), Каланчацька СВА (251 грн) та Софіївська СВА (237 грн).

Хоча загальні суми видатків у цій сфері є відносно скромними у порівнянні з освітою чи соціальним захистом, присутність таких показників свідчить, що навіть у складних умовах громади знаходили можливість підтримувати культурні та спортивні ініціативи. Це мало значення як для збереження місцевої ідентичності, так і для підтримки морального стану населення.

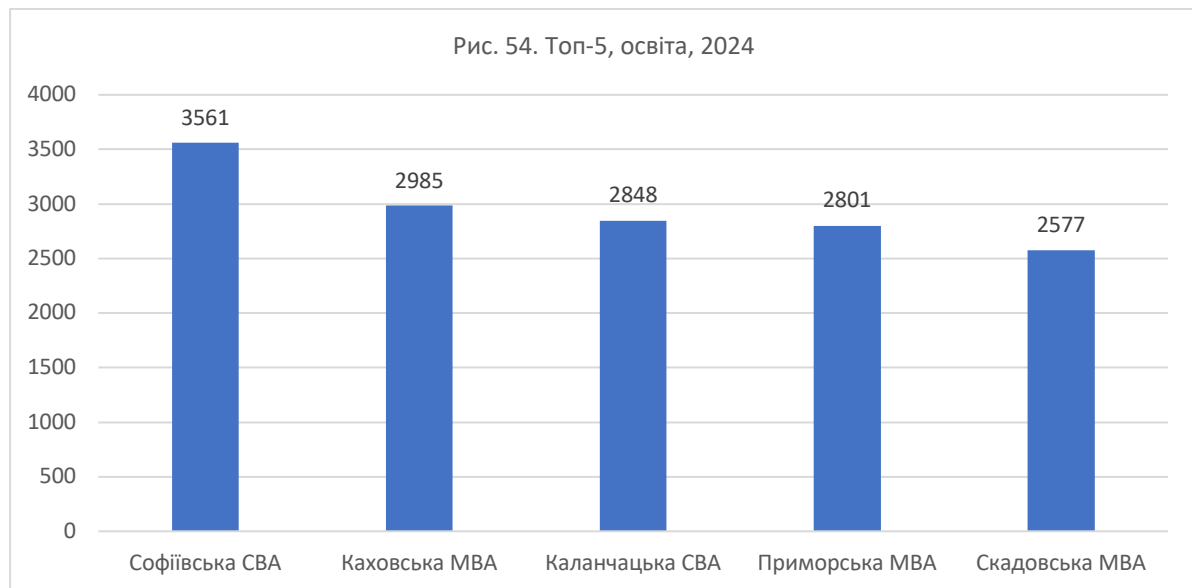


Топ-5 громад за напрямом «Освіта», 2024

У 2024 році найбільші видатки на освіту на одного жителя зафіксовані у Софіївській СВА - 3 561 грн. Високі показники також мали Каховська МВА (2 985 грн), Каланчацька СВА (2 848 грн), Приморська МВА (2 801 грн) та Скадовська МВА (2 577 грн).

Такі результати свідчать про те, що навіть у складних умовах воєнного часу громади намагалися забезпечити стабільність освітнього процесу. Видатки переважно спрямовувалися на фінансування заробітних плат

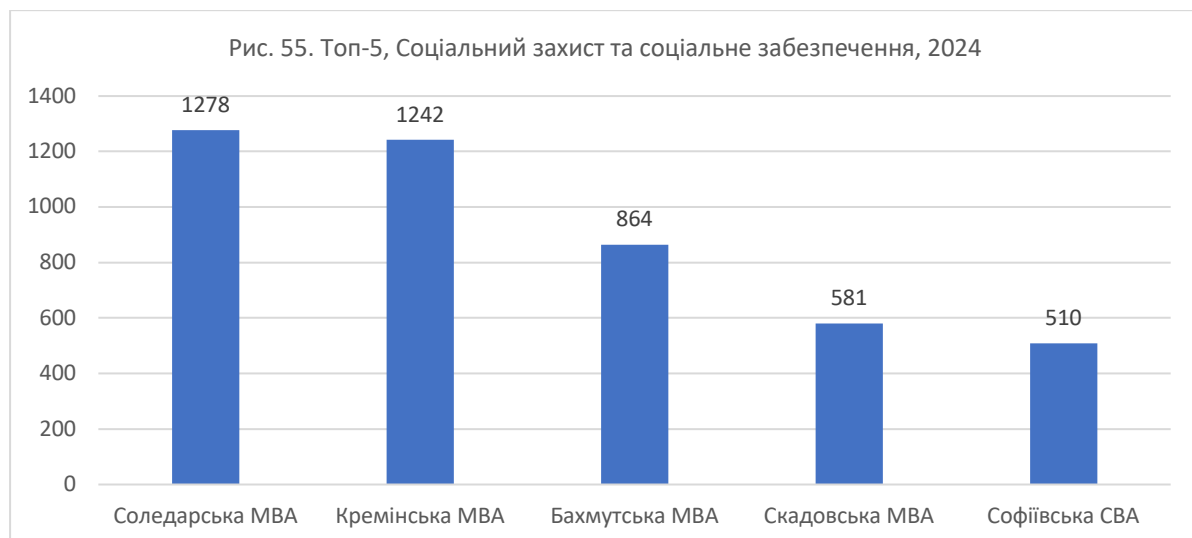
педагогів, утримання навчальних закладів у дистанційному форматі та підтримку базових освітніх послуг. Освіта залишилася однією з найбільш пріоритетних сфер фінансування.



Топ-5 громад за напрямом «Соціальний захист та соціальне забезпечення», 2024

У 2024 році найбільші видатки на соціальний захист зафіксовані у Соледарській МВА - 1 278 грн на одного жителя. Дуже близьким був показник у Кремінській МВА - 1 242 грн. Третє місце посіла Бахмутська МВА з рівнем 864 грн. Менші, але теж помітні видатки мали Скадовська МВА (581 грн) та Софіївська СВА (510 грн).

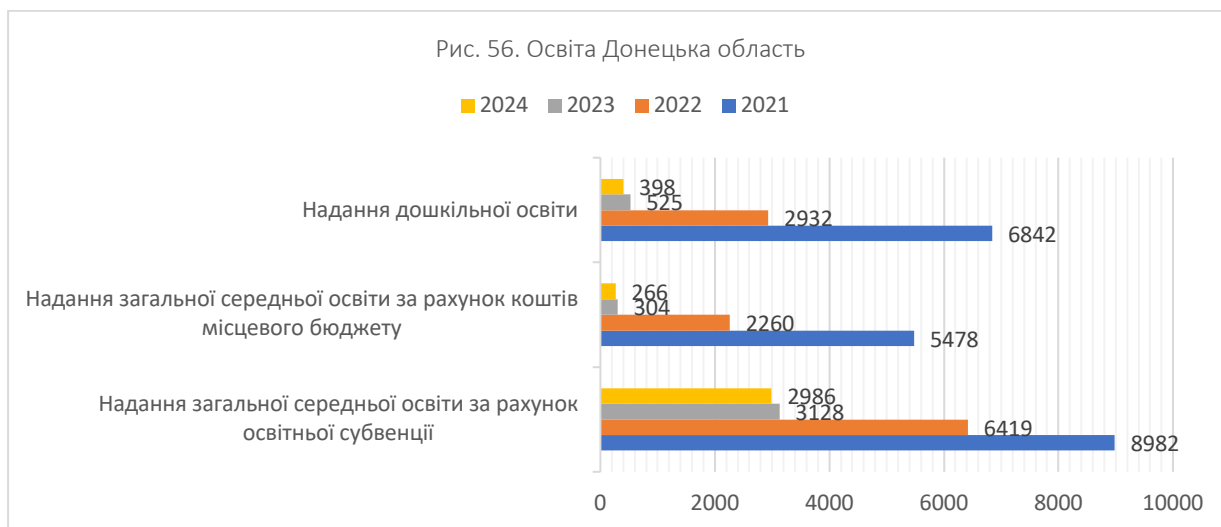
Такі результати свідчать, що соціальна підтримка населення залишалася одним із ключових напрямів фінансування. Кошти спрямовувалися на допомогу вразливим категоріям, внутрішньо переміщеним особам та забезпечення базових потреб громадян у складних умовах війни.



Аналіз видатків за програмною класифікацією у сфері освіти

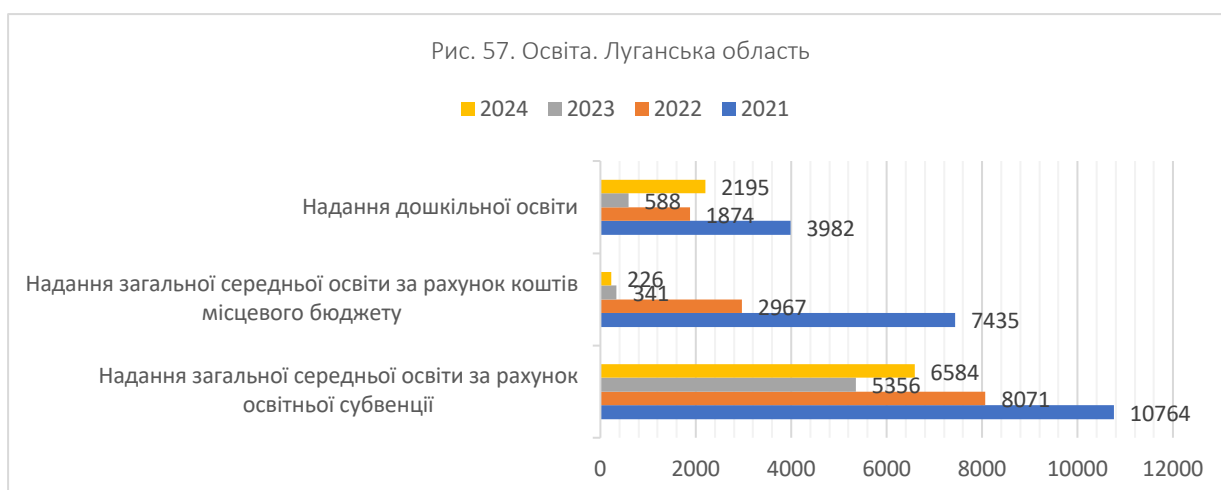
Донецька область

Аналіз видатків за програмною класифікацією у сфері освіти показує значне скорочення фінансування після 2021 року. Тоді на програму «Надання дошкільної освіти» припадало 6 842 грн на одного жителя, а у 2024 році - лише 198 грн. Видатки на програму «Надання загальної середньої освіти за рахунок коштів місцевих бюджетів» зменшилися з 5 478 грн у 2021 році до 266 грн у 2024-му. Водночас головним джерелом залишалася освітня субвенція: програма «Надання загальної середньої освіти за рахунок субвенції» у 2024 році становила 6 419 грн (проти 8 982 грн у 2021 році).



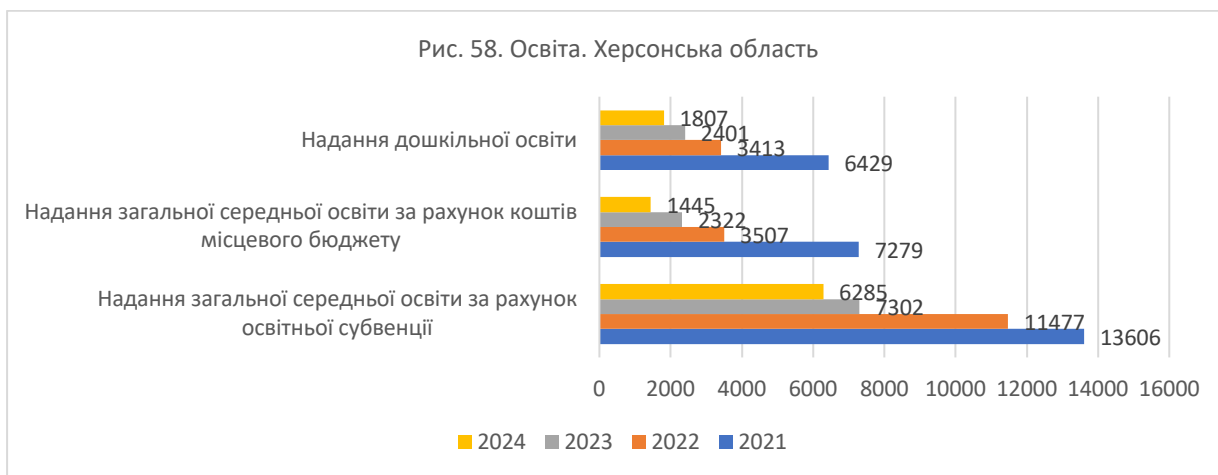
Луганська область

У Луганській області тенденції подібні. За програмою «Надання дошкільної освіти» у 2021 році видатки становили 3 982 грн, тоді як у 2024 році - лише 588 грн. Фінансування за програмою «Надання загальної середньої освіти за рахунок місцевих бюджетів» скоротилося з 7 435 грн у 2021 році до 236 грн у 2024-му. Основне навантаження залишила за собою освітня субвенція: програма «Надання загальної середньої освіти за рахунок субвенції» у 2024 році забезпечила 6 356 грн (порівняно з 10 764 грн у 2021 році).



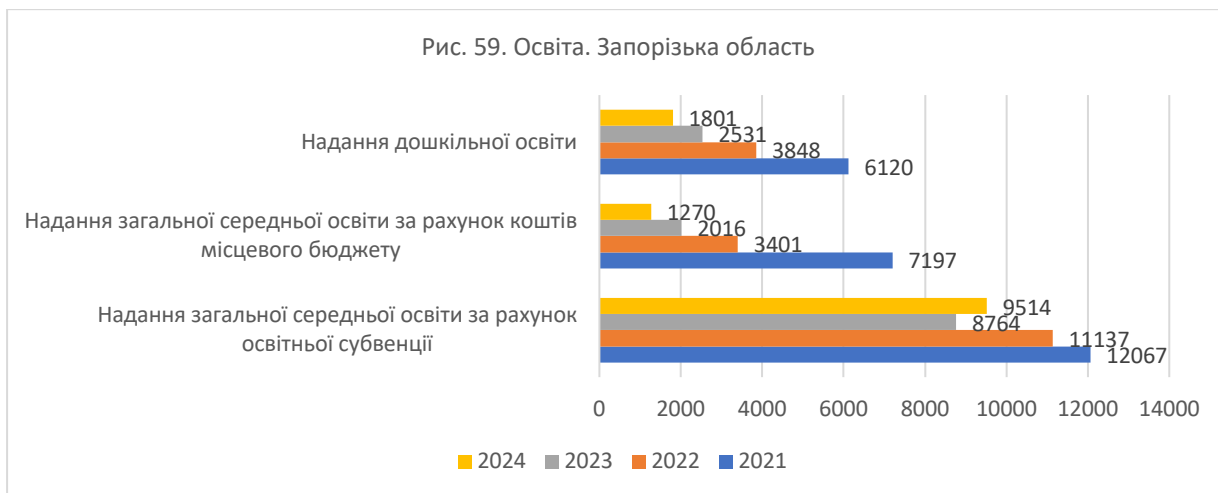
Херсонська область

У 2021 році видатки на освіту у Херсонській області були значними: за програмою «Надання загальної середньої освіти за рахунок освітньої субвенції» вони становили 13 606 грн на одного жителя, а за програмою «Надання дошкільної освіти» - 6 429 грн. Після початку повномасштабного вторгнення фінансування почало знижуватися. У 2024 році видатки на дошкільну освіту скоротилися до 1 807 грн, а на середню освіту за рахунок місцевих бюджетів - до 1 445 грн. Водночас освітня субвенція залишалася головним джерелом - 6 285 грн, що дозволяло підтримувати навчальний процес, здебільшого дистанційно.



Запорізька область

У Запорізькій області динаміка була подібною. У 2021 році за рахунок освітньої субвенції на середню освіту виділялося 12 067 грн на одного жителя, а на дошкільну освіту - 6 120 грн. До 2024 року видатки скоротилися: дошкільна освіта - до 1 801 грн, середня освіта з місцевих бюджетів - до 1 270 грн. Водночас субвенція з державного бюджету залишалася відносно стабільною й у 2024 році склала 9 514 грн.



У 2021–2024 роках структура та обсяги видатків місцевих бюджетів Донецької, Луганської, Херсонської та Запорізької областей зазнали суттєвих змін під впливом війни. У довоєнний час найбільші ресурси спрямовувалися на освіту та житлово-комунальне господарство, тоді як охорона здоров'я, соціальний захист та культурна сфера фінансувалися на рівні базових потреб.

Після початку повномасштабного вторгнення у 2022 році видатки різко скоротилися, особливо у сферах, що залежать від роботи місцевих інституцій на територіях - дошкільна освіта, ЖКГ, культура. У 2023 році негативна тенденція продовжилася, що засвідчило глибоку кризу у виконанні бюджетів.

У 2024 році з'явилися обмежені ознаки відновлення: зросли видатки на житлово-комунальне господарство та соціальний захист, певне фінансування спрямовувалося на охорону здоров'я та культуру. Водночас головними напрямками залишалися освіта (особливо за рахунок освітньої субвенції) та загальнодержавні функції, де вагома частина коштів спрямовувалася на трансфери для підтримки військових підрозділів.

Таким чином, навіть в умовах втрати контролю над територіями та значного скорочення власних доходів, громади намагалися забезпечувати функціонування найважливіших сфер: підтримку освітнього процесу (здебільшого дистанційно), соціальний захист вразливих категорій та базову медичну допомогу. Стратегічно бюджети було переорієнтовано на виживання та підтримку ключових суспільних функцій

Аналіз відповідей на запити на інформацію

В межах дослідження на офіційні електронні адреси пілотних громад були направлені запити на інформацію, які стосувалися наступних питань:

1 запит

На підставі ст. 1, 3, 19, 20 Закону № 2939-VI «Про доступ до публічної інформації» був зроблений запит на надання копій наступних документів:

1. Чинна структура ОМС/ВЦА/ВА з зазначенням заповнених та вільних вакансій.
2. Чинний штатний розклад ОМС/ВЦА/ВА з зазначенням посадових окладів.
3. Документ, в якому зафіксований розподіл витрат місцевого бюджету на реалізацію місцевих/регіональних програм (відповідно до Додатку 7 до Типової форми рішення про місцевий бюджет).

2 запит

На підставі ст. 1, 3, 19, 20 Закону № 2939-VI «Про доступ до публічної інформації» був зроблений запит на надання наступних документів:

1. Перелік релокованих комунальних підприємств (КП) громади з зазначенням коду ЄДРПОУ, кількості працівників в кожному КП, обсягу фінансової підтримки, що була надана кожному КП в 2023 році, обсягу коштів, що були спрямовані на поповнення статутного капіталу кожного КП.
2. Перелік релокованих комунальних закладів освіти, які надають дошкільну та загальну середню освіту та впроваджують освітній процес в дистанційному режимі з зазначенням кількості співробітників та кількості отримувачів освітніх послуг.
3. Перелік релокованих комунальних закладів культури, молоді та спорту, які продовжують діяльність в умовах релокації з зазначенням кількості співробітників та кількості отримувачів послуг.
4. Перелік релокованих комунальних закладів соціальної сфери, які продовжують діяльність в умовах релокації з зазначенням кількості співробітників та кількості отримувачів послуг.
5. Перелік комунальних некомерційних підприємств, що надають послуги в сфері охорони здоров'я та які продовжують діяльність в умовах релокації з зазначенням кількості співробітників та кількості отримувачів послуг.

В таблиці 10. наведена узагальнююча інформація про направлені запити та отримані відповіді.

Таблиця 10. Інформація про направлені запити та отримані відповіді.

Область	Громада	1 запит		2 запит	
Донецька область	Бахмутська міська військова адміністрація	13.03.2025	10.03.2025	05.03.2025	19.03.2025
Донецька область	Волноваська міська військова адміністрація	28.04.2025	10.03.2025	05.03.2025	02.05.2025
Донецька область	Маріупольська міська військова адміністрація	03.03.2025	07.03.2025	05.03.2025	11.03.2025
Донецька область	Світлодарська міська військова адміністрація	01.04.2025	12.03.2025	07.03.2025	04.04.2025
Донецька область	Соледарська міська військова адміністрація	05.03.2025	11.03.2025	03.03.2025	10.03.2025
Луганська область	Кремінська міська військова адміністрація	05.03.2025	10.03.2025	07.03.2025	25.03.2025
Луганська область	Лисичанська міська військова адміністрація	05.03.2025	07.04.2025	03.03.2025	12.03.2025
Луганська область	Міловська селищна військова адміністрація	07.03.2025	07.03.2025	06.03.2025	12.03.2025
Луганська область	Северодонецька міська військова адміністрація	03.03.2025	10.03.2025	06.03.2025	24.03.2025
Луганська область	Шульгінська сільська військова адміністрація	07.03.2025	07.03.2025	03.03.2025	10.03.2025

Херсонська область	Каховська міська військова адміністрація	03.03.2025	06.03.2025	03.03.2025	07.04.2025
Херсонська область	Каланчацька селищна військова адміністрація	06.03.2025	06.06.2025	02.06.2025	07.03.2025
Херсонська область	Скадовська міська військова адміністрація	06.03.2025	25.06.2025	02.06.2025	10.03.2025
Херсонська область	Чаплинська селищна військова адміністрація	03.03.2025	06.03.2025	03.03.2025	07.03.2025
Херсонська область	Присиваська сільська військова адміністрація	17.03.2025	24.03.2025	17.03.2025	06.03.2025
Запорізька область	Бердянська міська військова адміністрація	02.06.2025	06.03.2025	04.03.2025	05.06.2025
Запорізька область	Мелітопольська міська військова адміністрація	02.06.2025	10.03.2025	05.03.2025	25.06.2025
Запорізька область	Приморська міська військова адміністрація	03.03.2025	10.03.2025	05.03.2025	06/03/2025
Запорізька область	Приазовська селищна військова адміністрація	03.03.2025	07.03.2025	05.03.2025	17.03.2025
Запорізька область	Софіївська сільська військова адміністрація	04.03.2025	12.03.2025	04.03.2025	07.03.2025

Усі громади загалом надали коректну інформацію у відповідь на запити, що дало змогу сформувати цілісну картину виконання місцевих бюджетів. Винятком стала лише Чаплинська громада, яка відмовила у наданні даних. У своїй відповіді вони зазначили: «Ви просите надати інформацію, яка не є відображена чи задокументована будь-якими засобами інформації, а потребує створення нової, зокрема, шляхом здійснення аналітичної роботи. Отже, Ваше звернення за своєю суттю не є запитом на інформацію у розумінні Закону України “Про доступ до публічної інформації”, оскільки не передбачає надання уже відображеної та задокументованої інформації будь-якими засобами». Така позиція Чаплинської громади фактично унеможливила отримання від них офіційних показників. Водночас решта територіальних громад, попри складні умови воєнного періоду, надали відповіді, які можна вважати коректними та придатними для аналітичної обробки.

Комунальні підприємства у громадах, 2024 рік

Аналіз здійснено на підставі відповідей громад на запити про доступ до публічної інформації. У таблиці наведено лише ті громади, які у своїх відповідях зазначили наявність комунальних підприємств та надали дані про їхню кількість, штат і обсяг фінансової підтримки у 2024 році.

Отримана інформація свідчить про значну різницю у масштабах діяльності КП. Найбільші обсяги підтримки зафіксовані у Маріупольській МВА (232,5 млн грн на 3 підприємства з 405 працівниками) та Северодонецькій МВА (132,6 млн грн на 15 підприємств і 377 працівників). Високі показники також у Бахмутській МВА (17,6 млн грн на 9 підприємств).

Водночас у частині громад підтримка є мінімальною: Лисичанська МВА (28,3 тис. грн на 3 КП з 55 працівниками), Кременська МВА (172,6 тис. грн на 2 КП з 53 працівниками). Деякі підприємства обліковуються без фінансування (Міловська СВА, Шульгинська СВА).

Окремі випадки свідчать про непропорційність між кадровим складом і фінансуванням: наприклад, у Бердянській МВА одне КП без задекларованого штату отримало понад 11,2 млн грн, тоді як у Приморській МВА два КП з трьома працівниками - 3,6 млн грн.

Таблиця 11. Інформація щодо комунальних підприємств пілотних громад

Область	Громада	Кількість комунальних підприємств	Штат	Обсяг фінансової підтримки, що була надана КП в 2024 році
Донецька область	Бахмутська МВА	9	22	17 642 378,90

Область	Громада	Кількість комунальних підприємств	Штат	Обсяг фінансової підтримки, що була надана КП в 2024 році
Донецька область	Маріупольська МВА	3	405	232462438,00
Донецька область	Соледарська МВА	3	7	2 583 272,39
Луганська область	Кремінська МВА	2	53	172600,00
Луганська область	Лисичанська МВА	3	55	28321,10
Луганська область	Міловська СВА	3	37	
Луганська область	Сіверськодонецька МВА	15	377	132605351,00
Луганська область	Шульгінська СВА	1	28	
Запорізька область	Бердянська МВА	1	0	11289543,00
Запорізька область	Мелітопольська МВА	2	19,5	11310,30
Запорізька область	Приморська МВА	2	3	3565613,40

Дошкільна освіта у дистанційному форматі

Аналіз отриманих відповідей свідчить, що у більшості громад організація дистанційної дошкільної освіти фактично припинилася. Лише поодиноким громадам вдалося зберегти навчальний процес у такому форматі.

Найбільш показовим прикладом є Бахмутська міська військова адміністрація, яка до повномасштабного вторгнення мала розгалужену мережу дошкільних закладів. У 2024/2025 навчальному році в онлайн-форматі працювало 25 садочків, де було задіяно 110 співробітників, із них 105 педагогів. Водночас кількість вихованців скоротилася з 1 419 у 2022/2023 навчальному році до 854 у 2024/2025.

У Лисичанській міській військовій адміністрації дистанційне навчання з'явилося лише з 2023/2024 року. На старті воно охоплювало 223 дітей, а у 2024/2025 році - 217 вихованців. При цьому функціонувало 11 закладів, у яких працювало 69 співробітників.

Суттєве згортання спостерігається у Бердянській міській військовій адміністрації. У 2022/2023 навчальному році тут нараховувалося 1 845 дітей, у 2023/2024 - 441, проте вже у 2024/2025 році дистанційна форма навчання була повністю припинена.

Софіївська селищна військова адміністрація намагалася підтримувати роботу трьох закладів, у яких працювало близько восьми співробітників (еквівалент повної зайнятості - 8,15). Проте кількість вихованців також знизилася: з 74 у 2022/2023 навчальному році до 50 у 2024/2025.

Загалом ці дані демонструють, що дистанційна дошкільна освіта як явище у прифронтових та окупованих громадах майже повністю зникла. Винятком залишаються лише окремі адміністрації, яким вдалося зберегти мінімальну кількість закладів і частково продовжити освітній процес у складних умовах.

Таблиця 12. Інформація щодо закладів дошкільної освіти

Громада	Кількість закладів освіти	Кількість співробітників закладів освіти	Кількість отримувачів освітніх послуг в 2022/2023 навчальному році	Кількість отримувачів освітніх послуг в 2023/2024 навчальному році	Кількість отримувачів освітніх послуг в 2024/2025 навчальному році
Бахмутська МВА	25	загальна кількість працівників у 2024-2025 навч. р. - 110, кількість педагогічних працівників у 2024-2025 навч. р. - 105	1419	1143	854
Лисичанська МВА	11	69	0	223	217
Бердянська МВА	16	0	1845	441	0
Софіївська СВА	3	8,15	74	-	50

Шкільна освіта у дистанційному форматі

Відповіді громад свідчать, що під час війни вони використовували різні підходи до управління освітньою мережею. Частина пішла шляхом оптимізації - скорочення кількості закладів і концентрації ресурсів, інші ж намагалися зберегти мережу максимально наближеною до довоєнної.

Серед великих громад - Маріупольська, Бахмутська, Лисичанська, Северодонецька, Бердянська та Мелітопольська - кількість закладів і працівників залишалася значною, але кількість учнів помітно скорочувалася. Наприклад, у Бахмутській кількість учнів зменшилася з 6,4 тис. у 2022/2023 навчальному році до менше ніж 3 тис. у 2024/2025, у Лисичанській - з 7,6 тис. до 5,7 тис., у Северодонецькій - з 8,1 тис. до 5,5 тис., а в Мелітопольській - з понад 14 тис. до 7 тис. учнів. У Маріупольській кількість учнів теж скоротилася - з 5,1 тис. до 4,4 тис.

Середні громади - такі як Кремінська, Соледарська та Світлодарська - демонстрували поступове скорочення учнівського контингенту: від кількох сотень до понад тисячі дітей за три навчальні роки. У менших громадах - Приморській, Приазовській та Софіївській СВА - дистанційна освіта охоплювала від кількох десятків до кількох сотень учнів, що дозволяло зберегти хоча б мінімальний доступ до навчання.

Загалом, попри різні стратегії управління мережею, у всіх громадах простежується однакова тенденція - поступове зменшення кількості учнів, що пояснюється міграцією, демографічними втратами та обмеженими можливостями підтримки навчального процесу.

Таблиця 13. Інформація щодо закладів шкільної освіти

Громада	Кількість закладів освіти	Кількість співробітників закладів освіти	Кількість отримувачів освітніх послуг в 2022/2023 навчальному році	Кількість отримувачів освітніх послуг в 2023/2024 навчальному році	Кількість отримувачів освітніх послуг в 2024/2025 навчальному році
Бахмутська МБА	17	загальна кількість працівників у 2024-2025 навч. р. - 285, кількість педагогічних працівників у 2024-2025 навч. р. - 269	6399	4089	2968
Волноваська МБА	5	87	833	892	954
Маріупольська МБА	7	загальна кількість працівників у 2024-2025 - 214, кількість педагогічних працівників у 2024-2025 - 206	5162	5009	4412
Світлодарська МБА	1	загальна кількість працівників у 2024-2025 навч. р. - 22, кількість педагогічних працівників у 2024-2025 навч. р. - 20	169	158	141
Соледарська МБА	3	81	942	716	601
Кремінська МБА	7	106	1927	1660	1430
Лисичанська МБА	25	439	7661	6429	5668
Міловська СВА	1	16	0	84	85
Сіверсько-донецька МБА	23		8088	6551	5501
Шульгінська СВА	1	27	304	280	292
Каховська МБА	8	222	2849	3560	3164

Громада	Кількість закладів освіти	Кількість співробітників закладів освіти	Кількість отримувачів освітніх послуг в 2022/2023 навчальному році	Кількість отримувачів освітніх послуг в 2023/2024 навчальному році	Кількість отримувачів освітніх послуг в 2024/2025 навчальному році
Каланчацька СВА	3	0	0	0	0
Скадовська МВА	7	117	2703	1972	1712
Чаплинська СВА	1	21	інформація відсутня	інформація відсутня	159
Бердянська МВА	18	346	10871	8960	6970
Мелітопольська МВА	21	276	14327	12423	7032
Приморська МВА	4	в 22/23 роках: 181 (в тч педагогічних - 107) в 23/24 роках: 158 (в тч педагогічних - 102) в 24/25 роках: 125 (в тч педагогічних - 81)	1261	1092	971
Приазовська СВА	1	в 22/23 роках: 93 (в тч педагогічних - 70) в 23/24 роках: 97 (в тч педагогічних - 73) в 24/25 роках: 95 (в тч педагогічних - 74)	1056	757	750
Софіївська СВА	2	38	181	240	444

Культура, молодь та спорт

Навіть у складних умовах війни частина комунальних закладів культури, молоді та спорту продовжує працювати у форматі релокації. Це дозволяє підтримувати соціальну активність, інтеграцію внутрішньо переміщених осіб та зберігати зв'язок громад із власною ідентичністю.

Так, у Бахмутській МВА у 2024 році діяли 10 закладів, які обслуговували понад 156 тис. отримувачів послуг, а у Северодонецькій МВА - 12 закладів із більш ніж 11 тис. відвідувачів. Водночас частина громад має лише поодинокі заклади або мінімальне охоплення: наприклад, у Маріуполі залишилося лише 4 установи з кількома десятками користувачів.

Таким чином, масштаб і форма роботи у сфері культури та спорту істотно відрізняються між громадами: від повноцінних мереж із десятками тисяч відвідувачів - до символічної присутності, яка однак допомагає зберігати громаду як спільноту.

Таблиця 14. Інформація щодо комунальних закладів культури, молоді та спорту

Громада	Кількість комунальних закладів культури, молоді та спорту	Кількість співробітників	Кількість отримувачів послуг, в 2022 році	Кількість отримувачів послуг в 2023 році	Кількість отримувачів послуг в 2024 році
Бахмутська МВА	10	у 2024 році - 175	71 256	135 804	156 708
Волноваська МВА	2	11	0	4820	13343
Маріупольська МВА	4	39	58	43	39
Світлодарська МВА	0	0	0	0	0
Соледарська МВА	2	12 (1 працює, 10 призупинено трудові відносини)	невідомо	0	2204
Кремінська МВА	5	15	24097	16516	23469
Лисичанська МВА	1	4	350	62	20
Сіверськодоонецька МВА	12	у 2024 році - 265	2017	6265	11665

Бердянська МВА	7	15	240	225	338
Мелітопольська МР	1	22	7100	36400	37572

Соціальна сфера

У сфері соціальних послуг громади змогли зберегти роботу лише окремих комунальних закладів, які були релоковані та пристосовані до нових умов. Масштаб діяльності різниться від громади до громади.

Так, у Кремінській МВА один заклад соціальної сфери у 2024 році охопив майже 10 тис. отримувачів послуг, демонструючи стабільне зростання з 2022 року. У Северодонецькій МВА працюють три заклади, які обслуговували понад 2,2 тис. осіб. Водночас у ряді громад обсяги значно менші: у Маріупольській МВА один заклад надавав послуги 421 особі, у Соледарській МВА - лише 9 особам.

Особливим є приклад Приморської МВА, де в 2022 році було задокументовано 34 отримувачі та майже 3 тис. наданих послуг, проте в наступні роки діяльність фактично припинилася.

Загалом, робота соціальної сфери у релокації має точковий характер: у великих громадах вона зберегла відчутне охоплення, тоді як у менших - обмежується лише підтримкою окремих категорій населення.

Таблиця 15. Інформація щодо комунальних закладів соціальної сфери

Громада	Кількість комунальних закладів соціальної сфери	Кількість співробітників комунальних закладів соціальної сфери	Кількість отримувачів послуг, що надавали комунальні заклади соціальної сфери в 2022 році	Кількість отримувачів послуг, що надавали комунальні заклади соціальної сфери в 2023 році	Кількість отримувачів послуг, що надавали комунальні заклади соціальної сфери в 2024 році
Маріупольська МВА	1	14	0	127	421
Соледарська МВА	1	5	невідомо	4	9
Кремінська МВА	1	21	7745	8597	9828
Лисичанська МВА	3	15	470	304	119
Сіверськодонецька МВА	3	24	2236	902	2282
Бердянська МВА	3	9	7276	210	92
Приморська МВА	1	8,5		34 особи 2992 послуги	0

Охорона здоров'я

У воєнний період частина закладів охорони здоров'я (ЗОЗ) була релокована й продовжує функціонувати на нових місцях. Масштаби такої діяльності різняться:

У Северодонецькій МВА працюють 4 релоковані заклади, де у 2024 році було зайнято понад 1 400 співробітників.

У Лисичанській МВА - 3 заклади з майже 900 працівниками.

У Бахмутській МВА - 2 заклади з чисельністю понад 440 співробітників.

У Маріупольській МВА релокувалося 7 закладів, де працюють 248 співробітників, що свідчить про значні зусилля громади щодо збереження доступу до медичних послуг.

У менших громадах масштаби набагато скромніші: наприклад, у Волноваській та Міловській громадах у релокованих закладах працює лише кілька десятків осіб.

Загалом, збереження діяльності медичних установ у релокації стало критично важливим для забезпечення базової медичної допомоги внутрішньо переміщеним особам, а також для підтримки кадрового потенціалу системи охорони здоров'я.

Таблиця 16. Інформація щодо релокованих ЗОЗ

Громада	Кількість релокованих ЗОЗ, які продовжують діяльність	Кількість співробітників релокованих ЗОЗ
Бахмутська МБА	2	у 2024 році - 442
Волноваська МБА	1	9
Маріупольська МБА	7	248
Соледарська МБА	2	14
Кремінська МБА	2	54
Лисичанська МБА	3	897
Міловська СВА	2	13
Сіверськодонецька МБА	4	1433
Мелітопольська МР	2	79
Приморська МБА	2	29

Реєстр територіальних громад

Попри тимчасову окупацію та відсутність доступу до територій, громади зберігають реєстри зареєстрованого населення. Це не лише підтверджує наявність громади як адміністративної одиниці, а й формує основу для подальшої роботи з мешканцями.

У перспективі саме ці дані можуть стати базою для відстеження міграційних процесів: визначення того, яка частина населення залишила громаду, хто інтегрувався в інших регіонах, а хто зберігає зв'язок з рідною територією. Таким чином, реєстри поступово набувають значення не лише технічного інструменту обліку, а й важливого ресурсу для планування відновлення та соціальної політики після деокупації.

Таблиця 17. Інформація щодо кількості осіб зареєстрованих в реєстрі територіальної громади

Область	Громада	Кількість зареєстрованих осіб в реєстрі територіальної громади
Донецька область	Бахмутська міська військова адміністрація	68724
Донецька область	Волноваська міська військова адміністрація	32648
Донецька область	Маріупольська міська військова адміністрація	363715
Донецька область	Світлодарська міська військова адміністрація	20556
Донецька область	Соледарська міська військова адміністрація	16386
Луганська область	Лисичанська міська військова адміністрація	101847
Луганська область	Міловська селищна військова адміністрація	10680
Луганська область	Сєверодонецька міська військова адміністрація	104193
Луганська область	Шульгінська сільська військова адміністрація	4445

Область	Громада	Кількість зареєстрованих осіб в реєстрі територіальної громади
Херсонська область	Каховська міська військова адміністрація	38611
Херсонська область	Каланчацька селищна військова адміністрація	11964
Херсонська область	Скадовська міська військова адміністрація	32425
Херсонська область	Присиваська сільська військова адміністрація	3699
Запорізька область	Бердянська міська військова адміністрація	56971
Запорізька область	Мелітопольська міська військова адміністрація	117863
Запорізька область	Приморська міська військова адміністрація	21012
Запорізька область	Приазовська селищна військова адміністрація	5890
Запорізька область	Софіївська сільська військова адміністрація	4537

Аналіз декларацій керівників пілотних громад

У межах дослідження були опрацьовані декларації керівників 11 пілотних громад: Бахмутської, Волноваської, Світлодарської, Міловської, Сіверськодонецької, Каланчацької, Скадовської, Присиваської, Бердянської, Мелітопольської та Софіївської. Декларації отримано з відкритих даних Єдиного державного реєстру НАЗК. Вони дозволяють оцінити як офіційні доходи очільників, так і наявні об'єкти нерухомості, транспортні засоби та фінансові активи.

Разом з тим у ряді інших пілотних громад декларації наразі відсутні. Це пов'язано з дією воєнного стану та законодавчими обмеженнями: якщо серед членів сім'ї декларанта є військовослужбовці чи поліцейські, які беруть участь у бойових діях, подання декларацій відкладається до завершення воєнного стану або звільнення цих осіб зі служби. Таким чином, наявні дані не охоплюють повної картини, однак відображають найбільш репрезентативні випадки.

Особливу увагу привертає задекларований рівень заробітної плати, отриманої за основним місцем роботи. Тут спостерігається суттєва різниця: від 1,45 млн грн у Бахмутській МВА, яка демонструє найвищий показник серед усіх пілотних громад, до близько 0,49 млн грн у Волноваській МВА, що є найнижчим результатом. Досить високі суми задекларовані також у Мелітопольській та Каланчацькій громадах (понад 900 тис. грн), тоді як Присиваська, Софіївська та Міловська громади знаходяться у середньому діапазоні (730–830 тис. грн). У низці декларацій основним джерелом доходів зазначені військові частини, що свідчить про перебування керівників у статусі військовослужбовців. Показовим прикладом є Скадовська МВА, де зарплата нараховується військовою частиною А1736.

У випадку з Северодонецькою МВА потрібно підкреслити, що низький рівень задекларованого доходу (284 тис. грн) пояснюється тим, що новопризначений очільник обійняв посаду лише 30 вересня 2024 року. Відповідно, його декларація охоплює неповний рік і не є прямо співставною з іншими громадами.

Ці відмінності можуть пояснюватися як різним рівнем бюджетного фінансування та організації роботи адміністрацій, так і персональними чинниками (зокрема, суміщенням посад, стажем служби, системою надбавок і премій). Водночас для всіх громад характерна загальна тенденція: очільники отримують заробітну плату, співмірну з обсягом функціональних обов'язків в умовах воєнного стану та управління територіями, що зазнали окупації або перебувають під обстрілами.

На діаграмі нижче представлено порівняльну інформацію щодо задекларованої заробітної плати керівників пілотних громад за основним місцем роботи, що дозволяє візуально відстежити масштаби відмінностей між громадами.



Аналіз декларацій свідчить про значну різноманітність у складі задекларованого майна керівників пілотних громад. У частини очільників відображене традиційне житло та земельні ділянки, в інших - більш значні обсяги нерухомості чи автопарку.

- **Житлова нерухомість.** Більшість керівників задекларували житлові будинки та квартири, набуті ще до початку повномасштабної війни. Водночас із високою ймовірністю значна частина цього майна нині перебуває на тимчасово окупованих територіях, доступ до нього втрачений, а в окремих випадках воно може бути пошкоджене чи навіть зруйноване. Це створює особливий контекст для аналізу декларацій: формально об'єкти залишаються у власності, але фактично вони не виконують своїх функцій і не приносять користі власникам. Серед поодиноких випадків набуття майна після початку повномасштабного вторгнення варто відзначити Волноваську МВА, де у 2023 році очільником громади було задекларовано придбання квартири площею **115,6 м²** вартістю **2 890 000 грн.** Це один із небагатьох прикладів розширення житлових активів у період війни
- **Транспортні засоби.** У деклараціях керівників громад найбільша частина транспортних засобів припадає на старі авто до 2010 року випуску - це Opel, Lexus, Volkswagen, причеми Van Hool та інші. У 2010–2015 роках зафіксовані поодинокі придбання сучасніших моделей, зокрема Mercedes-Benz (2015 р.). Найновіші машини - радше виняток: наприклад, Toyota Highlander (2019 р.). Це свідчить, що оновлення автопарку у період війни практично не відбувалося, а задекларований транспорт у більшості випадків набувався ще у довоєнний час.
- **Фінансові активи.** Розмір грошових активів різняться особливо суттєво. У Світлодарській МВА задекларовано готівку в іноземній валюті (15 тис. USD та 500 тис. грн). У Мелітопольській МВА спостерігається одна з найбільших концентрацій фінансових ресурсів: кілька рахунків із сумами в євро та доларах, а також значні обсяги готівки. Для частини інших громад фінансові активи обмежуються лише коштами на банківських рахунках або незначними заощадженнями.
- **Соціальні виплати та додаткові доходи.** У низці випадків у деклараціях фіксуються соціальні виплати (наприклад, у Каланчацькій та Скадовській МВА), а також подарунки у грошовій формі чи інші додаткові доходи. Серед іншого зафіксовані випадки соціальних виплат тимчасово переміщеним особам

Аналіз закупівель, здійснених розпорядниками або одержувачами коштів

У межах дослідження було проаналізовано закупівлі, здійснені громадами у період з 24.02.2022 по 31.12.2024 року, які доступні в електронній системі публічних закупівель «Прозорро». Особливу увагу приділено трьом найбільшим договорам у кожній громаді, що дозволяє виявити ключові пріоритети та логіку витрат в умовах війни та релокації органів управління.

Паливо та енергоресурси

Закупівлі палива залишаються серед основних пріоритетів. Наприклад, Волноваська громада у 2023–2024 роках уклала договори на постачання бензину А-95 через мережу АЗС «АВІАС» та інших постачальників на сотні тисяч гривень. Кременська громада у 2022 році придбала 5000 літрів бензину та 10000 літрів дизельного палива на суму понад 770 тис. грн. Водночас Світлодарська та Лисичанська громади у 2022 році планували забезпечити постачання теплової енергії для навчальних закладів на суми від 1,4 млн до понад 32 млн грн, однак реалізувати ці договори в повному обсязі не вдалося через воєнні дії.

Комп'ютерна техніка та цифровізація

В умовах релокації зростає потреба у цифрових рішеннях. Так, Міловська громада у 2023 році закупила кілька партій ноутбуків (від базових моделей до ASUS Expertbook B1) на суму майже 200 тис. грн. Шульгінська громада придбала сучасні ноутбуки для адміністративних завдань на 92 тис. грн, а також систему супутникового інтернету Starlink (22,5 тис. грн), що стало важливим кроком для забезпечення безперервного зв'язку.

Харчування та продукти

Єдиним масштабним прикладом закупівель продуктів виступає Маріупольська громада, яка уклала кілька договорів на постачання продуктових наборів: від 90 000 до 160 000 комплектів, загальною вартістю понад 180 млн грн. Це були стратегічні закупівлі для підтримки переміщеного населення. Інші громади, ймовірно, використовували гуманітарну допомогу міжнародних організацій, що пояснює відсутність подібних договорів у Prozorro.

Техніка та обладнання

Великі громади зосереджувалися на придбанні техніки для комунальних і відновлювальних робіт. Бахмутська громада у 2023 році уклала контракти на придбання автопідйомника (11 млн грн) та автомобільного крану (9 млн грн). Лисичанська громада інвестувала понад 60 млн грн у важку будівельну техніку (екскаватори, бульдозери, фронтальні навантажувачі). У Сіверськодонецькій громаді у 2023–2024 роках закуплено великий комплекс техніки: самоскиди, дорожні машини, автоцистерни та каналопромивні машини на суму понад 43 млн грн.

Медичне обладнання

Ключовим прикладом є придбання Сіверськодонецькою МВА у 2023 році комп'ютерного томографа вартістю 25,5 млн грн. Це свідчить про інвестування у зміцнення медичної спроможності, попри відсутність контролю над територією.

Безпекові закупівлі

Серед закупівель, здійснених громадами у воєнний період, особливе місце посідають витрати на безпеку, які стали одним із ключових пріоритетів. Найбільші суми були зафіксовані у **Бердянській та Мелітопольській громадах**, де уклалися багатомільйонні договори на придбання транспорту, спецтехніки та об'єктів інфраструктури. Такі інвестиції, попри їх опосередкований характер, безпосередньо спрямовані на забезпечення логістики та стійкості роботи адміністрацій у надзвичайних умовах.

Водночас деякі громади робили акцент на прямих безпекових закупівлях. Так, **Міловська громада** придбала комплекти бронежилетів із шоломами, а **Кременська громада** - одразу 12 квадрокоптерів загальною вартістю понад 3 млн грн. Подібні рішення свідчать, що громади, навіть залишаючись без доступу до своїх територій, продовжують шукати шляхи для посилення захищеності та оперативних можливостей у воєнних умовах.

Для узагальнення результатів нижче наведено таблицю з найбільшими закупівлями, здійсненими громадами у воєнний період, що відображає як безпекові пріоритети, так і витрати на забезпечення базових потреб та інфраструктури.

Таблиця 18. Деталі окремих закупівель, здійснених розпорядниками або одержувачами коштів в період з 24.02.2022 по 31.12.2024 року

Статус договору	Період дії договору	Сума оплати за договором	Найменування замовника	Найменування постачальника	Назва предмету закупівлі	Кількість	Ціна за одиницю	Місце поставки	Дата поставки
БАХМУТСЬКА МВА									
Завершений	з 5 грудня 2023 по 31 березня 2024	19 610 000,00	Бахмутська міська рада	ТОВАРИСТВО З ОБМЕЖЕНОЮ ВІДПОВІДАЛЬНІСТЮ "АВТО-РЕГІОН"	Автомобіль Пікап TATAXENON 2X	20 штуки	0,00 UAH з ПДВ	49005, Україна, Дніпропетровська область, м.Дніпро, за домовленістю сторін	до 31 січня 2024
Укладений	з 28 листопада 2022 року по 31 грудня 2022 року	18 900 000,00	Комунальне підприємство "Бахмутська житлова управляюча компанія"	ФОП Тищенко С.М.	Придбання паливних брикетів	1500 тонни	не зазначається	84500, Україна, Донецька область, Бахмут, Соборна, 8	з 1 грудня 2022 до 31 грудня 2022
Завершений	з 13 вересня 2022 до 31 грудня 2022	12 531 500,00	УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ БАХМУТСЬКОЇ МІСЬКОЇ РАДИ	ТОВАРИСТВО З ОБМЕЖЕНОЮ ВІДПОВІДАЛЬНІСТЮ «Своє Рідне»	Хліб «Орільський пшеничний» 1с 500 гр	706000 штуки	17,75 UAH	Україна, Відповідно до документації	з 15 вересня 2022 до 31 грудня 2022
МАРІУПОЛЬСЬКА МВА									
Укладений	з 18 січня 2024 до 31 грудня 2024	67713600	ВИКОНАВЧИЙ КОМІТЕТ МАРІУПОЛЬСЬКОЇ МІСЬКОЇ РАДИ	ТОВ "НВФ "ВІКОНТ"	Продуктові набори	160000 набір	не зазначається	01000, Україна, Київська область, територія Київської області, (відповідно до заявки замовника)	до 31 жовтня 2024
Укладений	з 13 січня 2023 до 31 грудня 2023	61380000	ВИКОНАВЧИЙ КОМІТЕТ МАРІУПОЛЬСЬКОЇ МІСЬКОЇ РАДИ	ТОВАРИСТВО З ОБМЕЖЕНОЮ ВІДПОВІДАЛЬНІСТЮ "ФУДГРАНД"	Продуктові набори	90000 набір	не зазначається	Україна, Відповідно до документації	до 30 квітня 2023
Завершений	з 9 травня 2023 до 31 грудня 2023	52569000	ВИКОНАВЧИЙ КОМІТЕТ МАРІУПОЛЬСЬКОЇ МІСЬКОЇ РАДИ	ПРИВАТНЕ ПІДПРИЄМСТВО "ТД"СОЛОДКИЙ СВІТ"	Продуктові набори	90000 набір	не зазначається	01000, Україна, Київська область, територія Київської області, (відповідно до заявки замовника)	до 31 липня 2023
СВІТЛОДАРСЬКА МВА									
Укладений	з 17 березня 2022 до 1 червня 2022	1 903 366,20	Відділ освіти Світлодарської міської військово-цивільної адміністрації Бахмутського району Донецької області	ФОП "КУЗЬМЕНКО ЛЮДМИЛА ВАСИЛІВНА"	«Аутсорсингові послуги з організації харчування в закладах освіти Світлодарської МВЦА	1 послуга	не зазначається	Україна, Відповідно до документації	до 1 червня 2022

Статус договору	Період дії договору	Сума оплати за договором	Найменування замовника	Найменування постачальника	Назва предмету закупівлі	Кількість	Ціна за одиницю	Місце поставки	Дата поставки
Укладений	з 1 січня 2022 до 31 грудня 2022	1 436 882,25		ТОВАРИСТВО З ОБМЕЖЕНОЮ ВІДПОВІДАЛЬНІСТЮ «МИРОНІВСЬКА ТЕПЛОВА ЕЛЕКТРОЦЕНТРАЛЬ»	Централізоване постачання теплової енергії в Миرونівську ЗОШ №1, Миронівську ЗОШ №2, ДНЗ №7 "Теремок"	1266.5 гікакалорія	не зазначається	Україна, Відповідно до документації	з 1 січня 2022 до 31 грудня 2022
Укладений	з 1 січня 2022 до 31 грудня 2022	955 789,25	ВІДДІЛ ОСВІТИ СВІТЛОДАРСЬКОЇ МІСЬКОЇ ВІЙСЬКОВО-ЦИВІЛЬНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ БАХМУТСЬКОГО РАЙОНУ ДОНЕЦЬКОЇ ОБЛАСТІ	ДЕРЖАВНЕ ПІДПРИЄМСТВО ЗОВНІШНЬОЕКОНОМІЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ "УКРІНТЕРЕНЕРГО"	Електрична енергія	189229 Кіловат-година	не зазначається	84792, Україна, Донецька область, відповідно до документації, відповідно до документації	з 1 січня 2022 до 30 квітня 2022
СОЛЕДАРСЬКА МВА									
Укладений	з 05.11.2024 до 31.12.2024	6 348 000,00	СКП "Коммунальник"	ТОВ "Констракшн Машинері"	Екскаватор-навантажувач з додатковим навісним обладнанням (код ДК 021:2015: 43260000-3 Механічні лопати, екскаватори та ковшові навантажувачі, гірничої техніка)	1 штука	не зазначається	Україна, Донецька область, місто Краматорськ	до 20 листопада 2024 року
Укладений	з 27 жовтня 2022 до 31 грудня 2022	4 305 000.00	Управління житлово-комунального господарства Соледарської міської ради Бахмутського району Донецької області	Товариство з обмеженою відповідальністю "ДЖЕСТЕР ПЛЮС"	Вугілля марки (Г1) 0-200	861 тонна	5000	84545, Україна, Донецька область, місто Соледар, вулиця Паркова, будинок 3-А	з 27 жовтня 2022 року до 31 грудня 2022 року
Укладений	з 9 березня 2022 до 31 грудня 2022	3 900 000.00	Соледарське комунальне виробниче ремонтно-житлове підприємство "Ремонтник"	Фізична особа-підприємець Погорільчук Д.С.	Паливні гранули (пелети) з агросировини (лушпиння соняшника)	750 т.	5200	Україна. Відповідно до документації	до 31 грудня 2022 року

Статус договору	Період дії договору	Сума оплати за договором	Найменування замовника	Найменування постачальника	Назва предмету закупівлі	Кількість	Ціна за одиницю	Місце поставки	Дата поставки
ЛИСИЧАНСЬКА МВА									
Укладений	з 7 грудня 2022 до 31 грудня 2022	44310000	Управління власності Лисичанської військово-цивільної адміністрації Сєверодонецького району Луганської області	ТОВ "Констракшин Машинері"	Екскаватори-навантажувачі, Колісний екскаватор	4 штуки, 3 штуки	не зазначається	52045, Україна, Дніпропетровська область, Дніпровський район, село Перемога, вул. Некрасова, 10-в	з 7 грудня 2022 до 31 грудня 2022
Завершений	з 1 січня 2022 до 31 грудня 2022	32 370 680,42 УАН з ПДВ	УПРАВЛІННЯ ОСВІТИ ЛИСИЧАНСЬКОЇ МІСЬКОЇ ВІЙСЬКОВО-ЦИВІЛЬНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ СЕВЕРОДОНЕЦЬКОГО РАЙОНУ ЛУГАНСЬКОЇ ОБЛАСТІ	КОМУНАЛЬНЕ ПІДПРИЄМСТВО "ЛИСИЧАНСЬКЕ ТЕПЛОМЕРЕЖА"	Пара, гаряча вода та пов'язана продукція (послуги з постачання теплової енергії закладам освіти)	1402.97741+53.971 гікакалорія	не зазначається	Україна, Відповідно до документації	з 1 січня 2022 до 15 квітня 2022
Завершений	з 16 грудня 2022 до 31 грудня 2022	18 503 934,00 УАН з ПДВ	Управління житлово-комунального господарства Лисичанської міської військово-цивільної адміністрації Сєверодонецького району Луганської області	ТОВАРИСТВО З ОБМЕЖЕНОЮ ВІДПОВІДАЛЬНІСТЮ "АЛАРІТ-ПРОМ-"	Два навантажувачі фронтальні LiuGong CLG855H, два бульдозери LiuGong CLGB160C.	4 штуки	не зазначається	Україна, Відповідно до документації	до 22 грудня 2022
КРЕМІНСЬКА МВА									
Завершений	20 лютого 2023 - 31 грудня 2023	2 600 000,00	КРЕМІНСЬКА МІСЬКА ВІЙСЬКОВА АДМІНІСТРАЦІЯ СЕВЕРОДОНЕЦЬКОГО РАЙОНУ ЛУГАНСЬКОЇ ОБЛАСТІ	ФОП "ЧЕРНИШЕВА ЛЮДМИЛА МИКОЛАЇВНА"	Квадрокоптер	10	260 000	Україна, Відповідно до документації	до 10.03.2023

Статус договору	Період дії договору	Сума оплати за договором	Найменування замовника	Найменування постачальника	Назва предмету закупівлі	Кількість	Ціна за одиницю	Місце поставки	Дата поставки
Завершений	04 жовтня 2022 - 31 грудня 2022	774 000	КРЕМІНЬСЬКА МІСЬКА ВІЙСЬКОВА АДМІНІСТРАЦІЯ СЕВЕРОДОНЕЦЬКОГО РАЙОНУ ЛУГАНСЬКОЇ ОБЛАСТІ	ТОВАРИСТВО З ОБМЕЖЕНОЮ ВІДПОВІДАЛЬНІСТЮ "М-7 ТРЕЙД"	Бензин А-95 (Євро 5); Дизельне паливо (Євро 5)	5000 та 10000 літр	не зазначається	Україна, Відповідно до документації	до 31 грудня 2023
Завершений	01 серпня 2022 - 23 серпня 2022	578 904,00	КРЕМІНЬСЬКА МІСЬКА ВІЙСЬКОВА АДМІНІСТРАЦІЯ СЕВЕРОДОНЕЦЬКОГО РАЙОНУ ЛУГАНСЬКОЇ ОБЛАСТІ	ТОВ "СЕКУР ІНТЕГРАЦІЯ"	Квадракоптер	2	289 452	33016 Україна Рівненська область м.Рівне Фабрична, 20	до 02.08.2022
МІЛОВСЬКА МВА									
Укладений	з 24.10.2023 до 31.12.2023	195 000	Міловська селищна військова адміністрація	ФОП Данилюк Яна Олегівна	Бронежилети з шоломами	10	19500	в межах Київської області	до 31 грудня 2023
Укладений	з 8 травня 2023 до 31 грудня 2023	102 300	Міловська селищна військова адміністрація	ФОП Максим'юк Олександр Олександрович	Ноутбук для офісу, базовий варіант з Windows 10 та Microsoft Office	6	17050	м. Дніпро, відповідно до документації	до 13 травня 2023
Укладений	13 вересня 2023 - 31 грудня 2023	94 485	МІЛОВСЬКА СЕЛИЩНА ВІЙСЬКОВА АДМІНІСТРАЦІЯ СТАРОБІЛЬСЬКОГО РАЙОНУ ЛУГАНСЬКОЇ ОБЛАСТІ	ФОП ГАЛУШКІНА ВЕРОНІКА ДЕНИСІВНА	Ноутбук ASUS Expertbook B1 B1500CBAVQ1520 (90NX0551-M01Y80)	5	18 897	Україна, Відповідно до документації	до 31.12.2023
СІВЕРСЬКОДОНЕЦЬКА МВА									
Укладений	з 16 серпня 2023 до 31 травня 2024	37 986 000	Комунальне підприємство "Севєродонецьке тролейбусне управління"	ТОВАРИСТВО З ОБМЕЖЕНОЮ ВІДПОВІДАЛЬНІСТЮ "АВТОСКЛАДАЛЬНЕ ПІДПРИЄМСТВО "КОБАЛЬТ"	Самоскид	2 одиниця	5400000	49000, Україна, Дніпропетровська область, м. Дніпро, пр-т. Олександра Поля, буд. 98-Д	до 31 травня 2024
Укладений	з 1 листопада 2023 до 31 грудня 2023	25 500 000	КОМУНАЛЬНЕ НЕКОМЕРЦІЙНЕ ПІДПРИЄМСТВО «СЕВЕРОДОНЕЦЬКА МІСЬКА БАГАТОПРОФІЛЬНА ЛІКАРНЯ» СЕВЕРОДОНЕЦЬКОЇ МІСЬКОЇ РАДИ	Товариство з обмеженою відповідальністю «ПРОТЕК СОЛЮШНЗ УКРАЇНА»	Комп'ютерний томограф	1 штуки	25 500 000,00 UAH	04116, Україна, Київська область, м.Українка, вул.Київська,1	до 29 грудня 2023

Статус договору	Період дії договору	Сума оплати за договором	Найменування замовника	Найменування постачальника	Назва предмету закупівлі	Кількість	Ціна за одиницю	Місце поставки	Дата поставки
Укладений	з 14 листопада 2022 до 31 грудня 2022	12 780 000	КОМУНАЛЬНЕ ПІДПРИЄМСТВО "СЕВЕРОДОНЕЦЬКВОД ОКАНАЛ"	ТОВ "ТОРГОВИЙ ДІМ ТЕХКОМПЛЕКТ"	КРАН АВТОМОБІЛЬНИЙ 32 тони	1 штуки	12 780 000	49124, Україна, Дніпропетровська область, місто Дніпро, вулиця Курсанта Скоробогатько, БУДИНОК 5	до 31 грудня 2022
					Машина дорожня комбінована	2 одиниця	7503000	49000, Україна, Дніпропетровська область, м. Дніпро, пр-т. Олександра Поля, буд. 98-Д	до 31 травня 2024
					Автоцистерна-машина комбінована	1 одиниця	5490000	49000, Україна, Дніпропетровська область, м. Дніпро, пр-т. Олександра Поля, буд. 98-Д	до 31 травня 2024
					Машина каналопромивна	1 одиниця	6690000	49000, Україна, Дніпропетровська область, м. Дніпро, пр-т. Олександра Поля, буд. 98-Д	до 31 травня 2024
ШУЛЬГІНСЬКА МВА									
Укладений	16 серпня 2023 - 31 серпня 2023	92 000	ШУЛЬГІНСЬКА СІЛЬСЬКА ВІЙСЬКОВА АДМІНІСТРАЦІЯ СТАРОБІЛЬСЬКОГО РАЙОНУ ЛУГАНСЬКОЇ ОБЛАСТІ	ФОП ГАЛУШКІНА ОЛЕСЯ МИХАЙЛІВНА	Ноутбук для робочих завдань 15.6", Intel Core i5 12-покоління, 16 Гб, 512 Гб, без ОС/DOS/Linux	4	20898	м. Київ, вул Радунська, 96/205	до 31 серпня 2023
Завершений	26 січня 2023 - 31 грудня 2023	46595	ШУЛЬГІНСЬКА СІЛЬСЬКА ВІЙСЬКОВА АДМІНІСТРАЦІЯ СТАРОБІЛЬСЬКОГО РАЙОНУ ЛУГАНСЬКОЇ ОБЛАСТІ	Товариство з обмеженою відповідальністю "ВОГ РЕСУРС"	Нафтопродукти в асортименті	500	49,99	Україна, Відповідно до документації	до 31 грудня 2023
Завершений	18 вересня 2023 - 31 грудня 2023	22 490	ШУЛЬГІНСЬКА СІЛЬСЬКА ВІЙСЬКОВА АДМІНІСТРАЦІЯ СТАРОБІЛЬСЬКОГО РАЙОНУ ЛУГАНСЬКОЇ ОБЛАСТІ	ФОП Злобіна О.О.	Інтернет обладнання (супутникова система Starlink Satellite Dish Kit v2)	1	22 490	м. Київ, вул Радунська, 96/205	до 31 грудня 2023
КАХОВСЬКА МВА									

Статус договору	Період дії договору	Сума оплати за договором	Найменування замовника	Найменування постачальника	Назва предмету закупівлі	Кількість	Ціна за одиницю	Місце поставки	Дата поставки
укладений	з 01 квітня 2022 до 31 грудня 2022 року	14076480.00 з ПДВ	Комунальне виробниче управління "Каховський водоканал"	Товариство з обмеженою відповідальністю "Херсонська обласна енергопостачальна компанія"	Електрична енергія	3784000 Квт*год	март.72	Україна. Відповідно до документації	з 01.02.2022 до 31.12.2022 року
укладений	з 14 березня 2022 до 31 грудня 2022 року	460408.02 з ПДВ	Комунальне виробниче управління "Каховський водоканал"	Товариство з обмеженою відповідальністю "Виробничо-інжинірингова фірма "Етна"	Арматура трубопровідна: крани, вентилі, клапани та подібні пристрої	330 штук	Інформація відсутня	Україна. Відповідно до документації	з 21.02.2022 до 31.12.2022 року
укладений	з 19 грудня 2023 до 31 грудня 2023 року	79900.00	Управління освіти Каховської міської ради	Товариство з обмеженою відповідальністю "Видавництво "Країна мрій"	1. Послуги з доступу в режимі on-line до програмного забезпечення «Електронний засіб навчального призначення «Дидактичний мультимедійний матеріал «КРАЇНА МРІЙ» для закладів загальної середньої освіти», 3-й клас 2. Послуги з доступу в режимі on-line до програмного забезпечення «Електронний засіб навчального призначення «Дидактичний мультимедійний матеріал «КРАЇНА МРІЙ» для закладів загальної середньої освіти», 4-й клас	1. 1 послуга 2. 1 послуга	1. 39950.00 2. 39950.00	76008, Україна, Івано-Франківська область, м. Івано-Франківськ, вул. Галицька, 112в	до 31 грудня 2023 року
КАЛАНЧАЦЬКА СВА									

Статус договору	Період дії договору	Сума оплати за договором	Найменування замовника	Найменування постачальника	Назва предмету закупівлі	Кількість	Ціна за одиницю	Місце поставки	Дата поставки
укладений	з 16 березня 2022 року до 31 грудня 2022 року	481020.00	Навчально-виховний комплекс Роздольненський загальноосвітній навчальний заклад І-ІІІ ступенів - Дошкільний навчальний заклад Каланчацької селищної ради Херсонської області	ПП "Енергоаверс"	Вугілля кам'яне	51 тонна	Інформація відсутня	75810, Україна, Херсонська область, Каланчацький район, село Роздольне, провулок Шкільний	до 31 грудня 2022 року
Укладений	з 26 квітня 2022 до 31 грудня 2022 року	120000.00	Комунальне підприємство "Водограй"	Товариство з обмеженою відповідальністю "Херсонська обласна Енергопостачальна компанія"	Електроенергія	25038 Квт*год	4,79	73036, Україна, Херсонська область, місто Херсон, вулиця Перекопська, будинок 178	з 01.04.2022 року до 31.12.2022 року
Укладений	з 01.03.2022 до 31.12.2022 року	117 342.00	Новоолександрівська гімназія Каланчацької селищної ради Херсонської області	Приватне підприємство "Енергоаверс"	Вугілля кам'яне марки АМ (13-25)	10,6 тон	-	75821, Україна, Херсонська область, Новоолександрівка, вулиця Шевченко, будинок 46	з 04.02.2022 до 01.04.2022 року
СКАДОВСЬКА МВА									
укладений	з 28 лютого 2022 до 31 грудня 2022 року	7644000.00	Комунальне підприємство "Очисні споруди" Скадовської міської ради	Товариство з обмеженою відповідальністю "Енерджи газтрейд"	ДК 021:2015, код 09310000-5 Електрична енергія (Електрична енергія)	1400000 квт*год	Інформація відсутня	75700, Україна, Херсонська область, місто Скадовськ, вулиця Незалежності, будинок 113	з 01 січня 2022 року до 31 грудня 2022 року
укладений	з 01 березня 2022 до 31 грудня 2022 року	3732750.00 з ПДВ	Комунальне некомерційне підприємство "Скадовська центральна міська лікарня" Скадовської міської ради	Товариство з обмеженою відповідальністю "Херсонська обласна ЕК"	Постачання електричної енергії постачальником універсальних послуг	675000 Квт*год	5,53	75700, Україна, Херсонська область, місто Скадовськ, вулиця Шмідта, будинок 24	з 27 квітня 2022 року до 31 грудня 2022 року
укладений	з 15 квітня 2022 року до 31 грудня 2022 року	1334565,60 з ПДВ	Комунальне підприємство "Очисні споруди" Скадовської міської ради	Товариство з обмеженою відповідальністю "Діском Юкрейн"	1. Бензин А-92 2. Бензин А-95 3. Дизельне паливо	1. 10000 літрів 2. 1800 літрів 3. 30000 літрів	Інформація відсутня	75700, Україна, Херсонська область, місто Скадовськ, вулиця Незалежності, будинок 113	до 31 грудня 2022 року
ЧАПЛІНСЬКА СВА									

Статус договору	Період дії договору	Сума оплати за договором	Найменування замовника	Найменування постачальника	Назва предмету закупівлі	Кількість	Ціна за одиницю	Місце поставки	Дата поставки
укладений	з 14 березня до 30 квітня 2022 року	1063575.00 з ПДВ	Комунальна установа "Фінансово-господарська група з централізованого обслуговування закладів та установ освіти Чаплинської селищної ради"	Приватне підприємство "Енергоаверс"	1. Вугілля кам'яне марки ДГ (13-100) 2. Вугілля кам'яне марки ДГ (0-200) 3. Вугілля кам'яне марки А (25-100)	1. 82 т. 2. 29.5 т. 3. 17.5 т.	Інформація відсутня	75200, Україна, Херсонська область, Каховський район, за адресами підпорядкованих закладів освіти замовника	до 30 квітня 2022 року
укладений	з 09 березня 2022 до 31 грудня 2022 року	474375.00 з ПДВ	Комунальна установа "Фінансово-господарська група з централізованого обслуговування закладів та установ освіти Чаплинської селищної ради"	Товариство з обмеженою відповідальністю "Ріакар"	1. Бензин марки А-92 2. Дизельне паливо	1. 3450 л. 2. 10300 л.	Інформація відсутня	75201, Україна, Херсонська область, смт. Чаплинка, АЗС в радіусі 20 км. від смт. Чаплинка	до 31 грудня 2022 року
укладений	з 15 березня 2022 до 31 грудня 2022 року	285318,26 з ПДВ	Комунальна установа "Фінансово-господарська група з централізованого обслуговування закладів та установ освіти Чаплинської селищної ради"	Товариство з обмеженою відповідальністю "Газопостачальна компанія "Нафтогаз України"	Природний газ	16983.23 метри кубічні	Інформація відсутня	75200, Україна, Херсонська область, Чаплинський район, смт. Чаплинка, у загальному потоці, природний газ у внутрішній точці виходу з газотранспортної системи, за адресою підпорядкованих закладів та установ освіти замовника	до 30 квітня 2022 року
ПРИСИВАСЬКА СВА									
укладений	з 27 листопада 2023 до 31 грудня 2023	826700	ПРИСИВАСЬКА СІЛЬСЬКА РАДА	БІЛОНОЖКО АНДРІЙ ВОЛОДИМИРОВИЧ	Ноутбук 15,6 FuLiND RAM8Gb	5	17 000,00	50000, Україна, Дніпропетровська область, м.Кривий Ріг, Калантая,26	з 30 листопада 2023 до 30 листопада 2023
укладений	з 30 листопада 2023 до 31 грудня 2023	85000	ПРИСИВАСЬКА СІЛЬСЬКА РАДА	БІЛОНОЖКО АНДРІЙ ВОЛОДИМИРОВИЧ	Зарядна станція універсальна Bluetti AC60P 504 Wh 14000 mAh 600 W	5	16500	50000, Україна, Дніпропетровська область, м.Кривий Ріг, Калантая,26	з 30 листопада 2023 до 30 листопада 2023

Статус договору	Період дії договору	Сума оплати за договором	Найменування замовника	Найменування постачальника	Назва предмету закупівлі	Кількість	Ціна за одиницю	Місце поставки	Дата поставки
укладений	з 30 листопада 2023 до 31 грудня 2023	82500	ПРИСИВАЄСЬКА СІЛЬСЬКА РАДА	БІЛОНОЖКО АНДРІЙ ВОЛОДИМИРОВИЧ	Зарядна станція універсальна Bluetti AC60P 504 Wh 14000 mAh 600 W	2	28 999	Україна, Дніпропетровська область, м.Кривий Ріг, 200-річчя Кривого Рогу №12а	з 2 вересня 2024 до 31 грудня 2024
БЕРДЯНСЬКА МВА									
завершений	з 5 жовтня 2023 до 31 грудня 2023	2 525 000,00	Бердянська міська військова адміністрація Бердянського району Запорізької області	ТОВ "ГОЛОВНА МАНУФАКТУРА"	Квадрокоптери	15	Інформація відсутня	69068, Україна, Запорізька область, місто Запоріжжя, вулиця Червона, будинок 24А	до 27 грудня 2023
Укладений	з 28 лютого 2022 до 31 грудня 2022	1 920 420,46	відділ освіти виконавчого комітету Бердянської міської ради	ПАТ "Запоріжжяобленерго"	Послуги з розподілу електричної енергії	1608056 кВт	1,19 УАН з ПДВ	71118, Україна, Запорізька область, м.Бердянськ, вул.Університетська, 33 (більш детально в оголошенні)	до 31 грудня 2022
Завершений	з 7 серпня 2023 до 31 грудня 2023	1 182 400,00	Бердянська міська військова адміністрація Бердянського району Запорізької області	ТОВ "АДАМАНТ МОТОРС ЗАПОРІЖЖЯ"	Мототранспортний вантажний засіб (Фургон з цільнометалевою кузовом)	1		69107, Україна, Запорізька область, Запоріжжя, проспект Соборний, 164	до 25 грудня 2023
МЕЛІТОПОЛЬСЬКА МР									
Укладений	з 21 лютого 2024 до 31 грудня 2024	23 480 000,00	Виконавчий комітет Мелітопольської міської ради Запорізької області	ТОВ "КЛЕВЕ ЮА"	Квадрокоптер	155		69107, Україна, Запорізька область, м. Запоріжжя, За окремою заявкою	до 25 лютого 2024
Укладений	з 13 грудня 2023 до 31 грудня 2023	7 890 000,00	Виконавчий комітет Мелітопольської міської ради Запорізької області	ТОВ "КЛЕВЕ ЮА"	Квадрокоптер	60		69107, Україна, Запорізька область, м. Запоріжжя, За окремою заявкою	до 22 грудня 2023
Укладений	з 14 лютого 2024 до 31 грудня 2024	4 335 300,00	Виконавчий комітет Мелітопольської міської ради Запорізької області	ТОВ "ТЕХНОЛОГІЧНИЙ ПАРК „УКРАЇНСЬКІ ІНФОРМАЦІЙНО-ТЕЛЕКОМУНІКАЦІЙНІ ТЕХНОЛОГІЇ"	Петранслятор Motorola Mototrbo SLR 5500	30		69107, Україна, Запорізька область, м. Запоріжжя, За окремою заявкою	до 29 лютого 2024
ПРИМОРСЬКА МВА									

Статус договору	Період дії договору	Сума оплати за договором	Найменування замовника	Найменування постачальника	Назва предмету закупівлі	Кількість	Ціна за одиницю	Місце поставки	Дата поставки
завершени й станом на 05.03.25	29.11.2023-31.12.2023	998 000,00	Приморська міська військова адміністрація	ТОВАРИСТВО З ОБМЕЖЕНОЮ ВІДПОВІДАЛЬНІСТЮ "ДЕФПОІНТ"	ДК 021:2015: 35810000-5: Індивідуальне обмундирування Лот 1. Шоломи балістичні кевларові. ДК 021:2015: 35813000-6 - Військові шоломи	105 штуки	0,00 UAH з ПДВ	69107, Україна, Запорізька область, місто Запоріжжя, проспект Соборний,164	до 20 грудня 2023
завершени й	з 21 серпня 2023до31 грудня 2023	745 000,00	Приморська міська військова адміністрація	ТОВАРИСТВО З ОБМЕЖЕНОЮ ВІДПОВІДАЛЬНІСТЮ "ХАРКІВ СПЕЦПРИЛАД"	Тепловізори Pulsar Helion 2 XP50 Pro. ДК 021:2015:386300 00-0: Астрономічні та оптичні прилади	5 штуки	0,00 UAH з ПДВ	69107, Україна, Запорізька область, місто Запоріжжя, проспект Соборний,164	до 20 вересня 2023
завершени й	з 30 листопада 2023 до 31 грудня 2023	648 999,36	Приморська міська військова адміністрація	ТОВАРИСТВО З ОБМЕЖЕНОЮ ВІДПОВІДАЛЬНІСТЮ "ХАРКІВСЬКИЙ ЗАВОД ЗАСОБІВ ІНДИВІДУАЛЬНОГО ЗАХИСТУ"	ДК 021:2015: 35810000-5: Індивідуальне обмундирування Лот 2. Бронежилети та протиуламкові фартухи. ДК 021:2015: 35815100-1– Бронежилети	21 штуки	0,00 UAH з ПДВ	69107, Україна, Запорізька область, місто Запоріжжя, проспект Соборний,164	до 20 грудня 2023
ПРИАЗОВСЬКА МВА									
укладений	з 1 січня 2022 до 31 липня 2022	638979,80	Комунальна установа "Централізована бухгалтерія відділу освіти, молоді та спорту, культури і туризму Приазовської селищної ради"	ПУБЛІЧНЕ АКЦІОНЕРНЕ ТОВАРИСТВО "ЗАПОРІЖЖАОБЛЕНЕРГО"	розподіл електричної енергії	532590 Кіловат-година	1,00 UAH з ПДВ	Україна, Відповідно до документації	до 31 липня 2022
укладений	з 7 травня 2024 до 31 грудня 2024	99994,00	ПРИАЗОВСЬКА СЕЛИЩНА РАДА	ТОВАРИСТВО З ОБМЕЖЕНОЮ ВІДПОВІДАЛЬНІСТЮ "УКРНАФТА-ПОСТАЧ"	Бензин А-95, ГАЗ нафтовий скраплений	2900 літр	-	Україна	з 7 травня 2024до 8 листопада 2024

Статус договору	Період дії договору	Сума оплати за договором	Найменування замовника	Найменування постачальника	Назва предмету закупівлі	Кількість	Ціна за одиницю	Місце поставки	Дата поставки
укладений	з 5 грудня 2023 до 31 грудня 2023	99660,00	ПРИАЗОВСЬКА СЕЛИЩНА РАДА	ТОВАРИСТВО З ОБМЕЖЕНОЮ ВІДПОВІДАЛЬНІСТЮ "УКРНАФТА-ПОСТАЧ"	Бензин А-95, Газ нафтовий скраплений	2400 літр	-	69000, Україна, Запорізька область, м.Запоріжжя, вул.Козача ,35	до 31 грудня 2023
СОФІЇВСЬКА СВА									
укладений	8 вересня 2023- 31 грудня 2023	98980	Софіївська сільська військова адміністрація	Товариство з обмеженою відповідальністю "ІНТЕКС ІНВЕСТ"	Нафта та дистиланти (бензин А95 скретч - картки та дизельне паливо скретч-карти)	2020 літрів (1000+1020)	49	Самовивіз	08.09.2023
укладений	19 вересня 2023- 31 грудня 2023	97598	Софіївська сільська військова адміністрація	Товариство з обмеженою відповідальністю "МІКРОТРОН"	Ноутбуки Dell Vostro 3515	4 шт	24399,5	69107, Україна, Запорізька область, місто Запоріжжя, просп. Соборний,164	19.09.2023
укладений	14 жовтня 2024- 31 грудня 2024	25806,45	Софіївська сільська військова адміністрація	ФОП Помазанов Володимир Іванович	Оренда нежитлового приміщення	2,5 місяці	10000	69126, Україна, Запорізька область, місто Запоріжжя, вул.Незалежної України, 58, оф.2,3	14 жовтня 2024- 31 грудня 2024

Аналіз результатів фокус-груп та глибинних інтерв'ю

Вступ та методологія

У березні–квітні 2025 року було проведено чотири онлайн-фокус-групи - по одній на кожну з пілотних областей. Дослідження ініційоване з метою якісного аналізу бюджетних процесів у громадах, що функціонують в умовах релокації, втрати територій і розпорошеності жителів.

До участі у фокус-групах були запрошені представники та представниці релокованих громад: керівники та керівниці військових адміністрацій, працівники фінансових відділів, фахівці соціального захисту, представники освітньої сфери, комунальних підприємств, громадських організацій та незалежні журналісти. Усього в дослідженні взяли участь понад 35 осіб, які безпосередньо залучені до управлінських або комунікаційних процесів у своїх громадах.

Обговорення проводилися у модераторському форматі з напівструктурованим гайдом, що охоплював такі тематичні блоки:

- загальна оцінка бюджетного процесу в умовах втрати території;
- стан податкових надходжень і проблеми їх прогнозування;
- прозорість, звітність і доступність бюджетної інформації для громадян;
- участь мешканців у бюджетному процесі та практики комунікації з ВПО;
- оцінка ризиків та бар'єрів;
- бачення можливих змін на рівні законодавства, політик або практик.

Усі зустрічі були зафіксовані й транскрибовані. Звіт підготовлено на основі аналітичного опрацювання повних транскриптів із дотриманням регіональної специфіки.

Доходна частина бюджетів

Громади, що тимчасово втратили доступ до власної території внаслідок окупації, зберігають статус юридичних осіб публічного права. Вони мають бюджетні рахунки в казначействі, затверджують кошториси, ведуть бухгалтерський облік і забезпечують виконання базових функцій управління. Попри відсутність фізичного контролю над значною частиною ресурсів, такі громади залишаються частиною національної бюджетної системи.

Одним із найгостріших викликів є **втрата податкової бази**. Через переміщення населення та бізнесу значна кількість платників податків у 2022–2024 роках змінили податкову адресу. Внаслідок цього податкові надходження (насамперед ПДФО та єдиний податок), які раніше акумулювались у місцевих бюджетах, почали надходити в бюджети приймаючих громад.

У переважній більшості релокованих громад основним джерелом податку на доходи фізичних осіб залишаються **зарплати працівників самих органів управління, комунальних підприємств та бюджетних установ**. Це робить бюджети громад практично повністю залежними від трансфертів із державного бюджету

У 2025 році ключовим джерелом фінансової підтримки для громад, що функціонують в умовах тимчасової окупації, бойових дій або релокації, є **додаткова дотація з державного бюджету на здійснення повноважень органів місцевого самоврядування**. Ця дотація передбачена постановою Кабінету Міністрів України № 23 і спрямована на компенсацію зменшення доходів загального фонду місцевих бюджетів. Йдеться, зокрема, про втрати надходжень із податку на доходи фізичних осіб, єдиного податку, плати за землю та податку на нерухоме майно внаслідок війни.

Розподіл дотації здійснюється щоквартально, відповідно до фактичних фінансових показників кожного місцевого бюджету, порівняно з минулими періодами. Це дає змогу релокованим громадам - навіть у разі майже повної втрати податкової бази - забезпечувати виплату заробітних плат працівникам органів управління, утримання установ, надання базових послуг та виконання інших критично важливих функцій. У багатьох випадках саме ця дотація є головним елементом фінансової спроможності громад в екзилі.

У 2023–2024 роках одним із найгостріших викликів для релокованих громад стало масове подання уточнених податкових звітів великими платниками податків заднім числом. Це стало можливим після змін до Податкового кодексу, які дозволили як юридичним особам, так і фізичним особам-підприємцям подавати коригувальні звіти щодо сплачених податків у попередні роки - включно з періодом 2022 року, коли значна частина громад ще зберігала формальну присутність на території. Під час фокус-груп учасники з кількох областей повідомили про різке скорочення надходжень до місцевих бюджетів через такі уточнення. У деяких громадах бюджет за перший квартал 2024 року формально пішов у мінус - тобто доходи не просто впали, а стали від'ємними. Найчастіше згадуваними прикладами були мобільні оператори, Укрзалізниця та Укрпошта. Ці підприємства подали уточнюючі декларації, за якими суми ПДФО, які раніше були зараховані до місцевих бюджетів, підлягали поверненню або перерозподілу, оскільки податкова адреса на момент фактичної виплати вважалася вже іншою. У результаті громади змушені були здійснювати непередбачене повернення коштів. Найболючішим аспектом цієї ситуації є те, що місцеві бюджети не мають механізмів впливу на цей процес.

У багатьох випадках громади змогли зберегти лише частину кадрового потенціалу, переважно у сферах освіти, соціального захисту та управління. Команди працюють у складних умовах: із високим навантаженням, обмеженим доступом до ресурсів, мінливим правовим середовищем і хронічною невизначеністю.

Окремим викликом є відсутність контролю над об'єктами комунальної власності, зокрема тими підприємствами та закладами, які залишились на тимчасово окупованих територіях. Юридично вони залишаються у власності громад, однак громади не мають до них доступу і не можуть здійснювати оперативне управління чи оцінити їхній фактичний стан.

Громади стикаються і з дефіцитом інформації про розташування та потреби мешканців. Люди розпорошені по різних регіонах України та за кордоном. Через це утруднено як об'єктивну оцінку демографічної ситуації, так і розрахунок обсягів трансфертів, особливо в освіті та соціальному захисті.

У Луганській і Донецькій областях додатковим фактором є наявність так званих «староокупованих» громад. У Луганській області таких 11, у Донецькій - 20. Вони були тимчасово окуповані ще у 2014 році, не мають діючих органів управління й не беруть участі у бюджетному процесі, проте досі залишаються у державному реєстрі.

Варіативність форм управління у громадах в екзилі є окремою характеристикою. У частині громад діють виключно військові адміністрації, в інших - залишаються виконавчі органи рад. В окремих випадках ці структури існують паралельно, що спричиняє складнощі з координацією повноважень, обігом документів і відповідальністю за фінансові рішення. Унікальним прикладом є Мелітопольська міська громада, в якій міська рада продовжує функціонувати, попри окупацію. Це нетипова ситуація: в більшості інших громад місцеві ради втратили дієздатність, і управлінські функції перейшли до військових адміністрацій. Збереження міської ради в Мелітополі створює особливу конфігурацію прийняття рішень та вимагає окремих управлінських підходів.

Загалом бюджетне управління у громадах в екзилі зберігає інституційну форму, але функціонує в умовах глибокої адаптації до втрат, розпорошення населення, обмежень доступу до ресурсів і зростаючого нормативного навантаження. Це створює потребу в системних рішеннях - як на рівні державної політики, так і у вигляді інструментів підтримки самих громад.

Видаткова частина бюджетів

Під час фокус-груп у Луганській, Донецькій, Запорізькій та Херсонській областях учасники та учасниці наголошували, що в умовах релокації, втрати території та розпорошення мешканців структура витрат громад суттєво змінилася. З одного боку, зберігається юридична зобов'язаність забезпечувати виконання базових функцій місцевого самоврядування. З іншого - реальні можливості обмежені як фінансово, так і організаційно.

Найтипівішим є сценарій, за якого громади переорієнтували видаткову частину бюджету на найнеобхідніше - забезпечення мінімальної управлінської спроможності, підтримку освітніх та соціальних закладів, а також участь в ініціативах, пов'язаних із національною безпекою. При цьому всі рішення ухвалюються в умовах нестабільності, адаптації до постійних змін у законодавстві та необхідності звітувати за нормами мирного часу.

◆ Забезпечення роботи органів управління та підтримка обороноздатності

Практично всі громади, які взяли участь у фокус-групах, зазначили, що найбільша частка видатків припадає на оплату праці працівників органів управління, бюджетних установ та комунальних підприємств, які продовжують

функціонувати в релокації. Це дає змогу забезпечувати мінімальну присутність управлінської інфраструктури: облік, комунікацію з держорганами, юридичний супровід та звітність.

У всіх громадах частину бюджету спрямовують на підтримку обороноздатності, у тому числі матеріально-технічне забезпечення підрозділів ЗСУ, закупівлю дронів, передачу транспорту або співфінансування фортифікацій. Учасники фокус-груп з Запорізької області згадували приклади місцевих рішень, що стосувалися цільової підтримки бойових підрозділів та участі у формуванні оборонного фонду. Такі витрати розглядаються як частина суспільної солідарності, навіть попри обмеженість фінансових ресурсів.

Окремо фіксується соціальна підтримка військовослужбовців і членів їхніх родин - як у формі одноразової допомоги, так і через підтримку дітей загинувших захисників та захисниць, або забезпечення соціальними та медичними послугами. Програми, що реалізуються, мають локальний характер і базуються на рішеннях органів місцевого самоврядування чи військових адміністрацій.

◆ Освіта, соціальний захист, мінімальна присутність

Громади в релокації зобов'язані зберігати освітні заклади як юридичні особи, незалежно від того, де фізично перебувають учні та працівники. Частина шкіл продовжує працювати дистанційно, частина - у релокованих приміщеннях у приймаючих громадах. Фінансування освіти охоплює заробітні плати, іноді - оренду приміщень, оплату технічного персоналу, інтернет-зв'язок, а також супровід документального обліку навчального процесу. В одному з прикладів, обговорених під час фокус-групи, йшлося про гімназію, яка відновила офлайн-роботу в Запоріжжі - як спробу зберегти не лише установу, а й громаду навколо неї.

У сфері соціального захисту громади виконують обмежений, але важливий обсяг завдань: ведення обліку вразливих категорій, призначення місцевих допомог, координація з обласними департаментами та міністерствами. Частину завдань перекладено на приймаючі громади або державні структури, але в межах повноважень релоковані адміністрації продовжують працювати.

Учасники фокус-груп зазначали, що частина медичних закладів релокованих громад відновила роботу на підконтрольній території, уклала контракти з Національною службою здоров'я України та надає медичні послуги як переміщеним мешканцям громади, так і місцевому населенню у приймаючих громадах. Це дозволяє не лише зберегти статус закладів як юридичних осіб, а й забезпечити сталість бюджетних надходжень через оплату послуг НСЗУ.

◆ Інші видатки

Окремі громади продовжують реалізовувати або щонайменше планують програми підтримки переселенців - компенсацію оренди житла, закупівлю необхідних речей для закладів у релокації, оплату інтернету для дистанційного навчання, підтримку культурних заходів для збереження ідентичності громади. Проте такі видатки не є системними та здебільшого залежать від наявності зовнішньої підтримки або гнучкого залишку на рахунках бюджету.

Таким чином, структура витрат у громадах, що функціонують в екзилі, відображає їхню боротьбу за інституційне виживання. Бюджети використовуються для того, щоб утримати організаційне ядро, продовжити надавати базові послуги, залишатися у правовому полі та бути готовими до повернення на територію, коли це стане можливим.

Прозорість та підзвітність

Питання прозорості бюджетного процесу та підзвітності органів управління в умовах релокації стало одним із найгостріших під час усіх фокус-груп. Учасники й учасниці неодноразово зазначали, що традиційні інструменти взаємодії з громадою втратили ефективність, а подекуди - й сам сенс. У громадах, де втрачено територію, комунальну інфраструктуру, установи й безпосередній контакт з жителями, формальне дотримання процедур не гарантує реального впливу мешканців на ухвалення рішень.

Найпоширенішим є низький рівень комунікації між релокованими адміністраціями та самими жителями громади, які перебувають у різних регіонах України або за кордоном. Інформація, яка публікується на сайтах або в соціальних мережах, часто не має цільової аудиторії або не охоплює найбільш вразливі групи. Водночас

самі органи управління обмежені у можливостях збирати запити від громади чи проводити консультації, оскільки немає єдиного каналу зв'язку або механізмів регулярної взаємодії.

Під час фокус-груп неодноразово звучали думки про незрозумілість самої логіки існування військових адміністрацій у випадках, коли вони не мають жодного доступу до території. Це породжує недовіру з боку переселенців і формує уявлення про управлінські структури як формальні та відірвані від реальних потреб.

Крім загальної відсутності зворотного зв'язку, окремі фокус-групи звертали увагу на проблему непрокомунікованих бюджетних витрат, які фіксуються громадянами через систему публічних закупівель, але залишаються без пояснень з боку органів влади. Наприклад, окремі закупівлі обладнання - зокрема придбання ігрових ноутбуків для комунальних підприємств - викликають здивування або обурення, коли супроводжуються відсутністю публічної аргументації. За словами учасників, такі кейси підбивають довіру до бюджетного процесу загалом, навіть якщо самі витрати можуть бути обґрунтованими з технічної точки зору.

Публікація звітності, рішень, кошторисів або тендерних оголошень зазвичай не супроводжується жодними поясненнями, а інституційні спроби комунікувати зміст бюджету мовою, зрозумілою громадянам, є винятком, а не нормою. У громадах, де є спроби прозорості комунікації - через консультації, інформаційні кампанії, пояснювальні матеріали - ситуація значно стабільніша, однак такі приклади залишаються поодинокими.

Участь мешканців у бюджетному процесі та практики комунікації з ВПО

У громадах, що працюють в умовах релокації, участь мешканців у бюджетному процесі переважно має формальний або символічний характер. Учасники фокус-груп наголошували, що більшість переселенців не мають жодного контакту з органами управління своїх громад, не розуміють їхніх повноважень і не ідентифікують себе як пов'язаних із місцевим бюджетом, навіть попри те, що продовжують користуватись послугами закладів освіти чи охорони здоров'я, підпорядкованих релокованим громадам.

Загальна тенденція, яку відображають результати фокус-груп, - це відсутність інструментів участі, адаптованих до умов війни, розпорошення населення та недовіри до влади. Традиційні механізми - громадські слухання, участь у сесіях, консультації щодо програм і кошторисів - або не проводяться взагалі, або відбуваються без урахування реального контексту та можливостей громадян долучитись до процесу.

Окремою проблемою є низький рівень інформування ВПО про існування релокованих структур управління. Багато мешканців не знають, що їхня громада функціонує в екзилі, не мають доступу до каналів комунікації, не отримують повідомлень, не бачать публікацій. Переважна більшість контактів з органами влади обмежується точковими запитами щодо довідок, реєстрації, оформлення соціальних послуг - без ширшого контексту або усвідомлення того, як формується і витрачається бюджет.

Ті громади, які намагалися запровадити інструменти участі, зіштовхнулись із проблемами доступу до аудиторії, низькою активністю та браком відповідних навичок усередині управлінських команд. Ініціативи на кшталт онлайн-опитувань, зворотного зв'язку через Viber-групи, інформаційних зустрічей або консультацій із громадськими організаціями були описані як поодинокі й переважно експериментальні. У більшості громад участь мешканців у бюджетному процесі - не лише обмежена, а й не розглядається як реалістичне завдання на теперішньому етапі.

Разом із тим, під час фокус-груп лунали припущення, що налагодження системної комунікації з переселенцями - передумова для збереження самої громади як спільноти. Учасники висловлювали потребу в тому, щоб люди мали не лише змогу отримати довідку, а й зрозуміти, чому громада досі існує, як формується її бюджет, на що витрачаються кошти, і як вони можуть вплинути на ухвалення рішень.

Таким чином, у громадах в екзилі відсутній реальний бюджетний діалог із мешканцями, а комунікація з ВПО обмежена адміністративними функціями. В умовах тривалої релокації це становить не лише управлінську, а й соціальну загрозу: без налагодженого зворотного зв'язку громада поступово втрачає довіру і потенціал до відновлення після деокупації.

ВИСНОВКИ

Громади у вигнанні зберегли інституційну спадковість, незважаючи на безпрецедентні виклики. Втрата територій, ресурсів і значної частини населення не позбавила громади правового статусу та здатності діяти як суб'єкти публічного управління. Вони продовжують ухвалювати бюджети, вести облік, подавати звітність, отримувати державні трансферти. Це не просто формальність, а доказ того, що місцеве самоврядування в Україні здатне вистояти навіть у найекстремальніших умовах. Стійкість управлінських команд і готовність працювати «на відстані» стали підґрунтям для збереження громад як живих інституцій, а не лише адміністративних одиниць.

Формальні управлінські структури збереглися, але фактична спроможність громад визначається іншими параметрами. У структурі органів влади на місцях залишаються довоєнні підрозділи - управління ЖКГ, відділ капітального будівництва, тощо. Проте більшість із них втратили реальні можливості працювати. Натомість зберегти та розвивати громади дозволяють ті напрями, які не потребують фізичного контролю над територією: культура, освіта, соціальний захист, комунікації, планування та розвиток стійкості. Саме вони формують ядро життєздатності громад у вигнанні.

Доходи різко скоротилися, податкова база майже зникла. Податкові надходження суттєво зменшилися через релокацію бізнесу та втрату об'єктів оподаткування. Новим викликом стали від'ємні надходження, коли громади змушені повертати бізнесу податки, сплачені у попередні роки. Це створює хронічну нестабільність та позбавляє можливості прогнозувати доходи навіть у короткостроковій перспективі.

Дотації та субвенції стали ключовим джерелом фінансування. Саме державні трансферти забезпечують мінімальний рівень функціонування. Водночас вони формують критичну залежність від рішень центральної влади: обсяги підтримки можуть як різко скорочуватися, так і суттєво зростати, залежно від політичних чи бюджетних пріоритетів. Така нестабільність позбавляє громади можливості стратегічного планування й робить їхню життєздатність надмірно вразливою до змін державної політики.

Видатки орієнтовані на виживання. Бюджетні ресурси громад у вигнанні спрямовуються насамперед на збереження людей та базових послуг: виплату заробітних плат освітянам, медикам, соціальним працівникам, утримання адміністрацій і комунальних підприємств. Частина коштів виділяється на підтримку оборонних ініціатив та допомогу військовим і їхнім родинам. У сфері оборонних закупівель дедалі чіткіше проявляється централізація на рівні обласних військових адміністрацій. Вони визначають пріоритети, координують потреби та контролюють розподіл ресурсів, часто залишаючи громадам мінімальний простір для власних рішень. Це дозволяє уникати дублювання та швидше реагувати на нагальні потреби, але водночас знижує автономію громад у визначенні локальних пріоритетів.

Освіта тримає громаду як спільноту. Дошкільна освіта у громадах у вигнанні практично зникла: дистанційні формати виявилися нестійкими, а відсутність матеріальної бази й кадрових ресурсів для налагодження роботи в приймаючих громадах, призвела до повного згортання більшості дитячих садків. Натомість шкільна освіта збереглася й відіграє системоутворюючу роль. Попри кадровий дефіцит, нестабільне фінансування та труднощі із залученням учнів, школи залишаються одним з головних чинників збереження спільності. Вони не лише забезпечують навчальний процес, а й виконують соціальну функцію: підтримують дітей і батьків, створюють простір для комунікації, допомагають зберігати ідентичність громади, навіть коли родини розсіяні по всій Україні та світу. Освіта у цьому сенсі стає не лише послугою, а й інструментом згуртування та довгострокового відновлення людського капіталу.

Охорона здоров'я продемонструвала адаптивність завдяки реформі. Частина закладів у релокації працює в обмеженому режимі, однак у низці випадків вони змогли відновитися у приймаючих громадах і навіть наростити кількість пацієнтів. Завдяки принципу «гроші йдуть за пацієнтом» лікарні й амбулаторії обслуговують не лише переселенців, а й місцевих мешканців. Дистанційні формати та мобільні практики довели, що система охорони здоров'я може пристосовуватися до найскладніших умов й розширювати свою роль.

Культура стала ресурсом стійкості та ідентичності. У громадах у вигнанні культура перестала бути другорядною сферою. Навіть невеликі ініціативи допомагають підтримувати ідентичність, створюють простір для спільності й довіри, зміцнюють психологічну витривалість переселенців. Культурна діяльність - це стратегічний пріоритет, що формує основу для відновлення після деокупації.

Аналіз збитків стає стратегічним завданням. Громади у вигнанні, навіть не маючи доступу до територій, залишаються головними носіями інформації про масштаби руйнувань та збитків, що завдані агресором. Систематизація даних про людські втрати, пошкоджену інфраструктуру, житло та соціальні об'єкти є необхідною умовою для майбутніх компенсацій та репарацій, програм реконструкції та планування відновлення.

Прозорість і підзвітність здебільшого формальні. Громади публікують бюджети й звіти, проте бракує пояснень і комунікації. Закупівлі без контексту породжують недовіру. Це не свідчення недобросовісності, а наслідок браку ресурсів на якісну інформаційну роботу. Водночас це відкриває простір для розвитку нових, більш адаптованих форматів комунікації та забезпечення прозорості, які можуть стати інноваційними практиками для всього сектору місцевого самоврядування.

Участь громадян залишається обмеженою, але запит на залучення є. Переселенці здебільшого відсторонені від процесів ухвалення рішень. Водночас результати фокус-груп свідчать: у громадах зберігається високий попит на взаємодію та партисипацію. Це створює підґрунтя для нових інструментів демократії, адаптованих до умов війни. Такий запит може стати ресурсом для інновацій у сфері громадської участі, що з часом зміцнить довіру між громадянами та владою навіть у складних умовах вигнання.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

ДЛЯ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

Врегулювати статус релокованого бізнесу. Запровадити правовий механізм, який дозволить підприємствам, що були змушені виїхати з окупованих територій, сплачувати частину податків у громади походження. Це відновить бодай частину податкової бази й забезпечить фінансову стійкість громад у вигнанні, не створюючи надмірного тиску на приймаючі регіони.

Виробити збалансоване рішення щодо від'ємних доходів. Практика повернення податків за майно та землю, втрачені через війну, є важливим інструментом підтримки бізнесу. Водночас вона створює для громад ризик формування «мінусових бюджетів». Необхідно виробити компромісний підхід - наприклад, часткову компенсацію втрат громадам за рахунок державних дотацій чи розподіл фінансового тягаря між різними рівнями бюджетної системи. Це дозволить одночасно підтримати підприємців і не позбавити громади мінімальної фінансової стабільності.

Забезпечити стабільність і прогнозованість трансфертів. Дотації та субвенції залишаються ключовим джерелом фінансування громад у вигнанні, однак їхні обсяги можуть різко змінюватися залежно від політичних чи бюджетних рішень. Необхідно закріпити чіткі правила розподілу та гарантії мінімального рівня підтримки, що дасть громадам можливість стратегічного планування й убезпечить від управлінської «імпровізації».

Спрощення процедур управління комунальним майном, до якого втрачено доступ. Громади у вигнанні часто мають на балансі комунальне майно, яким неможливо користуватися чи управляти через окупацію. Необхідно створити спрощені процедури для прийняття управлінських рішень: зупинення діяльності чи ліквідації комунальних підприємств, передачі окремих активів на зберігання, а також прозорого обліку такого майна. Це дозволить уникати фіктивної звітності й зосередити ресурси на реально функціонуючих установах.

Надати громадам у вигнанні можливість придбання у власність або довгострокової оренди землі в приймаючих громадах для створення житлової та соціальної інфраструктури. В умовах розпорошеності своїх жителів, громади в екзилі потребують простору для розбудови житлової інфраструктури, шкіл, садочків, медичних закладів, культурних просторів в приймаючих громадах. Врегулювання механізму придбання у власність або довгострокової оренди земельних ділянок (навіть в умовах воєнного стану) у приймаючих громадах дозволить формувати нові центри життя і послуг для ВПО, не руйнуючи зв'язку з рідними громадами.

Сформувати окремий підхід до громад, окупованих з 2014 року. Такі громади мають принципово інші умови існування: вони понад десять років позбавлені доступу до територій, ресурсів і управлінських інструментів. На відміну від громад, окупованих після 2022 року, вони фактично не мають власних бюджетів, а їхні інституції втратили правосуб'єктність і мають лише юридичний статус. Це призводить до глибшої демографічної та соціальної кризи, втрати кадрового потенціалу та формування нових форм ідентичності серед ВПО першої хвилі. Водночас саме ці громади й переселенці з них напрацювали мережі самопомогі, досвід адаптації та виживання, які можуть стати ресурсом для інших. Державна політика має окремо виділяти цю категорію, створюючи спеціальні інструменти підтримки: від інституційного та кадрового оновлення до програм згуртованості, компенсацій і відновлення довіри.

Запровадити системний аналіз сценаріїв розвитку ситуації. Державна політика має враховувати не лише оптимістичний сценарій швидкої деокупації, а й альтернативні: тривалу окупацію, часткове повернення територій чи поетапну реінтеграцію. Для кожного сценарію потрібні різні бюджетні, інституційні та кадрові інструменти. Такий підхід дозволить планувати ресурси більш реалістично.

Сформувати наскрізну державну політику щодо громад у вигнанні. Нині їхня специфіка майже не врахована у стратегіях, а відсутність окремої інституції з повноваженнями координувати роботу різних органів влади (як це раніше робили Міністерство з питань реінтеграції та віцепрем'єр із цих питань) призводить до фрагментарності. Потрібна міжвідомча політика, яка забезпечить фінансове вирівнювання, підтримку бізнесу, розвиток цифрових сервісів і збереження базових послуг. Це має бути системне й довгострокове рішення, а не тимчасова реакція на воєнний стан.

ДЛЯ ОРГАНІВ УПРАВЛІННЯ ГРОМАДАМИ У ВИГНАННІ

Провести функціональний аналіз діяльності. Довоєнні управлінські структури (ЖКГ, капітальне будівництво тощо) втратили реальну спроможність. Необхідно оцінити актуальність підрозділів і трансформувати їх під сучасні потреби, зосередивши ресурси на ключових напрямках: освіта, охорона здоров'я, соціальний захист, культура, комунікації, планування та розвиток стійкості.

Розробити та впровадити стандартизовані операційні процедури (СОП). СОПи для бюджетування, закупівель, комунікації з мешканцями, документування збитків та управління кадрами дозволять зберегти інституційну пам'ять, мінімізувати ризики під час кадрових змін і забезпечити прозорість навіть у кризових умовах.

Фокусуватися на збереженні людей і базових послуг. Пріоритетом має бути стабільність сфер, які тримають громаду як соціальний організм: школи, заклади охорони здоров'я та системи соціальної підтримки. Йдеться не про утримання «апарату», а про забезпечення доступу дітей до освіти, людей до лікування та вразливих груп до соціальної допомоги.

Посилювати комунікацію з мешканцями. Використовувати дистанційні канали: онлайн-приймальні, цифрові платформи для опитувань, інформаційні кампанії. Пояснювати бюджетні та управлінські рішення навіть у стислому форматі, щоб зменшувати недовіру та підвищувати відчуття причетності.

Систематично документувати збитки та потреби. Вести власні бази даних про руйнування, переміщені установи та соціальні проблеми громади. Це створює основу для включення в державні реєстри, адвокації й майбутніх програм відновлення.

Аналізувати та актуалізувати реєстри громади. Вести облік населення, ВПО, працівників бюджетної сфери, об'єктів комунального майна, навіть якщо частина з них недоступна. Регулярний аналіз цих реєстрів допоможе планувати ресурси, визначати вразливі групи й обґрунтовувати потреби перед державою та донорами.

Розвивати дистанційні форми залучення громадян. Запроваджувати онлайн-бюджети участі, цифрові консультації, громадські ради у форматі відеоконференцій. Це дозволить переселенцям, розсіяним по різних регіонах, брати участь у житті громади й відчувати свою значимість.

Інвестувати в культуру як ресурс стійкості. Навіть невеликі культурні події чи ініціативи допомагають зберегти ідентичність, підтримують згуртованість та психологічну витривалість переселенців. Культура має розглядатися не як «другорядна сфера», а як стратегічний елемент виживання громади.

Готуватися до різних сценаріїв. Планувати не лише «після деокупації», а й альтернативні варіанти: тривала окупація, часткова деокупація, нова хвиля переселення. Це допоможе адаптувати ресурси до різних сценаріїв розвитку подій.

ДЛЯ ГРОМАДСЬКОСТІ ТА ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

Стати носіями пам'яті та ідентичності. Коли громади позбавлені територій, саме громадські організації та активні мешканці можуть фіксувати й передавати історії, культурну спадщину, символи, локальні традиції. Це допомагає зберегти відчуття «свого» навіть у вигнанні.

Підтримувати соціальну згуртованість. Через культурні події, освітні, медійні та інформаційні ініціативи та волонтерські мережі громадськість може створювати мережі солідарності для взаємної підтримки, що критично важливо у стані розпорошення.

Виконувати функцію громадського контролю. Незалежні ініціативи мають моніторити бюджети, закупівлі та програми, пояснювати їх людям, формувати альтернативні аналітичні продукти. Це зміцнює довіру до інституцій і робить прозорість не лише формальною.

Посередництво між владою і людьми. НУО та ініціативні групи можуть стати «мостом» між органами влади у вигнанні та переселенцями: організовувати діалоги, збирати запити й передавати їх управлінським командам. Це знижує відчуття відстороненості серед мешканців.

Адвокувати інтереси громад у вигнанні. На національному й міжнародному рівнях громадські організації мають просувати теми фінансової підтримки, захисту прав ВПО, розвитку культурних і освітніх програм для розсіяних громад. Це важливо для того, щоб вони не зникали з порядку денного держави та донорів.

Розвивати інноваційні формати демократії участі. Традиційні збори чи слухання малоефективні в умовах розпорошення населення. Громадські організації можуть тестувати нові інструменти - цифрові платформи, мобільні додатки, онлайн-консультації, партисипативні методи. Це може стати новим стандартом участі в умовах війни й після деокупації.

Брати участь у плануванні майбутнього. Громадськість може бути партнером у виробленні сценаріїв відновлення: від аналізу потреб до оцінки збитків і розробки бачення, якою має стати громада після повернення. Це робить стратегії відновлення більш інклюзивними й реалістичними.

Звіт підготовлено за підтримки Міжнародного фонду «Відродження». Матеріал представляє позицію авторів і не обов'язково відображає позицію Міжнародного фонду «Відродження».

Міжнародний фонд «Відродження» – одна з найбільших благодійних фондаций в Україні, що з 1990-го року допомагає розвивати в Україні Відкрите Суспільство на основі цінностей свободи, поваги прав людини і демократії. За час своєї діяльності Фонд підтримав понад 20 тисяч проєктів на суму понад 365 мільйонів доларів США.

Сайт: www.irf.ua

Facebook: [www.fb.com/irf.ukraine](https://www.facebook.com/irf.ukraine)

**Громадське партнерство
“За прозорі місцеві бюджети”**



www.probudget.org.ua



probudgetua@gmail.com