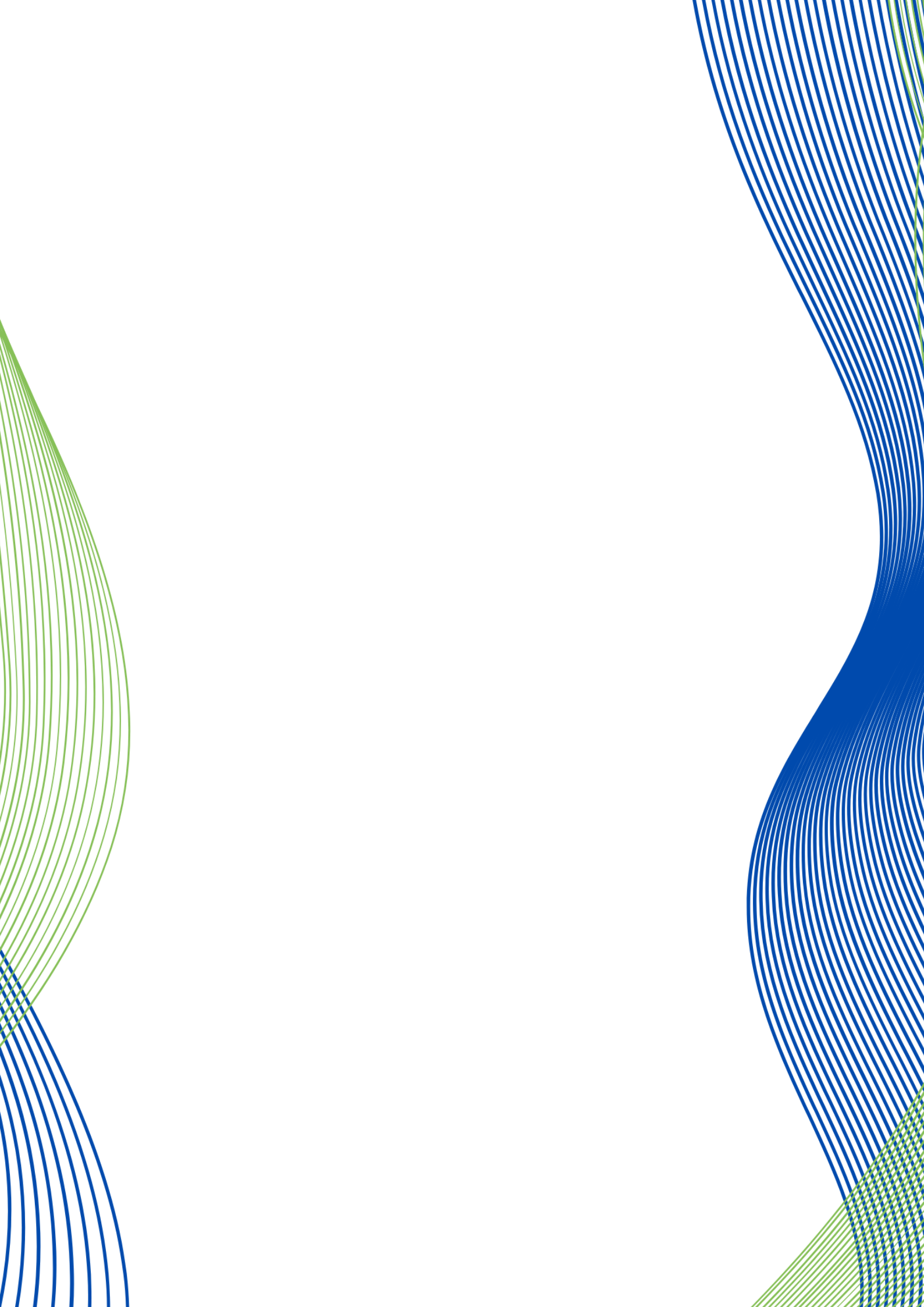


БЮДЖЕТИ В ЕКЗИЛІ

ПОЛІСІ-БРІФ

дослідження, проведене
експертною командою проекту
«Бюджети в екзилі. 2.0», що
реалізується Громадським
Партнерством «За прозорі
місцеві бюджети!» і ГО
«Кризовий медіа-центр
«Сіверський донець»



1. EXECUTIVE SUMMARY

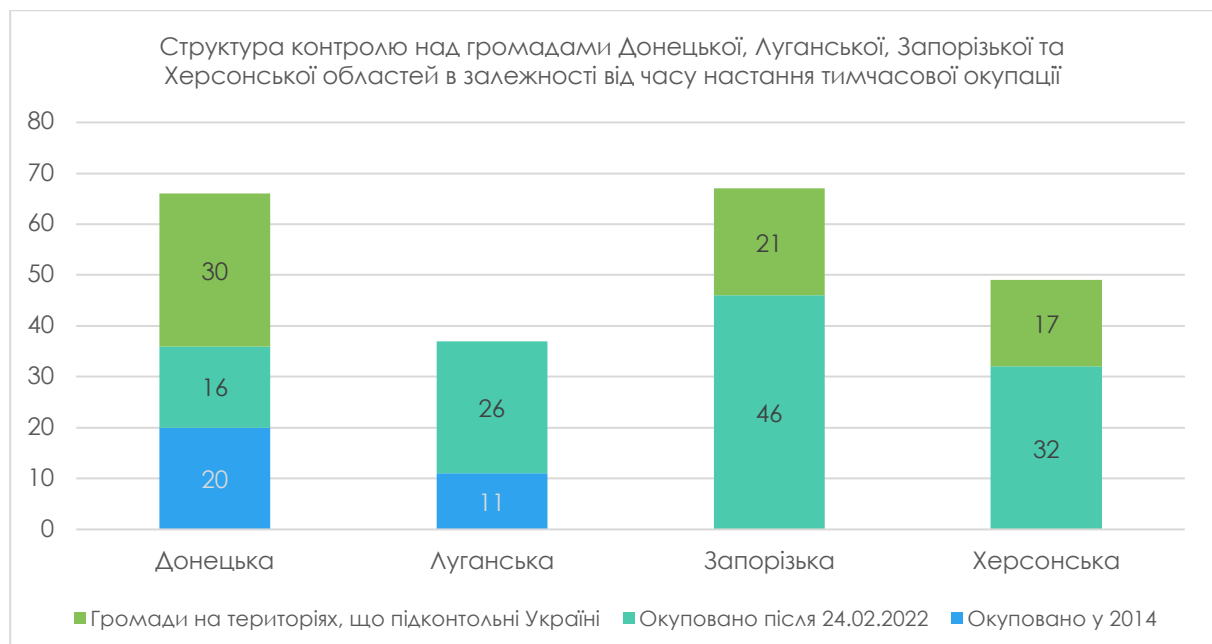
Повномасштабна агресія Росії створила безпрецедентні виклики для місцевого врядування в Україні. Тимчасова окупація значної частини території, вимушена релокація органів управління громадами та розпорошення мешканців радикально трансформували бюджетні процеси у східних і південних областях.

Дослідження, проведене експертною командою проекту «Бюджети в екзилі. 2.0», що реалізується **Громадським Партнерством «За прозорі місцеві бюджети!»** і ГО «Кризовий медіа-центр «Сіверський Донець», охопило **20 громад Донецької, Луганської, Запорізької та Херсонської областей**. Воно дало змогу оцінити масштаби проблем, зафіксувати ключові виклики та окреслити можливі сценарії адаптації.

Методологія включала аналіз даних з відкритих джерел, опрацювання відповідей на інформаційні запити, а також якісні методи - фокус-групові дискусії та глибокі інтерв'ю з начальниками і начальницями військових адміністрацій, представниками та представницями органів управління громадами у вигнанні й громадськості.

Ключові результати:

Масштаби тимчасової окупації: у Луганській області - всі 37 громад, у Донецькій - 36 із 66, у Запорізькій - 46 із 67, у Херсонській - 32 із 49.



Органи управління: здебільшого громадами керують військові адміністрації у вигнанні; єдиний виняток - Мелітопольська міська рада. Громади, що були окуповані ще у 2014 році, залишилися без органів управління поза межами територій.

Фінанси: податкова база фактично втрачена; бюджети залежать від державних дотацій та субвенцій.

Видатки: у 2024 році 48% витрат спрямовано на загальнодержавні функції, 32% - на освіту; інші сфери фінансуються мінімально.

Прозорість і участь: після спаду рівня прозорості 2022–2023 років, громади відновлюють практику публікацій бюджетних даних і тестують дистанційні консультації з мешканцями.

2. КЛЮЧОВІ ВИКЛИКИ

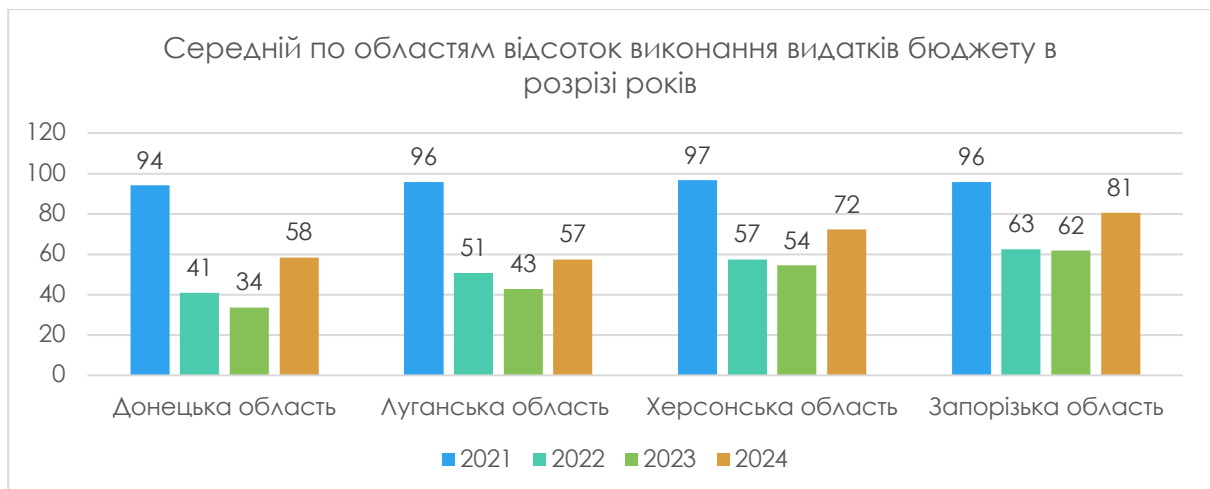
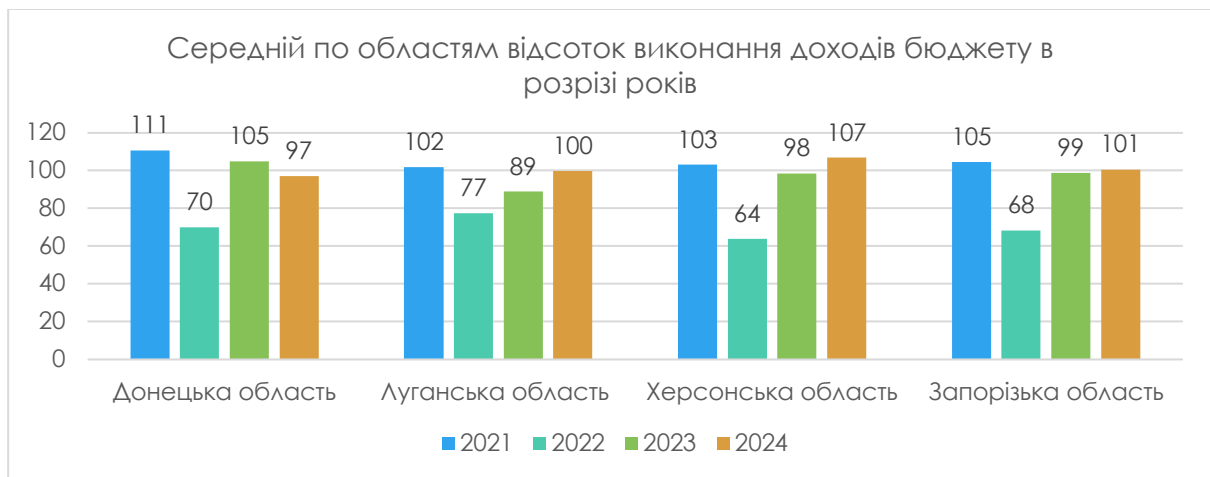
2.1. Нерівномірність моделей управління

У більшості випадків управління громадами здійснюють військові адміністрації у вигнанні. Окремим винятком є Мелітопольська міська рада, яка продовжує працювати як обраний орган. Водночас громади, що опинилися в окупації ще у 2014 році, залишилися без будь-яких інституційних структур за межами своїх територій. Це створює різні умови життєздатності та різні перспективи для збереження управлінської тяглості.

2.2. Різний рівень виконання доходів і видатків вказує на проблеми прогнозування.

Порівняння показників свідчить, що після 2021 року громади суттєво переоцінювали можливості доходної частини. У 2022–2023 роках доходи системно недовиконувалися, тоді як видатки також коригувалися, але ще більшою мірою. Це призводило до секвестру, заморожування програм і відтермінування витрат.

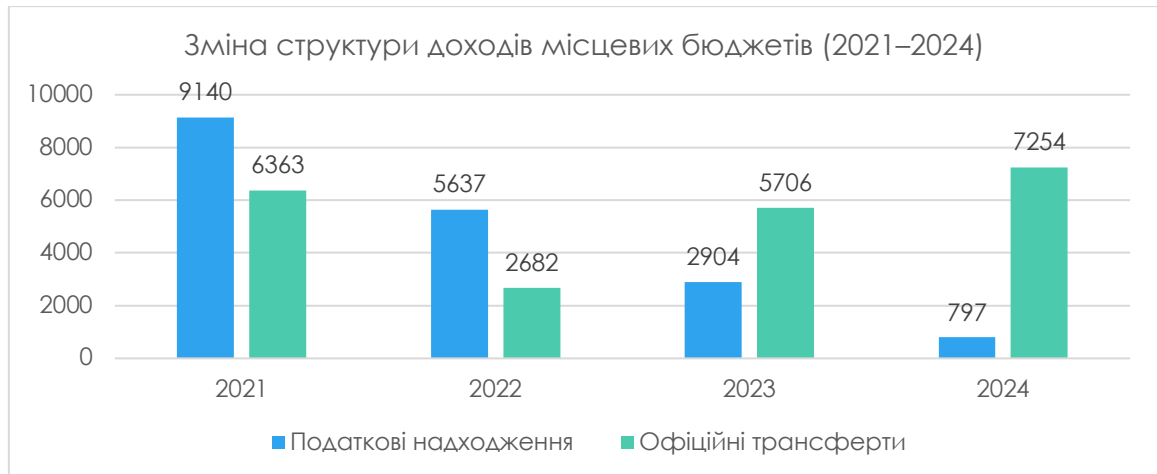
- У **Донецькій та Луганській областях** розрив між доходами й видатками особливо відчутний: бюджети виконувалися менш ніж на 60%, що демонструє труднощі з реалістичністю планів.
- У **Херсонській та Запорізькій областях** показники виглядають більш збалансовано: у 2023–2024 роках доходи та видатки поступово вирівнювалися, свідчаючи про адаптацію планування до нових умов.



2.3. Фінансова залежність

Податкова база громад практично зникла. Перереєстрація бізнесу в інших регіонах, повернення податків попередніх років і від'ємні нарахування роблять бюджети вкрай нестабільними.

Державні трансферти стали головним джерелом фінансування, що підвищує залежність від рішень центральної влади й зменшує можливості для прогнозування та стратегічного планування.



Порівняння 2021 і 2024 років показує радикальну зміну структури доходів місцевих бюджетів. Якщо у 2021 році більшість надходжень становили **податкові платежі (59%)**, то у 2024 році їхня частка скоротилася до **10%**, а бюджети стали майже повністю залежними від **офіційних трансфертів (90%)**. Це ілюструє перехід від податково-залежної моделі до дотаційної.

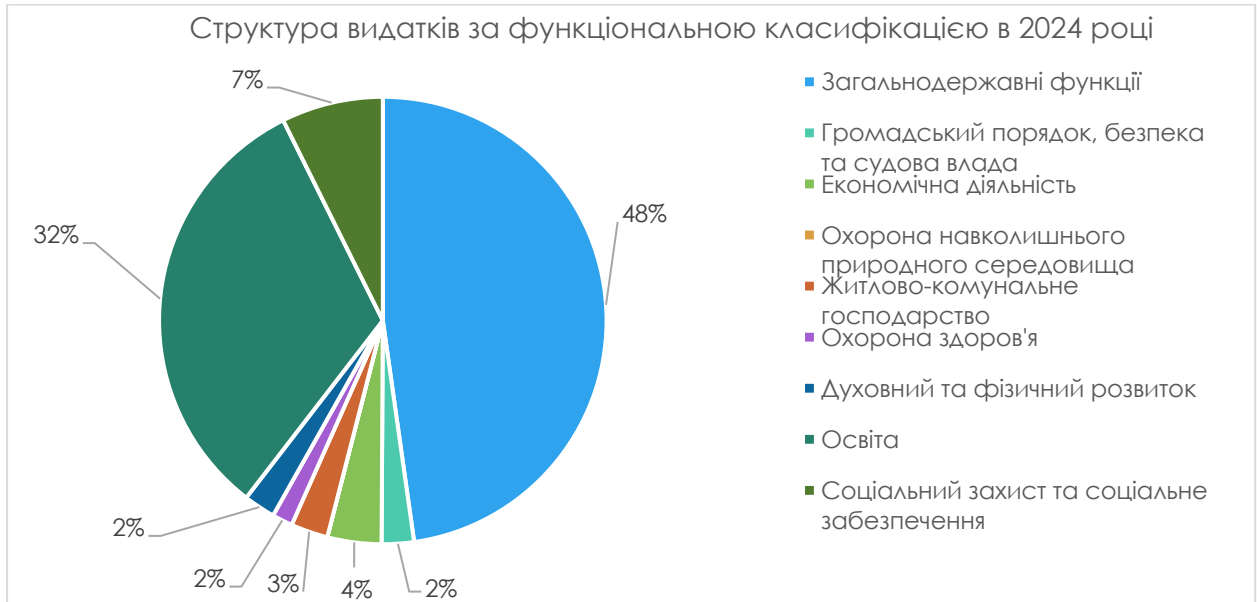


*«Ми були спроможною громадою...
У 2022 році власні доходи складали 83% від загальних доходів, у 2023 році - 59%, у 2024 - 21%. Ми стали громадою дотаційною»*

Начальниця управління фінансами однієї з громад Луганської області

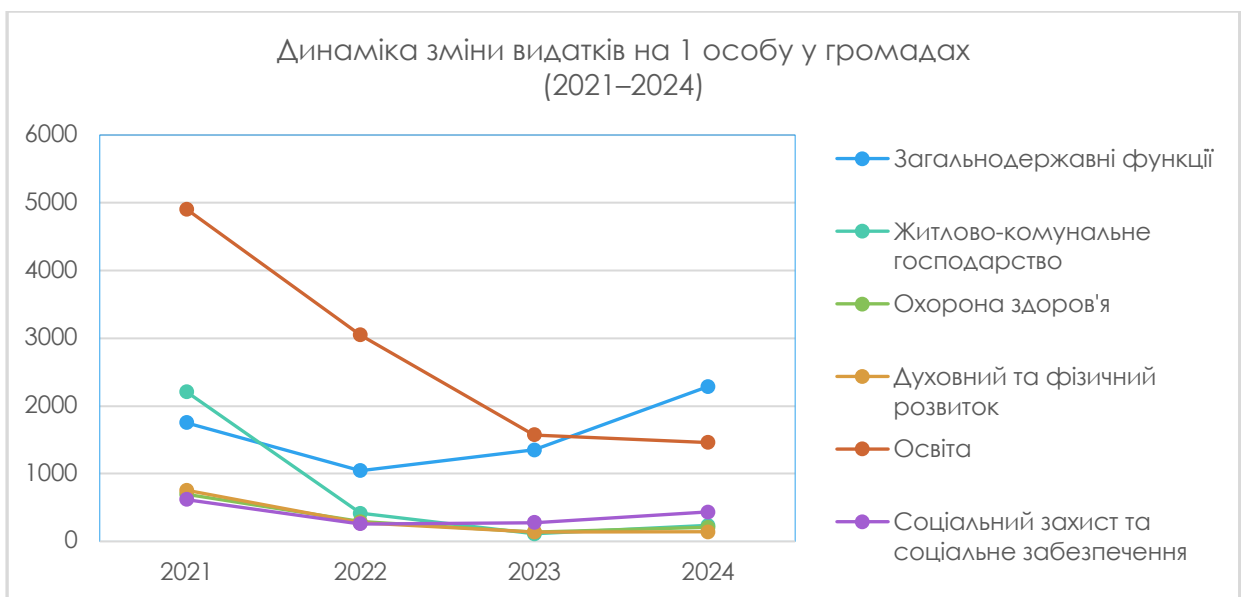
2.4. Структура видатків

Видатки зосереджені на базових напрямках: **загальнодержавні функції (48%)** та **освіта (32%)**. Інші сфери - охорона здоров'я, соціальний захист, культура, житлово-комунальне господарство - отримують обмежені ресурси. Частина структур зберігається формально, хоча фактично не має можливості працювати без доступу до території.



Динаміка видатків на одну особу у громадах (2021–2024) показує перехід до моделі «бюджету виживання»:

- найбільше скорочення відбулося у сфері **освіти** (у 4 рази);
- **охорона здоров'я** та **соціальний захист** зберігали мінімальний рівень;
- **культура й спорт** практично зникли з фінансування;
- натомість зросли витрати на **загальнодержавні функції**, що відображає централізацію ресурсів.



2.5. Централізація ресурсів та контроль

Начальники військових адміністрацій фактично отримали повний обсяг повноважень місцевих рад. Це дозволяє забезпечити керованість у кризових умовах, але водночас обмежує демократичність процесів та автономію громад у прийнятті рішень. Особливо відчутною є централізація у сфері оборонних і безпекових закупівель, де значна частина рішень ухвалюється на рівні обласних адміністрацій.

Приклади:

- У Запорізькій області створено спільний оборонний фонд за участю обласної адміністрації та громад. Це приклад акумулювання ресурсів через централізований механізм із інституційною участю громад.
- У Луганській області оборонні закупівлі також зосереджені на обласному рівні. Тут запроваджено робочу групу «Прозорість та підзвітність», яка здійснює попередній розгляд запитів, щоб підвищити довіру та забезпечити додатковий контроль за ухваленням рішень.

2.6. Обмежена участь громадян

Розпорошеність мешканців по різних регіонах України та за кордоном суттєво ускладнює використання традиційних інструментів громадського контролю та участі, таких як громадські слухання, збори чи очні консультації. Більшість громад у вигнанні не мають фізичного простору для зустрічей, що обмежує можливості прямої взаємодії між владою та громадськістю.

Водночас спостерігається поступове відновлення практик прозорості: після різкого спаду у 2022–2023 роках більшість громад повернулися до публікації бюджетної інформації на офіційних ресурсах. У низці випадків з'являються спроби організовувати консультації у дистанційному форматі - через онлайн-опитування, цифрові приймальні або відеоконференції.

Разом з тим, ефективність цих практик значною мірою залежить від позиції начальників/начальниць військових адміністрацій. Там, де керівництво готове підтримувати відкритість і діалог, цифрові формати швидко інтегруються і стають робочим інструментом. Натомість у громадах, де прозорість вважається другорядною, навіть формальна публікація інформації зводиться до мінімуму, а можливості для громадян впливати на рішення залишаються обмеженими.

2.7. Дискусії про майбутнє громад у вигнанні

В експертному середовищі та публічному просторі триває дискусія: чи потрібні громади у вигнанні як інституції, якщо вони не мають доступу до території та податкової бази. Критики вважають їх радше формальними адміністративними оболонками, що зберігаються лише юридично.

Водночас, громади у вигнанні є носіями правового статусу, інституційної пам'яті та даних про збитки й потреби. Вони виконують функцію збереження тяглості управління, підтримують ідентичність спільнот і залишаються ключовою ланкою для майбутньої реінтеграції.

Таким чином, питання полягає не у доцільності самого існування органів управління тимчасово окупованими громадами, а у виборі моделей їхньої трансформації. Йдеться про створення процедур, які зроблять їхню діяльність прозорою, ефективною й зрозумілою для громадян, а також про інтеграцію інноваційних підходів до управління й залучення.

3. ВИСНОВКИ

Інституційна тяглість збережена, проте з відмінностями між громадами

Органи управління у вигнанні дозволили зберегти правовий статус і бюджетну суб'єктність більшості громад, що перебувають у тимчасовій окупації після 2022 року. Водночас громади, окуповані у 2014 році, не мають органів управління поза межами територій, що обмежує їхню інституційну спроможність.

Формальні структури не відповідають фактичним функціональним можливостям

Збереження довоєнних управлінських підрозділів (ЖКГ, капітальне будівництво тощо) не забезпечує реального виконання функцій у нових умовах. Практична спроможність громад концентрується у сферах, які не потребують фізичного контролю над територією: освіта, соціальний захист, культура, комунікації.

Фінансова спроможність громад різко скоротилася

Податкові надходження втрачено через релокацію підприємств, зміну місцезнаходження платників податків і від'ємні нарахування. Основним джерелом фінансування стали державні дотації та субвенції. Це зумовлює критичну залежність від рішень центральної влади та унеможливорює довгострокове планування.

Структура видатків відображає модель "бюджету виживання"

Переважна частина ресурсів спрямована на утримання адміністрацій, оплату праці освітян, медичних і соціальних працівників, а також на підтримку оборонних ініціатив. Інші напрями фінансуються мінімально. Водночас сфери, що забезпечують стійкість та соціальну згуртованість (освіта, охорона здоров'я, культура, соціальний захист), у перспективі можуть стати пріоритетними для збереження життєздатності громад у вигнанні.

Зростає централізація управлінських рішень

Передача повноважень начальникам військових адміністрацій та посилення ролі обласного рівня у сфері безпекових закупівель знижує автономію громад і створює ризики управлінської паралельності у взаємодії з приймаючими громадами.

Соціальні сфери стали ключовим чинником життєздатності громад

Шкільна освіта виконує функцію підтримки спільності та ідентичності. Оохорона здоров'я адаптувалася завдяки принципу «гроші йдуть за пацієнтом». Культура стає ключовим фактором соціальної згуртованості та стійкості.

Прозорість і громадська участь залишаються обмеженими

Бюджетна інформація здебільшого оприлюднюється у відкритому доступі, проте комунікація з громадянами залишається обмеженою через об'єктивні умови війни та розпорошеність населення. Для більшості мешканців пріоритетом є базове виживання, тому традиційні механізми участі у бюджетних процесах не спрацьовують у повному обсязі. Водночас поява дистанційних консультацій і онлайн-форматів свідчить про наявність потенціалу для розвитку нових, адаптованих інструментів партисипації.



«В умовах, коли мешканці зосереджені на виживанні, участь у бюджетних процесах значно ускладнена»

Начальник військової адміністрації однієї з громад Запорізької області

4. РЕКОМЕНДАЦІЇ

Для державної влади

- Врегулювати статус релокованого бізнесу та розглянути можливість сплати частини податків до бюджетів громад походження.
- Виробити збалансоване рішення щодо від'ємних доходів, які виникають через практику повернення бізнесу сум податків за майно та землю, доступ до яких втрачено через війну.
- Гарантувати стабільність і прогнозованість державних трансфертів.
- Спростити процедури управління комунальним майном, до якого втрачено доступ через тимчасову окупацію.
- Надати громадам у вигнанні можливість придбання у власність або довгострокової оренди землі в приймаючих громадах для створення житлової та соціальної інфраструктури.
- Сформувати окремий підхід до системи управління громадами, що окуповані з 2014 року.
- Сформувати узгоджену державну політику щодо громад у вигнанні, яка передбачить створення органу, що буде мати повноваження координувати роботу різних відомств.

Для органів управління громадами у вигнанні

- Провести функціональний аналіз структур органів управління громад («в екзилі») у відповідності до реальних умов їхньої діяльності та обсягу повноважень.
- Розробити стандартизовані операційні процедури для ключових напрямів діяльності.
- Пріоритетно підтримувати освіту, медицину й соціальний захист.
- Посилити цифрову комунікацію з мешканцями.
- Враховувати при стратегічному плануванні розгляд різних сценаріїв розвитку громад (тривала окупація, часткова деокупація, поетапна інтеграція).
- Документувати збитки та потреби громади на системній основі.
- Актуалізувати реєстри населення та майна.
- Розглянути можливість інституалізації та впровадження дистанційних інструментів участі громадськості в прийнятті рішень.
- Інвестувати в культурні ініціативи як в ресурс стійкості та згуртованості.

Для громадськості та громадських організацій

- Зберігати пам'ять і локальну ідентичність.
- Підтримувати соціальну згуртованість через культурні, освітні, медійні, інформаційні ініціативи.
- Виконувати функцію громадського контролю.
- Формувати та підтримувати мережі солідарності серед різних груп ВПО та біженців.
- Створювати та розвивати діалогові та дискусійні платформи.
- Взаємодіяти з міжнародними партнерами заради залучення позабюджетних ресурсів.
- Адвокатувати інтереси громад у вигнанні на національному рівні.
- Ініціювати та тестувати нові формати демократії участі.
- Долучатися до стратегічного планування.

Громади у вигнанні довели свою здатність зберігати інституційність навіть у надзвичайних умовах. Вони залишаються юридичними суб'єктами, ухвалюють бюджети, отримують трансферти, ведуть облік і виконують базові функції, попри втрату територій, ресурсів та значної частини населення. Це свідчить про стійкість місцевого врядування в Україні.

Водночас їхня вразливість очевидна: фінансова база майже повністю втрачена, структура видатків тяжіє до моделі «бюджету виживання», посилюється централізація рішень, а участь громадян залишається обмеженою та залежною від позиції керівництва. Громади у вигнанні ризикують перетворитися на формальні «оболонки» без реальної суб'єктності.

Саме тому актуальними стають публічні дискусії: чи потрібні органи управління громадами в екзилі. І якщо так, то у якій формі. Громади - це не лише території, адміністративні межі чи будівлі. Насамперед це люди, які навіть у вигнанні зберігають зв'язки, підтримують одне одного й формують мережі солідарності. Саме ці мережі сприяють тому, що громади залишатися живими інституціями, а не формальними утвореннями на папері. Вони мають бути простором довіри, пам'яті та ідентичності, що тримає спільноту разом навіть в найскладніших умовах.

ПРО ПРОЕКТ

https://cdn.uuuu.org.ua/ckeditor_upload/2025/09/23/3-0.pdf

Звіт підготовлено в межах проекту «**БЮДЖЕТИ В ЕКЗИЛІ 2.0**».

Мета проекту: сприяння підвищенню рівня прозорості та ефективності бюджетних процесів у 20 громадах Луганської, Донецької, Запорізької та Херсонської областей, що перебувають в тимчасовій окупації, через проведення відкритого комплексного фахового дослідження бюджетних процесів цих громад за період з 2022 по 2024 роки.

Дослідження було проведено в наступних пілотних громадах:

Луганська область: Кремінська, Лисичанська, Міловська, Сіверськодонецька, Шульгінська

Донецька область: Бахмутська, Волноваська, Маріупольська, Світлодарська, Соледарська

Запорізька область: Бердянська, Мелітопольська, Приморська, Приазовська, Софіївська

Херсонська область: Каховська, Каланчацька, Скадовська, Чаплинська, Присиваська

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

Для ознайомлення з повною версією дослідження
перейдіть за QR-кодом



ГРОМАДСЬКЕ
ПАРТНЕРСТВО
ЗА ПРОЗОРИ
МІСЦЕВІ БЮДЖЕТИ



<https://probudget.org.ua/>



probudgetua@gmail.com