



Звіт підготовлено за підтримки Європейського Союзу та Міжнародного фонду «Відродження» в рамках спільної ініціативи «Європейське Відродження України». Матеріал представляє позицію авторів і не обов'язково відображає позицію Європейського Союзу чи Міжнародного фонду «Відродження».

ЗМІСТ

Вступ.....	2
Методологія дослідження	3
Визначення дослідницької проблеми	3
Дослідницькі питання	3
Гіпотези дослідження	4
Задачі дослідження:.....	4
Опис методів й інструментів	4
Пілотні громади для апробації методології	6
Ідентифікація та загальний опис систем управління, які існують в тимчасово окупованих громадах Донецької та Луганської областей	7
Загальний опис законодавчих рамок, що регламентують бюджетні процеси на рівні громад в умовах воєнного стану.....	12
Результати дослідження.....	16
Загальна інформація.....	16
Аналіз інформації з офіційних сайтів ОМС/ВЦА/ВА, що здійснюють управління пілотними громадами	17
Аналіз інформації з Державного веб-порталу бюджету для громадян.....	20
Аналіз доходів бюджетів пілотних громад.....	20
Аналіз видатків бюджетів пілотних громад.....	31
Аналіз відповідей на запити на інформацію	43
Аналіз структури розпорядників бюджетних коштів пілотних громад	53
Аналіз закупівель, здійснених розпорядниками або одержувачами коштів	54
Аналіз діяльності закладів охорони здоров'я пілотних громад, які надають медичні послуги в межах програми медичних гарантій, що фінансуються згідно договорів з Національною службою здоров'я України	66
Аналіз декларацій очільників пілотних громад з використанням єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування	70
Звіт про проведення фокус-груп з представниками/цями інститутів громадянського суспільства Луганської та Донецької областей.....	72
Звіт за результатами глибинних інтерв'ю.....	75
Висновки.....	80
Рекомендації.....	82

Вступ

З початком повномасштабної війни окремі громади в Україні опинилися в унікальній ситуації: їхні органи управління змушені функціонувати поза межами власних територій, що тимчасово окуповані російською федерацією. Попри втрату фізичного контролю, бюджети таких громад зберігаються, а фінансові рішення приймаються в умовах переміщення як влади, так і більшості мешканців.

Такий безпрецедентний досвід поставив нові виклики перед місцевою владою: як забезпечити ефективне управління та прозорість бюджетних процесів, коли доступ до територій відсутній, а громадяни розпорошені по всій країні чи перебувають за кордоном. Відповідно, одна із ключових задач, що постає перед громадами в умовах релокації, - це забезпечення прозорості та підзвітності бюджетних процесів. Релоковані органи влади мають не лише ефективно управляти обмеженими ресурсами, але й зберігати відкритість перед громадськістю, що є важливим для збереження довіри населення, стійкості та згуртованості громад.

Дослідження ґрунтується на аналізі відкритих даних, розгляді відповідей на офіційні запити, а також результатах глибинних інтерв'ю та фокус-груп із представниками інститутів громадянського суспільства і владних структур. Такий підхід дозволив отримати цілісну картину того, як відбувається управління бюджетами в умовах війни, з акцентом на прозорість, підзвітність і можливості громадського контролю за використанням бюджетних коштів, попри проблеми воєнного часу.

Даний звіт ґрунтується на аналізі бюджетних процесів 10 пілотних громад Луганської та Донецької областей, що перебувають під тимчасовою окупацією. Проте розроблена методологія дозволяє в подальшому здійснити подібний аналіз для інших громад, які опинилися в аналогічній ситуації через тимчасову окупацію, забезпечуючи глибше розуміння бюджетних процесів і викликів у таких умовах.

Висловлюємо вдячність експертній групі, що була залучена до розробки методології дослідження: Анатолію Бойку, Миколі Орлову, Олексію Літвінову, Андрію Грудкіну, Максиму Попову та Олені Ніжельській. Також дякуємо групі дослідників та дослідниць, які були долучені до проведення польового етапу дослідження: Марині Кліменко, Олексію Задесенцеву та Людмилі Денищенко. Окрема подяка учасникам та учасницям фокус-груп та глибинних інтерв'ю, чийі думки та міркування стали важливими складовими цього звіту.

Звіт підготовлено за підтримки Європейського Союзу та Міжнародного фонду «Відродження» в рамках спільної ініціативи «Європейське Відродження України». Матеріал представляє позицію авторів і не обов'язково відображає позицію Європейського Союзу чи Міжнародного фонду «Відродження».

Методологія дослідження

Визначення дослідницької проблеми

Внаслідок збройної агресії РФ проти України, що триває з 2014 року значна частина громад Донецької та Луганської областей перебувають в тимчасовій окупації. Після повномасштабного вторгнення РФ в Україну 24 лютого 2022 року ситуація погіршилася. Наразі, всі громади Луганської області та переважна частина громад Донецької області тимчасово окуповані. Частка повністю чи частково окупованих громад в цих областях становить 71%. На діаграмі 1 наведена детальна інформація щодо тимчасової окупації громад.

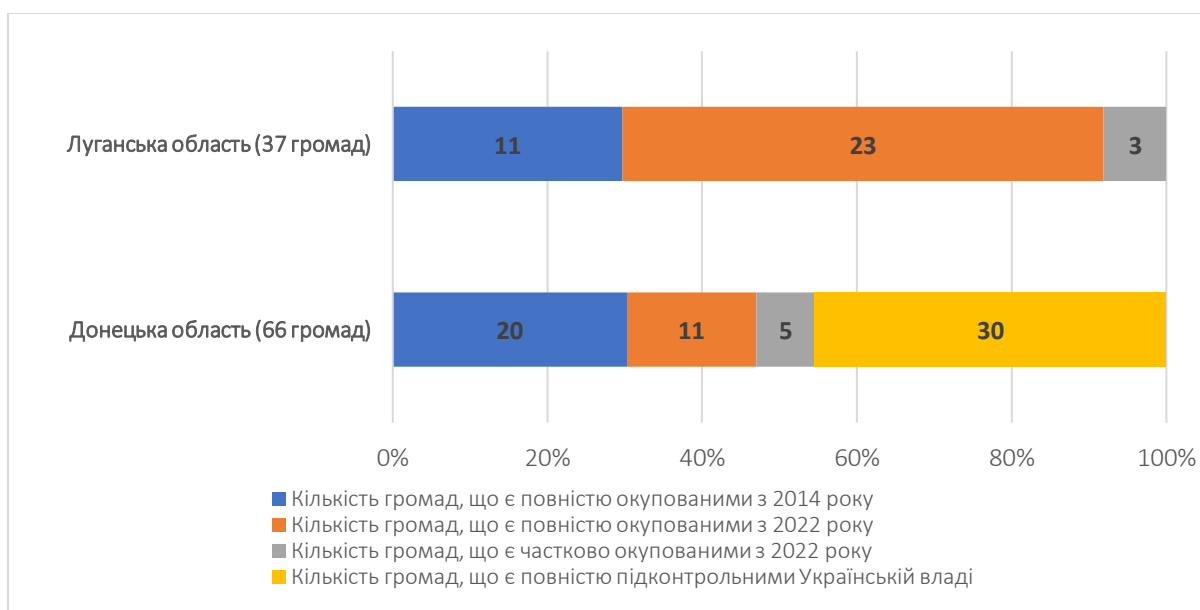


Рис. 1. Детальна інформація щодо тимчасової окупації громад Луганської та Донецької областей

Органи місцевого самоврядування (ОМС) або тимчасові органи управління, які виконують повноваження ОМС (військово-цивільні адміністрації (ВЦА) та 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.

ОМС чи органи влади, які тимчасово замінили ОМС, не мають фізичної можливості здійснювати управлінські процеси на окупованій території. Це викликає закономірні питання: на що саме витрачаються кошти цих громад, яким чином керівництво громад визначає пріоритети витрат тощо.

Мешканці цих громад розпоршені як по всій території України, так і за кордоном, що зводить до мінімуму можливість громадського контролю бюджетних процесів з їхнього боку. Ситуацію погіршує те, що в усіх громадах Луганської області та переважній частині громад Донецької області замість ОМС створені військові адміністрації, де рішення приймаються одноосібно. Це робить бюджетні процеси ще більш непрозорими.

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 розпорочені 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 та Луганської 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 та Луганської 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:
 - Наявність інформації про публічне обговорення проєкту місцевого бюджету на 2022, 2023, 2024 роки.
 - Наявність рішень/розпоряджень, якими затверджено бюджети на 2022, 2023, 2024 роки.
 - Наявність звітів про виконання бюджету за 2021, 2022, 2023 роки.
 - Наявність інформації про публічне представлення виконання місцевого бюджету за 2021, 2022, 2023 роки.
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 в 2023 році, обсягу коштів, що були спрямовані на поповнення статутного капіталу в 2023 році.
 - Копія документу, в якому зафіксований розподіл витрат місцевого бюджету на реалізацію місцевих/регіональних програм у 2023 році (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 в 2022/2023 та 2023/2024 навчальних роках.
 - Перелік комунальних закладів культури, молоді та спорту, які продовжують діяльність в умовах релокації з зазначенням кількості співробітників та кількості отримувачів послуг в 2022/2023 роках.
 - Перелік комунальних закладів соціальної сфери, які продовжують діяльність в умовах релокації з зазначенням кількості співробітників та кількості отримувачів послуг в 2022/2023 роках.
 - 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 в 2022/2023 роках.
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 роки.
7. Аналіз даних Prozzogo:
- Аналіз даних платформи Prozzogo 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 та Луганській областях для узагальнення їхніх думок, позицій та оцінок щодо прозорості та ефективності бюджетних процесів.
11. Глибинні інтерв'ю:
- Проведення глибинних інтерв'ю з представниками/цями ОМС/ВЦА/ВА в Донецькій та Луганській 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:

Донецька область

- Бахмутська міська громада
- Волноваська міська громада
- Маріупольська міська громада
- Світлодарська міська громада
- Соледарська міська громада

Луганська область

- Кремінська міська громада
- Лисичанська міська громада
- Міловська селищна громада
- Северодонецька міська громада
- Шульгінська сільська громада

В перспективі, розроблена методологія може бути використана для аналізу та оцінки бюджетних процесів в інших тимчасово окупованих громадах України. Це дозволить забезпечити систематичний підхід до моніторингу прозорості та ефективності управління бюджетами у складних умовах воєнного стану.

Ідентифікація та загальний опис систем управління, які існують в тимчасово окупованих громадах Донецької та Луганської областей

У контексті тривалої збройної агресії російської федерації проти України та тимчасової окупації окремих територій Донецької та Луганської областей, яка почалася в 2014 році, спостерігаються суттєві зміни в системі публічного адміністрування громад, що розташовані в цих регіонах. Огляд правового режиму та управлінських структур на тимчасово окупованих територіях дозволяє зрозуміти особливості організації місцевого самоврядування у пілотних громадах.

[Закон України](#) «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» визначає тимчасово окуповану російською федерацією територію України як частину території України, в межах яких збройні формування російської федерації та окупаційна адміністрація російської федерації встановили та здійснюють фактичний або загальний контроль. При цьому, зазначений Закон визначає, що тимчасово окупована російською федерацією територія України є невід'ємною частиною території України, на яку поширюється дія Конституції та законів України, а також міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Важливо підкреслити, що системи управління, які існують в тимчасово окупованих громадах Донецької та Луганської областей суттєво відрізняються залежно від того, коли та за яких обставин ці громади були тимчасово окуповані.

Внаслідок адміністративно-територіальної реформи в Україні, що тривала з 2015 по 2020 роки на території Луганської та Донецької областей було створено 103 громади. В Луганській області - 37 громад та в Донецькій області - 66 громад. Новий адміністративно-територіальний устрій стосувався як громад, що були підконтрольні уряду України, так і тимчасово окупованих громад.

Згідно з п. 2 ст. 1 Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» окремі території України, що входять до складу Донецької та Луганської областей, є окупованими російською федерацією, починаючи з 7 квітня 2014 року. 17 березня 2015 року Верховна Рада України [постановою](#) № 254-VII визнала окремі райони, міста, селища і села Донецької та Луганської областей тимчасово окупованою територією. 7 лютого 2019 року Указом Президента України були точно [визначені](#) географічні координати лінії розмежування і визначений перелік тимчасово окупованих територій. Відповідно до зазначених НПА, станом на 24 лютого 2022 року в Донецькій та Луганській областях 31 громада із 103 перебували під тимчасовою окупацією.



Рис. 2. Розподіл громад Луганської та Донецької областей з урахуванням часу настання тимчасової окупації

Місцеві вибори на територіях, що є тимчасово окупованими з 2014 року, востаннє проводились у 2010 році. З 2014 року легітимні органи місцевого самоврядування припинили свою роботу в тимчасово окупованих громадах. Наразі фактичний контроль за цими територіями здійснюють збройні формування РФ та окупаційні адміністрації.

При цьому, органи, які б здійснювали управління громадами на тимчасово окупованих територіях поза межами цих громад в будь-якому форматі (ОМС/ВЦА/ВА) не були створені.

В цілому, до 2022 року в Україні не були зафіксовані практики здійснення публічного адміністрування тимчасово окупованих громад органами влади/місцевого самоврядування, які працюють поза межами територій громад і фактично не мають фізичного доступу до зазначених територій.

При цьому, важливо підкреслити, що у профільному законодавстві не визначені будь-які особливості та відмінності у повноваженнях органів публічного управління в залежності від того, чи перебуває під українським контролем відповідна територія територіальної громади, чи вона тимчасово окупована. Керуючись Законом України «Про правовий режим воєнного стану», повноваження Торецької міської ВА (перебуває під контролем ЗСУ) ідентичні повноваженням Світлодарської міської ВА (тимчасово окупована). Те ж стосується і ОМС, адже Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» не визначає різниці в повноваженнях у прив'язці до контролю над територіями.

Щодо територій, які перебувають під тимчасовою окупацією після повномасштабного вторгнення в умовах діючого режиму воєнного стану, вони визнаються тимчасово окупованими у встановленому Кабінетом Міністрів України порядку. Кабінетом Міністрів України встановлено, що перелік територій, на яких ведуться (велися) бойові дії або тимчасово окупованих російською федерацією, [затверджується](#) Міністерством з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій за погодженням з Міністерством оборони з урахуванням пропозицій відповідних обласних військових адміністрацій.

В таблиці 1 наведена зведена кількісна інформація щодо громад Донецької та Луганської областей відносно початку тимчасової окупації.

Таблиця 1

Зведена кількісна інформація щодо громад Донецької та Луганської областей відносно початку тимчасової окупації

	Донецька область	Луганська область
Загальна кількість громад	66	37
Кількість громад, що є повністю окупованими з 2014 року	20	11
Кількість громад, що є повністю окупованими з 2022 року	11	23
Кількість громад, що є частково окупованими з 2022 року	5	3
Кількість громад, що є повністю підконтрольними Українській владі	30	0

Відповідно, станом на 24 лютого 2022 року в Донецькій та Луганській областях 72 територіальні громади із 103 перебували під контролем українського уряду. Проте, системи управління в цих громадах також відрізнялися.

Після прийняття в лютому 2015 року [Закону України](#) «Про військово-цивільні адміністрації» повноваження місцевого самоврядування на окремих територіях України в Донецькій та Луганській областях здійснювалися тимчасовими державними органами – військово-цивільними адміністраціями. В цілому станом на 24 лютого 2022 року в 19 громадах Донецької і Луганської областей діяли військово-цивільні адміністрації, а у 53 громадах функціонували органи місцевого самоврядування.

25 жовтня 2020 року відбулися чергові місцеві вибори на основі нового адміністративно-територіального устрою. Проте відбулися вони не у всіх громадах, що знаходились на територіях, підконтрольним уряду України. 8 серпня 2020 року Центральна виборча комісія прийняла [постанову](#) № 161 «Про неможливість проведення перших виборів депутатів окремих сільських, селищних, міських рад Донецької і Луганської областей та відповідних сільських, селищних, міських голів 25 жовтня 2020 року». Відповідно, місцеві вибори не були проведені в 2020 році у 8 громадах Луганської області та 10 громадах Донецької області. В тому числі мова йде про громади, в яких функціонувало повноцінне місцеве самоврядування до 2020 року та в яких були проведені вибори Президента України та ВРУ в 2019 році.

Постанова ЦВК формально ґрунтувалася на аналізі безпекових викликів. Проте фактично, були наявні ознаки того, що таке рішення було скоріше політично вмотивованим. 11 травня 2021 року у справі [№855/25/20](#) Шостий апеляційний адміністративний суд ухвалив постанову, якою визнав протиправною та скасував відповідну постанову Центральної виборчої комісії. Проте прийняте рішення не вплинуло на відновлення виборчих прав

громадян, оскільки відповідний виборчий процес вже було завершено. Така ситуація стала можливою через фактичну відсутність обґрунтованої процедури та законодавчих критеріїв непроведення виборів в окремих підконтрольних Україні громадах.

В громадах, в яких не відбулися вибори були утворені військово-цивільні адміністрації (спочатку населених пунктів, а пізніше громад). Додатково 26 травня 2021 року Президент своїм указом утворив Слов'янську міську військово-цивільну адміністрацію Краматорського району Донецької області.

В таблиці 2 наведена інформація щодо органів управління в громадах, які знаходились під контролем України до 24 лютого 2022 року.

Таблиця 2

Органи управління в громадах, які знаходились під контролем України до 24 лютого 2022 року

Орган управління в громадах, які знаходились під контролем України до 24 лютого 2022 року	Донецька область	Луганська область	Разом
ВЦА	11	8	19
ОМС	35	18	53
Разом	46	26	72

24 лютого 2022 року Президент України Володимир Зеленський видав [Указ № 64/2022](#) "Про введення воєнного стану в Україні", яким в Україні було введено воєнний стан із 05 години 30 хвилин 24 лютого 2022 року строком на 30 діб. Режим воєнного стану надалі продовжувався шляхом прийняття низки відповідних Указів «Про продовження строку дії воєнного стану в Україні».

24 лютого 2022 року були утворені військові адміністрації на базі діючих до того облдержадміністрацій або обласних військово-цивільних адміністрацій у 24 областях, а також на базі районних держадміністрацій. 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 території 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.

[Законом України](#) «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» Верховній Раді України було надано можливість значно розширити повноваження начальників військових адміністрацій та надати їм фактично всі повноваження місцевого самоврядування.

Після внесення відповідних змін. ч. 2 ст. 10 [Закону України](#) «Про правовий режим воєнного стану» визначила, що у разі утворення військової адміністрації населеного пункту (населених пунктів) Верховна Рада України за поданням Президента України може прийняти рішення про те, що у період дії воєнного стану та 30 днів після його припинення чи скасування:

- 1) начальник військової адміністрації:
 - крім повноважень, віднесених до його компетенції цим Законом, здійснює повноваження сільської, селищної, міської ради, її виконавчого комітету, сільського, селищного, міського голови;
 - може затвердити тимчасову структуру виконавчих органів сільської, селищної, міської ради (для працівників, посади яких не включені до тимчасових штатних розписів, оголошується простій або здійснюється їх переведення на рівнозначну чи нижчу посаду);

- 2) апарат сільської, селищної, міської ради та її виконавчого комітету, інші виконавчі органи (з урахуванням абзацу третього пункту 1 цієї частини), комунальні підприємства, установи та організації відповідної територіальної громади підпорядковуються начальнику відповідної військової адміністрації”.

Указами Президента від 14.04.2023 № 226/2023, від 01.09.2022 № 620/2022, від 04.07.2022 № 469/2022, від 10.04.2022 № 225/2022, від 30.03.2022 № 188/2022 було прийнято рішення про утворення військових адміністрацій населених пунктів у Донецькій області. За поданням Президента України, постановами Верховної Ради України від 30.05.2023 № 3134- IX, від 30.08.2022 № 2542-IX, від 21.09.2022 № 2616-IX, від 18.07.2022 № 2397-IX, від 03.11.2022 № 2703-IX було прийнято рішення про здійснення начальниками військових адміністрацій населених пунктів Донецької області повноважень, передбачених ч. 2 ст. 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану».

Указами Президента від 24.03.2023 № 181/2023, від 23.09.2022 № 665/2022, від 11.06.2022 № 406/2022, від 31.03.2022 № 192/2022, від 24.02.2022 № 68/2022 було прийнято рішення про утворення військових адміністрацій населених пунктів у Луганській області. За поданням Президента України, постановами Верховної Ради України від 30.05.2023 № 3135-IX, від 03.11.2022 № 2705-IX, від 18.10.2022 № 2670-IX, від 01.07.2022 № 2333-IX було прийнято рішення про здійснення начальниками військових адміністрацій населених пунктів Луганської області повноважень, передбачених ч. 2 ст. 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану».

Внаслідок прийняття відповідних Указів, в Луганській області військові адміністрації були утворені у всіх 26 громадах, які були підконтрольні уряду України до 24 лютого 2022 року. В більшості громад Донецької області (36 громад) також створені військові адміністрації. Проте, в 4 громадах Донецької області збереглися як система управління військово-цивільні адміністрації (Волноваська міська територіальна громада, Мирненська селищна територіальна громада, Ольгинська селищна територіальна громада, Сартанська селищна територіальна громада). А в 6 громадах юридично продовжують існувати органи місцевого самоврядування (Старомлинівська сільська територіальна громада, Хлібодарівська сільська територіальна громада, Кальчицька сільська територіальна громада, Мангушська селищна територіальна громада, Маріупольська міська територіальна громада, Нікольська селищна територіальна громада). В Донецькій області диспропорційний підхід відображає відсутність уніфікованої стратегії щодо запровадження систем управління громадами під час воєнного стану.

В цілому в Донецькій та Луганській областях на момент проведення дослідження ідентифіковані наступні системи управління громадами, які відображені в таблиці 3 та на рисунку 3.

Таблиця 3

Ідентифіковані системи управління громадами в Донецькій та Луганській областях

Орган управління в громадах станом на 05 червня 2024 року	Донецька область	Луганська область	Разом
ВА	36	26	62
Повноваження попередніх представницьких органів не припинені, нові органи управління не створені	20	11	31
ОМС	6	0	6
ВЦА	4	0	4
Разом	66	37	103

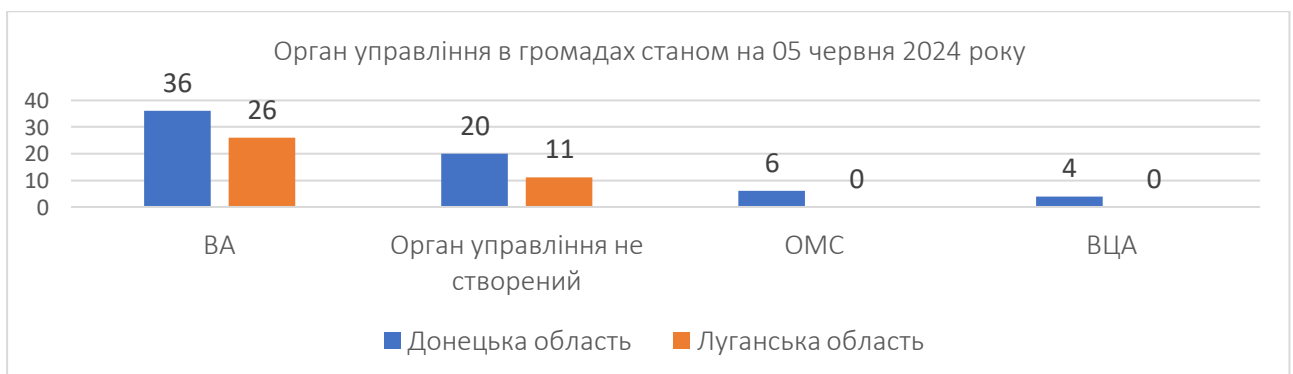


Рис. 3. Органи управління в громадах станом на 05 червня 2024 року

Стосовно пілотних громад, які є об'єктом даного дослідження ідентифікована наступна інформація щодо наявних систем управління. Також в таблиці 4 наведена додаткова інформація стосовно попереднього органу управління, факту затвердження місцевого бюджету та статусу очільника громади в контексті попереднього обрання його на місцевих виборах.

Таблиця 4

Інформація щодо органів управління в пілотних громадах,
факту затвердження бюджету та статусу очільника громади

Громада	Орган управління	Дата утворення органу управління	Орган управління, який діяв до 24/02/2024	Факт затвердження місцевого бюджету на 2023 рік	Очільник громади
Бахмутська міська громада	ВА	4 липня 2022 року утворена Бахмутська МВА	ОМС, обрані місцевих на виборах 25 жовтня 2020 р.	Місцевий бюджет затверджений ВА НП	Особа, яка була обрана на демократичних виборах
Волноваська міська громада	ВЦА	19 лютого 2021 року утворена Волноваська МВЦА	17 січня 2019 року утворена ВЦА міста Волноваха	Місцевий бюджет затверджений ВЦА НП	Особа, яка не була обрана на демократичних виборах
Маріупольська міська громада	ОМС	ОМС, обрані місцевих на виборах 25 жовтня 2020 року	ОМС, обрані місцевих на виборах 25 жовтня 2020 р.	Місцевий бюджет затверджений ОМС	Особа, яка була обрана на демократичних виборах
Світлодарська міська громада	ВА	30 березня 2022 року утворена Світлодарська МВА	19 лютого 2021 року утворена Світлодарська МВЦА	Місцевий бюджет затверджений ВА НП	Особа, яка не була обрана на демократичних виборах
Соледарська міська громада	ВА	4 липня 2022 року утворена Соледарська МВА	ОМС, обрані місцевих на виборах 25 жовтня 2020 р.	Місцевий бюджет затверджений ВА НП	Особа, яка не була обрана на демократичних виборах
Кремінська міська громада	ВА	31 березня 2022 року утворена Кремінська МВА	ОМС, обрані місцевих на виборах 25 жовтня 2020 р.	Місцевий бюджет затверджений ВА НП	Особа, яка не була обрана на демократичних виборах
Лисичанська міська громада	ВА	11 червня 2022 року утворена Лисичанська МВА	19 лютого 2021 року утворена Лисичанська МВЦА	Місцевий бюджет затверджений ВА НП	Особа, яка не була обрана на демократичних виборах
Міловська селищна громада	ВА	23 вересня 2022 року утворена Міловська СВА	ОМС, обрані місцевих на виборах 25 жовтня 2020 р.	Місцевий бюджет затверджений ВА НП	Особа, яка не була обрана на демократичних виборах
Северодонецька міська громада	ВА	24 березня 2023 року утворена Северодонецька МВА	19 лютого 2021 року утворена Северодонецька МВЦА	Місцевий бюджет затверджений ВЦА НП	Особа, яка не була обрана на демократичних виборах
Шульгінська сільська громада	ВА	23 вересня 2022 року утворена Міловська СВА	ОМС, обрані місцевих на виборах 25 жовтня 2020 р.	Місцевий бюджет затверджений ВА НП	Особа, яка була обрана на демократичних виборах

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.

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 2023 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.

Статтею 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 місцезнаходженням 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 2Про 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 укладання.

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'єктах 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.

Результати дослідження

Загальна інформація

В межах проведеного дослідження були проаналізовані бюджетні показники 10 пілотних громад Луганської та Донецької областей, які перебувають в стані тимчасової окупації. В цілому, до повномасштабного вторгнення та тимчасової окупації в цих громадах мешкало 877352 осіб, а площа, яку вони займали становила 5181 км². Чисельність населення та площа конкретних пілотних громад наведена в таблиці 5¹.

Таблиця 5

Інформація про чисельність населення та площі територій пілотних громад

	Чисельність населення, осіб	Площа території громади, км ²
Бахмутська МВА	80 377	440
Волноваська МВЦА	36 134	538
Маріупольська міська рада	441 489	375
Світлодарська МВА	29 167	298
Соледарська МВА	19 753	567
Кремінська МВА	21 968	533
Лисичанська МВА	113 782	408
Міловська СВА	14 755	971
Северодонецька МВА	115 641	713
Шульгінська СВА	4 286	338

Стосовно густоти населення пілотних громад потрібно відзначити, що вона знаходиться в діапазоні від 1176 осіб на км² (Маріупольська міська громада) до 13 осіб на км² (Шульгінська сільська громада). Значення густоти населення кожної з пілотних громад наведене на діаграмі 4.

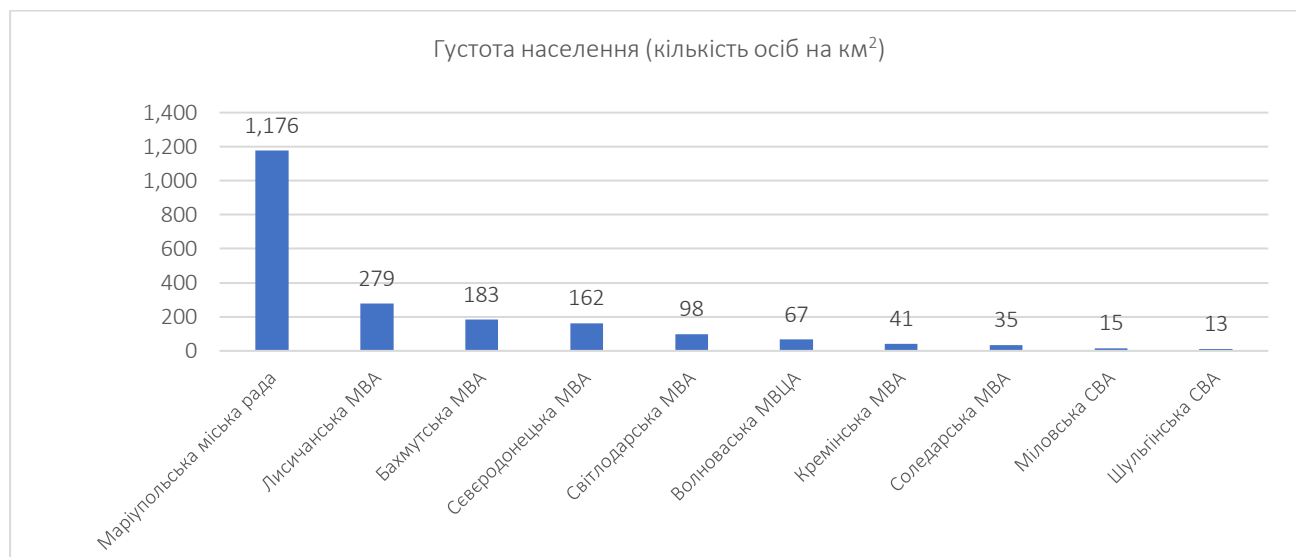


Рис. 4. Густота населення пілотних громад

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

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

В межах проведеного аналізу були ідентифіковані офіційні ресурси (сайти) ОМС/ВЦА/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

Область	Орган управління громадою	Офіційний сайт ОМС/ВЦА/ВА	ПІБ керівника/керівниці громади
Донецька область	Бахмутська МВА	https://artemrada.gov.ua/	Рева Олексій Олександрович
Донецька область	Волноваська МВЦА	http://volnovakha.dn.gov.ua/	Лубінець Іван Валерійович
Донецька область	Маріупольська міська рада	https://mariupolrada.gov.ua/	Бойченко Вадим Сергійович
Донецька область	Світлодарська міська військова адміністрація	https://svitlo-vca.gov.ua/	Гордієнко Олександр Володимирович
Донецька область	Соледарська міська військова адміністрація	https://sole-rada.gov.ua/	Гошко Сергій Васильович
Луганська область	Кремінська міська військова адміністрація	https://www.kremrada.gov.ua/	Дунець Олександр Євгенієвич
Луганська область	Лисичанська міська військова адміністрація	http://lis.gov.ua/	Шибіко Валерій Сергійович
Луганська область	Міловська селищна військова адміністрація	https://milovska-gromada.gov.ua	Болткова Ірина Іванівна
Луганська область	Северодонецька міська військова адміністрація	https://sed-rada.gov.ua	Стрюк Олександр Сергійович
Луганська область	Шульгінська сільська військова адміністрація	shulgynka-rada.gov.ua	Петренко Наталія Миколаївна

В межах дослідження була перевірена наявність на офіційних сайтах рішень/розпоряджень, якими затверджені відповідні бюджети громади на 2022, 2023 та 2024 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».

В результаті дослідження було ідентифіковано, що НПА, якими в грудні 2021 року затверджувались бюджети пілотних громад на 2022 рік, оприлюднені на офіційних сайтах, в 9 випадках з 10. Відсутній лише документ, яким був затверджений бюджет в Соледарській громаді. При цьому, у 8 громадах місцеві бюджети були затверджені вчасно, тобто до 25 грудня 2021 року. В Кремінській громаді бюджет був затверджений 27 грудня 2021 року.

Стосовно затвердження бюджетів на 2023 рік, то на офіційних сайтах пілотних громад присутні документи, якими затверджені бюджети в 7 випадках з 10. При цьому, всі бюджети затверджені вчасно. На сайтах Волноваської та Шульгінської громад документи, якими затверджені бюджети на 2023 рік відсутні. Що стосується Маріупольської міської ради, то треба зазначити, що на сайті викладено рішення виконавчого комітету Маріупольської міської ради «Про схвалення бюджету Маріупольської міської територіальної громади на 2024 рік». Проте, з початку повномасштабного вторгнення рф в Україну, сесії Маріупольської міської ради жодного разу не відбувалися і,

відповідно, 2023 р. став першим роком, коли Маріупольська громада жила без бюджету і могла витратити тільки 1/12 від витрат минулого року на місяць.

Стосовно затвердження бюджетів на 2024 рік, то на офіційних сайтах пілотних громад наявні документи, якими затверджені бюджети в 8 випадках з 10. Як і в попередньому періоді, відсутній документ, яким затверджений бюджет Волноваської громади. У випадку Маріупольської громади, то знову наявне рішення виконавчого комітету Маріупольської міської ради «Про схвалення бюджету Маріупольської міської територіальної громади на 2024 рік», проте, через те, що сесії не проводяться, бюджет громади знову не затверджений міською радою.

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

Орган управління громадою	2022		2023		2024	
	Факт наявності	Дата оприлюднення	Факт наявності	Дата оприлюднення	Факт наявності	Дата оприлюднення
Бахмутська МВА	так	22.12.2021	так	23.12.2022	так	22.12.2023
Волноваська МВЦА	так	24.12.2021	ні		ні	
Маріупольська міська рада	так	22.12.2021	ні		ні	
Світлодарська МВА	так	24.12.2021	так	23.12.2022	так	22.12.2023
Соледарська МВА	ні		так	23.12.2022	так	22.12.2023
Кремінська МВА	так	27.01.2022	так	21.12.2022	так	21.12.2023
Лисичанська МВА	так	21.12.2021	так	19.12.2022	так	18.12.2023
Міловська СВА	так	24.12.2021	так	22.12.2022	так	12.12.2023
Северодонецька МВА	так	24.12.2021	так	20.12.2022	так	15.12.2023
Шульгінська СВА	так	23.12.2021	ні		так	20.12.2023

Також, в межах дослідження була проаналізована наявність/відсутність на офіційних сайтах пілотних громад звітів про виконання бюджетів за 2021, 2022 та 2023 роки.

Стосовно звітів про виконання бюджетів за 2021 рік, то відповідна інформація наявна в 5 випадках з 10 (Бахмутська, Волноваська, Маріупольська, Лисичанська та Северодонецька громади). При цьому, у випадку Волноваської громади не зазначена дата документу, а всі інші відзвітували вчасно. У відповідності до п. 4. статті 80. Бюджетного кодексу України, який говорить, що «*Квартальний та річний звіти про виконання місцевого бюджету подаються до Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної місцевої ради Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевою державною адміністрацією, виконавчим органом відповідної місцевої ради у двомісячний строк після завершення відповідного бюджетного періоду. Перевірка річного звіту здійснюється Рахунковою палатою Верховної Ради Автономної Республіки Крим (щодо використання органами виконавчої влади коштів бюджету Автономної Республіки Крим), комісією з питань бюджету Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної місцевої ради, після чого Верховна Рада Автономної Республіки Крим, відповідні місцеві ради затверджують річний звіт про виконання бюджету або приймають інше рішення з цього приводу*».

Стосовно звітів про виконання бюджетів пілотних громад за 2022 рік, то у 8 випадках з 10 вони оприлюднені на сайті вчасно. При цьому, у випадку Волноваської громади, знову не зазначена дата документу, а виконавчий комітет Маріупольської міської ради прийняв рішення «Про виконання бюджету Маріупольської міської територіальної громади за 2022 рік» лише 08.11.2023 р. Але Закон України «Про внесення змін до розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України та інших законодавчих актів України» зазначив, що норми цього Кодексу зокрема не застосовуються щодо статті 80 у частині дотримання термінів подання звітності про виконання місцевих бюджетів.

Звіти про виконання бюджету за 2023 рік оприлюднені в 7 випадках з 10. Відсутні вони в Світлодарській, Соледарській та Кремінській громадах.

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

Орган управління громадою	2022		2023		2024	
	Факт наявності	Дата оприлюднення	Факт наявності	Дата оприлюднення	Факт наявності	Дата оприлюднення
Бахмутська МВА	так	26.01.2022	так	07.02.2023	так	05.02.2024
Волноваська МВЦА	так	не зазначено	так	не зазначено	так	не зазначено
Маріупольська міська рада	так	23.02.2022	так	08.11.2023	так	20.03.2024
Світлодарська МВА	ні		ні		ні	
Соледарська МВА	ні		так	19.01.2023	ні	
Кремінська МВА	ні		так	30.01.2023	ні	
Лисичанська МВА	так	10.02.2022	ні		так	06.02.2023
Міловська СВА	ні		так	09.02.2022	так	22.01.2024
Северодонецька МВА	так	14.02.2022	так	09.02.2023	так	20.02.2024
Шульгінська СВА	ні		так	08.02.2023	так	не зазначено

Стосовно фактів наявності інформації про публічне обговорення проекту місцевого бюджету, то, лише в Северодонецькій громаді така [інформація наявна](#) щодо презентації проекту бюджету Северодонецької міської територіальної громади на 2022 рік. Інформація про публічне обговорення проектів місцевих бюджетів на 2023 та 2024 роки відсутня на офіційних сайтах органів управління громадами. Також відсутня інформація про публічне представлення виконання місцевого бюджету.

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 трансферти, 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 доходів бюджетів пілотних громад

Стосовно загальної суми виконання дохідної частини пілотних громад, то в 2021 році вона становила 12,22 млрд. грн., в 2022 році – 7,21 млрд. грн., а в 2023 році – 6,01 млрд. грн. Відповідно, падіння виконання дохідної частини бюджетів з 2021 року по 2023 рік впало в цілому майже на 50%.



Рис. 5. Загальна сума доходів пілотних громад, млрд. грн.

На діаграмі 6 наведена інформація щодо обсягів виконання дохідної частини бюджетів в кожній з пілотних громад в 2021, 2022 та 2023 роках.

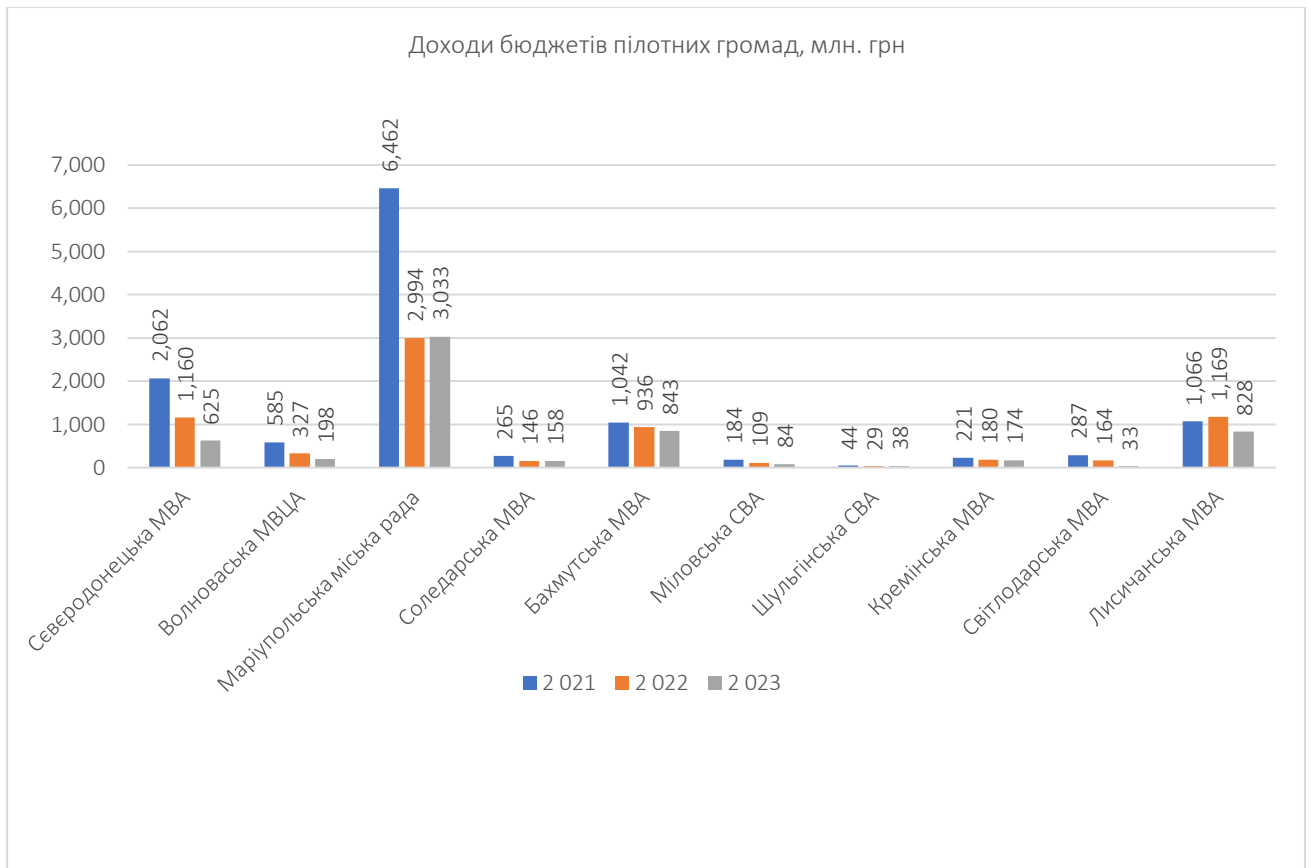


Рис. 6. Доходи бюджетів пілотних громад, млн. грн.

Очевидно, що зменшення обсягів виконаних бюджетів в дохідній частині зафіксовано в кожній з пілотних громад. Таке падіння становить від 14% (Шульгінська громада) до 88% Світлодарська громада).

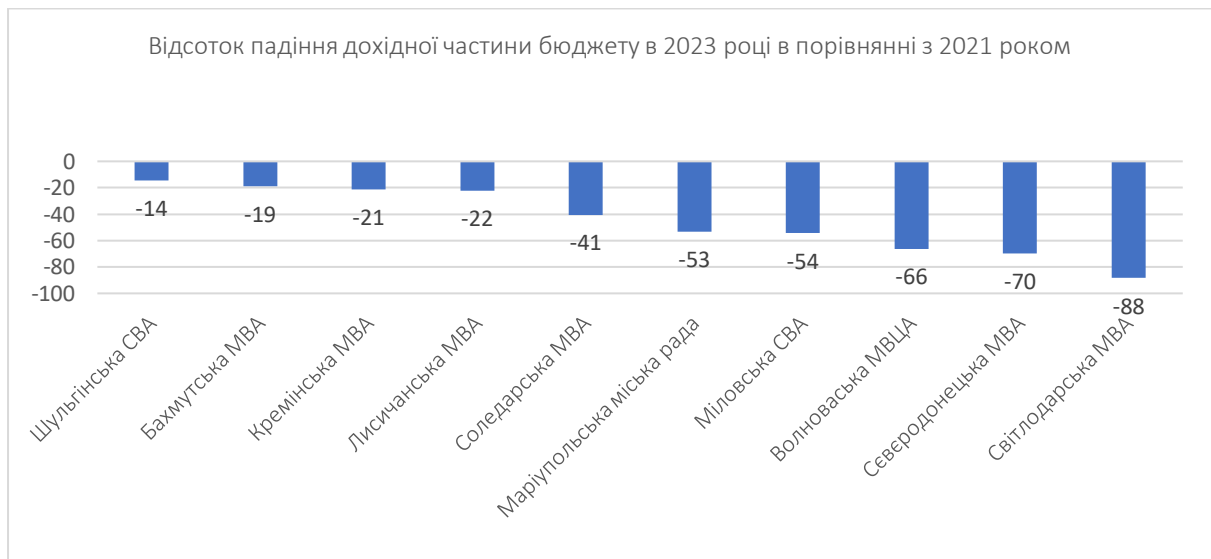


Рис. 7. Відсоток падіння дохідної частини бюджету в 2023 році в порівнянні з 2021 роком.

Цікавим є показник виконання дохідної частини бюджету в перерахунку на одного мешканця. В 2021 такий показник мав діапазон від 17834 грн на особу в Северодонецькій громаді до 9369 грн. на особу в Лисичанській громаді. Проте в 2023 році цей показник також суттєво знизився. Максимальне значення ідентифіковано в Бахмутській громаді – 10491 грн. на особу, а мінімальне в Світлодарській громаді – 1140 грн. на особу.

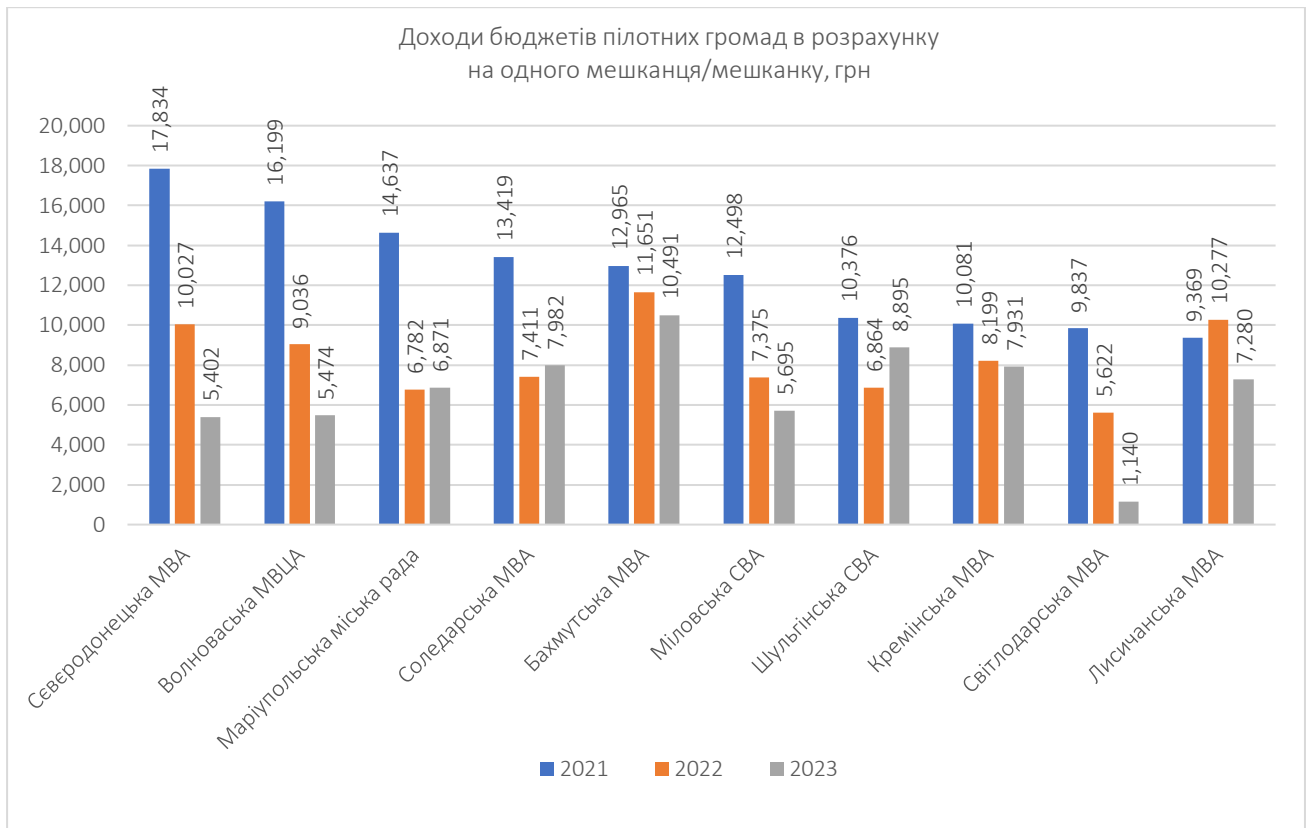


Рис. 8. Доходи бюджетів пілотних громад в розрахунку на одного мешканця/мешканку, грн.

В цілому, стосовно динаміки виконання бюджетів за доходами та видатками в період з 2021 по 2023 роки, варто відмітити, що в 2021 році було зафіксоване в середньому виконання доходної частини бюджету пілотних громад на рівні 106%. В 2022 році було суттєве зниження – в середньому, доходна частина бюджетів пілотних громад була виконана лише на 74%. Проте, в 2023 році це показник знову виріс до 97%.

Відносно виконання видаткової частини бюджетів, то тут ситуація характеризується поступовим зниженням ступеню виконання – від 95% в 2021 році до критично низького показника – 38% - в 2023 році.

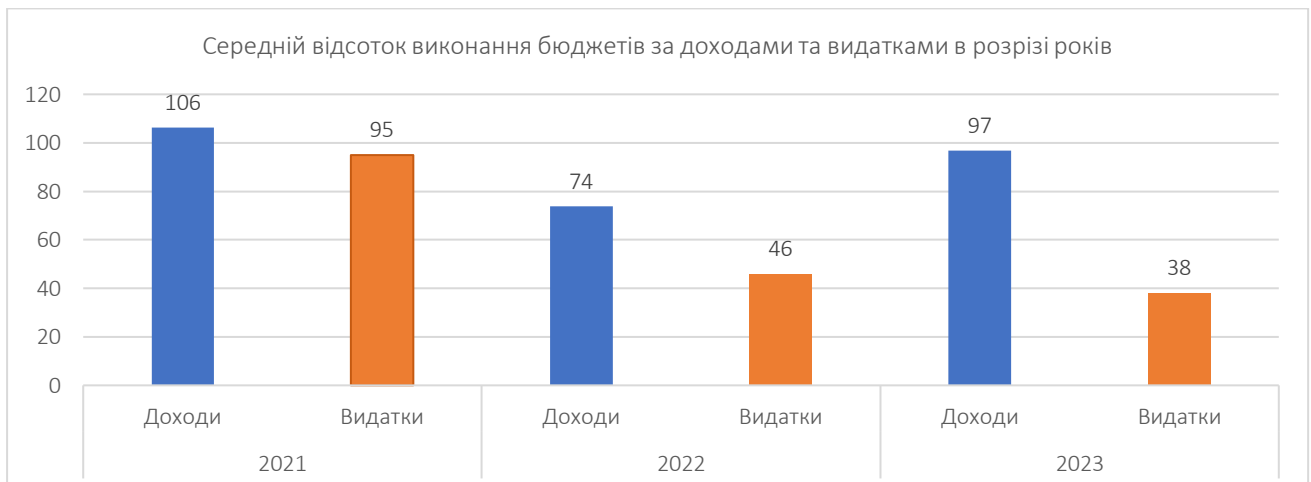


Рис. 9. Середній відсоток виконання бюджетів за доходами та видатками в розрізі років.

Динаміка виконання бюджетів по доходам та видаткам в розрізі окремих громад представлена на діаграмах нижче. В 2023 році найвищий показник виконання доходної частини бюджету зафіксований в Маріупольській громаді (123%), а найнижчий в Северодонецькій громаді (56%). Стосовно видаткової частини бюджету, найвищий показник в 2023 році був в Кременській громаді (56%), а найнижчий - в Світлодарській громаді (17%).



Рис. 10. Відсоток виконання бюджетів в 2021, 2022 та 2023 роках.

Стосовно структури доходів, то проведений аналіз дозволив ідентифікувати наступну ситуацію. В 2021 році переважну долю в структурі доходів пілотних громад становили податкові надходження (57%), а офіційні трансферти дорівнювали 39%. В 2022 році частка податкових надходжень зросла до 74%, а обсяг офіційних трансфертів відповідно зменшився до 24%. Варто зауважити, що в 2022 році до податкових надходжень, що залишалися на рівні місцевих громад, відносився податок на доходи фізичних осіб з грошового забезпечення, грошових винагород та інших виплат, одержаних військовослужбовцями та особами рядового і начальницького складу. З початком повномасштабного вторгнення РФ в Україну зросла заробітна плата військовослужбовців. Відповідно, виріс і розмір «військового ПДФО», який на той момент залишався в бюджетах місцевих громад. Після того, як в листопаді 2023 року цей податок був спрямований на центральний рівень, частка податкових надходжень в структурі бюджетів суттєво знизилась і склала в 2023 році в пілотних громадах лише 36%. Для часткової компенсації збитків від перенаправлення «військового ПДФО» в 2023 році була передбачена 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. Відповідно, в 2023 році до 61% зросла частка офіційних трансфертів в структурі доходів бюджету.

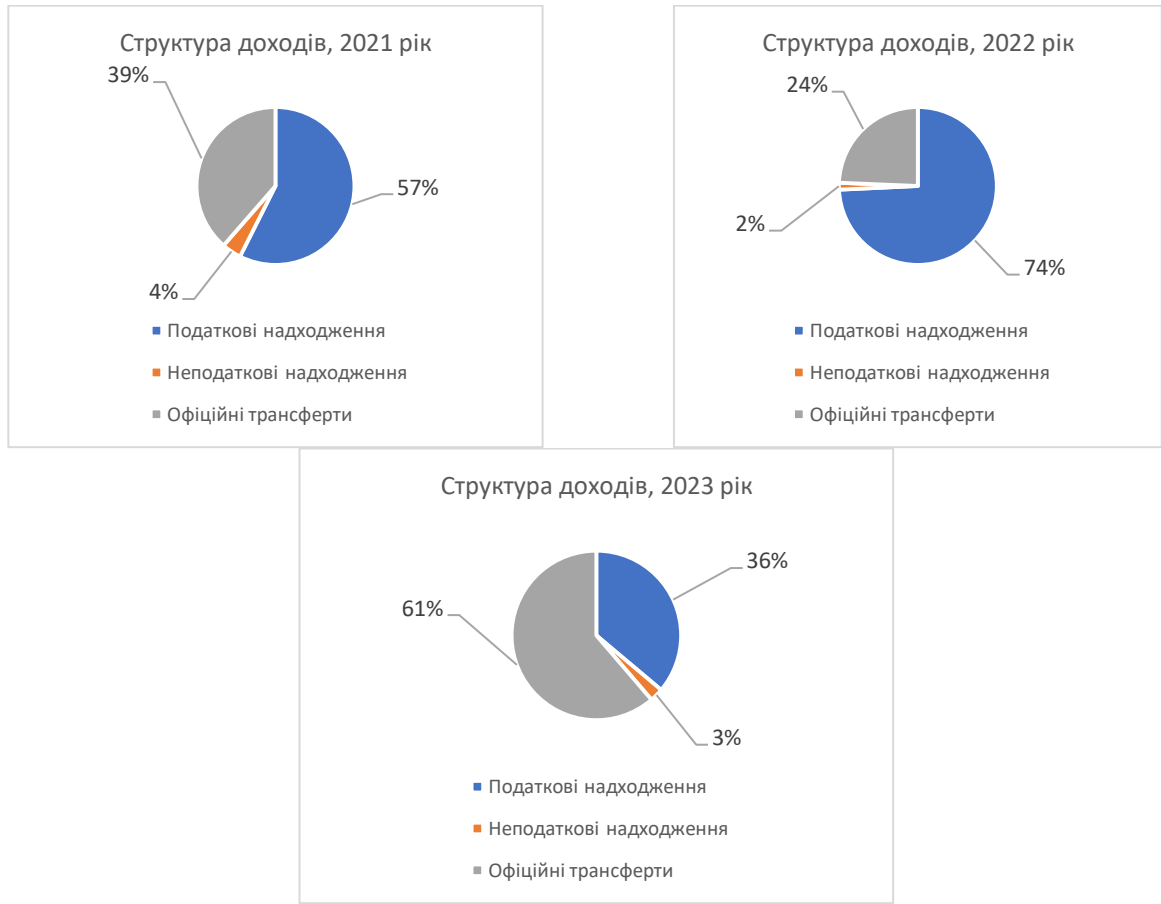


Рис. 11. Структура доходів бюджетів пілотних громад в 2021, 2022 та 2023 роках.

На діаграмі 12 наведена інформація щодо обсягу додаткової дотації 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, в розрізі окремих громад. Мінімальну дотацію отримала Кремінська громада – 3,55 млн. грн., а максимальну - Маріупольська громада – 1998,67 млн. грн.

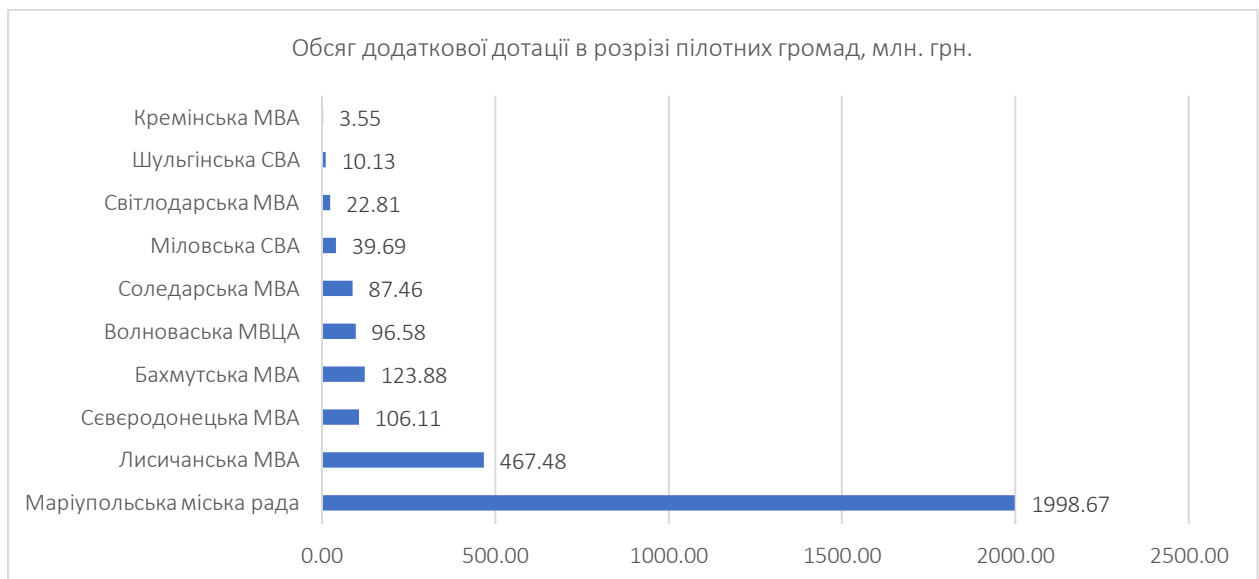


Рис. 12. Обсяг додаткової дотації в розрізі пілотних громад, млн. грн.

Якщо перерахувати обсяг додаткової дотації на кількість мешканців, то найвищий показник також притаманний Маріупольській громаді – 4527 грн на особу, а найнижчий - Кремінській громаді – 164 грн на особу.



Рис. 13. Додаткова дотація на 1 особу, 2023 рік.

Стосовно податкових надходжень, варто зазначити, що в результаті дослідження, був зафіксований суттєвий спад цього виду доходів в пілотних громадах. В цілому, в 2021 загальний обсяг податкових надходжень всіх пілотних громад становив 7,1 млрд. грн. А в 2023 році цей показник знизився до 2,17 млрд. грн. Тобто, загальний рівень падіння склав майже 70%.

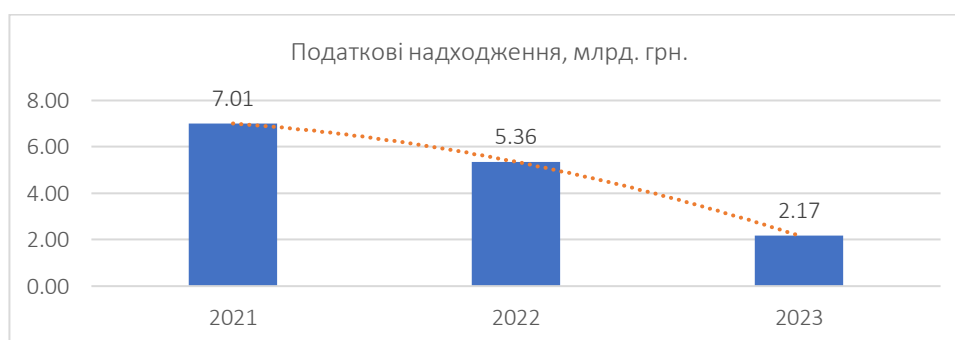


Рис. 14. Податкові надходження, млрд. грн..

Найбільший рівень падіння обсягу податкових надходжень в 2023 році, в порівнянні з 2021 роком, зафіксований в Світлодарській громаді (97%), а найменший - в Бахмутській громаді (2%).



Рис. 15. Відсоток падіння податкових надходжень в доходній частині бюджету в 2023 році в порівнянні з 2021 роком.

Одним з ключових елементів у складі податкових надходжень є податок на доходи фізичних осіб, який традиційно становив потужну частку доходної частини місцевих бюджетів. В таблиці 9 наведені дані щодо обсягу податку на доходи фізичних осіб у складі доходної частини місцевих бюджетів пілотних громад в 2021, 2022 та в 2023 роках.

Таблиця 9

Інформація щодо обсягу податку на доходи фізичних осіб у складі доходної частини місцевих бюджетів пілотних громад в 2021, 2022 та в 2023 роках

Громада	2021	2022	2023
Бахмутська МВА	243332629	180731060	88908131
Волноваська МВЦА	145365081	53713233	21904452
Маріупольська міська рада	2727927086	1257012438	220446248
Світлодарська МВА	91623338	38364306	3337619
Соледарська МВА	101329430	64504856	21314914
Кремінська МВА	64346743	37436780	18670314
Лисичанська МВА	272056177	132732865	48970186
Міловська СВА	24502261	6997376	1669283
Сєверодонецька МВА	584261424	359275872	174242447
Шульгінська СВА	6170472	2610400	1294014

Очікувано, що, внаслідок повномасштабного вторгнення та тимчасової окупації пілотних громад, загальний обсяг ПДФО в таких громадах критично знизився з 4261 млн. грн в 2021 році до 601 млн. грн. в 2023 році. Загальний рівень падіння склав майже 86%.

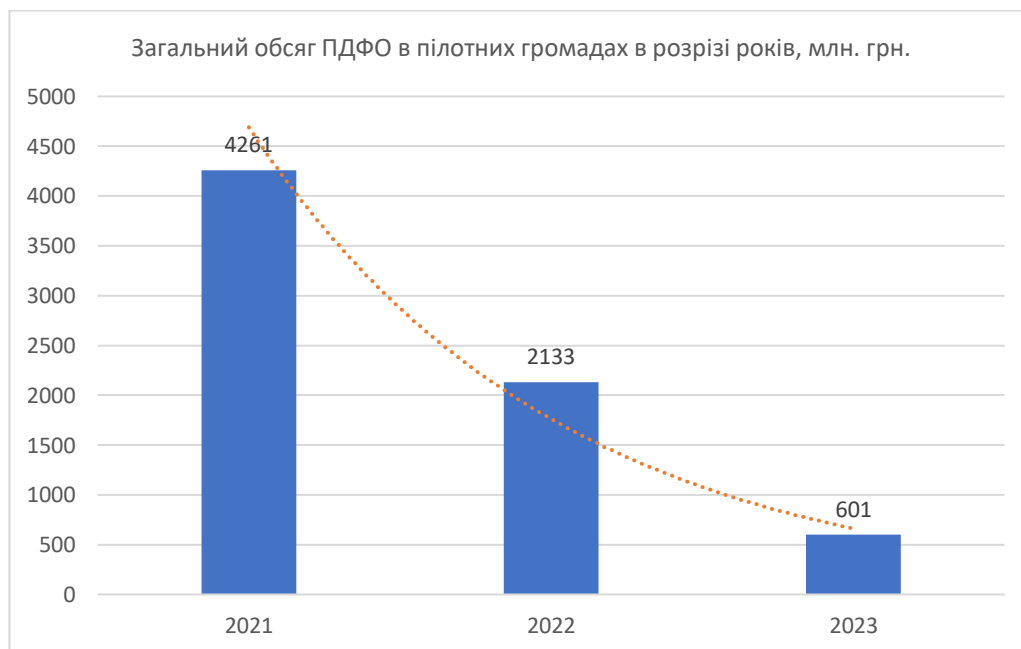


Рис. 16. Загальний обсяг ПДФО в пілотних громадах в розрізі років, млн. грн.

Найбільший рівень зменшення обсягу ПДФО в доходній частині бюджету зафіксовано в Міловській громаді (96%), а найменший - в Бахмутській громаді (63%).

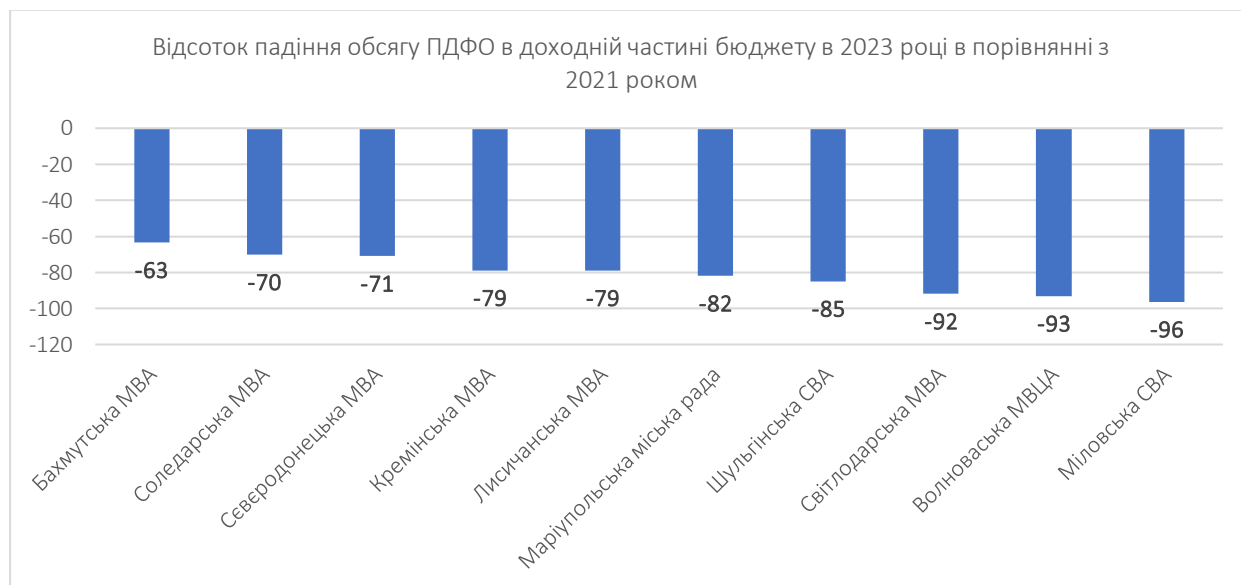


Рис. 17. Відсоток падіння обсягу ПДФО в доходній частині бюджету в 2023 році в порівнянні з 2021 роком.

Відповідно до законодавства України, доходи військовослужбовців підлягають оподаткуванню податком на доходи фізичних осіб (ПДФО), і відповідні суми податку утримуються з їхніх заробітних плат. До листопада 2023 року надходження від такого податку розподілялося у пропорції: 79% (місцеві бюджети), 21% (держбюджет). Верховна Рада України 8 листопада 2023 року ухвалила законопроект № 10037 щодо податку на доходи фізичних осіб (ПДФО) з зарплат військових. В 2023 році 50% військового ПДФО залишалось в місцевих бюджетах, а з 2024 року кошти повністю розподіляються на рівні держави. Таке рішення було обґрунтоване з боку Кабінету Міністрів України необхідністю вирівнювання бюджетних диспропорцій на рівні громад та прагненням не розпорозувати бюджетні кошти на неперіоритетні під час війни речі.

В таблиці 10 наведена інформація щодо обсягів податку на доходи фізичних осіб з грошового забезпечення, грошових винагород та інших виплат, одержаних військовослужбовцями та особами рядового і начальницького складу в доходній частині бюджетів пілотних громад в 2021, 2022 та 2023 роках.

Таблиця 10

Інформація щодо обсягів «військового» ПДФО в доходній частині бюджетів пілотних громад в 2021, 2022 та 2023 роках

Орган управління громадою	2021	2022	2023
Бахмутська МВА	166180507	475459788	476059034
Волноваська МВЦА	7689136	51011045	7649516
Маріупольська міська рада	284280703	667068750	535052118
Лисичанська МВА	464503	78867122	189608
Міловська СВА	3144348	6538255	1297824
Шувальківська СВА	2919617	34154171	47924821
Соледарська МВА	75117324	689498848	148272340
Северодонецька МВА	6639507	2326789	510449
Світлодарська МВА	156915572	486365624	162309200
Кремінська МВА	4415782	2217202	0

До моменту прийняття рішення про переспрямування "військового ПДФО" на рівень центральних органів влади, цей вид податку становив суттєву частку в місцевих бюджетах. Особливо показовим був 2022 рік, коли в умовах воєнного стану, суттєво зросли виплати військовослужбовцям і відповідно виріс і податок на їхні доходи. В 2022 році "військовий ПДФО" виріс в цілому в пілотних громадах більш ніж на в 3,5 рази. Проте вже в 2023 році він знизився майже вдвічі. А з січня 2024 року такий вид доходів взагалі відсутній в місцевих бюджетах. І така ситуація буде зберігатися до кінця дії в країні військового стану.

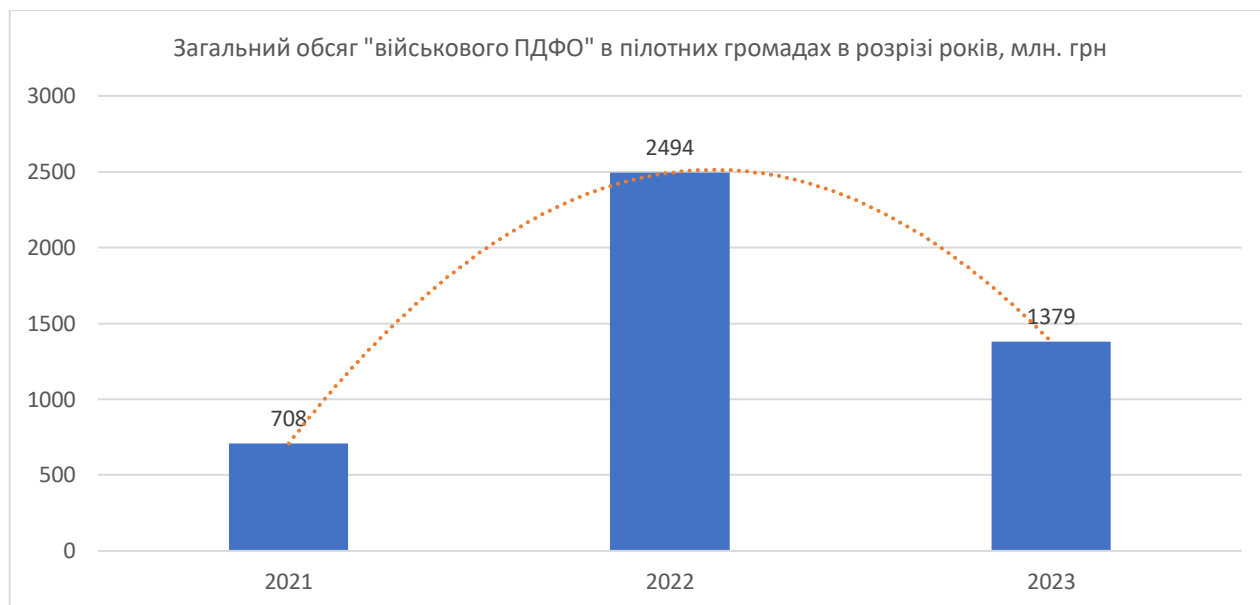


Рис. 18. Загальний обсяг "військового ПДФО" в пілотних громадах в розрізі років, млн. грн.

Ще одним важливим джерелом наповнення місцевих бюджетів є єдиний податок. Він належить до місцевих податків та зборів і складається з єдиного податку з юридичних осіб, єдиного податку з фізичних осіб та єдиного податку з сільськогосподарських товаровиробників. Тобто, цей показник опосередковано демонструє рівень розвитку в громаді малого та середнього бізнесу. В таблиці 11 наведена інформація щодо обсягів єдиного податку в доходній частині бюджетів пілотних громад в 2021, 2022 та 2023 роках.

Таблиця 11

Інформація щодо обсягів єдиного податку в доходній частині бюджетів пілотних громад в 2021, 2022 та 2023 роках.

Орган управління громадою	2021	2022	2023
Бахмутська МВА	57429062	31538576	18717210
Волноваська МВЦА	27036530	11174589	3847717
Маріупольська міська рада	259112880	134589501	51068313
Світлодарська МВА	7915648	3942070	1165747
Соледарська МВА	9297293	4527372	1103144
Кремінська МВА	13914280	6043357	3698391
Лисичанська МВА	39931296	20355292	9766174
Міловська СВА	11512958	3473861	619826
Северодонецька МВА	101831732	51559494	28390497
Шульгінська СВА	4585808	1240015	297350

В зв'язку з тимчасовою окупацією територій пілотних громад, частина суб'єктів малого та середнього бізнесу припинила свою діяльність. Ті, хто, перемістившись в більш безпечні регіони, змогли поновити свою

підприємницьку діяльність, в більшості випадків вимушені були переєструватися в приймаючих громадах. Оскільки, відповідно до ст. 13 Закону «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» № 1207, «здійснення господарської діяльності юридичними особами, фізичними особами - підприємцями та фізичними особами, які провадять незалежну професійну діяльність, місцезнаходженням (місцем проживання) яких є тимчасово окупована територія, дозволяється виключно після зміни їхньої податкової адреси на іншу територію України. І правочин, стороною якого є суб'єкт господарювання, місцезнаходженням (місцем проживання) якого є тимчасово окупована територія, є нікчемним. Відповідно, в доходній частині пілотних громад в цілому спостерігається стрімке падіння обсягів єдиного податку. В 2023 році в порівнянні з 2021 роком таке падіння склало 78%.

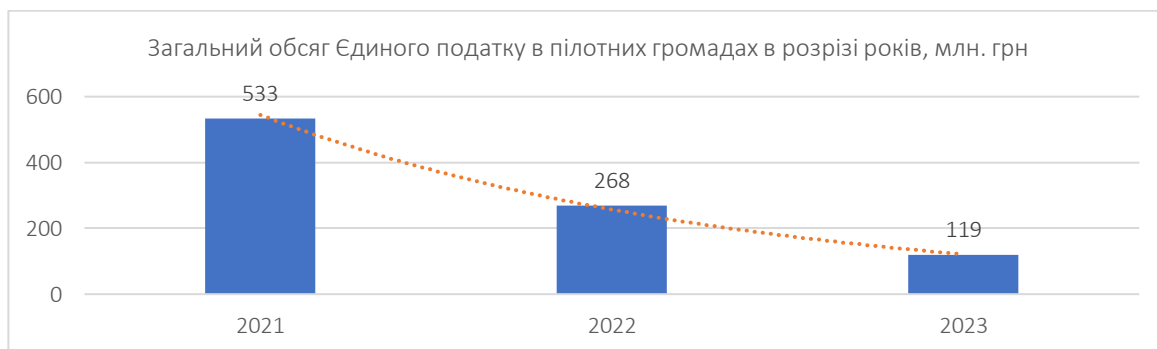


Рис. 19. Загальний обсяг Єдиного податку в пілотних громадах в розрізі років, млн. грн

В розрізі окремих громад рівень падіння обсягу Єдиного податку в доходній частині бюджету в 2023 році, в порівнянні з 2021 роком, становить від 67% в Бахмутській громаді до 95% - в Мілівській громаді.



Рис. 20. Відсоток падіння обсягу Єдиного податку в доходній частині бюджету в 2023 році в порівнянні з 2021 роком

В межах дослідження також була відстежена динаміка змін обсягів податків на майно в пілотних громадах. В таблиці 12 наведена інформація щодо обсягів таких податків в доходній частині бюджетів пілотних громад в 2021, 2022 та 2023 роках.

Таблиця 12

Інформація щодо обсягів таких податків в доходній частині бюджетів пілотних громад в 2021, 2022 та 2023 роках.

Орган управління громадою	2021	2022	2023
Бахмутська МВА	93554998	53631384	12226464

Орган управління громадою	2021	2022	2023
Волноваська МВЦА	42122814	38198724	13799206
Маріупольська міська рада	342496528	103510050	14739217
Світлодарська МВА	15031451	5420721	283321
Соледарська МВА	29654590	13378708	4304678
Кремінська МВА	11454902	2470904	486580
Лисичанська МВА	49803925	15601945	3937514
Міловська СВА	9861712	952539	55999
Северодонецька МВА	144731710	20585323	1732486
Шульгінська СВА	2945702	1626847	462879

Цілком очікувано, що, в зв'язку з тимчасовою окупацією територій пілотних громад, загальний обсяг податків на майно критично знизився – з 742 млн. грн. в 2021 році до 52 млн. грн. в 2023 році. Відповідно, рівень падіння складає 93%.

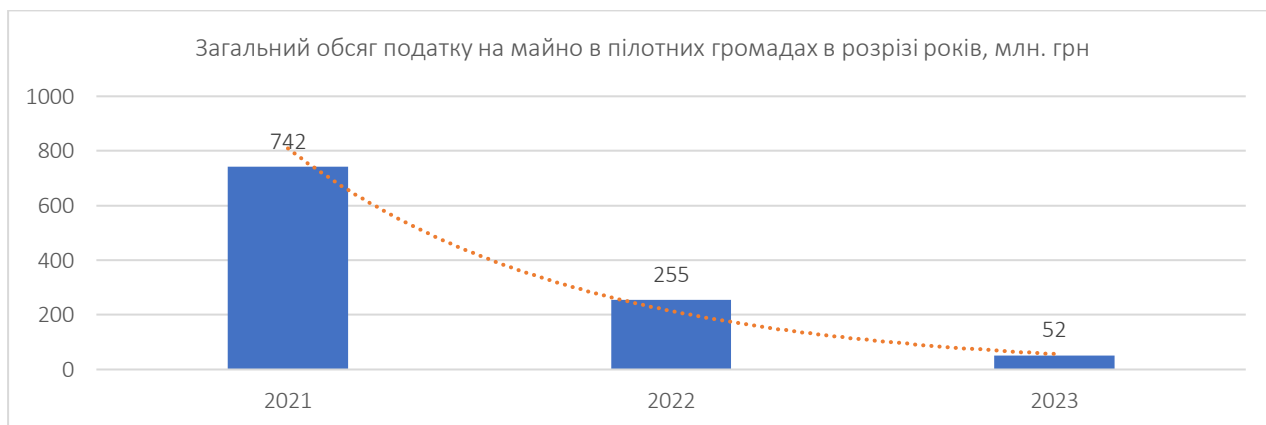


Рис. 21. Загальний обсяг податку на майно в пілотних громадах в розрізі років, млн. грн.

На рівні окремих громад рівень падіння обсягу податку на майно в доходній частині бюджету в 2023 році, в порівнянні з 2021 роком, знаходиться в діапазоні в від 67% (Волноваська громада) до 99% (Міловська та Северодонецька громади).



Рис. 22. Відсоток падіння обсягу податку на майно в доходній частині бюджету в 2023 році в порівнянні з 2021 роком

Аналіз видатків бюджетів пілотних громад

Стосовно видатків пілотних громад, то, в процесі дослідження, було ідентифіковане суттєве зниження загальної суми видатків пілотних громад – від 12,05 млрд. грн. в 2021 році до 2,67 млрд. грн в 2023 році. Тобто, рівень падіння складає майже 78%.

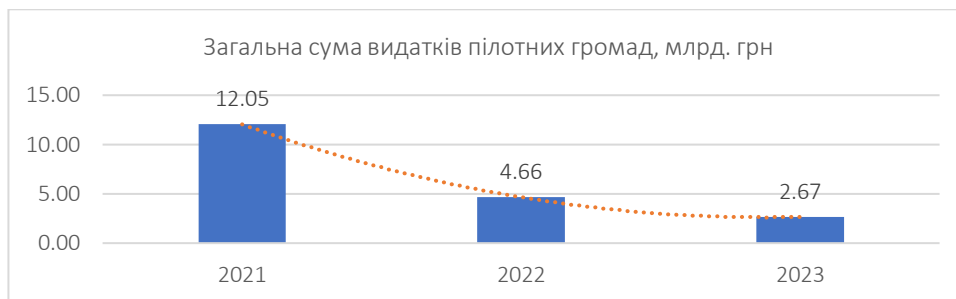


Рис. 23. Загальна сума видатків пілотних громад, млрд. грн.

На діаграмі наведені дані щодо динаміки зниження виконаної видаткової частини бюджету по кожній пілотній громаді за період з 2021 року по 2023 рік.



Рис. 24. Видатки бюджетів пілотних громад, млн. грн.

Якщо розглянути зниження видаткової частини бюджетів в розрахунку на одного мешканця, то можна помітити, що в 2021 році максимальні видатки були зафіксовані в Северодонецькій громаді – 17939 грн. на одну особу. Мінімальні видатки в 2021 році були ідентифіковані в Світлодарській громаді – 9399 грн. на особу. Що стосується цього показника в 2023 році, то максимальне значення має Бахмутська громада (7485 грн. на особу), а мінімальне - Світлодарська громада (170 грн. на особу).

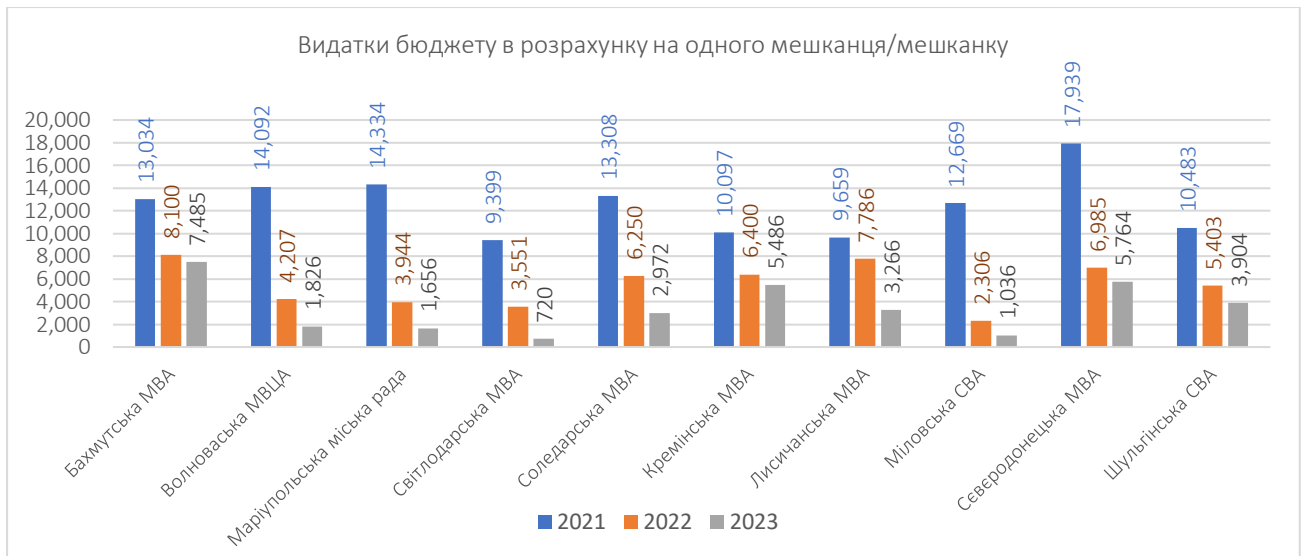


Рис. 25. Видатки бюджету в розрахунку на одного мешканця/мешканку, грн.

На діаграмі представлено падіння видаткової частини бюджету в 2023 році в порівнянні з 2021 роком в кожній з пілотних громад. Максимальне падіння зафіксоване в Міловській громаді (92%).



Рис. 26. Відсоток падіння видаткової частини бюджету в 2023 році в порівнянні з 2021 роком.

Аналіз видатків бюджетів пілотних громад (функціональна класифікація)

В межах дослідження, зокрема, були проаналізовані структури видатків бюджетів пілотних громад за функціональною класифікацією. На діаграмах нижче зображені загальні структури бюджетів пілотних громад за видатками по функціональній класифікації в 2021, 2022 та 2023 роках.

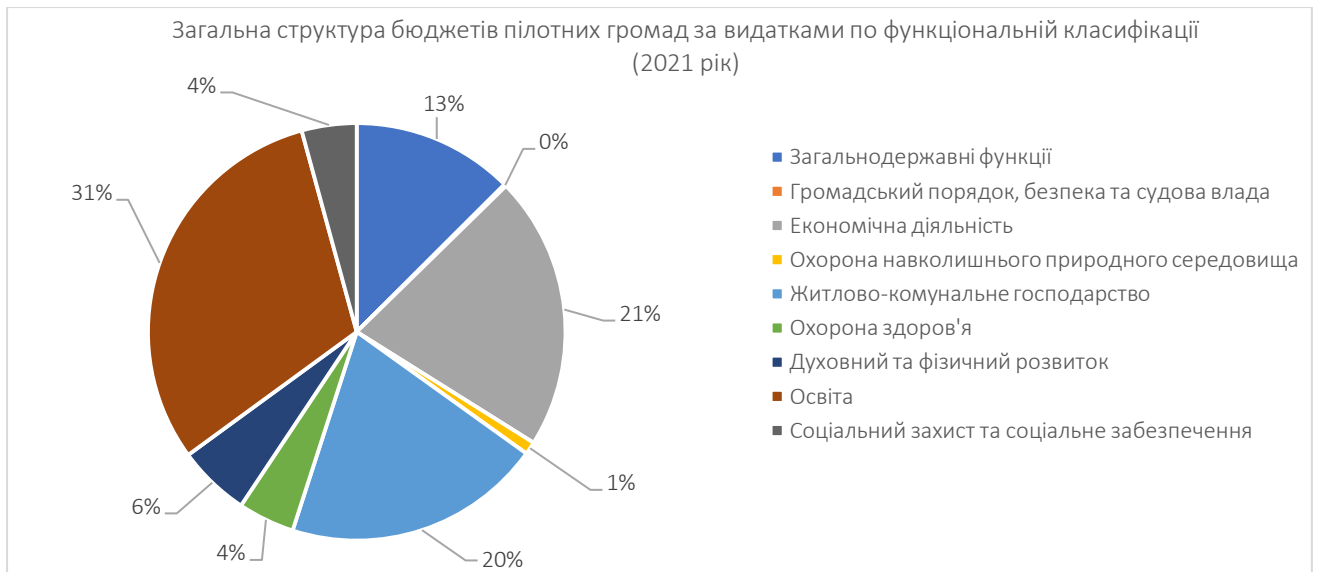


Рис. 27. Загальна структура бюджетів пілотних громад за видатками по функціональній класифікації (2021 рік).

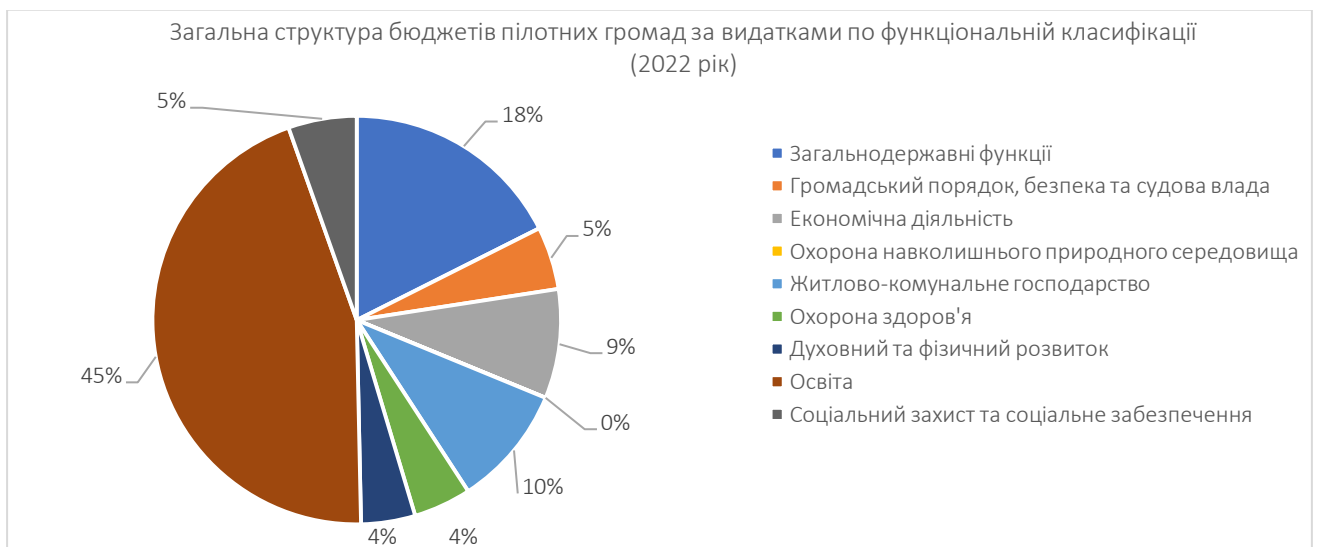


Рис. 28. Загальна структура бюджетів пілотних громад за видатками по функціональній класифікації (2022 рік).

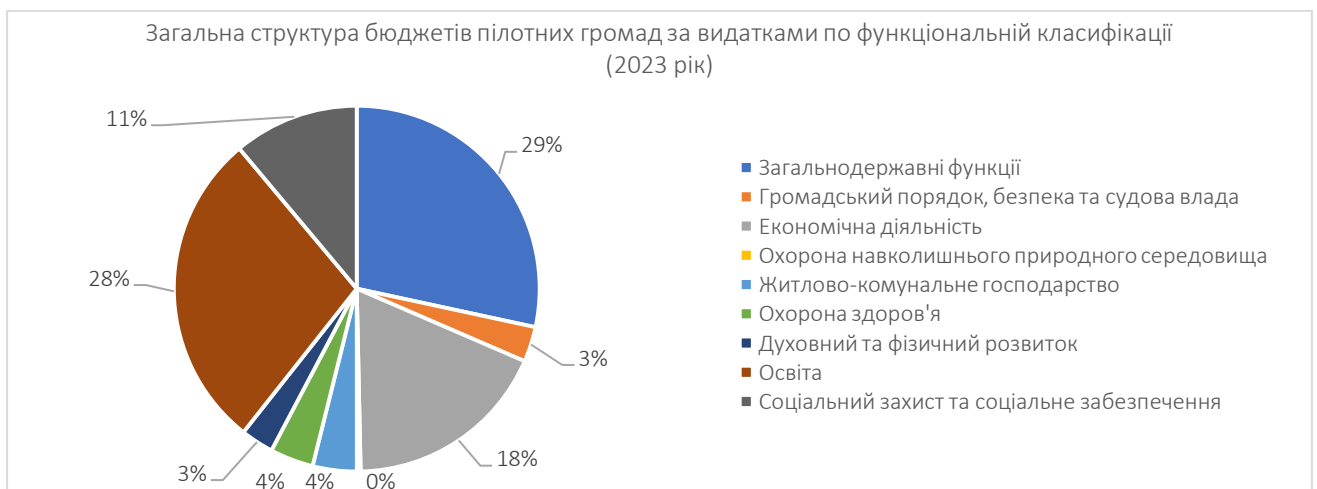


Рис. 29. Загальна структура бюджетів пілотних громад за видатками по функціональній класифікації (2023 рік).

Показовим є те, що в структурі видатків по функціональній класифікації в 2021 році на таку функцію, як «Громадський порядок, безпека та судова влада», було витрачено у всіх 10 пілотних громадах лише близько 19 млн. грн. В перерахунку на одного мешканця/мешканку громади цей показник є від 83 грн. на особу (Міловська громада) до 5 грн. на особу (Шульгінська громада). А в Світлодарській, Соледарській та Бахмутській громадах кошти місцевих бюджетів на цю функцію взагалі не витрачалися, незважаючи на триваючу з 2014 року збройну агресію РФ проти України і, по суті, прифронтовий статус цих громад.



Рис. 30. Громадський порядок, безпека та судова влада.

Стосовно інших видатків по функціональній класифікації очевидно, що найбільш затратною є функція «Освіта». В 2021 році вона в цілому у всіх пілотних громадах становила 31%, в 2022 році – 45%, а в 2023 році – 28% в загальній структурі витрат.

Протягом 2021 – 2023 років, в зв'язку з тимчасовою окупацією територій пілотних громад, спостерігалось скорочення видатків на освіту по функціональній класифікації. Зокрема, в 2021 році обсяг таких видатків становив 3709 млн. грн., а в 2023 році він скоротився до 748 млн. грн. Загальне падіння становить майже 80%.

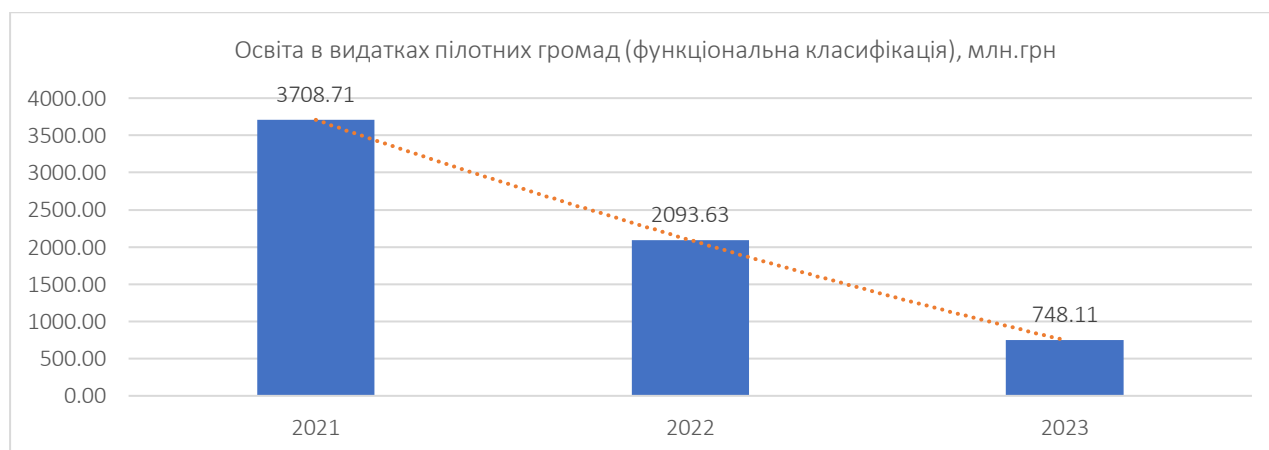


Рис. 31. Освіта в видатках пілотних громад (функціональна класифікація), млн.грн.

На діаграмі нижче представлена динаміка зміни обсягу видатків на освіту в розрахунку на одного мешканця/мешканку за функціональною класифікацією. В 2023 році максимальні видатки в сфері освіти на одну особу зафіксовані в Кремінській громаді (2163 грн.), а мінімальні - в Міловській громаді (91 грн.).

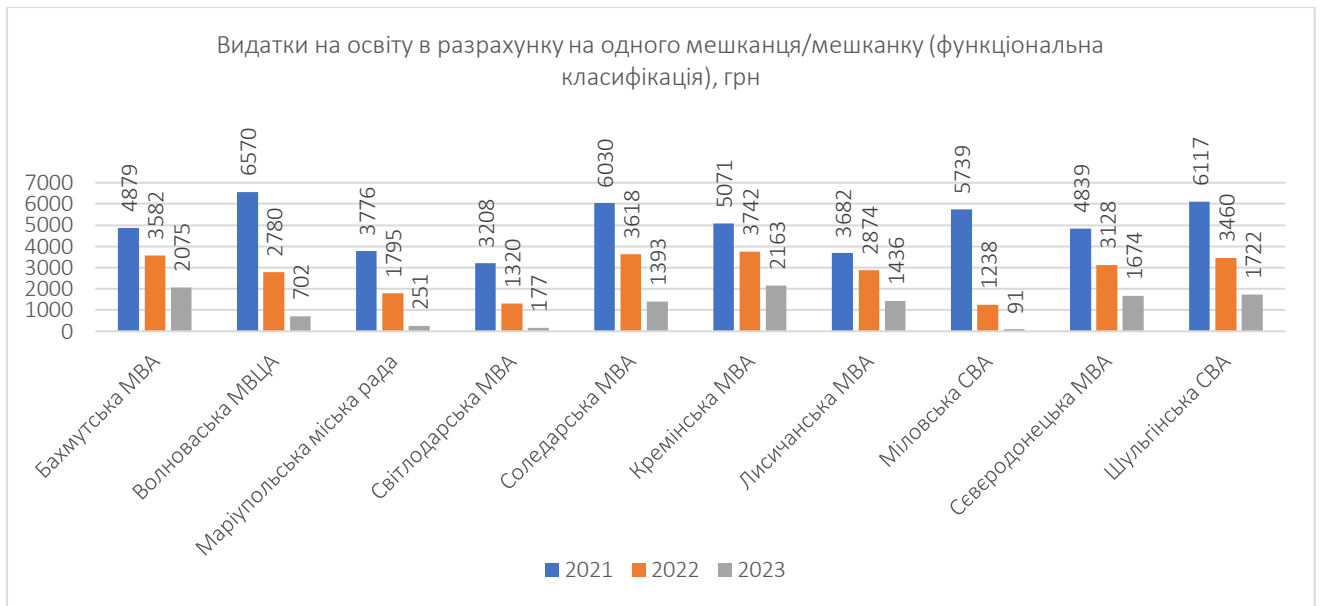


Рис. 32. Видатки на освіту в розрахунку на одного мешканця/мешканку (функціональна класифікація), грн.

Також, важливою складовою в структурі видатків за функціональною класифікацією є стаття витрат «Загальнодержавні функції». Результати дослідження демонструють, що в 2022 році витрати на цю функцію в цілому в пілотних громадах знизилися майже вдвічі – з 1508 млн. грн. до 819 млн. грн. Проте, подальше падіння загальмувалось, і видатки на цю функцію в 2023 році становили 751 млн. грн., що несуттєво менше, ніж в 2022 році.

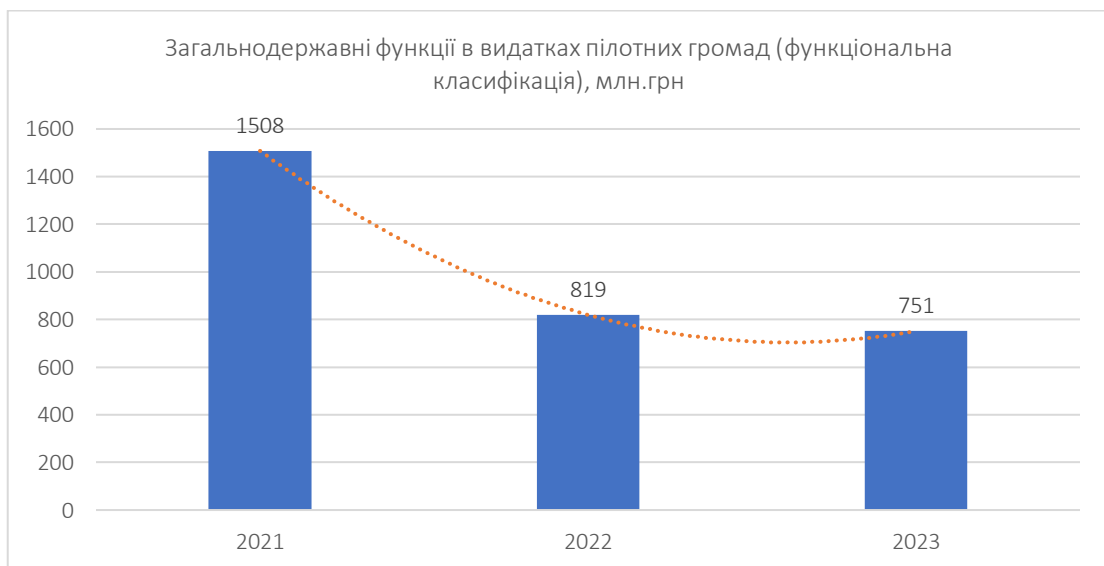


Рис. 33. Загальнодержавні функції в видатках пілотних громад (функціональна класифікація), млн.грн.

На діаграмі нижче представлена динаміка зміни обсягу видатків на загальнодержавні функції у розрахунку на одного мешканця/мешканку за функціональною класифікацією. В 2023 році максимальні видатки в цій сфері на одну особу зафіксовані в Бахмутській громаді (3800 грн.), а мінімальні - в Маріупольській громаді (233 грн.).



Рис. 34. Видатки на загальнодержавні функції в розрахунку на одного мешканця/мешканку, грн.

Аналіз видатків бюджетів пілотних громад (програмна класифікація)

В межах дослідження також були проаналізовані ключові статті видатків бюджетів пілотних громад за програмною класифікацією.

Програмна класифікація видатків та кредитування місцевого бюджету формується місцевим фінансовим органом за пропозиціями, поданими головними розпорядниками під час складання проекту рішення про місцевий бюджет у бюджетних запитах.

Зокрема, були проаналізовані наступні статті витрат:

- Керівництво та управління;
- Загальна середня освіта;
- Дошкільна освіта;
- Багатопрофільна стаціонарна медична допомога населенню;
- Первинна медична допомога населенню.

Стосовно статті витрат «Керівництво та управління» варто зазначити, що, в цілому, в межах дослідження зафіксоване падіння обсягу коштів, які були спрямовані на цю статтю. В 2022 році таке падіння склало 37% в порівнянні з 2021 роком. Проте, в 2023 році відповідний показник продемонстрував зростання на 9% в порівнянні з 2022 роком.

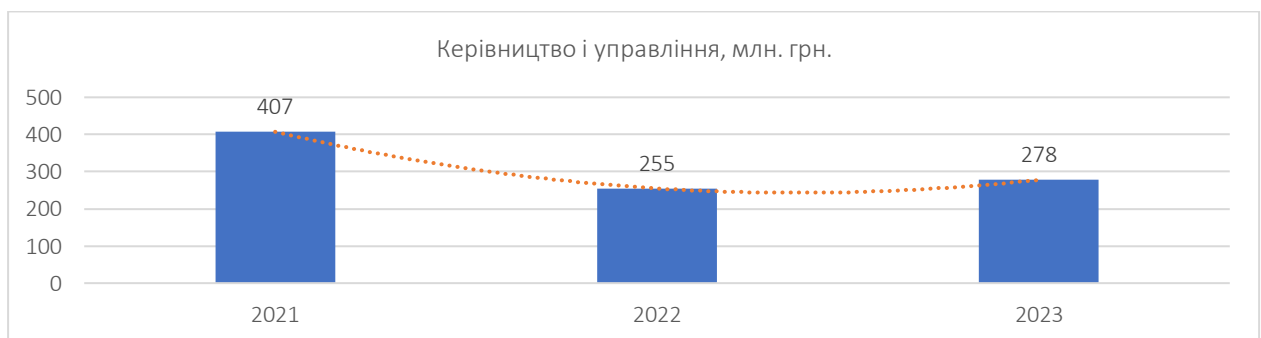


Рис. 35. Керівництво і управління, млн. грн.

Важливо підкреслити, що, в розрізі окремих громад, витрати на статтю "Керівництво та управління" в розрахунку на 1 мешканця/мешканку в 2023 році навіть перевищили відповідні показники 2021 року. Зокрема, мова йде про такі громади, як Соледарська, Кремінська, Міловська, Северодонецька та Шульгінська. Наприклад, в Кремінській громаді відповідні витрати зросли з 120 грн/особу в 2021 році до 1051 грн/особу в 2023 році.



Рис. 36. Витрати на статтю "Керівництво та управління" (програмна класифікація) в розрахунку на 1 мешканця/мешканку, грн.

Фінансування за статтею витрат «Загальна середня освіта» здійснювалось як за рахунок власних коштів місцевого бюджету, так і за рахунок освітньої субвенції. Дослідження показало, що в досліджуваній період спостерігалось зниження обсягів фінансування за обома типами фінансування. При цьому, падіння обсягу коштів освітньої субвенції в 2023 році, в порівнянні з 2021 роком, відбулося на рівні 62% , а падіння обсягу коштів місцевих бюджетів- на 94% за той же період часу.

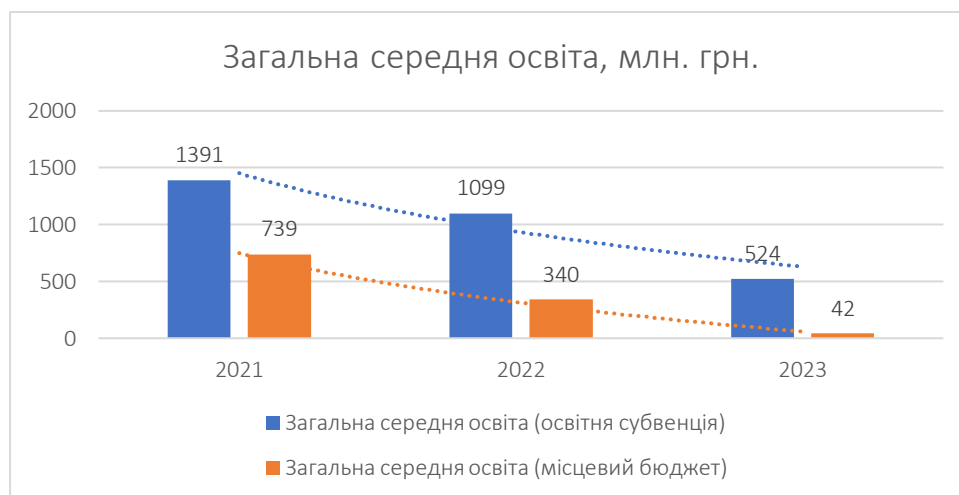


Рис. 37. Загальна середня освіта, млн. грн.

Стосовно витрат на статтю "Загальна середня освіта (освітня субвенція)" в розрахунку на 1 мешканця/мешканку – в 2023 році найбільша сума була зафіксована в Шульгінській громаді (1501 грн/особу), а найменша - в Міловській громаді (46 грн/особу).

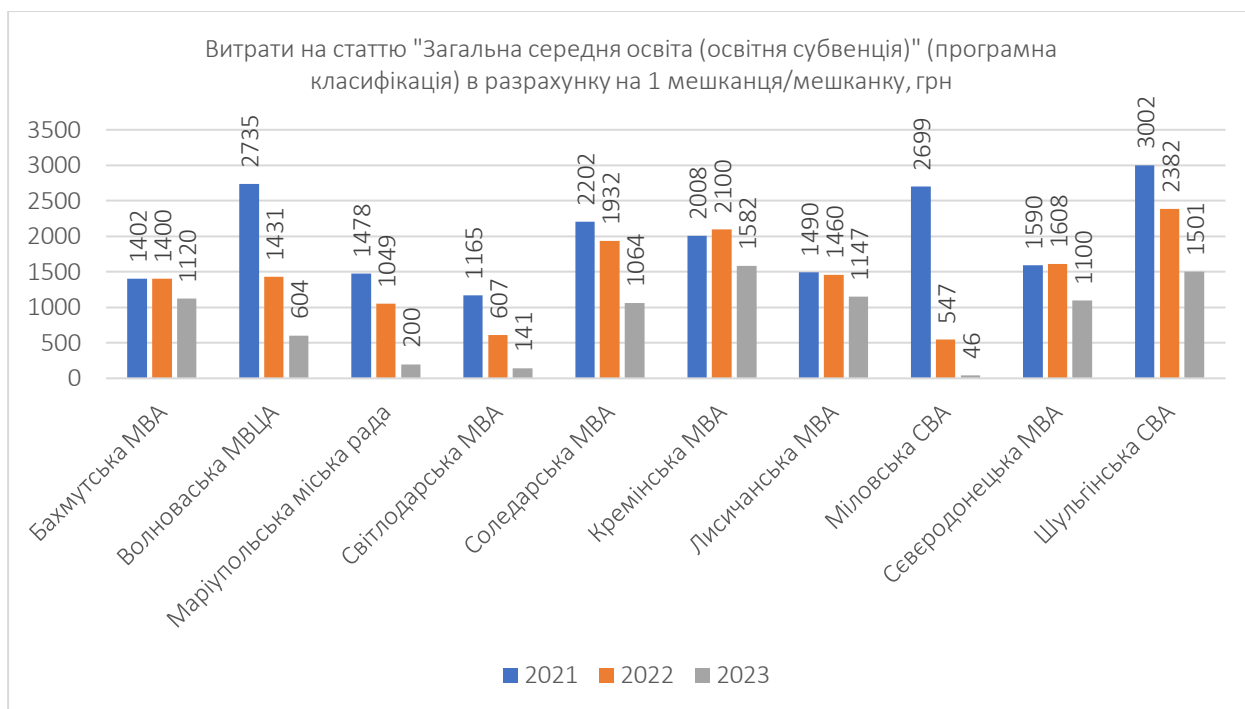


Рис. 38. Витрати на статтю "Загальна середня освіта (освітня субвенція)" (програмна класифікація) в розрахунку на 1 мешканця/мешканку, грн.

Стосовно витрат на статтю "Загальна середня освіта (місцевий бюджет)" в розрахунку на 1 мешканця/мешканку – в 2023 році, найбільша сума була зафіксована в Бахмутській громаді (107 грн/особу), а найменша - в Маріупольській громаді (7 грн/особу).

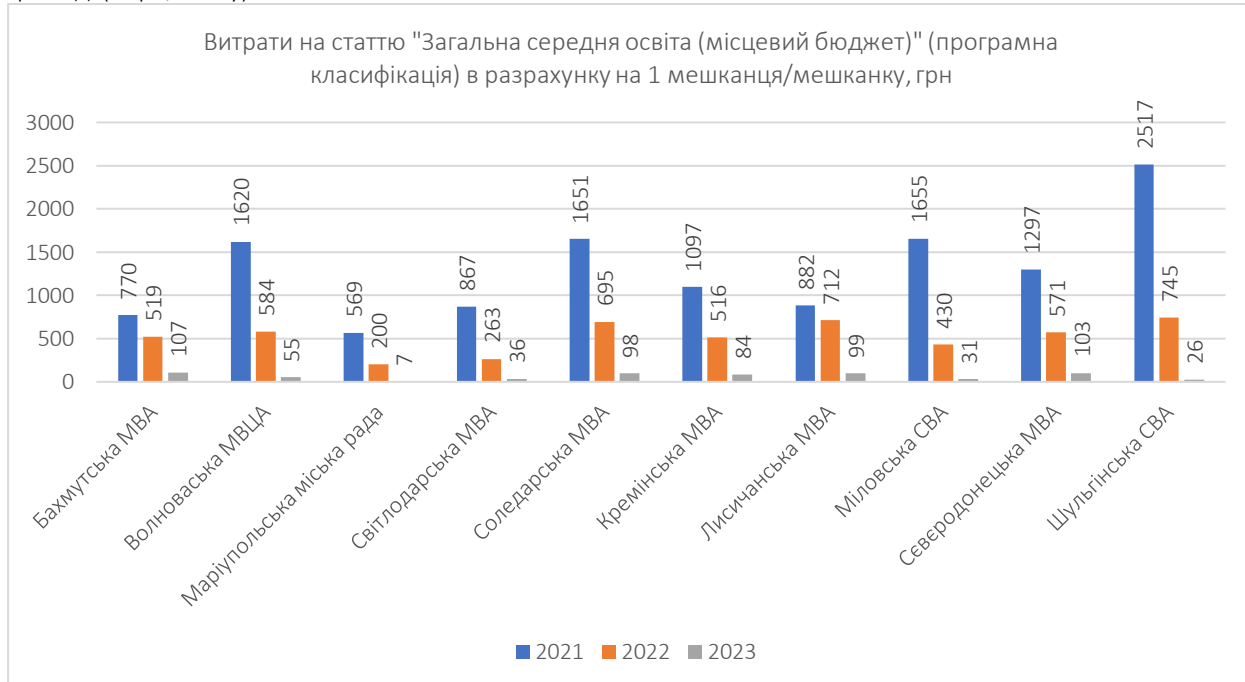


Рис. 39. Витрати на статтю "Загальна середня освіта (місцевий бюджет)" (програмна класифікація) в розрахунку на 1 мешканця/мешканку, грн.

Рівень обсягів фінансування дошкільної освіти також продемонстрував різке падіння з 1032 млн. грн в 2021 році до 94 млн. грн. В 2023 році. Тобто, рівень скорочення склав більше 90%.

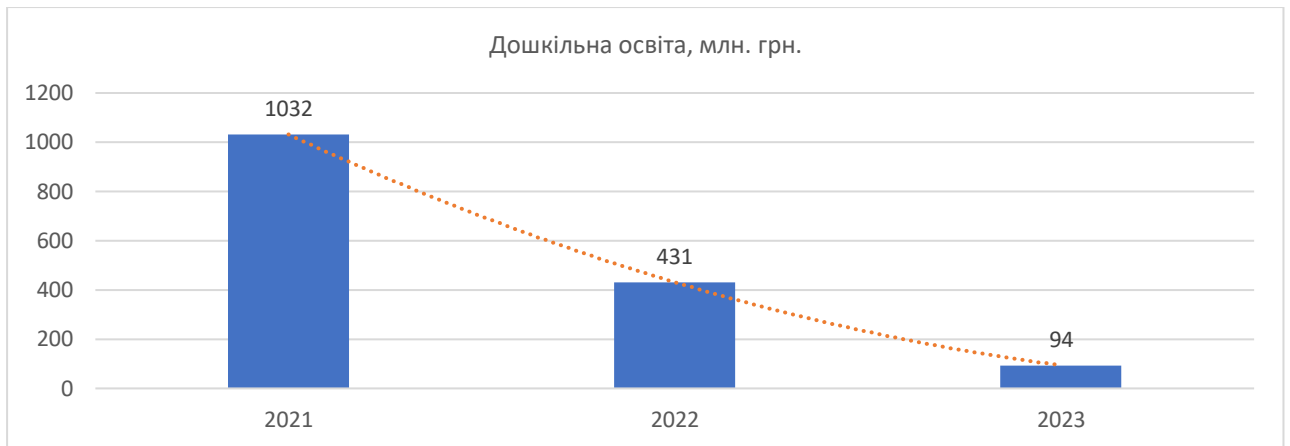


Рис. 40. Дошкільна освіта, млн. грн.

Стосовно витрат на статтю "Дошкільна освіта" в розрахунку на 1 мешканця/мешканку – в 2023 році, найбільша сума була зафіксована в Бахмутській громаді (410 грн/особу), а в Світлодарській та Шульгінській громадах фінансування цієї статті було повністю відсутнє.

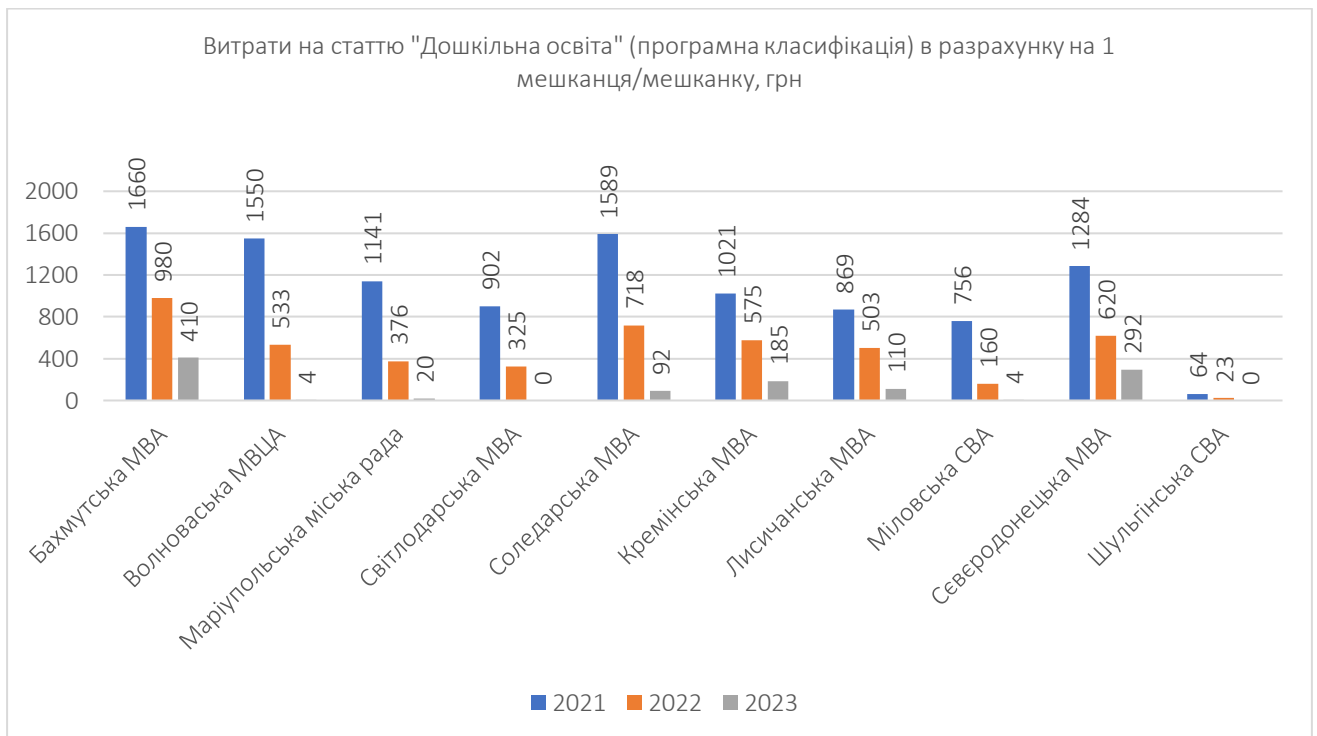


Рис. 41. Витрати на статтю "Дошкільна освіта" (програмна класифікація) в розрахунку на 1 мешканця/мешканку, грн.

Стосовно медичної допомоги, в межах дослідження були проаналізовані наступні статті витрат:

- Багатопрофільна стаціонарна медична допомога населенню;
- Первинна медична допомога населенню.

При цьому, суттєве скорочення обсягу витрат зафіксовано за обома видами медичної допомоги. В цілому, по всім пілотним громадам обсяг витрат за статтю «Багатопрофільна стаціонарна медична допомога населенню» скоротився на 85%, за статтю витрат «Первинна медична допомога населенню» - на 89%.

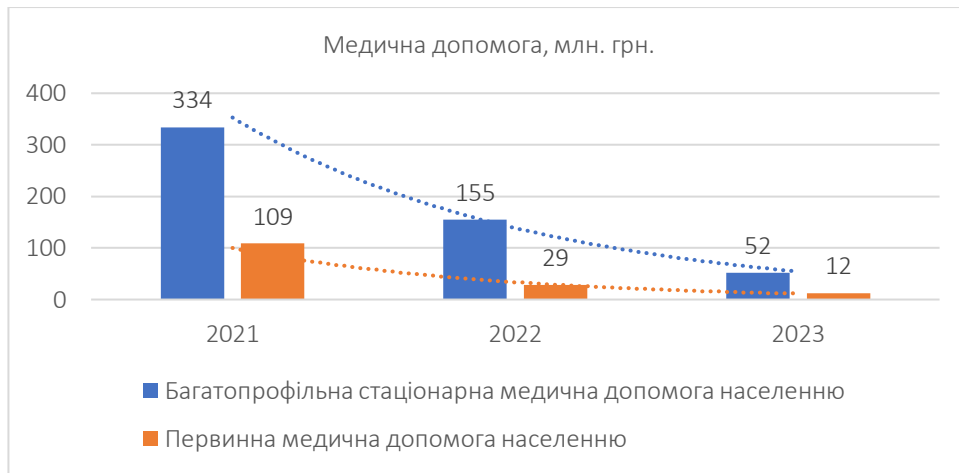


Рис. 42. Медична допомога, млн. грн.

Найбільші витрати за статтю «Багатопрофільна стаціонарна медична допомога населенню» в розрахунку на 1 мешканця/мешканку в 2023 році зафіксовані в Северодонецькій громаді (309 грн/особу), а Кремінська, Маріупольська, Волноваська, Світлодарська та Шульгінська громади взагалі не здійснювали фінансування по цій статті витрат.



Рис. 43. Витрати на статтю "Багатопрофільна стаціонарна медична допомога населенню" (програмна класифікація) в розрахунку на 1 мешканця/мешканку, грн.

Стосовно статті витрат «Первинна медична допомога населенню», найбільший рівень фінансування в розрахунку на 1 мешканця/мешканку в 2023 році зафіксовані також в Северодонецькій громаді (83 грн/особу), а Міловська, Маріупольська, Світлодарська, Кремінська, Лисичанська та Шульгінська громади в 2023 році не здійснювали фінансування цієї статті витрат.



Рис. 44. Витрати на статтю "Первинна медична допомога населенню" (програмна класифікація) в розрахунку на 1 мешканця/мешканку, грн.

Стосовно інших видатків місцевих бюджетів, в межах дослідження були ідентифіковані наступні особливості. В окремих пілотних громадах передбачена відокремлена стаття витрат «Видатки, пов'язані з наданням підтримки внутрішньо переміщеним та/або евакуйованим особам у зв'язку із введенням воєнного стану». Зокрема, в Маріупольській громаді в 2023 році за цією статтею було витрачено більше 161 млн. грн., в Бахмутській громаді - 36296 грн., в Волноваській громаді - 98000 грн., в Світлодарській громаді - 35 994 грн. В інших громадах відсутня така стаття витрат. Це виглядає дещо нелогічно, оскільки одна з ключових задач, яка публічно декларується структурами, що здійснюють управління тимчасово окупованими громадами, це підтримка внутрішньо переміщених осіб. При цьому, існує законодавче підґрунтя щодо використання саме такої назви програми. Міністерство фінансів України 10.03.2022 р. видало наказ № 95 «Про внесення змін до Типової програмної класифікації видатків та кредитування місцевого бюджету». Зокрема, в наказі зазначено, що відповідно до пункту 4 Положення про Міністерство фінансів України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 року № 375, та з метою здійснення видатків з місцевих бюджетів для підтримки внутрішньо переміщених та/або евакуйованих осіб у зв'язку із введенням воєнного стану на території України наказано Типову програмну класифікацію видатків та кредитування місцевого бюджету, затверджену наказом Міністерства фінансів України від 20 вересня 2017 року № 793 (у редакції наказу Міністерства фінансів України від 17 грудня 2020 року № 781), доповнити позиціями, серед яких:

Код	Найменування	КФКВК, що відповідає цьому коду
3230	Видатки, пов'язані з наданням підтримки внутрішньо переміщеним та/або евакуйованим особам у зв'язку із введенням воєнного стану	1070

Також, в Бахмутській та Волноваській громадах в 2023 зафіксоване фінансування за наступним напрямком: «Грошова компенсація за належні для отримання жилі приміщення для внутрішньо переміщених осіб, які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України і брали безпосередню участь в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення, перебуваючи безпосередньо в районах антитерористичної операції у період її проведення, у здійсненні заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, забезпеченні їх здійснення, перебуваючи безпосередньо в районах та у період здійснення зазначених заходів, та визнані особами з інвалідністю внаслідок війни III групи, відповідно до пунктів 11 – 14 частини другої статті 7, або учасниками бойових дій, відповідно до

пунктів 19 – 21 частини першої статті 6 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», та які потребують поліпшення житлових умов». В Бахмутській громаді мова йде про суму більше 13 млн. грн., а в Волноваській громаді про суму 3,8 млн. грн. В інших громадах відсутня ця стаття витрат.

Крім того, в окремих тимчасово окупованих громадах зафіксовані витрати за програмною класифікацією, які виглядають дещо сумнівними в умовах тимчасової окупації та відсутності доступу до територій громад. Зокрема, в Маріупольській громаді витратили за статтею «Забезпечення діяльності водопровідно-каналізаційного господарства» 56 млн. грн. та 43 млн. грн. в 2022 та 2023 роках відповідно. А в Соледарській громаді в 2023 році 1,1 млн. грн. витрачено за статтею «Організація благоустрою населених пунктів». Також, в окремих громадах суттєві обсяги фінансування витрачені в 2023 році за статтею «Внески до статутного капіталу суб'єктів господарювання». Зокрема, в Бахмутській громаді мова йде про 25 млн. грн., в Лисичанській громаді – 8 млн. грн., а в Северодонецькій громаді 241 млн. грн. або 2084 грн. в перерахунку на одного мешканця чи мешканку.

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 у 2022 та 2023 році (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 в 2023 році.
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 в 2022/2023 та 2023/2024 навчальних роках.
3. Перелік релокованих комунальних закладів культури, молоді та спорту, які продовжують діяльність в умовах релокації з зазначенням кількості співробітників та кількості отримувачів послуг в 2022 та 2023 роках.
4. Перелік релокованих комунальних закладів соціальної сфери, які продовжують діяльність в умовах релокації з зазначенням кількості співробітників та кількості отримувачів послуг в 2022/2023 роках.
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 2022 та 2023 роках.

В таблиці 13 наведена узагальнююча інформація про направлені запити та отримані відповіді.

Таблиця 13

Інформація про направлені запити та отримані відповіді.

Орган управління громадою	Адреса, на яку направлено запит	Запит 1		Запит 2	
		Дата відправлення запиту	Дата отримання відповіді	Дата відправлення запиту	Дата отримання відповіді
Бахмутська МВА	bahmutva@dn.gov.ua	08.07.2024	12.07.2024	08.07.2024	15.07.2024
Волноваська МВЦА	volnov.vca@dn.gov.ua	10.07.2024	15.07.2024	10.07.2024	15.07.2024
Маріупольська міська рада	reception@mariupolrada.gov.ua	10.07.2024	18.07.2024	10.07.2024	18.07.2024
Світлодарська МВА	svitlodarsk.vca@dn.gov.ua	08.07.2024	12.07.2024	08.07.2024	12.07.2024
Соледарська МВА	soledar.va@dn.gov.ua	08.07.2024	15.07.2024	08.07.2024	15.07.2024
Кремінська МВА	info@kremrada.gov.ua	09.07.2024	12.07.2024	09.07.2024	12.07.2024
Лисичанська МВА	ispolkom@lis.gov.ua	10.07.2024	16.07.2024	10.07.2024	15.07.2024
Міловська СВА	milove@ukr.net	09.07.2024	22.07.2024	09.07.2024	22.07.2024

Орган управління громадою	Адреса, на яку направлено запит	Запит 1		Запит 2	
		Дата відправлення запиту	Дата отримання відповіді	Дата відправлення запиту	Дата отримання відповіді
Северодонецька МВА	vca@sed-rada.gov.ua	08.07.2024	05.08.2024	08.07.2024	05.08.2024
Шульгінська СВА	shulhynka_mca@ukr.net	09.07.2024	11.07.2024	09.07.2024	11.07.2024

Важливо підкреслити, що всі розпорядники публічної інформації надали відповіді на запити в передбачений законом термін. Северодонецька МВА при цьому повідомила, що для підготовки відповіді їм потрібен продовження терміну розгляду запиту до 20 днів.

Стосовно відповідей по суті, то була отримана інформація, яка структурована в таблиці 14.

Таблиця 14

Інформація про направлені запити та отримані відповіді.

Орган управління громадою	Отримані копії документів у відповідь на запит 1	Отримана інформація у відповідь на запит 2
Бахмутська МВА	<ul style="list-style-type: none"> - Структура ВА - Штатний розклад ВА - Розподіл витрат місцевого бюджету на реалізацію програм у 2022 році - Розподіл витрат місцевого бюджету на реалізацію програм у 2023 році 	<p>Інформація щодо релокованих:</p> <ul style="list-style-type: none"> - комунальних підприємств (без зазначення 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 в 2023 році) - комунальних закладів освіти, які надають дошкільну та загальну середню освіту - комунальних закладів культури та спорту - комунальних закладів соціальної сфери - комунальних некомерційних підприємств, що надають послуги в сфері охорони здоров'я
Волноваська МВЦА	<ul style="list-style-type: none"> - Інформація про документ, яким затверджені штатний розпис та структура (без копії відповідного документи, з посиланням на сайт, яке вимагає пароль для отримання доступу) - Розподіл витрат місцевого бюджету на реалізацію програм у 2022 році - Розподіл витрат місцевого бюджету на реалізацію програм у 2023 році 	<p>Інформація щодо релокованих:</p> <ul style="list-style-type: none"> - комунальних підприємств (діяльність призупинена з 24.02.2024 року) - комунальних закладів освіти, які надають дошкільну та загальну середню освіту - комунальних закладів культури та спорту - комунальних закладів соціальної сфери (діяльність призупинена з 24.02.2024 року) - комунальних некомерційних підприємств, що надають послуги в сфері охорони здоров'я
Маріупольська міська рада	<ul style="list-style-type: none"> - Структура та штатний розклад виконавчих органів міської ради (без посадових окладів) - Розподіл витрат місцевого бюджету на реалізацію програм у 2022 році - Розподіл витрат місцевого бюджету на реалізацію програм у 2023 році 	<p>Інформація щодо релокованих:</p> <ul style="list-style-type: none"> - комунальних підприємств - комунальних закладів освіти, які надають дошкільну та загальну середню освіту - комунальних закладів культури та спорту - комунальних закладів соціальної сфери - комунальних некомерційних підприємств, що надають послуги в сфері охорони здоров'я (релокація почалась в 2024 році)
Світлодарська МВА	<ul style="list-style-type: none"> - Структура ВА - Штатний розклад ВА - Розподіл витрат місцевого бюджету на реалізацію програм у 2022 році 	<p>Інформація щодо релокованих:</p> <ul style="list-style-type: none"> - комунальних підприємств (діяльність призупинена)

Орган управління громадою	Отримані копії документів у відповідь на запит 1	Отримана інформація у відповідь на запит 2
	<ul style="list-style-type: none"> - Розподіл витрат місцевого бюджету на реалізацію програм у 2023 році 	<ul style="list-style-type: none"> - комунальних закладів освіти, які надають дошкільну та загальну середню освіту - комунальних закладів культури та спорту (діяльність призупинена) - комунальних закладів соціальної сфери (діяльність призупинена) - комунальних некомерційних підприємств, що надають послуги в сфері охорони здоров'я (діяльність призупинена)
Соледарська МВА	<ul style="list-style-type: none"> - Структура ВА - Штатний розклад ВА - Розподіл витрат місцевого бюджету на реалізацію програм у 2022 році - Розподіл витрат місцевого бюджету на реалізацію програм у 2023 році 	<ul style="list-style-type: none"> - Інформація щодо відсутності релокованих установ - Інформація щодо продовження діяльності закладів освіти в дистанційному режимі (без зазначення кількісних показників) - Інформація щодо комунальних некомерційних підприємств, що надають послуги в сфері охорони здоров'я
Кремінська МВА	<ul style="list-style-type: none"> - Структура ВА - Штатний розклад ВА - Розподіл витрат місцевого бюджету на реалізацію програм у 2022 році - Розподіл витрат місцевого бюджету на реалізацію програм у 2023 році 	<p>Інформація щодо релокованих:</p> <ul style="list-style-type: none"> - комунальних підприємств (підприємства відсутні) - комунальних закладів освіти, які надають дошкільну та загальну середню освіту - комунальних закладів культури та спорту - комунальних закладів соціальної сфери - комунальних некомерційних підприємств, що надають послуги в сфері охорони здоров'я
Лисичанська МВА	<ul style="list-style-type: none"> - Структура ВА - Штатний розклад ВА - Розподіл витрат місцевого бюджету на реалізацію програм у 2022 році - Розподіл витрат місцевого бюджету на реалізацію програм у 2023 році 	<p>Інформація щодо релокованих:</p> <ul style="list-style-type: none"> - комунальних підприємств - комунальних закладів освіти, які надають дошкільну та загальну середню освіту - комунальних закладів культури та молоді (відсутні) - комунальних закладів спорту - комунальних закладів соціальної сфери - комунальних некомерційних підприємств, що надають послуги в сфері охорони здоров'я
Міловська СВА	<ul style="list-style-type: none"> - Структура ВА - Штатний розклад ВА - Розподіл витрат місцевого бюджету на реалізацію програм у 2022 році - Розподіл витрат місцевого бюджету на реалізацію програм у 2023 році 	<p>Інформація щодо релокованих:</p> <ul style="list-style-type: none"> - комунальних закладів освіти, які надають дошкільну та загальну середню освіту - комунальних закладів культури, молоді та спорту (відсутні) - комунальних закладів соціальної сфери - комунальних некомерційних підприємств, що надають послуги в сфері охорони здоров'я
Северодонецька МВА	<ul style="list-style-type: none"> - Структура ВА - Штатний розклад ВА (без посадових окладів) - Інформація щодо розподілу витрат місцевого бюджету на реалізацію програм у 2022 та 2023 роках надана в форматі посилання на сайт. 	<p>Інформація щодо релокованих:</p> <ul style="list-style-type: none"> - комунальних підприємств - комунальних закладів освіти, які надають дошкільну та загальну середню освіту - комунальних закладів культури та спорту - комунальних закладів соціальної сфери - комунальних некомерційних підприємств, що надають послуги в сфері охорони здоров'я <p>Щодо обсягу фінансування КП надане посилання на звіт про виконання бюджету</p>

Орган управління громадою	Отримані копії документів у відповідь на запит 1	Отримана інформація у відповідь на запит 2
Шульгінська СВА	<ul style="list-style-type: none"> - Структура ВА - Штатний розклад ВА - Розподіл витрат місцевого бюджету на реалізацію програм у 2022 році - Розподіл витрат місцевого бюджету на реалізацію програм у 2023 році 	<p>Інформація щодо релокованих:</p> <ul style="list-style-type: none"> - комунальних закладів освіти, які надають загальну середню освіту <p>Всі інші установи в громаді відсутні</p>

На підставі аналізу отриманих відповідей отримана наступна інформація щодо загальної чисельності співробітників ВА/ВЦА/ОМС у відповідності до структури та розміру середнього посадового окладу співробітників ВА/ВЦА/ОМС у відповідності до штатного розпису, яка відображена в таблиці 15.

Таблиця 15

Інформація щодо загальної чисельності співробітників ВА/ВЦА/ОМС у відповідності до структури та розміру середнього посадового окладу співробітників ВА/ВЦА/ОМС у відповідності до штатного розпису.

Орган управління громадою	Загальна чисельність співробітників ВА/ВЦА/ОМС у відповідності до структури	Середній посадовий оклад співробітників ВА/ВЦА/ОМС у відповідності до штатного розпису
Бахмутська МВА	4	15286,75
Волноваська МВЦА	28	Інформація відсутня
Маріупольська міська рада	1082,5	Інформація відсутня
Світлодарська МВА	131	7947,26
Соледарська МВА	13	9696,08
Кремінська МВА	66	8036,64
Лисичанська МВА	140,5	8217,68
Міловська СВА	33	9180,97
Севєродонецька МВА	192,5	Інформація відсутня
Шульгінська СВА	22	8910,23

Стосовно релокованих комунальних підприємств та бюджетних установ була отримана наступна кількісна інформація, яка структурована в таблицях 16 та 17 нижче.

Таблиця 16

Інформація щодо релокованих комунальних підприємств та бюджетних установ (комунальні підприємства, середня освіта, дошкільна освіта).

Орган управління громадою	Рік	Комунальні підприємства			Середня освіта			Дошкільна освіта		
		К-ть	Персонал	Отримувачі послуг	К-ть	Персонал	Отримувачі послуг	К-ть	Персонал	Отримувачі послуг
Бахмутська МВА	2022	8			12	552	6614	19	312	1419
	2023				11	373	4089	19	177	1143
Волноваська МВЦА	2022				5	97	866			
	2023					75	907			
Маріупольська міська рада	2022									
	2023	20	456		6	89	5091			
Світлодарська МВА	2022									
	2023				1	24	151			
	2022									

Орган управління громадою	Рік	Комунальні підприємства			Середня освіта			Дошкільна освіта		
		К-ть	Персонал	Отримувачі послуг	К-ть	Персонал	Отримувачі послуг	К-ть	Персонал	Отримувачі послуг
Соледарська МВА	2023									
Кремінська МВА	2022				5	124	1909	5	5	0
	2023				5	124	1660			0
Лисичанська МВА	2022	3	51		24	634	6117	11	30	246
	2023					575	5848		31	258
Міловська СВА	2022									
	2023				1	15	80			
Северодонецька МВА	2022	9	57		20	542	8152	4	0	0
	2023				20	493	6451	4	8	52
Шульгінська СВА	2022				1	24	279			
	2023				1	22	285			

Таблиця 17

Інформація щодо релокованих комунальних підприємств та бюджетних установ (культура, молодь і спорт, соціальна сфера).

Орган управління громадою	Рік	Культура			Молодь та спорт			Соціальна сфера		
		К-ть	Персонал	Отримувачі послуг	К-ть	Персонал	Отримувачі послуг	К-ть	Персонал	Отримувачі послуг
Бахмутська МВА	2022	7	307	126380	2	21	534	2	66	2417
	2023		194	135309		20	696		40	1549
Волноваська МВЦА	2022	1	2	0	1	2	0			
	2023		6	4820		2	0			
Маріупольська міська рада	2022			10850				2	10	0
	2023	7	49	38490						127
Світлодарська МВА	2022									
	2023									
Соледарська МВА	2022									
	2023									
Кремінська МВА	2022	5	19	26012	1	1	0	2	37	6850
	2023			16641			0		41	10858
Лисичанська МВА	2022				1	22	71	1	6	447
	2023								4	295
Міловська СВА	2022									
	2023									
Северодонецька МВА	2022	10	11	188127						
	2023		24							
Шульгінська СВА	2022									
	2023									

Аналіз відповідей на інформаційні запити показав, що в 4 громадах (Бахмутська Маріупольська Лисичанська та Северодонецька) наявні комунальні підприємства, що працюють в релокації. Загальна кількість таких підприємств 40. Згідно отриманої відповіді від Маріупольської міської ради комунальні підприємства отримали фінансування на виконання заходів в рамках цільових програм за 2023 рік 287 млн. грн. Згідно отриманої відповіді від Лисичанської МВА комунальні підприємства у галузі житлово-комунального господарства отримали в 2023 році фінансову підтримку в обсязі 23 млн. грн, а комунальні некомерційні підприємства, що надають медичні послуги отримали в 2023 році фінансову підтримку в обсязі 0,5 млн. грн

Стосовно закладів освіти, які надають загальну середню освіту та впроваджують освітній процес в дистанційному режимі за 2022 та 2023 роки була отримана інформація від 6 громад (Бахмутська МВА, Волноваська МВЦА, Кременська МВА, Лисичанська МВА, Северодонецька МВА, Шульгінська СВА). Аналіз отриманих даних свідчить про майже рівнозначне зменшення кількості персоналу, кількості здобувачів освіти та обсяг фінансування за рахунок бюджетної субвенції. Відповідна інформація наведена на діаграмах нижче.



Рис. 45. Кількість персоналу в закладах середньої освіти в 2022 та в 2023 роках



Рис. 46. Кількість здобувачів освіти в закладах середньої освіти в 2022 та в 2023 роках

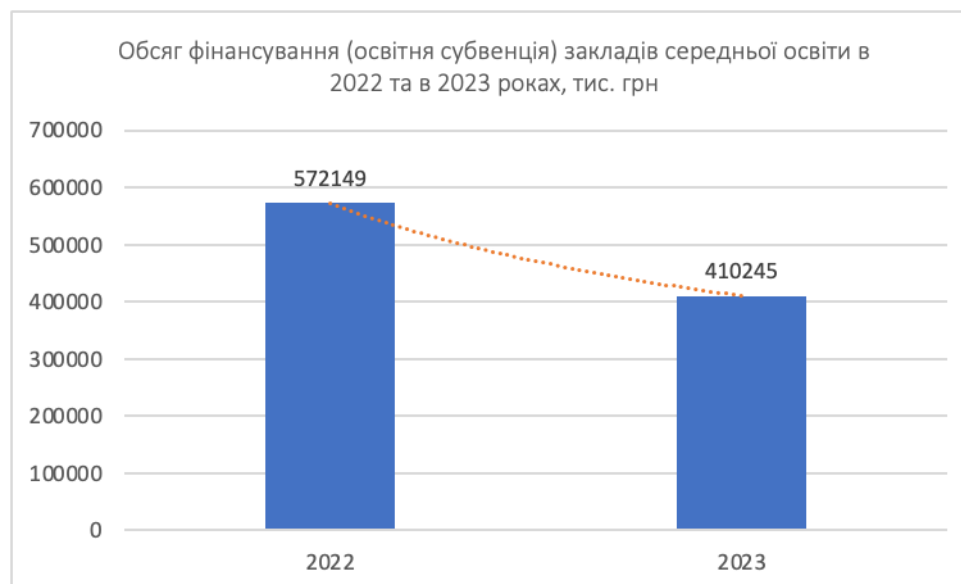


Рис. 47. Обсяг фінансування (освітня субвенція) закладів середньої освіти в 2022 та в 2023 роках, тис. грн.

Також була отримана інформація щодо релокованих комунальних закладів освіти, які надають послуги щодо загальної середньої освіти та впроваджують освітній процес в дистанційному режимі окремо за 2023 рік. Таку інформацію надали всі громади крім Соледарської. Узагальнена інформація наведена в таблиці 18. Крім того до таблиці було додана інформація про обсяг фінансування (освітня субвенція) в 2023 році у відповідності до програмної класифікації. Це надало можливість розрахувати вартості виділеного фінансування на 1 дитину.

Інформація щодо комунальних закладів освіти, які надають послуги щодо загальної середньої освіти та впроваджують освітній процес в дистанційному режимі (2023 рік)

	Кількість закладів	Кількість персоналу	Кількість отримувачів освітніх послуг	Обсяг фінансування (освітня субвенція) в 2023 році у відповідності до програмної класифікації	Обсяг фінансування (освітня субвенція) в 2023 році у відповідності до програмної класифікації в розрахунку на одного здобувача освіти
Бахмутська МВА	11	373	4089	90009883	22013
Волноваська МВЦА	5	75	907	21831223	24070
Маріупольська міська рада	6	89	5091	88096197	17304
Світлодарська МВА	1	24	151	4098500	27142
Кремінська МВА	5	124	1660	34318070	20674
Лисичанська МВА	24	575	5848	130481157	22312
Міловська СВА	1	15	80	680824	8510
Северодонецька МВА	20	493	6451	127172436	19714
Шульгінська СВА	1	22	285	6432118	22569

На діаграмі надана інформація щодо обсягу фінансування (освітня субвенція) в 2023 році у відповідності до програмної класифікації в розрахунку на одного здобувача освіти.

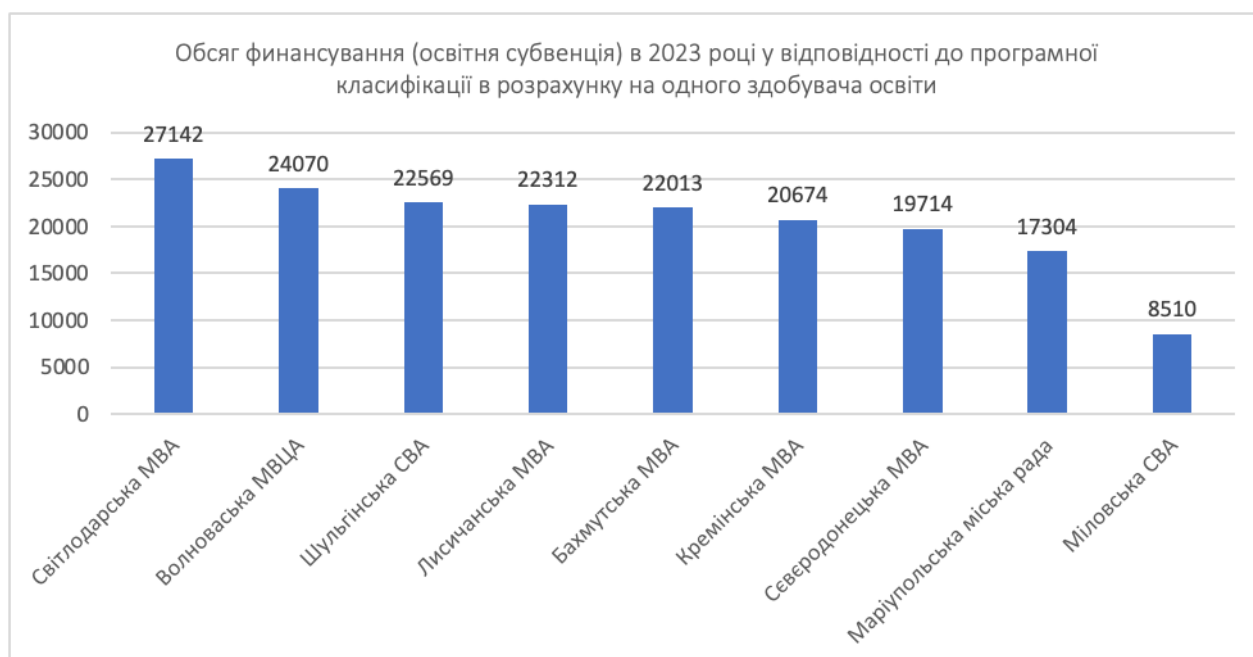


Рис. 48. Обсяг фінансування (освітня субвенція) в 2023 році у відповідності до програмної класифікації в розрахунку на одного здобувача освіти.

Про наявність релокованих функціонуючих комунальних закладів освіти, які надають дошкільну освіту у своїх відповідях зазначило лише три громади – Бахмутська, Лисичанська та Северодонецька. Всього в таких закладах працюють 216 осіб, які надають послуги для 1453 вихованців. При цьому важливо підкреслити, що у відповідності до програмної класифікації видатків в 2023 році в зазначених громадах було витрачено 79 млн. грн., що становить в середньому 54470 грн на одного вихованця.

На діаграмі наведена інформація щодо обсягу фінансування в 2023 році у відповідності до програмної класифікації в розрахунку на одного вихованця в розрізі окремих громад.



Рис. 49. Обсяг фінансування в 2023 році у відповідності до програмної класифікації в розрахунку на одного вихованця.

Крім того в межах аналізу відповідей на інформаційні запити була отримана інформація про те, що в цілому в пілотних громадах (в 5 з 10) в релокації здійснюють діяльність 30 закладів в сфері культури, де в 2023 році працювало 303 особи, які надали 383387 культурних послуг. В сфері молоді та спорту була надана інформація про 3 функціонуючі заклади в Бахмутській та Лисичанській громадах (42 працівника та 767 отримувачів послуг). В соціальній сфері у відповідності до отриманих відповідей працюють 7 комунальних закладів (90 працівників та 12829 отримувачів послуг).

Під час проведення дослідження та аналізу відповідей на інформаційні запити були також проаналізовані документи, в яких зафіксований розподіл витрат місцевого бюджету на реалізацію місцевих/регіональних програм. 9 – 10 громад своєчасно та в повному обсязі надали копії необхідних документів. Северодонецька МВА не надала відповідні документи та обмежилась наступним коментарем: «З питання No3 запити повідомляємо, що розподіл видатків бюджету громади здійснено на підставі бюджетних запитів головних розпорядників бюджетних коштів та затверджено в розпорядженнях Начальника Северодонецької МВА з бюджетних питань, які розміщені на офіційному сайті МВА в рубриці «Бюджет міста» папка «Розпорядження начальника МВА». Проте на сайті відповідні документи не були ідентифіковані.

Стосовно інших пілотних громад то в 2023 році в місцевих бюджетах були передбачені різноманітні програми, спрямовані на забезпечення мобілізаційних, соціальних, економічних та комунальних потреб. Оскільки органи влади цих громад працюють поза межами окупованих територій, а переважна частина населення перемістилась в інші регіони та стала внутрішньо переміщеними особами (ВПО), пріоритети фінансування були спрямовані на підтримку життєдіяльності громад у цих умовах.

Зокрема мова йшла про наступні напрямку програмної діяльності:

1. ПРОГРАМИ МОБІЛІЗАЦІЇ, ОБОРОНИ ТА БЕЗПЕКИ

Бахмутська громада:

- Програма забезпечення мобілізаційних та оборонних заходів на території Бахмутської міської територіальної громади на 2020-2024 роки.
- Програма протидії корупції, організованій злочинності та тероризму на території Бахмутської міської територіальної громади «Безпека 2023-2024».

Кремінська громада:

- Програми забезпечення мінімально достатнього рівня безпеки населення і території Кремінської міської територіальної громади від надзвичайних ситуацій техногенного, природного характеру та ліквідації наслідків збройної агресії.
- Програма про затвердження Порядку створення та використання місцевого матеріального ресурсу для запобігання та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій.

Лисичанська громада:

- Комплексна програма розвитку цивільного захисту населення на території Лисичанської міської територіальної громади на 2022-2024 роки.
- Програма надання шефської допомоги військовій частині ХХХ на 2023 рік.

Шульгінська громада:

- Програма про створення місцевого матеріального резерву для запобігання виникненню і ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій на території Шульгінської сільської територіальної громади на 2022-2024 роки.

2. ПРОГРАМИ СОЦІАЛЬНОЇ ПІДТРИМКИ ТА ДОПОМОГИ ВПО

Соледарська громада:

- Програма соціальної підтримки, адаптації та інтеграції внутрішньо переміщених осіб в Соледарській міській територіальній громаді на 2023 рік.

Лисичанська громада:

- Комплексна цільова програма розселення евакуйованих мешканців Лисичанської міської територіальної громади "Тимчасова оселя" на 2022-2023 роки.

Міловська громада:

- Програма підтримки внутрішньо переміщених осіб Міловської селищної територіальної громади на 2023-2025 роки.

3. ПРОГРАМИ ПІДТРИМКИ КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА

Волноваська громада:

- Програма розвитку житлово-комунального господарства Волноваської міської територіальної громади на 2023 рік.
- Програма сприяння діяльності співвласників багатоквартирних будинків на території м. Волноваха на 2023 рік.

Світлодарська громада:

- Програма оплати послуг з поточного ремонту та технічного обслуговування транспортних засобів, обладнання, техніки, та інших комунальних об'єктів.

Лисичанська громада:

- Міська цільова програма забезпечення функціонування комунальних підприємств житлово-комунальної галузі Лисичанської міської територіальної громади на 2023 рік.

4. ПРОГРАМИ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ

Бахмутська громада:

- Програма економічного і соціального розвитку Бахмутської міської територіальної громади на 2023 рік.

Кремінська громада:

- Програма соціально-економічного та культурного розвитку міста Кремінна на 2022-2023 роки.

Шульгінська громада:

- Програма соціально-економічного та культурного розвитку Шульгінської сільської територіальної громади на 2020-2025 роки.

5. ПРОГРАМИ ЩОДО МЕДИЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Маріупольська громада:

- Міська цільова програма «Надання стоматологічної допомоги мешканцям м. Маріуполя та Маріупольського району на 2022-2023 роки».

Міловська громада:

- Програма фінансової підтримки Комунального некомерційного підприємства «Міловська центральна районна лікарня» на 2023-2024 роки.

6. СПЕЦИФІЧНІ ПРОГРАМИ ОКРЕМИХ ГРОМАД

Маріупольська громада:

- Міська цільова програма «ЯМаріуполь» спрямована на підтримку маріупольців, що знаходяться поза межами окупованої території.

В умовах тимчасової окупації та бойових дій пілотні громади спрямували фінансові ресурси на різні програми, зокрема на забезпечення оборони, підтримку внутрішньо переміщених осіб та розвиток комунальної інфраструктури. Однак, через відсутність комунікації з мешканцями при розробці та впровадженні цих програм, неможливо точно оцінити, наскільки вони відповідали нагальним потребам населення. Відзначається також інноваційний підхід Маріупольської громади, яка реалізувала програму «ЯМаріуполь» для підтримки своїх мешканців поза межами окупованої території. Загалом, громади демонструють адаптивність, але ефективність програм в умовах відсутності діалогу з населенням залишається під питанням.

Аналіз структури розпорядників бюджетних коштів пілотних громад

В межах дослідження були проаналізовані структури розпорядників бюджетних коштів пілотних громад. Дослідження структури розпорядників пілотних громад було проведено з використанням даних з Державного веб-порталу бюджету для громадян <https://openbudget.gov.ua/>.

На діаграмі зображено кількість головних розпорядників, розпорядників нижчого рівня та одержувачів бюджетних коштів у пілотних громадах Луганської та Донецької областей.

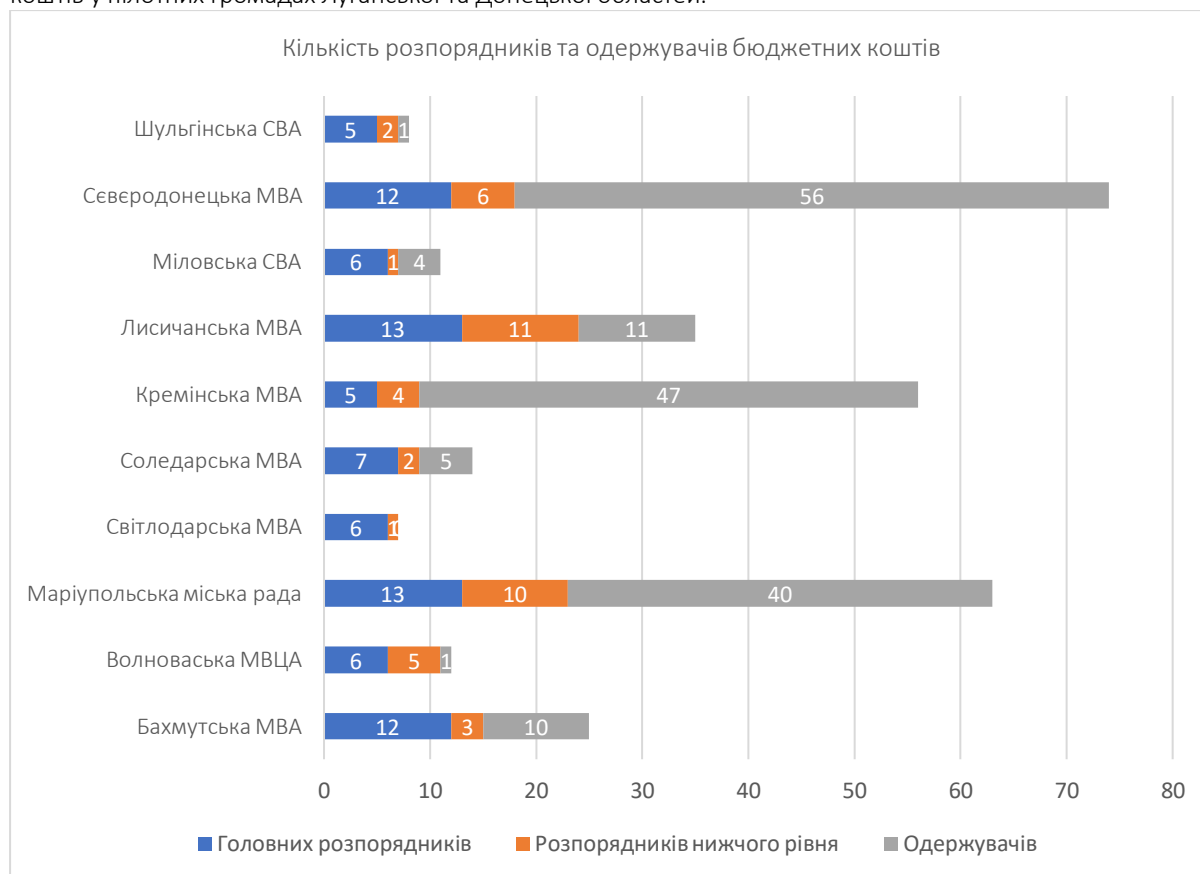


Рис. 50. Кількість розпорядників та одержувачів бюджетних коштів.

В результаті проведеного аналізу ідентифікована наступна інформація

- **Головні розпорядники:** Найбільша кількість головних розпорядників зафіксована в Маріупольській міській раді, Лисичанській МВА та Бахмутській МВА (по 13), а найменша — в Кремінській та Шульгінській громадах (по 5).
- **Розпорядники нижчого рівня:** Маріупольська міська рада також має найбільшу кількість розпорядників нижчого рівня (10), а Світлодарська та Міловська громади мають найменшу кількість (по 1).
- **Одержувачі бюджетних коштів:** Найбільша кількість одержувачів бюджетних коштів зафіксована в Северодонецькій громаді (56), а найменша — у Волноваській громаді (1).

Діаграма показує значні відмінності в організаційній структурі управління бюджетними коштами в різних громадах. Маріупольська, Лисичанська та Бахмутська громади мають найбільшу кількість як головних розпорядників, так і розпорядників нижчого рівня, що може свідчити про складну структуру управління бюджетом в цих громадах. Водночас, Северодонецька громада виділяється значною кількістю одержувачів бюджетних коштів, що може вказувати на потребу в розподілі ресурсів між багатьма підрозділами та організаціями.

Натомість, менша кількість розпорядників та одержувачів бюджетних коштів у Кремінській, Шульгінській та Міловській громадах може свідчити про більш спрощену структуру управління фінансами, що може бути результатом меншої кількості населення та/або обмежених ресурсів в цих громадах.

Аналіз закупівель, здійснених розпорядниками або одержувачами коштів

У межах дослідження, присвяченого аналізу закупівель, здійснених розпорядниками або одержувачами коштів в умовах війни, було ідентифіковано ключові закупівлі, які проводились під час інтенсивних бойових дій та в умовах тимчасової окупації, коли органи управління були змушені релокуватися та працювати за межами своїх громад.

Дослідження зосереджувалося на трьох найбільших договорах на закупівлі, укладених у кожній з пілотних громад, що дозволило отримати глибоке розуміння того, як ці закупівлі допомогли підтримати життєдіяльність громад та забезпечити їхні потреби в надзвичайних умовах. В межах дослідження були проаналізовані договори пілотних громад за період з 24.02.2022 року по 01.07.2024 року, які наявні в електронній системі публічних закупівель Prozorro.

Аналіз включав наступні етапи:

Збір даних: Інформація про закупівлі була отримана з відкритих джерел, зокрема, через систему публічних закупівель «Прозорро». Було зосереджено увагу на трьох найбільших договорах, укладених кожною громадою під час досліджуваного періоду.

Аналіз договорів: Кожен з відібраних договорів був детально проаналізований. Вивчалися такі аспекти, як тип закуплених товарів або послуг, обсяг закупівель, вартість договорів, а також умови постачання. Особлива увага приділялася контексту, в якому проводилися ці закупівлі, з огляду на обставини війни.

Систематизація даних: Зібрана інформація була систематизована за видами закуплених товарів і послуг, а також за конкретними громадами, щоб забезпечити цілісний огляд та виявити загальні тенденції в закупівлях.

У результаті аналізу найбільших закупівель, здійснених громадами в умовах тимчасової окупації та активних бойових дій, вдалося систематизувати інформацію за видами товарів та послуг, що дозволяє побачити конкретні приклади укладених договорів із зазначенням дат та сум, витрачених на забезпечення життєдіяльності та обороноздатності.

Паливо

- **Волноваська громада** 6 травня 2024 року уклала договір на закупівлю 3600 літрів бензину А-95 (Євро 5) через АЗС «АВІАС» за талонами на суму 192 960 грн. Додатково, 3 квітня 2023 року громада закупила 4000 літрів бензину на суму 188 000 грн (включаючи ПДВ) через іншого постачальника.
- **Кремінська громада** 4 жовтня 2022 року уклала договір на закупівлю 5000 літрів бензину А-95 та 10000 літрів дизельного палива на загальну суму 774 000 грн.

Комп'ютерна техніка

- **Волноваська громада** 9 травня 2023 року уклала договір на придбання 5 ноутбуків Lenovo Idea Pad 1 15ada7 на суму 98 500 грн.
- **Міловська громада** 8 травня 2023 року уклала договір на закупівлю 6 ноутбуків базового офісного варіанту з встановленими Windows 10 та Microsoft Office на суму 102 300 грн, а також 13 вересня 2023 року уклала договір на придбання 5 ноутбуків ASUS Expertbook V1 на суму 94 485 грн.
- **Шульгінська громада** 16 серпня 2023 року уклала договір на придбання 4 ноутбуків для робочих завдань з процесором Intel Core i5 12-го покоління на суму 92 000 грн.

Харчування та продукти

- **Маріупольська громада** уклала кілька договорів на закупівлю продуктових наборів: 18 січня 2024 року на 160 000 наборів на суму 67 713 600 грн, 13 січня 2023 року на 90 000 наборів на суму 61 380 000 грн, та 9 травня 2023 року на 90 000 наборів на суму 52 569 000 грн.
- **Світлодарська громада** уклала договір 17 березня 2022 року на аутсорсингові послуги з організації харчування у навчальних закладах на суму 1 903 366 грн.

Техніка та обладнання

- **Бахмутська громада** уклала договір 15 грудня 2023 року на придбання автопідйомника на шасі IVECO EuroCargo на суму 11 000 000 грн, а також 19 грудня 2023 року на автомобільний кран вантажопідйомністю 25 тонн на суму 8 994 000 грн.

- **Лисичанська громада** уклала договір 7 грудня 2022 року на закупівлю екскаваторів-навантажувачів на суму 44 310 000 грн, а також 16 грудня 2022 року на два фронтальні навантажувачі та два бульдозери на суму 18 503 934 грн.
- **Северодонецька громада** уклала кілька договорів: 16 серпня 2023 року на придбання самоскидів на суму 10 800 000 грн, 31 травня 2024 року на дорожні комбіновані машини на суму 15 006 000 грн, на автоцистерни на суму 5 490 000 грн, на каналопромивні машини на суму 6 690 000 грн, а також 1 листопада 2023 року на комп'ютерний томограф на суму 25 500 000 грн.

Медичне обладнання

- **Северодонецька громада** уклала договір 1 листопада 2023 року на закупівлю комп'ютерного томографа на суму 25 500 000 грн. Ця закупівля спрямована на посилення медичної спроможності громади та забезпечення доступу до сучасних діагностичних засобів, що є критично важливим у контексті надання медичної допомоги під час війни та у період після деокупації.

Енергоресурси

- **Світлодарська громада** уклала договір 1 січня 2022 року на централізоване постачання теплової енергії в навчальні заклади на суму 1 436 882 грн, а також договір на електричну енергію на суму 955 789 грн.
- **Лисичанська громада** уклала договір 1 січня 2022 року на закупівлю теплової енергії для постачання гарячої води та пов'язаних послуг у заклади освіти на суму 32 370 680 грн.
- **Бахмутська громада** 28 листопада 2022 року уклала договір на закупівлю 1500 тонн паливних брикетів на суму 18 900 000 грн.
- **Соледарська громада** уклала договір 27 жовтня 2022 року на придбання 861 тонни вугілля марки Г1 на суму 4 305 000 грн, а також договір 9 березня 2022 року на закупівлю 750 тонн паливних гранул (пелет) з агросировини на суму 3 900 000 грн.

Інші товари та послуги

- **Міловська громада** 24 жовтня 2023 року уклала договір на забезпечення 10 комплектів бронезилетів із шоломами на суму 195 000 грн.
- **Кремінська громада** уклала договір 20 лютого 2023 року на придбання 10 квадрокоптерів на суму 2 600 000 грн та ще один договір 1 серпня 2022 року на 2 квадрокоптери на суму 578 904 грн.
- **Шульгінська громада** 18 вересня 2023 року уклала договір на придбання інтернет-обладнання (спутникову систему Starlink) на суму 22 490 грн.

У процесі дослідження було виявлено, що тільки в Маріупольській громаді здійснювалися великі закупівлі продуктів харчування для забезпечення потреб переміщеного населення. Зокрема, громада уклала кілька великих договорів на закупівлю продуктових наборів, які були спрямовані на підтримку людей, вимушених покинути свої домівки через бойові дії та тимчасову окупацію. Ці закупівлі відіграли ключову роль у забезпеченні базових потреб переміщених осіб. Можна припустити, що інші громади, на відміну від Маріупольської, ймовірно використовували для забезпечення потреб переміщеного населення ресурси з інших джерел, таких як кошти гуманітарних організацій. Це може пояснювати відсутність великих закупівель продуктів харчування в їхніх договорах.

В межах дослідження були ідентифіковані також закупівлі, здійснені громадами для підвищення обороноздатності. Зокрема, придбання шоломів, бронезилетів та квадрокоптерів. Так, Міловська громада закупила 10 комплектів бронезилетів із шоломами на суму 195 000 грн. Ці засоби індивідуального захисту є критично важливими для безпеки осіб, які виконують завдання в умовах бойових дій або працюють на території, що перебуває під загрозою. Крім того, Кремінська громада придбала квадрокоптери у кількості 10 одиниць на суму 2 600 000 грн та ще 2 одиниці на суму 578 904 грн. Такі закупівлі ілюструють зусилля громад щодо підтримки обороноздатності.

Закупівля дорогої техніки в умовах, коли громада перебуває під тимчасовою окупацією і доступ до території обмежений або неможливий, викликає серйозні питання щодо доцільності таких витрат. Основна проблема полягає в тому, що техніка, придбана в цих умовах, може не бути доставлена або використана на території громади через тимчасову окупацію. Це створює питання щодо її зберігання та безпеки до моменту деокупації. Крім того, в умовах тимчасової окупації громада може мати більш нагальні потреби, такі як гуманітарна допомога, медикаменти, продовольство або засоби для підтримки мобільності адміністрацій і надання послуг населенню. У такій ситуації витрати на дорогу техніку можуть не відповідати пріоритетам і нагальним потребам. Проте, з іншого боку, закупівля техніки може розглядатися як стратегічна інвестиція, спрямована на відновлення громади після

деокупації. У такому випадку рішення може бути обґрунтованим, якщо є чітке розуміння, як і коли техніка буде використана після повернення контролю над територією. Важливо також враховувати можливість використання цієї техніки в інших регіонах, де місцева влада наразі здійснює свою діяльність. Якщо таке використання можливе, інвестиції можуть бути виправданими. Але важливо правильно комунікувати з мешканцями планування та здійснення подібних закупівель.

Таблиця 19, що представлена нижче, містить деталі 3 найбільших закупівель, здійснених розпорядниками або одержувачами коштів в період з 24.02.2022 по 01.07.2024 року.

Деталі закупівель, здійснених розпорядниками або одержувачами коштів в період з 24.02.2022 по 01.07.2024 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 громада									
Укладений	28 листопада 2022 - 31 грудня 2022	18 900 000	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	15 грудня 2023 - 31 грудня 2023	11 000 000	Комунальне підприємство "Бахмутська житлова управляюча компанія"	ТОВ "ЄВРОКОНТЕЙНЕР.ЮА"	Автопідйомник ТК IV AGP-32 на шасі IVECO EuroCargo або еквівалент	1 Одиниця	не зазначається	Україна, Відповідно до документації	до 25 грудня 2023
Завершений	19 грудня 2023 - 31 грудня 2023	8 994 000	Комунальне підприємство "БАХМУТ-ВОДА"	ТОВ "КИЇВСЬКИЙ МАШИНОБУДІВЕЛЬНИЙ ЗАВОД"	Автомобільний кран вантажопідйомністю 25т на автомобільному шасі 6х4ДК 021:2015:34140000 -0 Великовантажні мототранспортні засоби	1 одиниця	не зазначається	49005, Україна, Дніпропетровська область, місто Дніпро, вулиця Симферопольська 17 офіс 621	до 25 грудня 2023
Волноваська громада									
Укладений	6 травня 2024 - 31 грудня 2024	192960	ВОЛНОВАСЬКА МІСЬКА ВІЙСЬКОВО-ЦИВІЛЬНА АДМІНІСТРАЦІЯ ВОЛНОВАСЬКОГО РАЙОНУ ДОНЕЦЬКОЇ ОБЛАСТІ	ТОВ "ІНКАМ ФІНАНС"	Бензин А-95 (Євро 5), АЗС АВІАС, талон	3600 літр	53,6	Україна, Дніпропетровська область, АЗС АВІАС	до 31 грудня 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
Завершений	3 квітня 2023 - 31 грудня 2023	188 000,00 УАН з ПДВ (в тому числі ПДВ 12 299,07 УАН)	ВОЛНОВАСЬКА МІСЬКА ВІЙСЬКОВО-ЦИВІЛЬНА АДМІНІСТРАЦІЯ ВОЛНОВАСЬКОГО РАЙОНУ ДОНЕЦЬКОЇ ОБЛАСТІ	ТОВ "ІНТЕКС ІНВЕСТ"	Бензин А-95 (Євро 5), талон	4000 літр	47,00	Україна, АЗС Постачальника	до 31 грудня 2023
Укладений	9 травня 2023 - 31 грудня 2023	98500	ВОЛНОВАСЬКА МІСЬКА ВІЙСЬКОВО-ЦИВІЛЬНА АДМІНІСТРАЦІЯ ВОЛНОВАСЬКОГО РАЙОНУ ДОНЕЦЬКОЇ ОБЛАСТІ	Гладишева Поліна Геннадіївна	Ноутбук Lenovo Idea Pad 1 15ada7	5	19 700,00	Україна, Донецька область, м. Покровськ	до 23 травня 2023
Маріупольська громада									
Укладений	18 січня 2024 - 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	13 січня 2023 - 31 грудня 2023	61380000	ВИКОНАВЧИЙ КОМІТЕТ МАРІУПОЛЬСЬКОЇ МІСЬКОЇ РАДИ	ТОВАРИСТВО З ОБМЕЖЕНОЮ ВІДПОВІДАЛЬНІСТ Ю "ФУДГРАНД"	Продуктові набори	90000 набір	не зазначається	Україна, Відповідно до документації	до 30 квітня 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	9 травня 2023 - 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 громада									
Укладений	17 березня 2022 - 1 червня 2022	1 903 366	Відділ освіти Світлодарської міської військово-цивільної адміністрації Бахмутського району Донецької області	ФОП "КУЗЬМЕНКО ЛЮДМИЛА ВАСИЛІВНА"	«Аутсорсингові послуги з організації харчування в закладах освіти Світлодарської міської військово-цивільної адміністрації Бахмутського району Донецької області»	1 послуга	не зазначається	Україна, Відповідно до документації	до 1 червня 2022
Укладений	1 січня 2022 - 31 грудня 2022	1 436 882	Відділ освіти Світлодарської міської військово-цивільної адміністрації Бахмутського району Донецької області	ТОВ «МИРОНІВСЬКА ТЕПЛОВА ЕЛЕКТРОЦЕНТРАЛЬ»	Централізоване постачання теплової енергії в Миронівську ЗОШ №1, Миронівську ЗОШ №2, ДНЗ №7 "Теремок"	1266.5 гігакалорія	не зазначається	Україна, Відповідно до документації	з 1 січня 2022 до 31 грудня 2022
Укладений	1 січня 2022 - 31 грудня 2022	955 789	Відділ освіти Світлодарської міської військово-цивільної адміністрації Бахмутського району Донецької області	ДП 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

Статус договору	Період дії договору	Сума оплати за договором	Найменування замовника	Найменування постачальника	Назва предмету закупівлі	Кількість	Ціна за одиницю	Місце поставки	Дата поставки
Соледарська громада									
Укладений	27 жовтня 2022 - 31 грудня 2022	4 305 000	Управління житлово-комунального господарства Соледарської міської ради Бахмутського району Донецької області	ТОВ "ДЖЕСТЕР ПЛЮС"	Вугілля марки (Г1) 0-200	861 тонни	5 000	84545, Україна, Донецька область, м.Соледар, вул.Паркова, 3-А (за заявкою Покупця)	з 27 жовтня 2022 до 31 грудня 2022
Укладений	9 березня 2022 - 31 грудня 2022	3 900 000	Соледарське комунальне виробниче ремонтно-житлове підприємство "Ремонтник"	ФОП Погорільчук Д.С.	Паливні гранули (пелети) з агросировини (лушпиння соняшника)	750 тони	5 200	Україна, Відповідно до документації	до 31 грудня 2022
Укладений	26 лютого 2024 - 31 грудня 2024	1 519 000	Управління соціального захисту населення Соледарської міської ради Бахмутського району Донецької області	ТОВ "Талісман-Автостиль"	Мототранспортні вантажні засоби.	1 штуки	не зазначається	Україна, Донецька область, м. Краматорськ, О. Тихого, 70 Г	до 31 березня 2024
Кремінська громада									
Завершений	20 лютого 2023 — 31 грудня 2023	2 600 000	КРЕМІНСЬКА МІСЬКА ВІЙСЬКОВА АДМІНІСТРАЦІЯ СЕВЕРОДОНЕЦЬКОГО РАЙОНУ ЛУГАНСЬКОЇ ОБЛАСТІ	92900, Україна , Луганська обл., м.Кремінна, пр.Дружби, будинок 13	ФОП "ЧЕРНИШЕВА ЛЮДМИЛА МИКОЛАЇВНА"	03069, Київ, вул Травнева, 10	Квадрокоптер	10	260 000
Завершений	04 жовтня 2022 — 31 грудня 2022	774 000	КРЕМІНСЬКА МІСЬКА ВІЙСЬКОВА АДМІНІСТРАЦІЯ СЕВЕРОДОНЕЦЬКОГО РАЙОНУ ЛУГАНСЬКОЇ ОБЛАСТІ	92900, Україна , Луганська обл., м.Кремінна, пр.Дружби, будинок 13	ТОВАРИСТВО З ОБМЕЖЕНОЮ ВІДПОВІДАЛЬНІСТЮ "М-7 ТРЕЙД"	69032, Україна, Запорізька область, місто Запоріжжя,	Бензин А-95 (Євро 5); Дизельне паливо (Євро 5)	5000 та 10000 літр	не зазначається

Статус договору	Період дії договору	Сума оплати за договором	Найменування замовника	Найменування постачальника	Назва предмету закупівлі	Кількість	Ціна за одиницю	Місце поставки	Дата поставки
						вулиця Південне шосе будинок 57 офіс 36			
Завершений	01 серпня 2022 — 23 серпня 2022	578 904	КРЕМІНСЬКА МІСЬКА ВІЙСЬКОВА АДМІНІСТРАЦІЯ СЕВЕРОДОНЕЦЬКОГО РАЙОНУ ЛУГАНСЬКОЇ ОБЛАСТІ	92900, Україна , Луганська обл., м.Кремінна, пр.Дружби, будинок 13	ТОВ "СЕКУР ІНТЕГРАЦІЯ"	04073, м.Київ, вул. Семена Скляренка, буд 5	Квадракоптер	2	289 452
Лисичанська громада									
Укладений	7 грудня 2022 - 31 грудня 2022	44310000	Управління власності Лисичанської військово-цивільної адміністрації Северодонецького району Луганської області	ТОВ "Констракшин Машинері"	Експаватори-навантажувачі, Колісний експаватор	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	1 січня 2022 - 31 грудня 2022	32370680	Управління освіти Лисичанської міської ВЦА Северодонецького Району Луганської Облaсті	КОМУНАЛЬНЕ ПІДПРИЄМСТВО "ЛИСИЧАНСЬКТЕПЛ ОМЕРЕЖА"	Пара, гаряча вода та пов'язана продукція (послуги з постачання теплової енергії закладам загальної середньої освіти, закладам дошкільної освіти, закладам позашкільної освіти)	1402.9774 1+53.971 гігакалорія	не зазначається	Україна, Відповідно до документації	з 1 січня 2022 до 15 квітня 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
Завершений	16 грудня 2022 - 31 грудня 2022	18503934	Управління житлово-комунального господарства Лисичанської міської військово-цивільної адміністрації Северодонецького району Луганської області	ТОВАРИСТВО З ОБМЕЖЕНОЮ ВІДПОВІДАЛЬНІСТЮ "АЛАРИТ-ПРОМ-"	Два навантажувачі фронтальні LiuGong CLG855H, два бульдозери LiuGong CLGB160C.	4 штуки	не зазначається	Україна, Відповідно до документації	до 22 грудня 2022
Міловська громада									
Укладений	24 жовтня 2023 - 31 грудня 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	102300	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 B1500CBAWQ1520 (90NX0551-M01Y80)	5	18 897	Україна, Відповідно до документації	до 31.12.2023
Северодонецька громада									
Укладений	16 серпня 2023 -	37986000	Комунальне підприємство "Северодонецьке тролейбусне управління"	ТОВ "АВТОСКЛАДАЛЬНЕ"	Самоскид	2 одиниця	5400000	49000, Україна, Дніпропетровська область, м.	до 31 травня 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
	31 травня 2024			ПІДПРИЄМСТВО "КОБАЛЬТ"	Машина дорожня комбінована	2 одиниця	7503000	Дніпро, пр-т. Олександра Поля, буд. 98-Д	
					Автоцистерна-машина комбінована	1 одиниця	5490000		
					Машина каналопромивна	1 одиниця	6690000		
Укладений	1 листопада 2023 - 31 грудня 2023	25500000	КНП «СЕВЕРодОНЕЦЬКА МІСЬКА БАГАТОПРОФІЛЬНА ЛІКАРНЯ» СЕВЕРодОНЕЦЬКОЇ МІСЬКОЇ РАДИ	Товариство з обмеженою відповідальністю «ПРОТЕК СОЛЮШНЗ УКРАЇНА»	Комп'ютерний томограф	1 штуки	25500000	04116, Україна, Київська область, м.Українка, вул.Київська,1	до 29 грудня 2023
Укладений	14 листопада 2022 - 31 грудня 2022	12780000	КП "СЕВЕРодОНЕЦЬК ВОДОКАНАЛ"	ТОВ "ТОРГОВИЙ ДІМ ТЕХКОМПЛЕКТ"	Кран автомобільний 32 тони	1 штуки	12780000	49124, Україна, Дніпропетровська область, місто Дніпро, вулиця Курсанта Скоробагатько, БУДИНОК 5	до 31 грудня 2022
Шульгінська громада									
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

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	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

В цілому в межах дослідження були проаналізовані договори на загальну суму майже 400 млн. грн. В таблиці 20 наведена інформація по сумах договорів за відповідний період в розрізі пілотних громад

Таблиця 20

Інформація по сумах договорів за відповідний період в розрізі пілотних громад.

Орган управління громадою	Загальна сума проаналізованих договорів, грн
Бахмутська МВА	27 894 000
Волноваська МВЦА	291 460
Маріупольська міська рада	181 662 600
Світлодарська МВА	4 296 037
Соледарська МВА	9 724 000
Кремінська МВА	3 952 904
Лисичанська МВА	95 184 614
Міловська СВА	391 785
Северодонецька МВА	76 266 000
Шульгінська СВА	161 085

На діаграмі наведена узагальнена інформація щодо обсягу фінансування в межах 3 найбільших угод пілотними громадами в перерахунку на одного мешканця/мешканку. Найбільша сума зафіксована в Лисичанській громаді (837 грн.), найменша в Волноваській громаді (8 грн.).

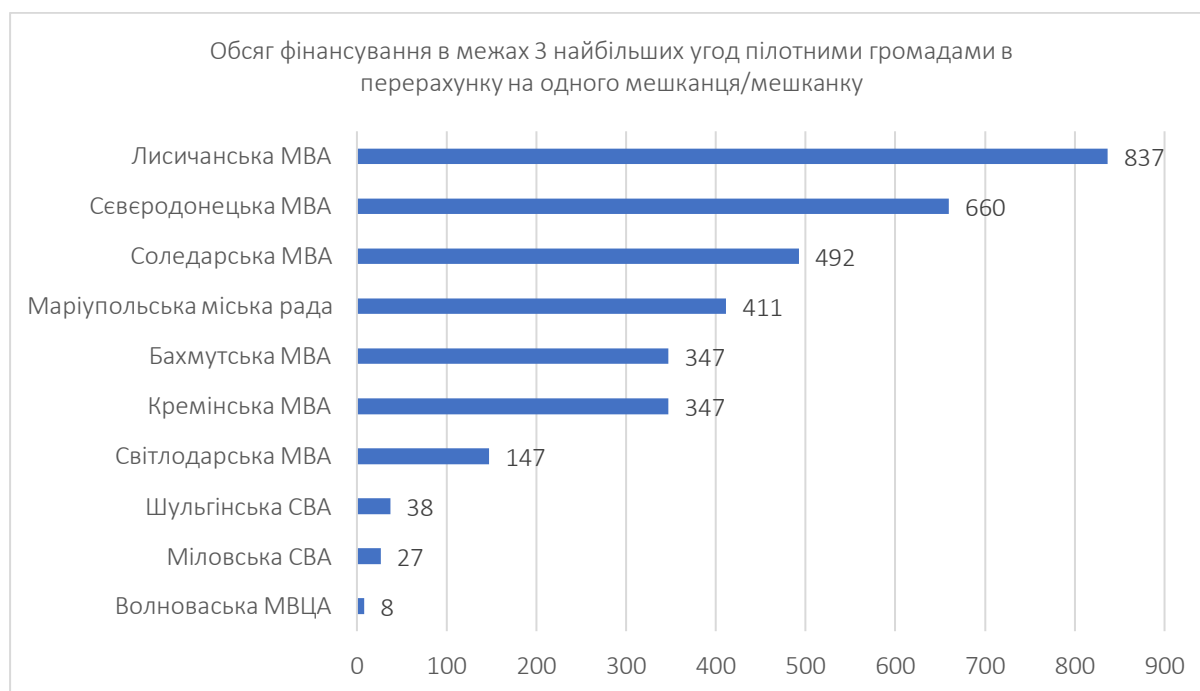


Рис. 51. Обсяг фінансування в межах 3 найбільших угод пілотними громадами в перерахунку на одного мешканця/мешканку.

Аналіз діяльності закладів охорони здоров'я пілотних громад, які надають медичні послуга в межах програми медичних гарантій, що фінансуються згідно договорів з Національною службою здоров'я України

В межах проведення дослідження також була проаналізована діяльність закладів охорони здоров'я пілотних громад, які надають медичні послуга в межах програми медичних гарантій, що фінансуються згідно договорів з Національною службою здоров'я України.

Аналіз був проведений з використанням аналітичних панелей (дашбордів) Національної служби здоров'я України. В межах дослідження аналізувався дашборд «Укладені договори про медичне обслуговування населення за програмою медичних гарантій». Зокрема, розділ 1 даного дашборду «Укладені договори про медичне обслуговування населення», що містить інформацію про загальну кількість закладів, які підписали договір з НСЗУ на надання первинної, спеціалізованої та екстреної медичної допомоги.

В цілому 7 з 10 пілотних громад мають заклади охорони здоров'я, які продовжують надавати медичні послуга в межах програми медичних гарантій, перебуваючи поза межами своїх громад, в умовах фактичної релокації. В результаті дослідження було ідентифіковано 15 таких закладів охорони здоров'я, які, в цілому, мають 21 чинний договір на загальну суму близько 142 млн. грн.

В таблиці 21 наведена консолідована інформація щодо закладів охорони здоров'я пілотних громад, які мають чинні договори з НСЗУ.

Таблиця 21

Інформація щодо закладів охорони здоров'я пілотних громад, які мають чинні договори з НСЗУ.

Орган управління громадою	Код ЄДРПОУ	Назва закладу охорони здоров'я	Кількість договорів	Кількість видів груп послуг	Сума договорів, грн
Бахмутська МВА	37868949	КОМУНАЛЬНЕ НЕКОМЕРЦІЙНЕ ПІДПРИЄМСТВО "ЦЕНТР ПЕРВИННОЇ МЕДИЧНОЇ ДОПОМОГИ М.БАХМУТА"	3	5	9172291
Бахмутська МВА	01990217	КОМУНАЛЬНЕ НЕКОМЕРЦІЙНЕ ПІДПРИЄМСТВО "БАГАТОПРОФІЛЬНА ЛІКАРНЯ ІНТЕНСИВНОГО ЛІКУВАННЯ М. БАХМУТ"	1	16	35744697
Бахмутська МВА	02006774	КОМУНАЛЬНЕ НЕКОМЕРЦІЙНЕ ПІДПРИЄМСТВО "ДОНЕЦЬКИЙ РЕГІОНАЛЬНИЙ ЦЕНТР СПОРТИВНОЇ МЕДИЦИНИ"	1	1	395854
Волноваська МВЦА	37980245	КОМУНАЛЬНЕ НЕКОМЕРЦІЙНЕ ПІДПРИЄМСТВО "ЦЕНТР ПЕРВИННОЇ МЕДИКО-САНІТАРНОЇ ДОПОМОГИ ВОЛНОВАСЬКОЇ МІСЬКОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ"	1	1	330377
Маріупольська міська рада	37885283	КОМУНАЛЬНЕ НЕКОМЕРЦІЙНЕ ПІДПРИЄМСТВО МАРІУПОЛЬСЬКОЇ МІСЬКОЇ РАДИ "ЦЕНТР ПЕРВИННОЇ МЕДИКО-САНІТАРНОЇ ДОПОМОГИ №3 М.МАРИУПОЛЯ"	1	1	253985
Маріупольська міська рада	42278319	КОМУНАЛЬНЕ НЕКОМЕРЦІЙНЕ ПІДПРИЄМСТВО МАРІУПОЛЬСЬКОЇ МІСЬКОЇ РАДИ "ЦЕНТР ПЕРВИННОЇ МЕДИКО-САНІТАРНОЇ ДОПОМОГИ №5 М.МАРИУПОЛЯ"	1	1	361871
Соледарська МВА	41276572	КОМУНАЛЬНЕ НЕКОМЕРЦІЙНЕ ПІДПРИЄМСТВО "ЦЕНТР ПЕРВИННОЇ МЕДИКО-САНІТАРНОЇ ДОПОМОГИ СОЛЕДАРСЬКОЇ МІСЬКОЇ РАДИ"	2	2	2082455

Орган управління громадою	Код ЄДРПОУ	Назва закладу охорони здоров'я	Кількість договорів	Кількість видів груп послуг	Сума договорів, грн
Кремінська МВА	25356637	КОМУНАЛЬНЕ НЕКОМЕРЦІЙНЕ ПІДПРИЄМСТВО "КРЕМІНСЬКА БАГАТОПРОФІЛЬНА ЛІКАРНЯ КРЕМІНСЬКОЇ МІСЬКОЇ РАДИ"	1	2	642459
Кремінська МВА	38086042	КОМУНАЛЬНЕ НЕКОМЕРЦІЙНЕ ПІДПРИЄМСТВО "ЦЕНТР ПЕРВИННОЇ МЕДИКО-САНІТАРНОЇ ДОПОМОГИ КРЕМІНСЬКОЇ МІСЬКОЇ РАДИ"	1	1	1957878
Лисичанська МВА	01985305	КОМУНАЛЬНЕ НЕКОМЕРЦІЙНЕ ПІДПРИЄМСТВО ЛИСИЧАНСЬКОЇ МІСЬКОЇ РАДИ ЛУГАНСЬКОЇ ОБЛАСТІ "ЦЕНТР ПЕРВИННОЇ МЕДИКО-САНІТАРНОЇ ДОПОМОГИ №2"	2	2	5904054
Лисичанська МВА	38188020	КОМУНАЛЬНЕ НЕКОМЕРЦІЙНЕ ПІДПРИЄМСТВО ЛИСИЧАНСЬКОЇ МІСЬКОЇ РАДИ ЛУГАНСЬКОЇ ОБЛАСТІ "ЦЕНТР ПЕРВИННОЇ МЕДИКО-САНІТАРНОЇ ДОПОМОГИ №1"	2	2	3540100
Лисичанська МВА	05401658	КОМУНАЛЬНЕ НЕКОМЕРЦІЙНЕ ПІДПРИЄМСТВО ЛИСИЧАНСЬКОЇ МІСЬКОЇ РАДИ ЛУГАНСЬКОЇ ОБЛАСТІ "ЛИСИЧАНСЬКА БАГАТОПРОФІЛЬНА ЛІКАРНЯ"	1	4	15213824
Северодонецька МВА	38350179	КОМУНАЛЬНЕ НЕКОМЕРЦІЙНЕ ПІДПРИЄМСТВО "СЕВЕРОДОНЕЦЬКИЙ ЦЕНТР ПЕРВИННОЇ МЕДИКО-САНІТАРНОЇ ДОПОМОГИ" СЕВЕРОДОНЕЦЬКОЇ МІСЬКОЇ РАДИ	2	2	14592877
Северодонецька МВА	37747995	КОМУНАЛЬНЕ НЕКОМЕРЦІЙНЕ ПІДПРИЄМСТВО "СЕВЕРОДОНЕЦЬКА МІСЬКА БАГАТОПРОФІЛЬНА ЛІКАРНЯ" СЕВЕРОДОНЕЦЬКОЇ МІСЬКОЇ РАДИ	1	12	18371192
Северодонецька МВА	42853384	КОМУНАЛЬНЕ НЕКОМЕРЦІЙНЕ ПІДПРИЄМСТВО "КОНСУЛЬТАТИВНО-ДІАГНОСТИЧНИЙ ЦЕНТР" СЕВЕРОДОНЕЦЬКОЇ МІСЬКОЇ РАДИ	1	10	33280678

Стосовно кількості чинних договорів ЗОЗ з НСЗУ в розрізі пілотних громад, то кожна з громад, в якій є такі заклади, має від 1 до 5 чинних договорів. По 5 таких договорів мають ЗОЗ з Бахмутської та Лисичанської громад. 1 договір має ЗОЗ Волноваської громади. Кожен з ЗОЗ, при цьому, має чинні договори на надання різної кількості видів груп послуг: від 1 до 16. Максимальну кількість видів груп послуг (16) має КНП «Багатопрофільна лікарня інтенсивного лікування м. Бахмут», яка фактично надає послуги в Київській області, в місті Бровари. П'ять закладів охорони здоров'я мають по 1 виду груп послуг.



Рис. 52. Кількість чинних договорів ЗОЗ з НСЗУ в розрізі пілотних громад.

Важливо підкреслити, що при укладанні договорів з НСЗУ, зазначається місцезнаходження ЗОЗ на тимчасово окупованих територіях. При цьому, в додатках до договору зазначається вже фактична адреса надання медичних послуг. В такому підході є ризик, пов'язаний з тим, що відповідно до ст. 13 Закону «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» № 1207, «здійснення господарської діяльності юридичними особами, фізичними особами - підприємцями та фізичними особами, які провадять незалежну професійну діяльність, місцезнаходженням яких є тимчасово окупована територія, дозволяється виключно після зміни їхньої податкової адреси на іншу територію України. І правочин, стороною якого є суб'єкт господарювання, місцезнаходженням якого є тимчасово окупована територія, є нікчемним. Але, перереєстрація ЗОЗ в місці фактичного надання медичних послуг призведе до того, що ПДФО з заробітної плати буде залишатися в приймаючій громаді.

Стосовно обсягу фінансування чинних договорів, то загальна сума фінансування по всіх громадах становить 142 млн. грн. Найбільша сума була зафіксована в Северодонецькій громаді. Вона становить 66,24 млн. грн., найменша – в Волноваській громаді (0,33 млн. грн.). Серед окремих ЗОЗ максимальна договірна вартість зафіксована в КНП «Багато профільна лікарня інтенсивного лікування м. Бахмут» - майже 36 млн. грн. та в КНП «Консультативно-діагностичний центр Северодонецької міської ради» - більше 33 млн. грн. Мінімальна договірна вартість ідентифікована у КНП Маріупольської міської ради "Центр первинної медико-санітарної допомоги № 3 м. Маріуполя".



Рис. 53. Обсяг фінансування чинних договорів, млн. грн.

В процесі дослідження також був проаналізований обсяг фінансування чинних договорів в перерахунку на 1 мешканця/мешканку. В результаті проведеного аналізу було ідентифіковано, що найбільша сума договірного фінансування наявна в Северодонецькій громаді – 572,85 грн/особу, а найменша – в Маріупольській міській раді.



Рис. 54. Обсяг фінансування чинних договорів в перерахунку на 1 мешканця/мешканку, грн.

Аналіз декларацій очільників пілотних громад з використанням єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування

В межах дослідження були проаналізовані декларації очільників пілотних громад з використанням єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування <https://public.nazk.gov.ua/>.

Результати дослідження показали, що на сайті НАЗК відсутні декларації очільників наступних громад – Маріупольська, Соледарська, Кременська та Шульгінська. Відсутність декларацій обумовлена наявністю в родинах осіб з числа військовослужбовців Державної прикордонної служби України, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, Управління державної охорони України, Збройних Сил України та інших військових формувань, утворених відповідно до законів України, а також поліцейських поліції особливого призначення, які під час дії воєнного стану залучені до ведення бойових дій. У відповідності до частини 14. статті 45 Закону «Про запобігання корупції» суб'єкти декларування, які серед членів сім'ї у відповідному звітному періоді мають осіб з перелічених категорій зобов'язані подати визначені цією статтею декларації не пізніше 90 календарних днів з дня настання першої з таких обставин - припинення або скасування воєнного стану чи звільнення з військової служби (служби в поліції).

У начальника Лисичанської міської військової адміністрації Шибіко Валерій Сергійович в якості джерела заробітної плати, що отримана за основним місцем роботи відсутня Лисичанська міська військова адміністрація, а зазначені окремі військові частини.

У очільників ще п'яти пілотних громад (Бахмутська МВА, Волноваська МВЦА, Світлодарська МВА, Міловська СВА, Северодонецька МВА) в якості джерела заробітної плати, що отримана за основним місцем роботи зазначені саме відповідні ВА/ВЦА. На діаграмі наведена інформація щодо середньомісячної задекларованої заробітної плати, що отримана за основним місцем роботи в розрізі пілотних громад.

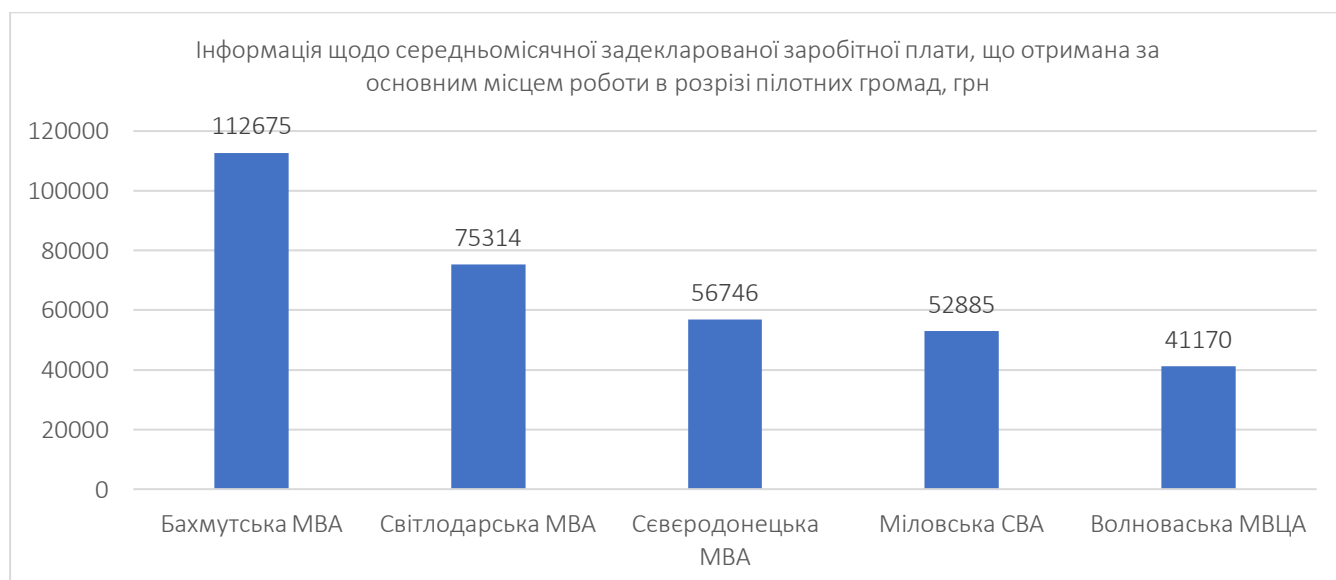


Рис. 55. Інформація щодо середньомісячної задекларованої заробітної плати, що отримана за основним місцем роботи в розрізі пілотних громад, грн.

Стосовно придбання об'єктів нерухомості та цінного рухомого майна (транспортні засоби), то з моменту початку повномасштабного вторгнення (24.02.2022 року) такі покупки були ідентифіковані у очільників 2 громад Волноваської та Лисичанської.

Очільник Волноваської міської ВЦА Лубінець Іван Валерійович 24.11.2023 набув права власності на квартиру в місті Києві загальною площею 115,6 м².

Очільник Лисичанської міської ВА Шибіко Валерій Сергійович 06.05.2023 придбав автомобіль легковий TOYOTA FORTUNER, 2007 року випуску (задекларована вартість на дату набуття права 270000 грн.) та 11.09.2023 придбав причіп ПГМФ 8904, 2017 року випуску (задекларована вартість на дату набуття права 7000 грн.). Дружина очільника Лисичанської міської ВА Шабіко Ганна Вікторівна 09.06.2022 придбала автомобіль KIA SORENTO, 2007 року випуску (задекларована вартість на дату набуття права 282000 грн.).

Звіт про проведення фокус-груп з представниками/цями інститутів громадянського суспільства Луганської та Донецької областей

Загальна інформація

В межах дослідження було проведено 2 фокус-групи в он-лайн форматі з представниками та представницями громадянського суспільства.

№ фокус-групи	Дата	Кількість учасників/учасниць	Тривалість
Фокус-група 1	23 липня 2024 рік	8 осіб	1 година 50 хвилин
Фокус-група 2	24 липня 2024 рік	8 осіб	1 година 30 хвилин

В цілому у фокус-групах взяло участь 16 осіб, серед яких 7 жінок та 9 чоловіків, які представляють інститути громадянського суспільства Луганської та Донецької областей.

Мета фокус-групи: Ідентифікація та аналіз поглядів та думок представників та представниць громадянського суспільства Луганської та Донецької областей щодо прозорості та ефективності бюджетних процесів у тимчасово окупованих громадах. Також в процесі фокус-групи будуть ідентифіковані шляхи підвищення впливу громадськості на бюджетні процеси навіть в умовах вимушеного переміщення як громадян, так і органів влади.

Для проведення фокус-груп був розроблений гайд, який містив наступні блоки запитань:

- Досвід взаємодії з бюджетними процесами та загальні погляди
- Прозорість бюджетних процесів
- Громадський контроль
- Військові адміністрації та бюджетні процеси
- Пріоритети та витрати бюджету
- Пропозиції та рішення

Процес обговорення

Кожна фокус-група проходила у форматі фасилітованої дискусії, де учасники мали можливість висловити свої думки щодо ключових питань, що стосуються бюджетних процесів, прозорості, громадського контролю та впливу військових адміністрацій на місцеві фінансові рішення. Обговорення велось за кількома тематичними блоками, що дозволило виявити не лише проблеми, але й пропозиції щодо їх вирішення.

Висновки

Прозорість бюджетних процесів: Учасники обох фокус-груп висловили глибоке занепокоєння щодо зниження прозорості бюджетних процесів після початку повномасштабної війни. Зокрема, зазначалося, що обсяг доступної інформації про бюджетні витрати суттєво зменшився, а та інформація, що є у відкритому доступі, часто подається без належних пояснень або взагалі не відповідає реальності.

Фокус-група 1: Учасники підкреслили, що доступ до інформації про бюджет став більш ускладненим, що негативно впливає на громадський контроль. *"Ми бачимо цифри, але не завжди розуміємо, на що конкретно вони витрачаються. Звичайно, це породжує питання та недовіру"*. Було також зазначено, що інформація, яка все ж є доступною, подається у вигляді сухих цифр або відсотків без належних пояснень, що ускладнює її розуміння та використання.

Фокус-група 2: Аналогічні проблеми були підняті й на другій фокус-групі, де учасники також висловлювали невдоволення через обмежений доступ до бюджетної інформації. *"У воєнний час всі ми*

хочемо розуміти, як використовуються кошти, але часто нам просто не дають такої можливості, навіть коли ми намагаємося щось дізнатися". Окремо було зазначено, що в деяких районах проблема ускладнюється ще й через обмежений доступ до інтернету.

Громадський контроль: Ситуація з громадським контролем за бюджетними процесами викликає серйозні занепокоєння серед громадськості. Учасники зазначили, що воєнний стан ускладнив доступ до інформації, а механізми контролю, які теоретично існують, на практиці не працюють ефективно.

Фокус-група 1: Обговорення викликало активні дискусії щодо проблем, пов'язаних із взаємодією між владою та громадськістю. Учасники підкреслили, що існуючі механізми контролю, такі як громадські слухання та запити, часто є формальними і не забезпечують реальної підзвітності. *"Ми намагаємося контролювати витрати, але часто наші запити ігнорують або відповіді є поверхневими. Це формальний контроль, який не дає результату".*

Фокус-група 2: Тут також зазначалося, що більшість учасників відчувають безсилля перед обличчям бюрократичних процедур, які перешкоджають ефективному громадському контролю. *"Ми можемо подати запит, але відповідь на нього буде такою, що ніякої реальної інформації ми не отримуємо. Це відписка, а не відповідь".* Обговорювалася також необхідність підвищення компетенцій серед громадських організацій, щоб вони могли більш ефективно здійснювати контроль за бюджетними процесами.

Військові адміністрації та бюджетні процеси: Військові адміністрації, введені для забезпечення оперативного управління під час воєнного стану, викликали різні реакції серед учасників.

Фокус-група 1: Деякі учасники висловлювали позитивні відгуки про підвищення дисципліни в управлінні фінансами, однак підкреслювалося, що це не завжди сприяє прозорості. *"Військові адміністрації дійсно працюють більш дисципліновано, але це не завжди означає прозорість. Ми не знаємо, як витрачаються кошти, і це викликає занепокоєння".*

Фокус-група 2: Інші учасники висловлювали аналогічні побоювання, зазначаючи, що швидкість прийняття рішень військовими адміністраціями часто йде на шкоду прозорості та громадській підзвітності. *"Так, рішення приймаються швидше, але ми не завжди знаємо, на що йдуть кошти, і це викликає питання. Громадськість не завжди може перевірити, наскільки ефективно використовуються ресурси".*

Крім того, в межах дослідження було підняте ще одне важливе питання. В умовах війни багато українських підприємств були змушені релокуватися з тимчасово окупованих або небезпечних територій до інших регіонів України. Ці підприємства продовжують свою діяльність на новому місці, сплачуючи податки в нову громаду реєстрації. Однак громади, з яких цей бізнес був вимушений переміститися, зазнають серйозних втрат через зменшення податкових надходжень, що обмежує їхню фінансову спроможність та можливості для відновлення. Водночас релоковані підприємства, хоч і не діють безпосередньо на території громад походження, зацікавлені у збереженні економічних зв'язків із цими громадами. Запровадження офіційного статусу "релокованого бізнесу" дозволить підприємствам, які були змушені тимчасово перемістити свою діяльність в інші регіони, продовжувати підтримувати громаду походження. Офіційний статус дасть змогу підприємствам перераховувати частину податків (наприклад, до 30% від загальної суми податків) до місцевого бюджету громади походження, тим самим сприяючи фінансовій підтримці та відновленню цих територій.

Пріоритети та витрати бюджету: Учасники обох фокус-груп були однак у своїх поглядах на основні бюджетні пріоритети під час воєнного стану, однак висловлювали занепокоєння щодо поточного розподілу коштів.

Фокус-група 1: Учасники наголосили на необхідності зосередити витрати на підтримку військових, освіти, соціального захисту та охорони здоров'я. Водночас, було висловлено критику щодо неефективного використання бюджетних коштів, зокрема надмірного фінансування адміністративних потреб. *"Ми всі розуміємо, що військові потреби на першому місці, але й інші важливі сфери не повинні залишатися без належного фінансування".*

Окремі учасники висловлювали пропозиції щодо припинення або суттєвого скорочення штату військових адміністрацій у громадах, які тимчасово окуповані, а органи управління яких діють в екзилі. Це питання було піднято в контексті дискусії про оптимізацію витрат бюджету та ефективність використання ресурсів.

Учасники аргументували свої пропозиції тим, що в умовах тимчасової окупації значна частина функцій місцевих органів влади стає фактично недієздатною, а підтримка великих адміністративних апаратів в екзилі не завжди є виправданою. Вони також зазначали, що такі витрати могли б бути спрямовані на інші критично важливі напрями, зокрема на допомогу військовим, соціальні програми, або на безпосередню допомогу постраждалим мешканцям та мешканкам громад.

"Ми повинні серйозно задуматися над доцільністю утримання таких великих адміністративних структур, коли фактично ці функції не можуть бути реалізовані на окупованих територіях. Можливо, варто скоротити їх штат і спрямувати ці кошти на інші, більш нагальні потреби."

Ця пропозиція, хоча й не отримала одностайної підтримки серед усіх учасників, все ж стала важливим елементом обговорення щодо оптимізації бюджетних витрат. Вона підкреслила необхідність перегляду функціонування та фінансування органів влади в умовах тимчасової окупації, з урахуванням ефективності використання ресурсів.

Фокус-група 2: Учасники другої фокус-групи підкреслили необхідність перегляду бюджетних пріоритетів з урахуванням нових викликів. Зокрема, йшлося про оптимізацію витрат, зменшення адміністративних видатків та спрямування більшої частини коштів на підтримку найбільш постраждалих категорій громадян. *"Якщо ми не оптимізуємо витрати зараз, то можемо втратити важливі ресурси на майбутнє. Треба більше залучати людей до обговорення пріоритетів"*.

Пропозиції та рішення: На основі обговорень, учасники фокус-груп сформулювали ряд конкретних пропозицій для покращення ситуації.

Фокус-група 1: Учасники пропонували створити дорадчі органи, до складу яких входили б представники громади, що дозволило б громадянам активніше брати участь у процесі прийняття рішень. Крім того, було запропоновано використовувати цифрові платформи для збору пропозицій та обговорення бюджетних питань. *"Ми повинні мати реальні інструменти впливу на бюджетні процеси. Дорадчі органи з представниками громади могли б стати хорошим кроком вперед"*.

Фокус-група 2: Аналогічні пропозиції були озвучені й на другій фокус-групі, де учасники акцентували увагу на необхідності активізації комунікації між владою та громадськістю, а також на використанні успішних практик з інших громад. *"Ми бачили приклади з інших громад, де громадськість активно залучена до прийняття рішень. Це те, до чого ми маємо прагнути"*.

Контекст дослідження

В межах комплексного дослідження було проведено 10 глибинних інтерв'ю з представниками військових адміністрацій, депутатами та журналістами. Метою дослідження було вивчення ключових викликів в бюджетній сфері, з якими стикаються громади, які перебувають у стані тимчасової окупації.

Загальний досвід та виклики

Основна увага в інтерв'ю приділялася викликам, пов'язаним із збереженням функціонування органів влади в умовах війни та окупації. Представники влади підкреслювали важливість збереження кадрового потенціалу та підтримки переміщених мешканців своїх громад.

- **Збереження кадрового потенціалу.** Багато керівників наголошували на важливості підтримки персоналу, який часто працює в складних умовах без належного фінансування.

«У нас залишилося лише кілька ключових працівників. Вони працюють безперервно, і на їх плечах лежить весь фінансовий тягар громади. Нам важливо зберегти цих людей, бо вони — основа функціонування місцевого самоврядування»

«Евакуація органів влади суттєво вплинула на всі процеси, зокрема і на бюджетування. Ми змушені працювати поза межами своєї громади, що означає переорієнтацію на державні субвенції та скорочення місцевих надходжень»

- **Підтримка переміщених мешканців.** Багато респондентів підкреслювали, що громади повинні дбати про тих, хто був змушений залишити свої домівки, але продовжує потребувати соціальної допомоги та підтримки.

«Люди переміщені, але вони залишаються нашими мешканцями. Ми повинні забезпечити їм все необхідне, навіть якщо вони знаходяться в інших регіонах»

- **Фінансування та проблеми бюджету** Усі учасники інтерв'ю підтвердили, що податкові надходження в тимчасово окупованих громадах майже відсутні. Головним джерелом доходів є державні субвенції та дотації, що надходять з державного бюджету.

«Підприємства або зруйновані, або перемістилися в інші регіони. Ті, хто релокувався, переєструвалися в нових місцях і сплачують податки там. У нас майже немає власних джерел доходів»

Прозорість та підзвітність

Один із ключових аспектів обговорення стосувався питань прозорості та підзвітності бюджетних процесів у тимчасово окупованих громадах. Представники влади переважно підкреслювали, що вони докладають зусиль для забезпечення доступу до інформації та публікують усі необхідні дані про бюджетні витрати.

«Ми намагаємось регулярно публікувати інформацію про бюджетні витрати, особливо в умовах війни, щоб мешканці розуміли, куди йдуть гроші»

«Ми хочемо бути максимально прозорими. Усі наші звіти та фінансові документи доступні на офіційних сайтах і для громадськості, і для інших органів влади» керівник фінансового відділу однієї з громад Луганської області.

Незважаючи на ці заяви, деякі учасники інтерв'ю з числа депутатів та журналістів висловлювали скепсис щодо ефективності таких заходів. Вони підкреслювали, що доступ до інформації може бути формальним, але не завжди забезпечується достатня прозорість у прийнятті бюджетних рішень.

«Звіти публікуються, але зрозуміти з них реальну картину дуже складно. Це часто сухі цифри без пояснень»

«Інформація є, але вона не подається так, щоб люди могли її зрозуміти. Багато хто не знає, як саме витрачаються кошти, і це викликає недовіру»

Контроль за бюджетними процесами

Щодо контролю за бюджетними процесами, представники органів влади підкреслювали, що в умовах воєнного стану основні контрольні функції здійснюються державними органами, зокрема Луганською та Донецькою обласними військовими адміністраціями. Респонденти зазначали, що через надзвичайні умови та необхідність оперативного ухвалення рішень роль громадського контролю значно знизилася, що є характерною рисою бюджетних процесів у воєнний час.

«Зараз головну контрольну роль за бюджетними процесами відіграють державні органи, зокрема ОВА. Це вимога часу — потрібно діяти швидко і чітко. В таких умовах громадський контроль складно організувати»

«Ми розуміємо важливість громадського контролю, але наразі через війну цей аспект став менш пріоритетним. Контрольні органи виконують свою роботу на рівні держави»

Водночас учасники інтерв'ю з числа журналістів висловлювали занепокоєння через зменшення можливостей громадян брати участь у бюджетних процесах і здійснювати контроль за ними. Вони відзначали, що відсутність механізмів громадського контролю в умовах воєнного стану може призводити до підвищення рівня недовіри серед громадян.

«Громадський контроль фактично зведений до мінімуму. Це зрозуміло, з огляду на ситуацію, але громадськість повинна мати хоча б мінімальний вплив на процеси, що відбуваються»

«Дуже складно забезпечити громадський контроль, коли більшість рішень приймається на рівні військових адміністрацій і без широкого обговорення»

Пріоритети бюджетних витрат в умовах воєнного часу

Всі учасники інтерв'ю, як представники органів влади, так і депутати та журналісти, погодилися, що головним пріоритетом бюджетних витрат на даний момент є підтримка Збройних Сил України та забезпечення безпеки громадян.

«Найбільший пріоритет — це, безумовно, підтримка армії. Зараз всі ресурси спрямовані на те, щоб забезпечити наші Збройні Сили всім необхідним»

Водночас, на місцевому рівні важливим завданням залишається соціальна підтримка переміщених осіб, а також збереження та відновлення сфери надання адміністративних, соціальних, освітніх та медичних послуг.

Представники органів влади підкреслювали, що, незважаючи на складну ситуацію, вони намагаються зберегти основні бюджетні витрати на утримання освітньої мережі, закладів охорони здоров'я та соціальної сфери. Ці галузі вважаються пріоритетними, і їхнє функціонування є важливим для забезпечення базових потреб переміщених громадян на підконтрольній Україні території.

«Крім потреб військових, ми намагаємося забезпечити базові соціальні послуги для наших громадян, особливо тих, хто був змушений залишити свої домівки»

«Ми намагаємось підтримувати школи та лікарні навіть в умовах переміщення, адже це можливість для людей зберігати зв'язок зі своєю громадою»

Журналісти та депутати в деяких інтерв'ю піддали критиці утримання комунальних підприємств, які залишилися на тимчасово окупованих територіях. Вони вважають, що фінансування таких підприємств є нераціональним, оскільки вони не можуть виконувати свої функції. Наприклад, один із журналістів зазначив: *«Чому ми продовжуємо фінансувати підприємства, які фізично не можуть надавати послуги? Це схоже на те, що гроші просто зникають у порожнечу»*

Проте представники органів влади, в свою чергу, аргументували необхідність підтримки комунальних підприємств як важливий ресурс для майбутньої деокупації. Вони вважають, що збереження цих структур дозволить швидше відновити життєдіяльність громад після повернення під контроль України. Один із посадовців підкреслив: *«Ми утримуємо ці підприємства не просто так. Вони — наш резерв на майбутнє, коли громади повернуться під наш контроль. Це дозволить швидко відновити роботу без втрати фахівців та інфраструктури»*. Цей аргумент був повторений кількома чиновниками, які підкреслили важливість готовності до деокупації та швидкого відновлення життєво важливих послуг.

Вплив евакуації органів влади на бюджетні процеси

Евакуація органів влади значно вплинула на бюджетні процеси в громадах, що опинилися під тимчасовою окупацією. Основним викликом стало переміщення працівників та зміна умов роботи. *«Ми були змушені перевести більшість працівників в онлайн-режим, що ускладнило координацію та ухвалення рішень»*

При цьому, розпорошеність мешканців значно знизилася рівень громадського контролю за бюджетними процесами. Багато людей були змушені покинути свої домівки та розселитися по різних регіонах України та за кордоном. Це вплинуло на їхню здатність брати активну участь у процесах контролю та моніторингу бюджету. Представник влади пояснив: *«Коли значна частина населення роз'їхалася, то інтерес до місцевих бюджетних процесів природно знизився. Громадяни, які перебувають в інших регіонах, більше переймаються власними проблемами, ніж бюджетом громади, яку вони вимушені були покинути»*.

З метою залучення мешканців до бюджетних процесів в умовах релокації, деякі громади впровадили онлайн-консультації та інформаційні кампанії. Використовувалися цифрові платформи для надання мешканцям доступу до бюджетної інформації та для збору їхніх пропозицій. Проте, через воєнний стан ці заходи реалізуються з великими труднощами. Одна з представниць органів влади відзначив: *«Ми намагаємося інформувати мешканців через соціальні мережі та наш сайт, але не всі мають доступ до інтернету або можливість брати активну участь у таких обговореннях»*.

Військові адміністрації виконують функції місцевого самоврядування, що впливає на процедуру ухвалення бюджетних рішень. Представники громад зауважили, що підхід військових адміністрацій більш закритий та централізований. Зараз багато рішень приймаються швидше, але без достатнього громадського контролю. В одному з інтерв'ю було зазначено: *«Військові адміністрації діють більш оперативно, але це призводить до зниження рівня громадського обговорення та участі в прийнятті*

рішень. У мирний час органи місцевого самоврядування активно залучали громаду, тепер же все відбувається більш закрито».

Важливо підкреслити, що в процесі окремих інтерв'ю зазначалося, що Маріуполь є унікальним прикладом серед тимчасово окупованих міст, оскільки тут збережено місцеве самоврядування і не створена військова адміністрація. Продовжує працювати міський голова та виконавчий комітет, зберігаючи функції управління та підтримки громадян. *«Маріуполь — одне з небагатьох міст, де збережено місцеве самоврядування, ми працюємо в евакуації, але без військової адміністрації».*

Попри тимчасову окупацію міста, місцева влада Маріуполя надає значну підтримку евакуйованим громадянам через створення мережі центрів допомоги "Я Маріуполь", де реалізуються програми соціалізації, підтримки та інтеграції переселенців. Також унікальним є те, що розроблені та активно впроваджуються деякі житлові програми для тих, хто був змушений залишити свої домівки.

Однак, одним із найбільших викликів для Маріупольської громади стало те, що депутатський корпус більше не функціонує через відсутність кворуму. Це унеможливує проведення сесій міської ради і, відповідно, блокує прийняття бюджету міста. *«Ми не можемо затвердити новий бюджет через відсутність кворуму для проведення сесій, що значно ускладнює нашу роботу в евакуації».*

Пропозиції щодо покращення ситуації в бюджетній сфері та прозорості бюджетних процесів релокованих громад

Більшість учасників інтерв'ю були представниками влади, і вони акцентували увагу на важливості збереження кадрового потенціалу громад, що дозволить забезпечити швидке відновлення після деокупації. *«Наша головна задача — зберегти кадри. Без людей, які знають свою справу, ми не зможемо швидко відновити роботу громад»*, — зазначила одна із керівниць фінансового управління.

Також значна увага приділялася питанням накопичення ресурсу, який зможе бути використаний для відновлення інфраструктури та економіки одразу після деокупації. Представники органів влади наголошували, що навіть у нинішніх умовах потрібно думати про майбутнє і створювати фінансовий резерв. *«Ми не просто утримуємо комунальні підприємства, а робимо це з думкою про те, що вони допоможуть нам швидко відновити роботу після деокупації»*, - підкреслив представник однієї з релокованих громад.

Учасники також висловлювали пропозиції щодо необхідності підсилення підтримки переселенців і поліпшення прозорості бюджетних процесів. Зокрема, було запропоновано розробити цифрові платформи, через які громади могли б інформувати переселенців про свої витрати та ресурси. *«Ми повинні бути відкритими з людьми, які покинули свої домівки. Вони мають знати, що громада працює для них»*, - підкреслила одна з учасниць.

Для багатьох релокованих громад збереження субвенцій та дотацій є ключовим елементом, що дозволяє підтримувати функціонування таких важливих сфер, як освіта, соціальний захист і медицина. Представники органів влади підкреслювали, що без цих фінансових вливань функціонування зазначених сфер було б фактично неможливим. *«Завдяки субвенціям ми можемо підтримувати освітні заклади та соціальні послуги, навіть у таких складних умовах»*, — зазначив один з керівників фінансового управління. Це дозволяє громадам утримувати вчителів, медичних працівників та соціальних працівників, які, навіть під час тимчасової окупації або релокації, продовжують працювати на підтримку своїх громад. *«Ми розуміємо, що освітня і медична системи — це основа для стабільності, і важливо зберегти їхню роботу»*, - підкреслила одна з учасниць інтерв'ю.

Однак важливою є також прозорість у розподілі цих коштів, щоб громадяни могли відчувати, що вони використовуються на реальні потреби. *«Люди повинні знати, що кожна копійка йде на їхню підтримку, а не на зайві витрати»*, - підкреслив один із респондентів.

Загалом, ключовими пропозиціями, які були висловлені в процесі глибинних інтерв'ю були важливість державної підтримки громад «в екзилі», збереження кваліфікованого персоналу, підготовка до швидкого відновлення та покращення комунікації з громадянами через цифрові інструменти, щоб підвищити довіру та прозорість бюджетних процесів.

Висновки

1. **Вплив воєнного стану на бюджетні процеси:** Воєнний стан суттєво ускладнив управління бюджетами громад, що перебувають у тимчасовій окупації. Зміни в законодавстві були фрагментарними та не повністю адаптованими до нових умов, що викликало додаткові труднощі в забезпеченні ефективності та прозорості бюджетних процесів.
2. **Різні системи управління тимчасово окупованими громадами:** В умовах тимчасової окупації використовуються різні системи управління громадами (ОМС, ВЦА, ВА) та їх комбінації, що призводить до ускладнення розуміння процесів та рівнів відповідальності. Відсутність уніфікованого підходу створює плутанину як серед працівників органів влади, так і серед громадськості, що може знижувати ефективність прийняття рішень та контроль за їх виконанням. Це підкреслює необхідність уніфікації та стандартизації управлінських процесів, щоб забезпечити прозорість, чіткість і відповідальність у роботі органів влади в умовах тимчасової окупації.
3. **Відсутність доступу до територій:** Відсутність фізичного доступу до територій громад значно ускладнює контроль за бюджетними витратами. Органи управління громадами, що працюють в екзилі, стикаються з проблемами у визначенні пріоритетів, що підвищує ризик нецільового використання коштів.
4. **Недостатній рівень прозорості:** Незважаючи на готовність пілотних громад відповідати на інформаційні запити, рівень прозорості залишається недостатнім. Хоча органи управління пілотними громадами демонструють відповідальний підхід і забезпечують інформування в умовах воєнного стану, не всі відповіді є повними та деталізованими. Це вказує на необхідність подальшого вдосконалення комунікаційних процесів і підвищення якості наданої інформації, щоб забезпечити вищий рівень прозорості та довіри з боку громадськості.
5. **Виклики для громадського контролю:** Громадський контроль за бюджетними процесами практично відсутній через розпорошеність населення та складнощі в організації комунікації. Це посилює непрозорість бюджетного процесу та може призвести до прийняття одноосібних рішень без врахування думки громади.
6. **Специфіка військових адміністрацій:** Створення військових адміністрацій у громадах привело до зміщення центрів прийняття рішень, що ускладнило демократичні процеси та зменшило можливість громадян брати участь у бюджетному процесі. Це підкреслює необхідність удосконалення механізмів комунікації та забезпечення принаймні мінімального рівня участі громадян, навіть в умовах війни.
7. **Рівень виконання бюджету:** Рівень виконання бюджетів пілотних громад значно погіршився в умовах тимчасової окупації. Якщо, в 2021 році в середньому виконання доходної частини бюджету становило 106%, то в 2022 році цей показник впав до 74%, хоча в 2023 році відзначається певне відновлення до 97%. Проте, рівень виконання видаткової частини бюджету суттєво знизився — з 95% у 2021 році до критично низького показника 38% у 2023 році. Це свідчить про значні труднощі в управлінні фінансами та виконанні запланованих видатків у громадах під час тимчасової окупації.
8. **Значне скорочення та зміна структури доходів:** Загальний обсяг доходів пілотних громад з 2021 по 2023 рік зменшився майже на 50%, що є очікуваним наслідком тимчасової окупації та втрати доступу до територій. Крім того, відбулись суттєві зміни в структурі доходів. Зокрема, у 2021 році основну частину доходів (57%) становили податкові надходження. У 2022 році їхня частка зросла до 74%, а в 2023 році — знизилася до 36% через перенаправлення "військового ПДФО" на центральний рівень. Частка офіційних трансфертів у 2023 році зросла до 61% у структурі доходів бюджетів. У 2023 році 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, стала важливим джерелом фінансування для пілотних громад. Найбільшу дотацію в абсолютних цифрах отримала Маріупольська громада — 1998,67 млн грн. Це пояснюється великою кількістю населення та значними втратами внаслідок війни. При перерахунку дотації на одного мешканця, найвищий показник також зафіксовано у Маріупольській громаді (4527 грн на особу), а найнижчий — у Кремінській громаді (163 грн на особу). Це свідчить про значну диспропорцію у розподілі державної допомоги між громадами, де великі міста, що зазнали сильного впливу війни, отримують більшу фінансову підтримку.

9. **Втрата податкових надходжень:** Податкові надходження у 2023 році скоротилися на 70% у порівнянні з 2021 роком. По окремих видах податків спостерігається ще більше падіння. Так, загальний обсяг ПДФО впав на 86% з 4,26 млрд грн у 2021 році до 0,6 млрд грн у 2023 році. Єдиний податок також знизився на 78% з 0,53 млрд грн у 2021 році до 0,12 млрд грн у 2023 році. Це зниження відбулося, в тому числі, через фактичне припинення діяльності значної кількості суб'єктів господарювання або перереєстрації бізнесу в місцях тимчасового перебування, що передбачає сплату податків в бюджети приймаючих громад.
10. **Зменшення обсягу витрат:** Аналіз видатків за програмною класифікацією показав суттєве скорочення фінансування ключових програм у пілотних громадах протягом 2021-2023 років. Особливо критично постраждали статті, пов'язані з освітою та медичною допомогою. Видатки на загальну середню освіту за рахунок місцевих бюджетів у 2023 році впали на 94% порівняно з 2021 роком, а на багатoproфільну стаціонарну медичну допомогу — на 85%. Така динаміка свідчить про значні обмеження у можливостях громад забезпечувати базові соціальні послуги в умовах тимчасової окупації. Аналіз видатків місцевих бюджетів пілотних громад в умовах тимчасової окупації виявив ряд нерівностей і нелогічностей у розподілі та використанні коштів. Незважаючи на наявність законодавчих підстав для виділення коштів на підтримку внутрішньо переміщених осіб, лише деякі громади передбачили окремі статті витрат на ці цілі. Це може свідчити про недостатнє планування або інші пріоритети в управлінні фінансами. Деякі витрати, такі як забезпечення діяльності водопровідно-каналізаційного господарства або організація благоустрою населених пунктів, виглядають сумнівно в умовах тимчасової окупації та відсутності доступу до цих територій. Крім того, значні суми, витрачені на внески до статутного капіталу суб'єктів господарювання, потребують детальнішого аналізу щодо доцільності їх використання в контексті поточних викликів і потреб громад. Ці факти підкреслюють складнощі в управлінні бюджетами та необхідність посилення контролю за використанням коштів у громадах, що перебувають під тимчасовою окупацією. Видатки за функціональною класифікацією також демонструють значне скорочення протягом 2021-2023 років. Найбільші зміни відбулися у сфері освіти, де загальні витрати знизилися на 80%. Аналогічно, видатки на загальнодержавні функції скоротилися на 50%, що вказує на обмежені можливості місцевої влади у виконанні своїх основних функцій.
11. **Закупівлі в умовах війни та тимчасової окупації:** Громади, які опинилися в умовах інтенсивних бойових дій та тимчасової окупації, змушені були адаптувати свої закупівлі до надзвичайних обставин. Основна увага приділялася забезпеченню базових потреб громади, таких як продукти харчування, паливо та енергоресурси, а також підвищенню обороноздатності. Закупівля дорогої техніки в умовах тимчасової окупації викликає питання щодо її доцільності, оскільки існує ризик, що ця техніка не буде використана за призначенням або може бути втрачена. Проте, якщо така техніка розглядається як стратегічна інвестиція для післявоєнного відновлення, вона може бути виправданою.

Рекомендації

1. На законодавчому рівні необхідно уніфікувати систему управління для всіх тимчасово окупованих громад, враховуючи як новоокуповані, так і староокуповані території. Це передбачає чітке регламентування повноважень та відповідальності кожного з органів управління, а також встановлення єдиних стандартів і процедур для ефективного функціонування в умовах окупації. Законодавча база повинна забезпечувати чіткі протоколи взаємодії між різними органами влади, уникати дублювання функцій та сприяти координації дій.
2. Необхідно адаптувати трудове законодавство до умов воєнного стану, зокрема врегулювати питання спрощеного звільнення окремих категорій співробітників. Це може включати механізми для звільнення працівників, які перебувають поза межами країни без належного повідомлення, мають доведену співпрацю з окупаційним режимом або відсутні на зв'язку протягом тривалого часу без обґрунтованих причин. Врегулювання питань спрощеного звільнення дозволить знизити бюджетне навантаження, оскільки громади зможуть уникнути необґрунтованих витрат на утримання працівників, які не виконують свої обов'язки.
3. Провести функціональний аналіз діяльності органів управління, що діють у пілотних громадах, з метою адаптації їхньої структури до нових реалій. Оскільки збереження попередньої структури може бути неефективним в умовах відсутності доступу до територій та нових викликів, необхідно переглянути функції, ролі та обов'язки різних підрозділів. Це може включати оптимізацію ресурсів, ліквідацію, скорочення або перерозподіл функцій, а також створення нових підрозділів, орієнтованих на вирішення актуальних завдань.
4. Структура місцевих бюджетів повинна бути адаптована до умов воєнного стану та тимчасової окупації. Зокрема, варто переглянути статті витрат, які в нинішніх умовах можуть бути неактуальними (УЖКГ, капітальне будівництво, тощо), і перенаправити ці кошти на першочергові потреби, такі як підвищення обороноздатності, підтримка внутрішньо переміщених осіб, соціальний захист, медицина, тощо.
5. Необхідно провести оптимізацію мережі комунальних підприємств та бюджетних установ у громадах з урахуванням нових умов, спричинених воєнним станом. Це включає аналіз ефективності діяльності кожного підприємства та установи, ліквідацію або реорганізацію тих, що не виконують свої функції належним чином, або більше не відповідають потребам громади.
6. Важливо постійно здійснювати оцінку потреб громади при плануванні переліку та обсягу послуг та формуванні бюджету. Це дозволить більш точно визначати пріоритетні напрямки фінансування, уникати надмірних витрат та забезпечувати ефективний розподіл ресурсів відповідно до реальних потреб населення в умовах тимчасової окупації.
7. Органам управління необхідно відкрито комунікувати з громадою потреби у здійсненні дороговартісних закупівель, таких як техніка чи вартісне обладнання. Це включає пояснення доцільності таких витрат, потенційних ризиків та переваг для громади. Варто також активно залучати громадськість до обговорення подібних рішень, щоб забезпечити прозорість і врахувати думку мешканців.
8. Необхідно забезпечити більшу прозорість бюджетного процесу шляхом регулярного публікування детальної інформації про доходи та витрати громад. Це включає оприлюднення бюджетних звітів в доступному форматі на різних комунікаційних майданчиках, а також забезпечення доступу громадськості до інформації про всі проведені витрати.
9. Органам управління необхідно посилити комунікацію з мешканцями, особливо в умовах воєнного стану, шляхом регулярного проведення комунікаційних заходів з використанням дистанційних платформ (наприклад, Zoom, Microsoft Teams). Важливо забезпечити регулярне інформування населення про стан бюджетного процесу, пріоритети витрат, а також активно залучати громадян до

обговорення важливих питань. Використання онлайн-платформ дозволить підтримувати зв'язок із мешканцями незалежно від їхнього місцезнаходження.

10. Органам управління необхідно активно підтримувати зв'язок з релокованим бізнесом, навчальними закладами та громадянами, які покинули громаду через тимчасову окупацію. Ці групи слід розглядати як важливий кадровий резерв для відновлення громади після майбутньої деокупації. Важливо регулярно інформувати їх про ситуацію в громаді, залучати до стратегічного планування та підтримувати їхню інтеграцію в процеси відновлення.



МІЖНАРОДНИЙ
ФОНД
ВІДРОДЖЕННЯ

Міжнародний фонд «Відродження» – одна з найбільших благодійних фундацій в Україні, що з 1990-го року допомагає розвивати в Україні відкрите суспільство на основі демократичних цінностей. За час своєї діяльності Фонд підтримав близько 20 тисяч проектів на суму понад 350 мільйонів доларів США.

Сайт: www.irf.ua

Facebook: www.facebook.com/irf.ukraine



ПРЯМУЄМО
РАЗОМ

Європейський Союз складається з 27 держав-членів та їхніх народів. Це унікальне політичне та економічне партнерство, засноване на цінностях поваги до людської гідності, свободи, рівності, верховенства права і прав людини. Понад п'ятдесят років знадобилось для створення зони миру, демократії, стабільності і процвітання на нашому континенті. Водночас нам вдалось зберегти культурне розмаїття, толерантність і свободу особистості. ЄС налаштований поділитись своїми цінностями та досягненнями з країнами-сусідами ЄС, їхніми народами, та з народами з-поза їхніх меж.