



<https://doi.org/10.15407/econlaw.2024.01.060>

УДК 332.1


Інна ЗАБЛОДСЬКА, д-р екон. наук, проф., директор Луганської філії
Державна установа «Інститут економіко-правових досліджень
імені В.К. Мамутова Національної академії наук України», м. Київ, Україна

 orcid.org/0000-0002-1410-6194

Руслан ГАЛГАШ, д-р екон. наук, проф., старший науковий співробітник
відділу проблем міжрегіонального співробітництва
Державна установа «Інститут економіко-правових досліджень
імені В.К. Мамутова Національної академії наук України», м. Київ, Україна

 orcid.org/0000-0002-2803-3088

Оксана РОМАХОВА, канд. екон. наук, доц., науковий співробітник
відділу проблем міжрегіонального співробітництва
Державна установа «Інститут економіко-правових досліджень
імені В.К. Мамутова Національної академії наук України», м. Київ, Україна

 orcid.org/0000-0001-8828-3081

ОЦІНКА РЕЗУЛЬТАТИВНОСТІ ТА ЕФЕКТИВНОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ГРОМАД ЯК ПЕРЕДУМОВА РЕКОНФІГУРАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ ДОНЕЦЬКОЇ Й ЛУГАНСЬКОЇ ОБЛАСТЕЙ ПІСЛЯ ДЕОКУПАЦІЇ

Ключові слова: оцінка, результативність, ефективність, територіальна громада, спроможність, адміністративно-територіальний устрій, реконфігурація.

У статті наголошено, що спроможність громад — це узагальнювальний показник результативності та ефективності їх функціонування. Оцінка спроможності громад може здійснюватися за допомогою багатьох методик і показників, серед яких і урядова, яка містить п'ять показників (критеріїв). Висвітлено результати попередньої оцінки спроможності громад Донецької й Луганської областей у перехідний період після деокупації за допомогою запропонованих показників: чисельність населення, що постійно проживає на території спроможної територіальної громади, чисельність учнів, які здобувають освіту в закладах загальної середньої освіти, розташованих на території громади, та частка працездатного населення, що постійно проживає на території спроможної територіальної громади. Визначено оптимістичний, реальний та песимістичний сценарій реконфігурації адміністративно-територіального устрою Донецької й Луганської областей на рівні громад та районів після деокупації.

Цитування: Заблodsька І., Галгаш Р., Ромахова О. Оцінка результативності та ефективності функціонування громад як передумова реконфігурації адміністративно-територіального устрою Донецької й Луганської областей після деокупації. *Економіка та право*. 2024. № 1. С. 60—68. <https://doi.org/10.15407/econlaw.2024.01.060>

Вступ. Важливим аспектом відновлення економічного потенціалу України у повоєнний час і забезпечення її територіального розвитку є створення передумов та вирішення практичних завдань щодо результативного та ефективного функціонування територіальних громад. На це впливає велика кількість чинників, що носять політико-правовий, соціальний, економічний, воєнний характер. Система управління органів місцевого самоврядування повинна бути здатною мобільно й ефективно реагувати на зміни, що відбуваються у громаді й державі, тобто результативно та ефективно функціонувати. Це особливо стосується громад Донецької та Луганської областей, які зараз або окуповані, або на цих територіях ведуться активні бойові дії. Попри те, що громади евакуювалися, проблематика результативності та ефективності їх функціонування залишається актуальною. Оскільки після деокупації українського Донбасу органи місцевого самоврядування мають повернутися в Донецьку й Луганську області та відроджувати життя людей у громадах і районах. Тому проведення оцінки результативності та ефективності життєдіяльності громад у повоєнний час має важливе значення для здійснення реконфігурації адміністративно-територіального устрою з урахуванням наслідків деокупації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематикою оцінювання результативності та ефективності функціонування громад займаються багато науковців, серед яких слід виокремити І. Вахович, М. Купиру, Г. Недопада, О. Стащук, Л. Мельника, М. Місюка, Б. Беца, О. Маліновську, А. Ревуцького та ін. [1–5]. Проте агрегованим показником результативності та ефективності функціонування громад є рівень їх спроможності. Відповідно до Методики формування спроможних територіальних громад, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 № 214, спроможні громади — це територіальні громади сіл, селищ, міст, які здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання публічних послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Метою статті є висвітлення результатів оцінки результативності та ефективності (спроможності) громад Донецької й Луганської областей після деокупації, з метою реконфігурації адміністративно-територіального устрою.

Результати дослідження. Оцінка спроможності громад може здійснюватися за допомогою методичних рекомендацій, які були підготовлені робочою групою з фінансових питань Офісу підтримки реформи децентралізації при Міністерстві розвитку громад, територій та інфраструктури України. Цей аналіз базується на основі індикаторів потенціалу громади, з огляду на отримані з державного бюджету міжбюджетні трансферти, а також алгоритму розрахунку інтегрального індексу розвитку потенціалу територіальних громад [6].

Громадська організація «Центр спільних дій» також розробила методологію, щоб вимірювати та оцінювати фінансову спроможність громад обласних центрів України. Проведена оцінка дала змогу проаналізувати забезпеченість органів місцевого самоврядування (далі ОМС) фінансовими ресурсами для виконання своїх повноважень. Методологія показує, наскільки ефективним є функціонування ОМС щодо нарощування свого фінансового потенціалу з 2018 р. до дев'яти місяців 2021 р. [7].

Проведене вимірювання та оцінка фінансової спроможності впродовж 2018–2021 рр. (дев'ять місяців 2021 р. — *авт.*) показали, що ефективність функціонування ОМС була низькою, зокрема у Краматорській та Сєверодонецькій територіальних громадах (11 місце — низький рівень фінансової спроможності) [8].

Загалом експерти виокремлюють такі види спроможності територіальних громад: 1) потенціальну чи розрахункову спроможність; 2) спроможність відповідно до рішень Кабінету Міністрів України; 3) реальну спроможність.

З огляду на те, що будь-яка методика оцінки спроможності територіальних громад недосконала, як зазначають експерти, використано саме урядову методику оцінки та критичні значення критеріїв (показників) (табл. 1).

Деокупація територій Донецької й Луганської областей, ймовірно, буде відбуватися військовим шляхом, тому:

- інфраструктура та більша частина територій громад (особливо вздовж лінії фронту та кордону з російською федерацією) і далі буде руйнуватися та мінуватися. Тобто повернення

жителів громад додому буде залежати від площі, щільності та характеру замінування, масштабів руйнувань у містах і селищах. Державна служба України з надзвичайних ситуацій встановлюватиме «острови забруднення» та «розриви територій», проводитиме роботу з гуманітарного розмінування та визначатиме території, які будуть розмінуватися у першу чергу. З огляду на багатофакторність критерію площі громади, використовувати його для оцінки спроможності громад після деокупації буде неможливо принаймні у перехідний період;

- індекс податкоспроможності бюджету спроможної територіальної громади, частка місцевих податків та зборів у доходах бюджету спроможної територіальної громади — це критерії, які безпосередньо залежать від повернення суб'єктів господарювання (зокрема малого бізнесу) на терени громади та відновлення економічної діяльності, що теж потребує часу, а саме перші роки (перехідний період). Під час повернення «додому» після деокупації, ОМС на місці будуть визначатися, де буде адміністративний центр громади (який вцілів), які заклади освіти й культури, охорони здоров'я слід відновлювати, які об'єкти житлово-комунального господарства та іншої інфраструктури варто ремонтувати залежно від чисельності населення, що повернеться;

- чисельність населення територіальної громади та чисельність учнів, що здобувають освіту в закладах загальної середньої освіти, розташованих на території територіальної громади. Ці два критерії можна використовувати для попереднього оцінювання спроможності територіальних громад, оскільки саме повернення людей або знелюднення територій будуть встановлювати умови подальшої розбудови територіальних громад та їх спроможності.

Отже, до критеріїв (показників) попередньої оцінки рівня спроможності територіальних громад Донецької й Луганської областей після деокупації (перехідний період), пропонується віднести три (чисельність населення, що постійно проживає на території спроможної територіальної громади, чисельність учнів та частка працездатного населення) (табл. 2).

Частка працездатного населення в спроможній громаді визначалась з урахуванням вікового складу населення, який був притаманний Донецькій та Луганській областям станом на 01.01.2023 (табл. 3).

Таблиця 1. Критерії та показники оцінки рівня спроможності територіальних громад за урядовою методикою

Критерій	Показник та його критичне значення
Чисельність населення, що постійно проживає на території спроможної територіальної громади	До 3 тис. осіб Від 3 до 7 тис. осіб Більше 7 тис. осіб
Чисельність учнів, що здобувають освіту в закладах загальної середньої освіти, розташованих на території спроможної територіальної громади	До 300 осіб Від 300 до 500 осіб Більше 500 осіб
Площа території спроможної територіальної громади	До 200 кв. км Від 200 до 400 кв. км Більше 400 кв. км
Індекс податкоспроможності бюджету спроможної територіальної громади	До 0,3 Від 0,3 до 0,9 Більше 0,9
Частка місцевих податків і зборів у доходах бюджету спроможної територіальної громади	До 20 % Від 20 до 40 % Більше 40 %

Таблиця 2. Запропоновані критерії (показники) попередньої оцінки спроможності територіальних громад Донецької та Луганської областей після деокупації

Критерій	Критичне значення
Чисельність населення, що постійно проживає на території спроможної територіальної громади	Від 3 тис. осіб
Чисельність учнів, що здобувають освіту в закладах загальної середньої освіти, розташованих на території спроможної територіальної громади	Від 300 осіб
Частка працездатного населення, що постійно проживає на території громади	Від 30 до 70 %

Таблиця 3. Віковий склад населення станом на 01.01.2023, % [9]

Область	Молодше працездатного віку	Працездатного віку	Старше працездатного віку
Луганська	12,3	71,4	16,3
Донецька	12,6	70,4	17,0

Таблиця 4. Попередня оцінка спроможності територіальних громад Донецької області за допомогою запропонованих показників (критеріїв) після деокупації

Назва територіальної громади	Чисельність учнів в закладах ЗСО у 2022 р. (300 учнів)	Чисельність населення, осіб у 2023 р. (станом на 01.04.2023) (3000 осіб)	Чисельність населення після деокупації / частка працездатного населення			Результати попередньої оцінки спроможності громад та оптимальності районів: оптимістичний / песимістичний сценарій
			оптимістичний сценарій 70 % повернеться (до 70,4 % працездатн.)	сценарій 50 % повернеться	песимістичний сценарій 30 % повернеться (до 30 % працездатн.)	
<i>Бахмутський район (може бути ліквідований після війни через малу чисельність населення за ПС)</i>						
Бахмутська	7 545	78 939	55 257	38 680	27 076	PSG / PSG
Світлодарська	1 517	28 727	20 108	14 076	9853/2955	PSG / PSG
Званівська	279	2 355	1 648	1 153	807	NG / NG
Торецька	4 644	65 071	45 549	31 884	22 319	PSG / PSG
Сіверська	713	12 994	9 095	6 367	4456/1337	PSG / PNG
Соледарська	1 671	19 313	13 519	9 463	6624/1988	PSG / PNG
Часовоярська	1 067	12 876	9 013	6 309	4416/1324	PSG / PNG
<i>Покровський район (може бути ліквідований після війни через малу чисельність населення за ПС)</i>						
Білозерська	1 518	15 417	10 791	7 554	5288/1587	PSG / PNG
Авдіївська	1 845	32 018	22 412	15 688	10 982	PSG / PSG
Гродівська	609	9 336	6 535	4 574	3202/960	PSG / PNG
Добропільська	5 257	42 954	30 067	21 047	14 733	PSG / PSG
Курахівська	3 670	38 081	26 656	18 659	13 061	PSG / PSG
Мар'їнська	1 763	33 029	23 120	16 184	11 328	PSG / PNG
Новгородівська	1 542	19 027	13 318	9 323	6526/1958	PSG / PNG
Мирноградська	5 092	48 046	33 632	23 542	16 479	PSG / PSG
Покровська	9 189	81 029	56 720	39 704	27 792	PSG / PSG
Очеретинська	1 083	21 022	14 715	10 300	7 210	PSG / PSG
Селидівська	3 106	34 785	24 349	17 044	11 931	PSG / PSG
Шахівська	272	3 938	2 756	1 929	1 350	NG / NG
Криворізька	326	3 928	2 749	1 924	1 347	NG / NG
Удаченська	280	3 841	2 688	1 882	1 317	NG / NG
<i>Краматорський район</i>						
Дружківська	5 389	65 483	45 838	32 086	22 460	PSG / PSG
Іллінівська	830	8 697	6 087	4 261	2 983	PSG / PNG
Краматорська	18 771	180 922	126 645	88 651	62 056	PSG / PSG
Костянтинівська	6 894	72 422	50 695	35 486	24 840	PSG / PSG
Андріївська	238	2 181	1 526	1 068	748	NG / NG
Лиманська	4 652	40 195	28 136	19 695	13 786	PSG / PSG
Миколаївська	1 659	20 568	14 397	10 078	7054/2116	PSG / PSG
Новодонецька	918	10 510	7 357	5 149	3604/1081	PSG / PNG
Олександрівська	1 108	12 056	8 439	5 907	4135/1240	PSG / PNG
Черкаська	847	8 522	5 965	4 175	2 923	PSG / PNG
Слов'янська	11 651	113 097	79 167	55 417	38 792	PSG / PSG
Святогірська	710	8 718	6 102	4 271	2 990	PSG / PNG

Назва територіальної громади	Чисельність учнів в закладах ЗСО у 2022 р. (300 учнів)	Чисельність населення, осіб у 2023 р. (станом на 01.04.2023) (3000 осіб)	Чисельність населення після деокупації, / частка працездатного населення			Результати попередньої оцінки спроможності громад та оптимальності районів: оптимістичний / песимістичний сценарій
			оптимістичний сценарій 70 % повернеться (до 70,4 % працездатн.)	сценарій 50 % повернеться	песимістичний сценарій 30 % повернеться (до 30 % працездатн.)	
<i>Маріупольський район (може бути ліквідований після війни через малу чисельність населення за ПС)</i>						
Кальчицька	843	9 686	6 780	4 746	3322/997	PSG / PNG
Маріупольська	38 401	435 176	304 623	213 236	149 265	🚫 PSG / PSG
Мангушська	1 915	20 872	14 610	10 227	7159/2147	PSG / PSG
Нікольська	1 600	16 740	11 718	8 202	5741/1722	PSG / PNG
Сартанська	1 373	20 435	14 304	10 013	7009/2102	PSG / PSG
<i>Волноваський район (може бути ліквідований після війни через малу чисельність населення за ПС)</i>						
Комарська	467	6 797	4 757	3 330	2331	PSG / PNG
Мирненська	674	11 628	8 139	5 697	3988/1197	PSG / PNG
Старомлинівська	893	10 567	7 396	5 177	3624/1087	PSG / PNG
Хлібодарівська	985	11 944	8 360	5 852	4096/1229	PSG / PNG
Вугледарська	2 674	25 445	17 811	12 468	8727	🚫 PNG / PNG
Ольгинська	1 614	18 773	13 141	9 198	6439/1931	PSG / PNG
Великоновосілівська	1 819	18 296	12 807	8 965	6275 / 1883	PSG / PNG
Волноваська	4 176	35 564	24 894	17 426	12 198	🚫 PNG / PNG
<i>Горлівський район *</i>						
Вуглегірська*	н/д	17 594	12 315	8 621	6034/1810	PSG / PNG
Горлівська*	н/д	262 691	183 883	128 718	90 103	PSG / PSG
Дебальцівська*	н/д	25 441	17 808	12 466	8 726	PSG / PSG
Єнакієвська*	н/д	104 957	73 469	51 428	36 000	PSG / PSG
Жданівська*	н/д	14 343	10 040	7 028	4919/1475	PSG / PNG
Сніжнянська*	н/д	73 796	51 657	36 160	25 312	PSG / PSG
Хрестівська*	н/д	33 331	23 331	16 332	11 432	PSG / PSG
Чистяківська*	н/д	78 003	54 602	38 221	26 755	PSG / PSG
Шахтарська*	н/д	61 140	42 798	2 958	20 971	PSG / PSG
<i>Донецький район *</i>						
Амвросіївська*	н/д	37 148	26 003	18 202	12 741	PSG / PSG
Донецька*	н/д	933 246	653 272	457 290	320 103	PSG / PSG
Гловайська*	н/д	22 682	15 877	11 114	7779/2334	PSG / PSG
Макіївська*	н/д	378 740	265 118	185 582	129 907	PSG / PSG
Харцизька*	н/д	85 180	59 626	41 738	29 216	PSG / PSG
Ясинуватська*	н/д	38 057	26 639	18 647	13 053	PSG / PSG
<i>Кальміуський район * (може бути ліквідований після війни через малу чисельність населення за ПС)</i>						
Бойківська*	н/д	13 773	9 641	6 748	4724/1506	PSG / PNG
Докучаєвська*	н/д	31 843	22 290	15 603	10 922	PSG / PSG
Кальміуська*	н/д	25 530	17 871	12 509	8 756	PSG / PSG
Новозавоська*	н/д	26 952	18 866	13 206	9 244	PSG / PSG
Старобешівська*	н/д	23 783	16 648	11 653	8 157	PSG / PSG

Примітки: PSG — потенційно спроможна громада; PNG — потенційно неспроможна громада; NG — неспроможна громада; ПС — показник; н/д — немає даних; *громади та райони, які окуповані з 2014 р.; 🚫 — громади припинили своє існування.

За умов повернення людей «додому», ймовірно, що деякі громади зможуть залишитися спроможними без об'єднання, проте деякі необхідно буде об'єднати для підсилення їх спроможності з метою забезпечення повного переліку публічних послуг населенню. Такий підхід — застосовування трьох показників (критеріїв) — доречно використовувати і для оцінювання спроможності громад після деокупації на територіях, окупованих з 2014 р., зважаючи на те, що важко передбачити чисельність та вікову структуру населення, яке там залишиться та зможе працювати, види економічної діяльності, які можна буде відновити у перші роки після деокупації.

Через активні бойові дії (відповідно до аналітичних даних Київської школи економіки), соціально-економічну інфраструктуру суттєво зруйновано або взагалі знищено в деяких територіальних громадах Луганської і Донецької областях. Загальна оцінка прямих втрат у лютому 2023 р. в Донецькій області становила 32,2 млрд дол. США, у Луганській області — 17,6 млрд дол. США [10]. Найбільше постраждали такі громади в Луганській області: Кремінська, Северодонецька, Лисичанська, Рубіжанська, Попаснянська, Коломийчеська, Гірська. У Донецькій області суттєво постраждали такі громади: Бахмутська, Соледарська, Сіверська, Волновахська, Вугледарська, Святогірська, Маріїнська, Маріупольська, Часовярська, Авдіївська тощо. Відповідно до інформації щодо руйнування інфраструктури цих громад, можливо, саме ці громади потребуватимуть реконфігурації — об'єднання з сусідніми громадами, задля відновлення своєї спроможності після деокупації протягом перших років через знищення (руйнування) соціально-економічної інфраструктури.

Оскільки не всі жителі громад повернуться через зруйновані (пошкоджені) будинки та домівки, чисельність населення громад та учнів також зменшиться, зокрема і там, де вона була критично малою до війни. Тобто ці громади також потребуватимуть реконфігурації — об'єднання з сусідніми громадами, задля підвищення їх спроможності.

Для моделювання реконфігурації адміністративно-територіального устрою Донецької і Луганської областей після війни за умов деокупації територій до кордонів зразка 1991 р. проведено попередню оцінку спроможності

громад за допомогою запропонованих показників (критеріїв).

У табл. 4 проведено попередню оцінку спроможності територіальних громад Донецької області за допомогою запропонованих показників (критеріїв) після деокупації.

Для надання публічних послуг у сфері освіти, культури, охорони здоров'я соціального захисту, житлово-комунального господарства в кожній громаді мають працювати відповідні фахівці, кількість яких залежить від численності населення в громаді. Також мають працювати правоохоронці, виробники або продавці товарів першої необхідності, аптеки, банківські відділення, пошта, зв'язок, транспорт, фахівців з розмінування, відновлення інфраструктури тощо (див. розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.03.2023 № 221-р «Про затвердження плану пріоритетних дій Уряду на 2023 рік»).

Органи місцевого самоврядування та держава мають забезпечувати державні соціальні стандарти й державні соціальні гарантії, тобто соціальні стандарти якості життя, тому у розрахунках передбачено мінімальну численність працездатного населення в громаді — 2100 осіб (70 % від 3000 осіб), яке буде це забезпечувати.

Якщо, відповідно до Плану пріоритетних дій Уряду на 2023 р., Міністерством соціальної політики України буде здійснено перегляд та оновлення державних стандартів соціальних послуг, визначення змісту, обсягу, умов та порядку надання соціальних послуг, то численність працездатного населення в громаді, яке забезпечує реалізацію соціальних стандартів якості життя, можна буде знизити.

Відповідно до завдання в оперативній цілі 3.1. (Забезпечення стійкості та ефективності публічного управління відповідно до безпекових, демографічних та економічних викликів) актуалізованої Державної стратегії регіонального розвитку на 2021—2027 рр., прораховано сценарії зменшення чисельності населення та відповідно частки населення працездатного віку після деокупації.

Оптимістичний сценарій — це той варіант, коли повернеться понад 70 % населення, більшість з якого працездатного віку (понад 70 %), найреальніший сценарій — повернення приблизно 50 % населення (частка населення працездатного віку становить від 70 до 30 %), і песимістичний сценарій — коли повернеться

менше ніж 30 % населення, серед якого працездатний вік мають менше 30 %. Велика ймовірність, що після деокупації територій, окупованих з 2014 р., відбудеться зменшення чисельності населення через втечу проросійсько налаштованих людей до російської федерації. Оптимістичний сценарій передбачає звільнення всіх територій Донецької і Луганської областей і припинення воєнних дій, песимістичний сценарій передбачає вихід Збройних сил України на кордони України зразка 1991 р., проте воєнні дії не припиняться.

Результати реконфігурації адміністративно-територіального устрою Донецької і Луганської областей до та після війни подано в табл. 5.

Отже, якщо враховувати можливі сценарії закінчення війни, наслідки деокупації Донецької і Луганської областей, адміністративно-територіальний устрій може бути представлений 81 громадами та 14 районами (оптимістичний сценарій). Неспроможні громади мають приєднатися до сусідніх — спроможних громад.

Райони, які мають малу чисельність населення, можуть бути укрупнені шляхом об'єднання з сусідніми районами за умов законодавчого визначення порядку врегулювання окремих питань адміністративно-територіального устрою, порядку утворення, ліквідації, встановлення та зміни межі населених пунктів, районів, віднесення до різних категорій, найменування та перейменування (завдання 3.17 актуалізованої Державної стратегії регіонального розвитку на 2021—2027 роки, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 05.08.2020 № 695).

Проте може реалізуватися песимістичний сценарій, за якого виникатимуть території, настільки знелюднені, що там не буде можливості утворити спроможну громаду. За цих обставин для таких територій потрібно буде ухвалити рішення про іншу модель управління на перехідний період, поки не відновиться населення на територіях. Під час планування змін на субрегіональному рівні після деокупації виникне необхідність корекції меж районів з урахуванням нових обставин і глибшого аналізу параметрів кожного із них. Одна із основних причин такого перегляду в тому, що 2020 р. вони проєктувалися, спираючись на присутню на той час лінію розмежування, яка відділяла окуповані території. Відповідно не було можливості провести дослідження

та консультації на таких територіях. Після деокупації Донецької та Луганської областей може виникнути потреба у перегляді їх адміністративно-територіального поділу як на рівні громад, так і на рівні районів.

Висновки. Для моделювання реконфігурації адміністративно-територіального устрою Донецької та Луганської областей після війни, за умов деокупації територій до кордонів зразка 1991 р., попередньою проведено оцінку спроможності громад за допомогою запропонованих показників (критеріїв) за сценаріями: оптимістичний сценарій — це той, коли відновиться понад 70 % населення, більшість з якого працездатного віку, найреальніший сценарій — відновиться приблизно 50 % населення (частка населення працездатного віку становить від 70 до 30 %), і песимістичний сценарій — відновиться менше ніж 30 % населення. Оптимістичний сценарій деокупації також передбачає звільнення всіх територій Донецької та Луганської областей і припинення воєнних дій, а песимістичний сценарій передбачає вихід Збройних сил України на кордони України зразка 1991 р., проте воєнні дії не припиняться.

Побудована модель адміністративно-територіального устрою Донецької та Луганської областей після деокупації може бути представлена 81 громадами та 14 районами (оптимістичний сценарій). Окремі неспроможні громади доцільно приєднати до сусідніх спроможних громад. Райони, які мають малу чисельність населення, мають бути укрупнені або розділені між сусідніми районами, водночас проєктування їх меж не повинно опиратися на лінію розмежування, яка відділяла тимчасово окуповані території. Песимістичний сценарій

Таблиця 5. Моделювання адміністративно-територіального устрою Донецької та Луганської областей до та після війни (варіант станом на 01.11.2023)

Адміністративно-територіальна одиниця	Відповідно до чинних НПА	Після війни (оптимістичний сценарій)	Після війни (песимістичний сценарій)
<i>Донецька область</i>			
Громада	66	55	36
Район	8	7	5
<i>Луганська область</i>			
Громада	37	26	18
Район	8	7	5

передбачає наявність 54 громад та 10 районів або здійснення принципово нового адміністративно-територіального поділу територій на рівні громад і районів через знелюднення.

Перспективи подальших досліджень. Підсумовуючи висновки, пропозиції та рекомендації, доцільно врахувати, що війна продовжується і її наслідки важко спрогнозувати. Залежно від різних сценаріїв завершення та руйнівних наслідків, пропозиції щодо реконфігурації адміністративно-територіального устрою на рівні громад та районів можуть коригуватися порівняно з тими, що підготовлені в період дослідження. Було б доцільним запровадити на державному рівні моніторинг ситуації та змін

з відповідними індикаторами результативності та ефективності функціонування громад, що матимуть значення в процесі розроблення проєктів нормативно-правових актів, які мають бути ухвалені з питань реконфігурації адміністративно-територіального устрою Донецької та Луганської областей.

Статтю підготовлено в межах співпраці ВГО «Асоціація сприяння самоорганізації населення», ГО «Центр політико-правових реформ», ГО «Громадська ініціатива Луганицини» та ГО «Асоціація «Відродження та Розвиток» щодо сприяння інституційному відновленню на Донбасі, за підтримки Міжнародного фонду «Відродження».

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Вахович І.М., Купира М.І., Недопад Г.В. Забезпечення бюджетної ефективності територій: теоретико-прикладний концепт. *Socio-Economic Relations in the Digital Society*. 2022. № 2 (44), С. 40—46 с. <https://doi.org/10.55643/ser.2.44.2022.457>
2. Стащук О. Бюджетна ефективність територій в умовах децентралізації. *Економічний часопис Волинського національного університету імені Лесі Українки*. 2021. № 1. С. 98—104. <https://doi.org/10.29038/2786-4618-2021-01-98-104>
3. Мельник Л.А. Теоретичні засади формування спроможності територіальних громад в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2020. № 9. <https://doi.org/10.32702/2307-2156-2020.9.54>
4. Місюк М.В., Бец Б.Б. Методичний підхід до оцінки ефективності використання ресурсів об'єднаних територіальних громад. *Інноваційна економіка*. 2019. № 3—4 (79). С. 100—107.
5. Малиновська О.Я. Ревущий А.І. Теоретичні основи ефективності функціонування органів місцевого самоврядування. *Збалансоване природокористування*. 2022. № 3. С. 70—77. <https://doi.org/10.33730/2310-4678.3.2022.266561>
6. Методика оцінювання спроможності громад, розроблена Мінрегіоном, потребує доопрацювання — АМУ. *Місцеві фінанси*. Червень, 2021. URL: <https://www.auc.org.ua/novyna/metodyka-ocinyuvannya-spromozhnosti-gromad-rozroblena-minregionom-potrebuye-doopracyuvannya> (дата звернення: 01.11.2023).
7. Методичні рекомендації щодо оцінки рівня фінансової спроможності територіальних громад. *Проект. Децентралізація*. URL: <https://decentralization.ua/news/14022> (дата звернення: 01.11.2023).
8. Методологія вимірювання фінансової спроможності територіальних громад обласних центрів України протягом 2018—2021 (9 місяців) років. *Центр спільних дій*. 09.12.2021. URL: <https://centreua.org/mistsevi-byudzhetny/metodologiya-vumiryuvannya-finansovoyi-spromozhnosti-terytorialnyh-gromad-oblasnyh-tsentriv-ukrayiny-protyagom-2018-2021-9-misyatsiv-rokiv/> (дата звернення: 01.11.2023).
9. Вікова структура населення України. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/Вікова_структура_населення_України (дата звернення: 01.11.2023).
10. Звіт про прямі збитки інфраструктури від руйнувань внаслідок військової агресії росії проти України за рік від початку повномасштабного вторгнення. *Київська школа економіки*. Березень, 2023. URL: https://kse.ua/wp-content/uploads/2023/03/UKR_Feb23_FINAL_Damages-Report-1.pdf (дата звернення: 01.11.2023).

Надійшла 03.01.2024

REFERENCES

1. Vakhovych I.M., Kupira M.I., Nedopad H.V. Zabezpechennia biudzhetnoi efektyvnosti terytorii: teoretyko-prykladnyi kontsept. *Socio-Economic Relations in the Digital Society*. 2022. No. 2 (44), P. 40-46. <https://doi.org/10.55643/ser.2.44.2022.457> [in Ukrainian].
2. Stashchuk O. Biudzhetna efektyvnist terytorii v umovakh detsentralizatsii. *Ekonomichnyi chasopys Volynskoho natsionalnogo universytetu imeni Lesi Ukrainky*. 2021. No. 1. P. 98-104. <https://doi.org/10.29038/2786-4618-2021-01-98-104> [in Ukrainian].
3. Melnyk L.A. Teoretychni zasady formuvannia spromozhnosti terytorialnykh hromad v Ukraini. *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok*. 2020. No. 9. <https://doi.org/10.32702/2307-2156-2020.9.54> [in Ukrainian].

4. Misiuk M.V., Bets B.B. Metodychnyi pidkhid do otsinky efektyvnosti vykorystannia resursiv obiednanykh terytorialnykh hromad. *Innovatsiina ekonomika*. 2019. No. 3-4 (79). P. 100-107 [in Ukrainian].
5. Malinovska O.Ia., Revutskiy A.I. Teoretychni osnovy efektyvnosti funktsionuvannia orhaniv mistsevoho samovriaduvannia. *Zbalansovane pryrodokorystuvannia*. 2022. No. 3. P. 70-77. <https://doi.org/10.33730/2310-4678.3.2022.266561> [in Ukrainian].
6. Metodyka otsiniuvannia spromozhnosti hromad, rozroblena Minrehionom, potrebuie doopratsiuvannia – AMU. *Mistsevi finansy*. Cherven, 2021. URL: <https://www.auc.org.ua/novyna/metodyka-ocinyuvannya-spromozhnosti-gromad-rozroblena-minregionom-potrebuye-doopracyuvannya> [in Ukrainian].
7. Metodychni rekomendatsii shchodo otsinky rivnia finansovoi spromozhnosti terytorialnykh hromad. Proiekt. *Desentralizatsiia*. URL: <https://decentralization.ua/news/14022> [in Ukrainian].
8. Metodolohiia vymiryuvannia finansovoi spromozhnosti terytorialnykh hromad oblasnykh tsentriv Ukrainy protiahom 2018-2021 (9 misiatsiv) rokiv. *Tsentr spilnykh dii*. 09.12.2021. URL: <https://centrea.org/mistsevi-byudzhetu/metodologiya-vymiryuvannya-finansovoyi-spromozhnosti-terytorialnyh-gromad-oblasnyh-tsentriv-ukrayiny-protyagom-2018-2021-9-misyatsiv-rokiv/> [in Ukrainian].
9. Vikova struktura naselennia Ukrainy. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/Vikova_struktura_naselennia_Ukrainy [in Ukrainian].
10. Zvit pro priami zbytky infrastruktury vid ruinuvan vnaslidok viiskovoi ahresii rosii proty Ukrainy za rik vid pochatku povnomasshtabnoho vtornhennia. *Kyivska shkola ekonomiky*. Berezen, 2023. URL: https://kse.ua/wp-content/uploads/2023/03/UKR_Feb23_FINAL_Damages-Report-1.pdf [in Ukrainian].

Received 03.01.2024

Inna Zablodska

State Organization “V. Mamutov Institute of Economic and Legal Research of NAS of Ukraine”, Kyiv, Ukraine
orcid.org/0000-0002-1410-6194

Ruslan Galgash

State Organization “V. Mamutov Institute of Economic and Legal Research of NAS of Ukraine”, Kyiv, Ukraine
orcid.org/0000-0002-2803-3088

Oksana Romakhova

State Organization “V. Mamutov Institute of Economic and Legal Research of NAS of Ukraine”, Kyiv, Ukraine
orcid.org/0000-0001-8828-3081

ASSESSMENT OF THE PERFORMANCE AND EFFICIENCY OF THE FUNCTIONING OF THE COMMUNITIES AS A PREREQUISITE FOR THE RECONFIGURATION OF THE ADMINISTRATIVE AND TERRITORIAL STRUCTURE OF THE DONETSK AND LUHANSK REGIONS AFTER DE-OCCUPATION

The article emphasizes that the capacity of communities is a generalizing indicator of the performance and efficiency of their functioning. Assessment of communities' capacity can be carried out using many methods and indicators, including the government, which takes five indicators (criteria). In general, experts distinguish the following types of capacity of territorial communities: potential or estimated capacity; capacity in accordance with government decisions; real capacity. The conditions for the de-occupation of the Ukrainian Donbas to the borders of 1991 and the requirements of the state standards of social services, which ensure the implementation of social standards of quality of life, are determined. The results of the preliminary assessment of the capacity of the communities of Donetsk and Luhansk regions in the transition period after de-occupation are highlighted with the help of the proposed indicators: the number of people permanently residing on the territory of a capable territorial community, the number of students receiving education in general secondary education institutions located on the territory of the community and the share of the able-bodied population permanently residing on the territory of a capable territorial community. The age composition of the population in the East of Ukraine is taken into account. An optimistic, real and pessimistic scenario of reconfiguration and administrative-territorial structure of Donetsk and Luhansk regions at the level of communities and districts after de-occupation has been identified. The optimistic scenario is when more than 70 % of the population returns, most of which are of working age (over 70 %), the most realistic scenario is the return of about 50 % of the population (the share of the working-age population is from 70 to 30 %), and the pessimistic scenario is when less than 30 % of the population returns, among which less than 30 % are of working age. It is noted that after de-occupation during the transition period, it is expedient to join insolvent communities to neighbouring capable communities, and rayons with a small population should be enlarged or divided between neighbouring rayons. The pessimistic scenario envisages the implementation of a fundamentally new administrative-territorial division of territories at the level of communities and districts through depopulation.

Keywords: assessment, performance, efficiency, territorial community, capacity, administrative-territorial structure, reconfiguration.