

ДОСЛІДЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ ДОНЕЦЬКОЇ ТА ЛУГАНСЬКОЇ ОБЛАСТЕЙ ТА РОЗРОБКА ПРОПОЗИЦІЙ ЩОДО ЙОГО РЕКОНФІГУРАЦІЇ

Інна ЗАБЛОДСЬКА

Назарій НЕГОДА

Дослідження проведене у межах проекту «Формування концептуальних правових засад інституційного відновлення Донбасу», за результатами співпраці ВГО «Асоціація сприяння самоорганізації населення», ГО «Центр політико-правових реформ», ГО «Громадська ініціатива Луганщини» і ГО «Асоціація «Відродження та Розвиток» та за підтримки Міжнародного фонду «Відродження». Матеріал представляє позицію авторів і не обов'язково відображає позицію Міжнародного фонду «Відродження».

ЗМІСТ

ВСТУП.....	4
Дослідження адміністративно-територіального устрою Донецької та Луганської областей на рівні територіальних громад та районів.....	4
Аналіз зарубіжного досвіду та стандартів щодо адміністративно-територіального поділу країни на базовому та субрегіональному рівнях.....	13
Аналіз спроможності громад Донецької й Луганської областей з урахуванням довоєнних та воєнних реалій.....	15
Визначення критеріїв оцінки спроможності громад Донецької й Луганської областей після війни та моделювання реконфігурації АТУ.....	17
ВИСНОВКИ.....	21
ПРОПОЗИЦІЇ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ.....	24
ДОДАТКИ.....	26

Перелік умовних скорочень

АТО – адміністративно-територіальна одиниця (ці)

АТУ – адміністративно-територіальний устрій

ВРУ – Верховна рада України

ЄС – Європейський Союз

КМУ – Кабінет Міністрів України

НПА – нормативно-правовий акт (и)

ОМС – органи місцевого самоврядування

ОТГ – об'єднана територіальна громада

РДА – районна державна адміністрація

ЦППР – Центр політико-правових реформ

NUTS – номенклатура територіальних одиниць для цілей статистики в ЄС

ВСТУП

У 2020 році затверджено новий адміністративно-територіальний устрій України на базовому та субрегіональному рівнях. На рівні територіальних громад (далі – громад) новий адміністративно-територіальний поділ було затверджено шляхом прийняття Кабінетом Міністрів України [розпоряджень](#) про визначення адміністративних центрів та затвердження територій громад в усіх областях України. Запроваджені зміни стали складовою частиною і територіальною основою реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади.

Міжнародні партнери дали високу оцінку цій реформі. Так, 11 лютого 2021 року Європейський Парламент більшістю голосів схвалив [Доповідь щодо імплементації Україною Угоди про асоціацію з ЄС](#), у якій визнав децентралізацію однією з найуспішніших реформ в Україні. У документі зазначено, що «Європарламент вітає досягнення України у проведенні децентралізаційної реформи та розширенні можливостей місцевої влади, що є однією з найуспішніших реформ на сьогодні (...), позитивно оцінює кроки прийняті з метою децентралізації державної влади та бюджетів через затвердження НПА та їх практичного впровадження; закликає Європейську Комісію уважно вивчити успішні практики децентралізації в Україні та розглянути їх практичного впровадження в інших державах». Водночас Європарламент закликав Україну завершити реформу децентралізації в широкому та відкритому діалозі, зокрема з органами місцевого самоврядування та їх асоціаціями, з метою підвищення автономії громад та розширення повноважень ОМС.

Попри позитивні оцінки наших партнерів щодо досягнутих успіхів, слід підкреслити, що в процесі проведення консультацій з різними стейкхолдерами не було досягнуто найкращих рішень щодо форматів окремих новоутворених громад і районів, тому багато із них стали результатом політичних компромісів і не мають оптимальних та економічно обґрунтованих параметрів. Крім цього, внаслідок військової агресії РФ, розпочалися і продовжуються активні військові дії, які суттєво впливають на демографічну, економічну, інфраструктурну, екологічну ситуацію тощо. Після завершення війни виникне необхідність переглянути АТУ всіх тимчасово окупованих територій, особливо тих, які були окуповані з 2014 року. З цією метою завчасно проведено дослідження стану АТУ в Донецькій та Луганській областях на рівні громад та районів з урахуванням нових обставин, які виникли в умовах повномасштабної війни й підготовлено пропозиції щодо його реконфігурації.

Об'єктом дослідження є адміністративно-територіальний устрій Донецької та Луганської областей на рівні громад та районів.

Предметом дослідження є підходи до реконфігурації адміністративно-територіального устрою Донецької та Луганської областей на рівні громад та районів.

Мета дослідження – проведення аналізу та оцінки спроможності громад й оптимальності районів з урахуванням довоєнних та воєнних реалій з метою розробки пропозицій щодо реконфігурації АТУ Донецької та Луганської областей.

ДОСЛІДЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ ДОНЕЦЬКОЇ ТА ЛУГАНСЬКОЇ ОБЛАСТЕЙ НА РІВНІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД І РАЙОНІВ

Згідно з [Конституцією України](#) систему АТУ складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони у містах, селища і села. З іншого боку, АТУ був сформований задовго до набуття Україною незалежності й не відповідав сучасним потребам для розбудови ефективної системи місцевого самоврядування відповідно до положень Європейської хартії місцевого самоврядування.

Ці та інші проблеми вимагали відповідних змін, що стало підставою для розроблення і затвердження Кабінетом Міністрів України [Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні](#). У ній конкретизовано проблемні питання, зокрема такі як: надмірна подрібненість територіальних громад; місцеве самоврядування в громадах фактично було лише у містах обласного значення; сільські, селищні, міські територіальні громади (крім міст обласного значення), були підпорядковані районним державним адміністраціям і не мали дієздатних ОМС; фінансування бюджетів сільських, селищних, міст районного значення здійснювалося з районного рівня; юрисдикція ОМС всіх територіальних громад розповсюджувалася лише в межах населених пунктів, а за межами управління здійснювали РДА та районні ради, що порушувало принцип повсюдності місцевого самоврядування; переважна більшість адміністративних послуг надавалася з районного рівня, що не відповідає принципу субсидіарності.

Ці та інші причини стримували розвиток місцевого самоврядування, що негативно впливало на якість та доступність публічних послуг з боку ОМС. Тому одним із головних і першочергових завдань реформи з децентралізації було реформування АТУ. Ці зміни передбачали: створення територіальної основи для формування спроможних територіальних громад; запровадження принципу повсюдності місцевого самоврядування на рівні громад; оптимізація районного поділу та наближення параметрів АТО субрегіонального рівня до стандартів ЄС (NUTS).

Особливістю реформування АТУ в Україні полягала в тому, що це не були механічні укрупнення АТО, а процес, який супроводжувався комплексом інших децентралізаційних позитивних змін, таких як: зміцнення фінансової, ресурсної, інституційної бази місцевого самоврядування, зміцнення його автономії, відповідальності за розвиток, а головне – покращенні якості та доступності публічних послуг. Важливе значення мало те, що на першому етапі (2015-2019 роки) відбувався процес добровільного створення ОТГ, що дозволило провести широкі громадські обговорення та залучити жителів громад до процесу прийняття рішень, продемонструвати позитивні результати від консолідації ресурсів дрібних громад та забезпечити більш ефективне управління та розвиток інфраструктури на місцевому рівні. Необхідно підкреслити, що процес добровільного створення ОТГ в основному відбувався відповідно до розроблених обласними державними адміністраціями перспективними планами формування територій громад областей, які затверджувалися КМУ. Важливим фактором, що вплинув на процес добровільного об'єднання територіальних громад було запровадження принципу повсюдності місцевого самоврядування – долучення до територій населених пунктів значних прилеглих територій і запровадження поняття «територія територіальної громади».

Територія територіальної громади – нерозривна територія, до складу якої входить один чи декілька населених пунктів та прилегла до них територія, в межах якої територіальна громада здійснює свої повноваження щодо вирішення питань місцевого значення відповідно до Конституції та законів України як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування. Це поняття закріплено в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» та згадується в Земельному кодексі, Законах України «Про Державний земельний кадастр», «Про військово-цивільні адміністрації», «Про регулювання містобудівної діяльності» та інших. Важливо підкреслити, що територія територіальної громади має всі ознаки АТО базового рівня, яку називають громадою. Запровадження на законодавчому рівні поняття «громада», як первинна адміністративно-територіальна одиниця у системі адміністративно-територіального устрою України, яка є територіальною основою для місцевого самоврядування, має стати важливим кроком в уточненні правового регулювання АТУ України.

Основною нормою, яка визначає систему АТУ, є стаття 133 [Конституції України](#), разом із тим, Конституція України надає право коригувати АТУ на законодавчому рівні. Тому ВРУ та КМУ було прийнято низку рішень, які вплинули на зміни АТУ в Донецькій та Луганській областях:

- Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, затверджена розпорядженням КМУ від 1 квітня 2014 року № 333;

- Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 року № 157-VIII;
- Методика формування спроможних територіальних громад, затверджена постановою КМУ від 8 квітня 2015 року № 214;
- Норма закону про надання повноважень КМУ затверджувати територіальний устрій на рівні територіальних громад, зокрема: «Відповідно до абзацу першого пункту 71 розділу V «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»: «До прийняття закону про адміністративно-територіальний устрій України визначення адміністративних центрів територіальних громад та затвердження територій територіальних громад здійснює КМУ»;
- Розпорядження КМУ «Про визначення адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад» Донецької та Луганської областей від 12 червня 2020 року № 710-р;
- Постанова ВРУ «Про утворення та ліквідацію районів» в АР Крим та областях від 17 липня 2020 року № 807-ІХ;
- Закон України «Про порядок вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою України» від 28 липня 2023 року № 3285-ІХ.

Отже, в результаті прийнятих рішень КМУ і ВРУ було утворено громади та райони в Донецькій та Луганській областях, інформацію про які (перелік, площу та населення громад) подано у таблицях 1 і 2.

Таблиця 1 - Перелік утворених громад та районів Донецької області

№	Назва громади	Тип громади	Площа громади	Населення громади (станом на 2021)	Населення громади (станом на 01.04.2023)	Новий район
1	Бахмутська	міська	427,4	101 165	78 939	Бахмутський 7 громад
2	Званівська	сільська	115,7	2 586	2 355	
3	Світлодарська	міська	288,6	31 841	28 727	
4	Сіверська	міська	197,8	14 320	12 994	
5	Соледарська	міська	593,2	21 287	19 313	
6	Торецька	міська	67,9	74 031	65 071	
7	Часовоярська	міська	63,6	14 767	12 876	
	Σ		1754,2	259 997	220 275	
8	Великоновосілівська	селищна	906,7	27 159	18 296	Волноваський 8 громад
9	Волноваська	міська	539,5	71 401	35 564	
10	Вугледарська	міська	595,8	37 658	25 445	
11	Комарська	сільська	421,1	8 782	6 797	
12	Мирненська	селищна	415,4	12 945	11 628	
13	Ольгинська	селищна	343,9	29 785	18 773	
14	Старомлинівська	сільська	571,1	13 664	10 567	
15	Хлібодарівська	сільська	663	16 386	11 944	
	Σ		4456,5	217 780	139 014	
16	Вуглегірська*	міська	213	17 594	-	Горлівський 9 громад
17	Горлівська*	міська	404,9	262 691	-	

18	Дебальцівська*	міська	147,1	25 441	-	
19	Єнакієвська*	міська	216,8	104 957	-	
20	Жданівська*	міська	155,6	14 343	-	
21	Сніжнянська*	міська	585,2	73 796	-	
22	Хрестівська*	міська	280,9	33 331	-	
23	Чистяківська*	міська	218,3	78 003	-	
24	Шахтарська*	міська	252,6	61 140	-	
	Σ		2474,4	671 296		
25	Амвросіївська*	міська	1120,6	37 148	-	
26	Донецька*	міська	636,2	933 246	-	
27	Іловайська*	міська	330,4	22 682	-	
28	Макіївська*	міська	457,5	378 740	-	
29	Харцизька*	міська	260,5	85 180	-	
30	Ясинуватська*	міська	98,5	38 057	-	
			2903,7	1 495 053		
31	Бойківська*	селищна	812,1	13 773	-	
32	Докучаєвська*	міська	324,3	31 843	-	
33	Кальміуська*	міська	678,9	25 530	-	
34	Новоазовська*	міська	746	26 952	-	
35	Старобешівська*	селищна	579,8	23 783	-	
	Σ		3141,1	121 881		
36	Андріївська	сільська	161,6	3 067	2 181	
37	Дружківська	міська	297,3	78 335	65 483	
38	Іллінівська	сільська	525,6	11 190	8 697	
39	Костянтинівська	міська	454,5	97 594	72 422	
40	Краматорська	міська	414	230 698	180 922	
41	Лиманська	міська	1204,4	63 618	40 195	
42	Миколаївська	міська	335,6	23 454	20 568	
43	Новодонецька	селищна	284,8	11 708	10 510	
44	Олександрівська	селищна	726	14 934	12 056	
45	Святогірська	міська	376,4	15 511	8 718	
46	Слов'янська	міська	119,6	155 458	113 097	
47	Черкаська	селищна	296,3	9 922	8 522	
	Σ		5196,1	715 489	543 371	
48	Кальчицька	сільська	440,9	12 401	9 686	
49	Мангушська	селищна	636,3	35 343	20 872	
50	Маріупольська	міська	377,2	537 314	435 176	
51	Нікольська	селищна	782	26 983	16 740	
52	Сартанська	селищна	392,3	21 743	20 435	
	Σ		2628,7	633 784	502 909	
53	Авдіївська	міська	30,4	37 840	32 018	

54	Білозерська	міська	68,5	17 013	15 417	14 громад
55	Гродівська	селищна	338,7	11 199	9 336	
56	Добропільська	міська	264,1	50 003	42 954	
57	Криворізька	сільська	279,6	4 131	3 928	
58	Курахівська	міська	355,1	55 483	38 081	
59	Мар'їнська	міська	487,3	39 805	33 029	
60	Мирноградська	міська	67,4	65 460	48 046	
61	Новогродівська	міська	155,3	28 527	19 027	
62	Очеретинська	селищна	732,9	28 592	21 022	
63	Покровська	міська	513,6	100 339	81 029	
64	Селидівська	міська	150,7	49 494	34 785	
65	Удачненська	селищна	215,3	4 104	3 841	
66	Шахівська	сільська	351,8	4 100	3 938	
	Σ		4010,7	496 090	386 451	
	$\Sigma \Sigma$		26565,4	4 611 370	4 080 250	

Примітка: * громади окуповані з 2014 року

Таблиця 2 - Перелік утворених громад та районів Луганської області

№	Назва громади	Тип громади	Площа громади	Населення громади (станом на 2021)	Населення громади (станом на 01.04.2023)	Новий район
1	Алчевська*	міська	781,3	184 000		Алчевський 3 громад
2	Зимогір'ївська*	міська	431,3	37 605		
3	Кадіївська*	міська	800,7	218 644		
	Σ		2013,3	440 249		
4	Довжанська*	міська	1235,4	117 254		Довжанський 2 громад
5	Сорокинська*	міська	914,9	89 715		
	Σ		2150,3	206 969		
6	Луганська*	міська	778	444 381		Луганський 3 громад
7	Лутугинська*	міська	831,4	47 631		
8	Молодогвардійська*	міська	547,9	39 871		
	Σ		2157,3	531 883		
9	Антрацитівська*	міська	640,5	94 403		Ровеньківський 3 громад
10	Ровеньківська*	міська	609	66 301		
11	Хрустальненська*	міська	847,4	135 080		
	Σ		2096,9	295 784		
12	Білокуракинська	селищна	1128	23 424	14 712	Сватівський 7 громад
13	Коломийчеська	сільська	388,3	3 392	3 138	
14	Красноріченська	селищна	445,6	8 917	7 766	

15	Лозно-Олександрівська	селищна	540	5 580	4 297	
16	Нижньодуванська	селищна	566	5 832	5 204	
17	Сватівська	міська	1050	33 587	25 923	
18	Троїцька	селищна	1226,7	18 952	15 653	
	Σ		5344,6	99 684	76 693	
19	Гірська	міська	167,7	39 006	32 495	Севєродонецький 6 громад
20	Кремінська	міська	536,4	40 038	21 588	
21	Лисичанська	міська	418,1	129 724	111 716	
22	Попаснянська	міська	460,1	29 740	24 593	
23	Рубіжанська	міська	406,2	65 355	58 824	
24	Севєродонецька	міська	706,1	167 535	113 323	
	Σ		2694,6	471 398	362 539	
25	Біловодська	селищна	1600,6	61 273	22 253	Старобільський 8 громад
26	Білолуцька	селищна	644	11 388	9 517	
27	Марківська	селищна	1177,8	43 358	13 756	
28	Міловська	селищна	982,6	30 738	14 496	
29	Новопсковська	селищна	983,8	32 083	22 789	
30	Старобільська	міська	738	53 614	27 909	
31	Чмирівська	сільська	500,2	14 333	8 907	
32	Шульгинська	сільська	334,7	5 255	4 206	
	Σ		6961,7	252 042	123 833	
33	Нижньотеплівська	сільська	498,1	8 428	7 014	Щастинський 5 громад
34	Новоайдарська	селищна	1319,6	30 545	20 652	
35	Станично-Луганська	селищна	518,8	38 516	22 786	
36	Широківська	сільська	589,7	7 691	6 526	
37	Щастинська	міська	469,2	26 870	20 637	
	Σ		3395,4	112 050	77 615	
	$\Sigma\Sigma$		26814,1	2 410 059	2 115 565	

Примітка: * громади окуповані з 2014 року

Відповідно до чинних НПА у Донецькій області утворено:

- 66 громад, у т.ч.: міських – 43, селищних – 14, сільських – 9 (20 громад під тимчасовою окупацією з 2014 року);
 - 8 районів (3 райони під тимчасовою окупацією з 2014 року);
- У Луганській області утворено:

- 37 громад, у т.ч.: міських – 20, селищних – 12, сільських – 5 (11 громад під тимчасовою окупацією з 2014 року);
- 8 районів (4 райони під тимчасовою окупацією з 2014 року).

Під час аналізу основних параметрів (кількості жителів, площі та відстані від адміністративного центру до крайніх населених пунктів) громад (які не були тимчасово окуповані, тобто функціонували до 24.02.2022 року) в Донецькій області, встановлено:

- до громад з мінімальною чисельністю населення менше ніж 3 тис. осіб відносяться 2 громади:

Званівська та Андріївська громади;

- до громад з площею менше ніж 200 км² відносяться 11 громад: Сіверська, Андріївська, Новгородівська, Селидівська, Слов'янська, Званівська, Білозерська, Торецька, Мирноградська, Часовоярська та Авдіївська громади;
- до громад з площею понад 1000 км² відноситься 1 громада: Лиманська громада, яка займає 1207,8 км²;
- 32 громади мають відстань від адміністративного центру до крайніх населених пунктів понад 20 км, таблиця 3.

Таблиця 3 - Громади в Донецькій області, що мають відстань від адміністративного центру до крайніх населених пунктів понад 20 км

Назва громади	Тип громади	Відстань до адміністративного центру
Гродівська	селищна	50 км
Соледарська	міська	47 км
Миколаївська	міська	44,6 км
Мирненська	селищна	44,1 км
Великоновосілівська	селищна	42 км
Лиманська	міська	41 км
Хлібодарівська	сільська	41 км
Покровська	міська	40 км
Олександрівська	селищна	38 км
Нікольська	селищна	37 км
Комарська	сільська	37 км
Кальчицька	сільська	35 км
Іллінівська	сільська	33 км
Ольгинська	селищна	33 км
Очеретинська	селищна	30 км
Вугледарська	міська	29,6 км
Мангушська	селищна	28,4 км
Святогірська	міська	28 км
Світлодарська	міська	28 км
Новодонецька	селищна	26,1 км
Сартанська	селищна	26 км
Старомлинівська	сільська	25 км
Костянтинівська	міська	25 км
Краматорська	міська	25 км
Шахівська	сільська	24 км
Бахмутська	міська	23,8 км
Мар'їнська	міська	23,4 км
Курахівська	міська	23,1 км
Криворізька	сільська	23 км
Волноваська	міська	22,5 км
Дружківська	міська	21,8 км

Під час аналізу основних параметрів (кількості жителів, площі та відстані від адміністративного центру до крайніх населених пунктів) громад (які не були тимчасово окуповані, тобто функціонували до 24.02.2022 року) в Луганській області, встановлено:

- відсутні громади з мінімальною чисельністю населення (менше ніж 3 тис. осіб);
- до громад з площею менше ніж 200 км² відноситься 1 громада: Гірська громада;
- до громад з площею понад 1000 км² відносяться 7 громад: Сватівська, Білокуракинська, Марківська, Троїцька, Довжанська, Новоайдарська, Біловодська громади;
- 35 громад мають відстань від адміністративного центру до крайніх населених пунктів понад 20 км, таблиця 4.

Таблиця 4 - Громади в Луганській області, що мають відстань від адміністративного центру до крайніх населених пунктів понад 20 км

Назва громади	Тип громади	Відстань до адміністративного центру
Рубіжанська	міська	48 км
Міловська	селищна	45 км
Біловодська	селищна	42,8 км
Щастинська	міська	42,5 км
Нижньотеплівська	сільська	38 км
Сєверодонецька	міська	37,5 км
Троїцька	селищна	37 км
Новопсковська	селищна	36 км
Чмирівська	сільська	35 км
Гірська	міська	34,5 км
Білокуракинська	селищна	33 км
Білолуцька	селищна	32,5 км
Сватівська	міська	32 км
Новоайдарська	селищна	30,5 км
Станично-Луганська	селищна	28 км
Широківська	селищна	28 км
Марківська	селищна	27 км
Старобільська	міська	26 км
Коломийчеська	сільська	25,6 км
Лисичанська	міська	25 км
Лозно-Олександрівська	селищна	25 км
Красноріченська	селищна	24 км
Шульгинська	сільська	24 км
Кремінська	міська	22 км

У рамках адміністративно-територіальної реформи в Україні відбулися зміни територіального поділу на рівні районів. Варто підкреслити, що цей рівень АТУ більшою мірою є територіальною основою для утворення та функціонування органів виконавчої влади: місцевих державних адміністрацій;

територіальних органів виконавчої влади. Райони, як АТО за своїми параметрами більш уніфіковані й мають відповідати потребам адміністративної системи управління територіями.

Водночас на районному рівні функціонує місцеве самоврядування – утворюється районна рада, яка представляє спільні інтереси територіальних громад району. Рішення про утворення нових районів приймалося після затвердження територій громад.

У 2020 році здійснюючи підготовку реформи субрегіонального рівня, Уряд так і не затвердив офіційну методологію (методику) щодо параметрів та інших вимог формування нових районів. Разом з тим представники Уряду та частина експертів взяли за основу параметри, які визначені, як [статистичні дані NUTS](#), тобто лише один параметр – чисельність населення. Однак експерти, які моделювали варіанти районного поділу, зокрема ЦППР, брали до уваги більшу кількість параметрів районів:

- чисельність населення (200-250 тис. – оптимальна чисельність населення; 150-300 тис. – допустима чисельність населення; понад 300 тис. – велика чисельність населення для районів, що створені на базі обласних центрів та інших великих міст);
- наявність у межах району міста, спроможного бути адміністративним центром району;
- кількість громад у районі (не повинна перевищувати 15 громад);
- компактність території, зручність транспортних комунікацій (наявність доріг чи можливість їх будівництва); врахування історичних та географічних особливостей територій;
- проектування нових районів не повинно опиратися на наявну на час проведення бойових дій лінію розмежування, яка відділяла окуповані території (однак у 2020 році вона враховувалася й альтернативи тому не було).

До такого висновку експерти прийшли за результатами аналізу зарубіжного досвіду (Додаток А), функціоналу нових районів та регіонального поділу країни, який не підлягав корекції в рамках тої реформи.

Очевидно, що КМУ необхідно визначити та затвердити основні параметри оптимальності районного поділу. І на цій основі підготувати зміни до [Постанови Верховної Ради України від 17 липня 2020 року «Про утворення та ліквідацію районів»](#), в окремих областях, у тому числі в Донецькій та Луганській. У таблицях 5 і 6 визначено основні параметри районів Донецької та Луганської областей.

Таблиця 5 - Основні параметри районів Донецької області

Назва району	Населення району	Площа району	К-сть громад	К-сть н.п.
Донецький*	1 495 053 осіб	2895,1 км ²	6	152
Горлівський*	671 296 осіб	2468,4 км ²	9	133
Кальміуський*	121 881 осіб	3132,6 км ²	5	157
Краматорський	543 371 осіб	5186,3 км ²	12	235
Маріупольський	502 909 осіб	2623,8 км ²	5	89
Покровський	386 451 осіб	4020 км ²	14	263
Бахмутський	220 275 осіб	1747,6 км ²	7	111
Волноваський	139 014 осіб	4449,1 км ²	8	158

Примітка: *райони, уся територія яких була під окупацією з 2014 р.

Таблиця 6 - Основні параметри районів Луганської області

Назва району	Населення району	Площа району	К-сть громад	К-сть н.п.
Алчевський*	440 249 осіб	2006,1 км ²	3	94
Довжанський*	206 969 осіб	2139 км ²	2	97
Луганський*	531 883 осіб	2147,4 км ²	3	98

Назва району	Населення району	Площа району	К-сть громад	К-сть н.п.
Ровеньківський*	295 784 осіб	2087,6 км ²	3	94
Сватівський	76 693 осіб	5329,1 км ²	7	181
Сєверодонецький	362 539 осіб	2685,7 км ²	6	84
Старобільський	123 833 осіб	6930,6 км ²	8	194
Щастинський	77 615 осіб	3380,4 км ²	5	83

Примітка: *райони, уся територія яких була під окупацією з 2014 р.

АНАЛІЗ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ ТА СТАНДАРТІВ ЩОДО АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО ПОДІЛУ КРАЇНИ НА БАЗОВОМУ ТА СУБРЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНЯХ

Моделювання адміністративно-територіального устрою України доцільно проводити з урахуванням зарубіжного досвіду, а також відповідних стандартів. Україна, задекларувавши євроінтеграційну стратегію, взяла на себе зобов'язання щодо дотримання та імплементації загальновизнаних стандартів і принципів, що діють в країнах ЄС.

Реформування АТУ в Україні викликано в тому числі необхідністю відповідати загальній класифікації територіальних одиниць для статистики (NUTS) ЄС. У [розділі 3 Закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу»](#) визначено, що державна політика України щодо адаптації законодавства формується як складова частина правової реформи в Україні та спрямовується на забезпечення, зокрема, обов'язкового врахування вимог законодавства ЄС під час нормопроєктування.

Спільну класифікацію територіальних одиниць (NUTS) закріплено [Регламентом № 1059/2003 Європейського Парламенту та Ради ЄС від 26 травня 2003 року](#). Класифікацією, серед іншого, визначено окремі критерії для класифікації різних рівнів територіальних утворень. Класифікація NUTS є ієрархічною системою для поділу економічної території ЄС та Великобританії з метою збору, розвитку та гармонізації європейської регіональної статистики, соціально-економічного аналізу АТО.

Нині чинною є класифікація NUTS 2021, яка набрала чинності 1 січня 2021 року та охоплює: 92 регіони NUTS 1; 242 регіони NUTS 2; 1166 регіонів NUTS 3.

Приклад Польщі з регіонами NUTS (Додаток А) підходить з огляду на кількість населення (38 млн), площу території та схожість АТУ.

**Таблиця 7. Мінімальний та максимальний поріг чисельності населення
для різних рівнів NUTS**

Рівень	Мінімум осіб	Максимум осіб
NUTS 1	3 000 000	7 000 000
NUTS 2	800 000	3 000 000
NUTS 3	150 000	800 000

Щодо номенклатури територіальних одиниць на базовому рівні АТУ, існує класифікація LAU. Вона є сумісною з NUTS та включає муніципалітети та комуни ЄС. З 2017 року існує лише один рівень LAU. Local Administrative Units (LAU) – це адміністративні одиниці, що функціонують на різних рівнях у системі місцевого самоврядування. Організація LAU визначається національним законодавством та може охоплювати різноманітні форми, такі як муніципалітети, округи, села та інші територіальні одиниці. LAU виконують ключові функції управління на місцевому рівні,

включаючи організацію освіти, охорони здоров'я, місцевого господарства та інфраструктури. Вони можуть мати власні обрані органи, які відповідають за прийняття рішень та розвиток місцевих ініціатив. LAU відіграють ключову роль у створенні ефективної та гнучкої системи управління, яка може відповідати потребам різних територій. Вони сприяють сталому розвитку, гармонізації соціальних відносин та підтримці місцевих ініціатив. LAU відіграють важливу роль у створенні рівноваги між централізованим та децентралізованим управлінням, забезпечуючи ефективну адміністрацію на місцевому рівні та сприяючи розвитку громад.

Для порівняльного аналізу чинної системи АТУ України та вищезазначених європейських країн можна виокремити наступні дані, які подані в таблиці 8 (за даними Державної служби статистики України станом на початок 2021 року, без урахування окупованих територій Донецької та Луганської областей та АР Крим).

Таблиця 8 – Характеристики АТУ України, Франції, Іспанії, Італії, Польщі

Країна	Чисельність населення	Кількість адмін. одиниць базового рівня	Середнє значення чисельності населення в базовій одиниці (осіб)
Україна	41,4 млн	1 470 громад	28 163 осіб
Франція	67,75 млн	36 658 комун / 2 054 кантонів	1 848 / 32 984 осіб
Іспанія	47,42 млн	8 125 муніципалітетів	5 836 осіб
Італія	59,11 млн	7 900 комун	7 482 осіб
Польща	37,75 млн	2 470 гмін	15 283 осіб

Середня кількість населення у базовій одиниці АТУ в Україні значно більша ніж у великих європейських розвинених країнах, проте порівняно наближена до сусідньої Польщі та суттєво схожа на показники кантонів у Франції.

Таблиця 9 – Середнє значення чисельності населення в громадах Донецької та Луганської областей станом на 2021 рік

Область	Чисельність населення	Кількість громад	Середнє значення чисельності населення в громаді (осіб)
Україна	41,4 млн	1 470 громад	28 163 осіб
Донецька	4,6 млн	66 громад	69 869 осіб
Луганська	2,4 млн	37 громад	65 136 осіб

Середня кількість населення у базовій одиниці АТУ в Донецькій та Луганській області значно більша ніж середнє значення в Україні.

Таблиця 10 – Середнє значення чисельності населення в районах Донецької та Луганської областей станом на 2021 рік

Область	Чисельність населення	Кількість районів	Середнє значення чисельності населення в районі (осіб)
Україна	41,4 млн	129 районів*	320 930 осіб
Донецька	4,6 млн	8 районів	576 421 осіб
Луганська	2,4 млн	8 районів	301 257 осіб

129* - без урахування 7 районів Донецької та Луганської областей, що знаходяться на окупованих територіях.

Середня кількість населення на субрегіональному рівні в Донецькій області є вищою за середнє значення в Україні, проте середнє значення чисельності населення в кожному із районів у Луганській області є збалансованим. Слід зауважити, що наразі дані про кількість населення в будь-якому з регіонів України, особливо прифронтових, не є актуальними через військову агресію російської федерації та активні бойові дії на значній території України. Не є можливим спрогнозувати чисельність населення, що буде проживати на цих територіях після деокупації. Втім, задля майбутнього сталого розвитку, з усвідомленням чіткої перспективи вступу до ЄС, необхідно мати патерн, на основі якого розраховувати пропозиції щодо майбутньої реконфігурації АТУ, його регіонального рівня, з обов'язковим урахуванням NUTS-класифікації.

АНАЛІЗ СПРОМОЖНОСТІ ГРОМАД ДОНЕЦЬКОЇ Й ЛУГАНСЬКОЇ ОБЛАСТЕЙ З УРАХУВАННЯМ ДОВОЄННИХ ТА ВОЄННИХ РЕАЛІЙ

Аналіз та оцінка спроможності територіальних громад Донецької та Луганської областей здійснювалася за допомогою показників (критеріїв) визначених у [Методиці формування спроможних територіальних громад, яку була затверджена постановою КМУ від 8 квітня 2015 р. № 214](#) та в якій зазначено, що **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. Тобто, спроможна громада – це ефективна, зрозуміла і зручна для мешканців система управління територією.**

Проте оцінка спроможності громад також може здійснюватися за допомогою [методичних рекомендацій](#), які були підготовлені робочою групою з фінансових питань Офісу підтримки реформи децентралізації. Цей аналіз базується на основі індикаторів потенціалу громади, враховуючи отримані з державного бюджету міжбюджетні трансферти, а також алгоритму розрахунку інтегрального індексу розвитку потенціалу територіальних громад.

ГО «Центр спільних дій» також розробила [методологію](#), щоби вимірювати та оцінювати фінансову спроможність громад обласних центрів України. Проведена оцінка дозволила проаналізувати забезпеченість ОМС фінансовими ресурсами для виконання своїх повноважень. Методологія показує наскільки ефективним є функціонування ОМС щодо нарощування свого фінансового потенціалу в період із 2018 року до третього кварталу 2021 року. Проведене вимірювання та оцінка [фінансової спроможності](#) протягом 2018-2021 років показали, що ефективність функціонування ОМС була низькою, зокрема у Краматорській та Сєверодонецькій територіальних громадах (11 місце – низький рівень фінансової спроможності).

Сьогодні [експерти виокремлюють](#) такі основні види спроможності територіальних громад: 1) потенціальну чи розрахункову; 2) спроможність відповідно до Постанови КМУ; 3) реальну спроможність.

Враховуючи те, що будь-яка методика аналізу спроможності територіальних громад недосконала, у цьому дослідженні використано критерії, показники оцінки спроможності громад та їх критичні значення, які подано в урядовій методиці, таблиця 11.

**Таблиця 11 – Критерії, показники та їх критичні значення
для оцінки спроможності територіальних громад відповідно до урядової методики**

Найменування критерію	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 та зборів у доходах бюджету спроможної територіальної громади	до 20 % від 20 до 40 % більше 40 %

Для проведення аналізу спроможності територіальних громад використано: базу відкритих даних про [Бюджети територіальних громад України](#), інформацію МОН України щодо [чисельності учнів](#), які здобувають освіту в закладах загальної середньої освіти, розташованих на території Донецької та Луганської областей, дані про [Індекс податкоспроможності громад](#).

У таблицях Б1 і Б2 в Додатку Б подано результати порівняльного аналізу показників (критеріїв) спроможності територіальних громад Донецької та Луганської областей та виокремлено два рівні спроможності територіальних громад: потенційно неспроможні та потенційно спроможні. Для ідентифікації рівня спроможності територіальних громад наголос робився на [відповідність показників оцінки спроможності громад критичному значенню](#).

За результатами проведеного порівняльного аналізу відкритих даних встановлено, що до війни у 2021 році з 46 громад Донецької області, які функціонували до 24.02.2022 року, за чисельністю населення відповідали критерію спроможності всі, крім однієї (Званівської), а за критерієм площа території – 11 територіальних громад мали площу менше ніж 200 км². Щодо частки місцевих податків і зборів у доходах загального фонду, то 14 громад мали частку нижче 20%. Чисельність учнів менше ніж 300 осіб мали 4 громади, як і індекс податкоспроможності нижчий ніж 0,3. Отже, у 2021 році, тобто до війни, до потенційно спроможних територіальних громад віднесено 20 громад, а до потенційно неспроможних 26 територіальних громад Донецької області.

У 2021 році 26 громад Луганської області за чисельністю населення всі відповідали критерію спроможності. За критерієм площа території – одна територіальна громада не відповідала вимогам спроможності (Гірська має 168 км², що менше 200 км²). Частку місцевих податків і зборів у доходах загального фонду менше ніж 20 % мали 4 громади. Чисельність учнів в закладах загальної середньої освіти нижче ніж 300 осіб було зафіксовано тільки в Коломийчиській громаді (256 осіб). Щодо Індексу податкоспроможності, то тільки дві громади мали індекси, які були нижчими ніж 0,3. Отже, у 2021 році, перед війною, до потенційно спроможних територіальних громад Луганської області віднесено 19, а до потенційно неспроможних 7 громад.

В таблицях Б3 і Б4 в Додатку Б надано результати аналізу показників (критеріїв) спроможності територіальних громад Донецької та Луганської областей за 2022 - 2023 роки (до 01.09.2023 р.). За час війни площа громад не змінилась, чисельність населення оцінювалась станом на кінець 2022

року та на 1.04.2023 року, частка місцевих податків і зборів у доходах загального фонду [оцінювалась за 2022 рік](#) та станом на 1 квітня 2023 року. Чисельність учнів, які здобувають освіту в закладах загальної середньої освіти, розташованих на території Донецької й Луганської областей [враховано за 2022 рік](#), яку надає МОН України. [Індекс податкоспроможності територіальних громад](#) проаналізовано за 2022 рік і за 2023 рік, станом на 1 вересня 2023 року.

Отже, за результатами порівняльного аналізу відкритих даних виокремлено ще один рівень спроможності територіальних громад – контрверсійний, тобто це громади, показники (критерії) спроможності, які принципово відрізняються від трендів, тобто мають контрверсійне значення. До таких територіальних громад віднесено: громади, які суттєво знизили частку місцевих податків і зборів у доходах загального фонду ($< 20\%$) (Костянтинівська в Донецькій області), проте ситуація може змінитися; громади, в яких «не вистачає» кількості учнів (Шахівська і Удачненська в Донецькій області); громади, які у порівнянні з 2022 роком несподівано підвищили частку місцевих податків і зборів у доходах загального фонду в умовах війни та отримали показники вище норми (Старобільська, Станично-Луганська в Луганській області і Авдіївська, Світлодарська в Донецькій області), проте ситуація може змінитися; громади, в яких суттєво знизився Індекс податкоспроможності у 2023 році та став нижче норми (Очеретинська, Мирненська, Старомлинівська, Черкаська, Кальчицька, Марароїнська в Донецькій області й Станично-Луганська, Коломийчеська, Красноріченська, Білокуракинська, Лозно-Олександрівська, Троїцька, Біловодська, Міловська, Новопсковська, Чмирівська, Шульгинська, Нижньотеплівська і Щастинська в Луганській області), проте ще є можливість підвищити цей індекс. Індекс податкоспроможності у 2023 році у більшості громад став знижуватися, що пояснюється впливом війни, але є виключення з цього тренду.

Таким чином, до потенційно неспроможних громад в Донецькій області віднесено 23 громади, а в Луганській – 9, до контрверсійно спроможних громад віднесено в Донецькій і в Луганській областях по 12 громад, до потенційно спроможних в Донецькій області віднесено 11 громад, а в Луганській – 5.

Проведений аналіз АТУ Донецької та Луганської областей свідчить, що довоєнна конфігурація громад відповідала ознакам спроможності, тобто більшість громад були спроможні або мали один-два показники (критерії), які не «дотягували» до норми. Це також підтверджує попередня оцінка фінансової спроможності територіальних громад за 2021 рік, яка була проведена експертами ЦППР (Додаток В). На підставі порівняльного аналізу експертами було розроблено підхід до комплексного оцінювання спроможності територіальних громад, який передбачає врахування фінансових і нефінансових показників, зокрема показників демографічної, економічно-інвестиційної та інфраструктурної спроможності.

ВИЗНАЧЕННЯ КРИТЕРІЇВ ОЦІНКИ СПРОМОЖНОСТІ ГРОМАД ДОНЕЦЬКОЇ Й ЛУГАНСЬКОЇ ОБЛАСТЕЙ ПІСЛЯ ВІЙНИ ТА МОДЕЛЮВАННЯ РЕКОНФІГУРАЦІЇ АТУ

До основних проблем, які можуть негативно позначитися на перспективах повоєнного відновлення Донецької й Луганської областей та ефективності публічного адміністрування після деокупації відносяться:

- наявність небезпек – загроз (військових, екологічних, техногенних тощо) для нормального життя на деокупованих територіях;
- через руйнування соціально-економічної інфраструктури на більшій частині територій Донецької та Луганської областей надання публічних послуг буде ускладнено;

- чисельність населення та учнів в закладах загальної середньої освіти після повернення громад на деокуповані території може суттєво скоротитися;
- фінансова спроможність територіальних громад та частка місцевих податків і зборів у доходах загального фонду суттєво знизиться після війни тобто після повернення громад на деокуповані території;
- на звільнених територіях, які було окуповано з 2014 року, в агресивно налаштованого населення немає досвіду щодо використання інструментів місцевої демократії та децентралізації;
- на повоєнне відновлення негативно впливатимуть екологічні проблеми - забруднення підземних вод, водойм, підтоплення площ і просідання ґрунту, забруднення атмосферного повітря, виведення з ладу значних масивів ріллі, знищення і псування об'єктів природно-заповідного фонду, лісові пожежі та ін. Серед безлічі промислових підприємств, пошкоджених у результаті бойових дій, виявилися [найбільш екологічно небезпечні](#) виробництва - Ясиноватський, Авдіївський і Єнакіївський коксохімічні заводи, Єнакіївський металургійний завод, Лисичанський нафтопереробний завод, Донецький казенний завод хімічних виробів, Слов'янська, Луганська і Курахівська теплові електростанції, Сєвєродонецький «Азот» і Горлівський «Стирол»;
- значну частину територій Донецької та Луганської областей заміновано тощо.

Після деокупації українського Донбасу ймовірно буде запроваджена перехідна модель організації системи органів публічної влади, яка обумовлює розробку та впровадження спеціальних умов господарювання, територіально-орієнтованих механізмів стимулювання інвестицій. З цього приводу заслуговує на уваги [напрацювання Національного інституту стратегічних досліджень](#) щодо доцільності запровадження територіально орієнтованих механізмів стимулювання інвестицій, світової практики та досвіду України залучення інвестицій (спеціальні економічні зони, території пріоритетного розвитку, індустріальні парки тощо). Також запропоновано стратегічні орієнтири, цілі та завдання з упровадження територіально орієнтованих механізмів у контексті повоєнної відбудови зруйнованих територій з урахуванням успішних історичних практик та специфіки різних типів територій відновлення.

Крім вищенаведених основних проблем негативне вплине на повоєнне відновлення та ефективність публічного адміністрування після деокупації перешкоди, які притаманні майже всім громадам на територіях відновлення, зокрема:

- недостатність фінансових ресурсів для одночасного та повного відновлення всіх постраждалих (зруйнованих) об'єктів та споруд інфраструктури;
- [дефіцит кадрів](#), зокрема фахівців, які можуть виконувати роботи з гуманітарного розмінування, публічного управління, соціального забезпечення тощо;
- поступове, багаторічне (а не миттєве) відновлення екології, тобто очищення навколишнього середовища (води, повітря, землі) від наслідків військових дій;
- відсутність досвіду в ОМС з розробки НПА локального характеру (програм, планів, стратегій тощо) щодо відновлення територій;
- об'єктивна відсутність у ОМС можливостей забезпечити повний перелік публічних послуг, до яких звикли українці та багато інших проблем.

Станом на 01.11.2023 року Луганська область майже вся окупована, а в Донецькій області частина території окупована, а на іншій частині територій зруйнована і далі руйнується виробнича й соціальна інфраструктура.

Деокупація територій Донецької і Луганської областей високоймовірно буде відбуватися військовим шляхом, тому:

- інфраструктура та більша частина територій громад (особливо вздовж лінії фронту та кордону) і далі буде руйнуватися та мінуватися РФ, тобто повернення жителів громад додому буде залежати від площі, щільності та характеру замінування, масштабів руйнувань

в містах і селищах. ДСНС встановлюватиме «острови забруднення» та «розриви територій», проводити роботу по гуманітарному розмінуванню та визначати території, які будуть розмінуватися у першу чергу. Враховуючи багатофакторність критерію площі громади, використовувати його для оцінки спроможності громад після деокупації буде неможливо, принаймні у перехідний період;

- індекс податкоспроможності бюджету спроможної територіальної громади й частка місцевих податків та зборів у доходах бюджету спроможної територіальної громади – це критерії, які безпосередньо залежать від повернення суб'єктів господарювання (малого бізнесу) на терени громади та відновлення економічної діяльності, що теж потребує часу, принаймні перші роки (перехідний період). Повертаючись «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 ЖКГ чи дороги слід ремонтувати в залежності від чисельності населення, яке 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 та Луганської областей після деокупації (перехідний період), пропонується віднести три (чисельність населення, що постійно проживає на території спроможної територіальної громади, чисельність учнів, що здобувають освіту (онлайн або офлайн) в закладах загальної середньої освіти, розташованих на території спроможної територіальної громади та частка працездатного населення), таблиця 12.

Таблиця 12 – Запропоновані критерії (показники) попередньої оцінки спроможності територіальних громад Донецької та Луганської областей після деокупації

Найменування показника (критерію)	Критичне значення
Чисельність населення, що постійно проживає на території спроможної територіальної громади	від 3 тис. осіб
Чисельність учнів, що здобувають освіту (онлайн або офлайн) 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 %

Частка працездатного населення в спроможній громаді [визначалась з урахуванням вікового складу населення](#), який був притаманний Донецькій та Луганській областям станом на 01.01.2023 року, таблиця 13.

Таблиця 13 - Віковий склад населення станом на 1 січня 2023 року

Області	молодше працездатного віку	працездатного віку	старше працездатного віку
Луганська область	12,3 %	71,4 %	16,3 %
Донецька область	12,6 %	70,4 %	17,0 %

За умов повернення людей «додому» є ймовірність, що деякі громади зможуть залишитися спроможними без об'єднання, проте деякі необхідно буде об'єднати для підвищення їх спроможності з метою забезпечення повного переліку публічних послуг населенню.

Такий підхід – застосування трьох показників (критеріїв), доречно використовувати і для оцінювання спроможності громад після деокупації на територіях, окупованих з 2014 року, 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 областей. Найбільше постраждали такі громади в Луганській області: Кремінська, Сєверодонецька, Лисичанська, Рубіжанська, Попаснянська, Коломийчеська, Гірська. У Донецькій області суттєво постраждали такі громади: Бахмутська, Соледарська, Сіверська, Волновахська, Вугледарська, Святогірська, Маріїнська, Маріупольська, Часовярська, Авдіївська тощо. Тобто вони потребуватимуть реконфігурації – об'єднання з сусідніми громадами, задля відновлення своєї спроможності після деокупації протягом перших років через знищення (руйнування) соціально-економічної інфраструктури. Отже, 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 АТУ Донецької і Луганської областей після війни за умов деокупації територій до кордонів 1991 року проведено попередню оцінку (таблиці Г1 і Г2 у Додатку Г) спроможності громад за допомогою запропонованих показників (критеріїв).

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 чисельності 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 ОМС та держава мають забезпечувати державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії тобто соціальні стандарти якості життя, тому у розрахунках передбачено мінімальну чисельність працездатного населення в громаді – 2100 осіб (70% від 3000 осіб), яке це буде забезпечувати. Якщо у відповідності до [Плану пріоритетних дій Уряду на 2023 рік](#) Міністерством соціальної політики України буде здійснено перегляд та оновлення державних стандартів соціальних послуг, визначення змісту, обсягу, умов та порядку надання соціальних послуг, то чисельність 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 роки](#) прораховано сценарії (Додаток Е) зменшення чисельності населення та відповідно частки населення працездатного віку після деокупації.

Оптимістичний сценарій, це той варіант, коли відновиться понад 70% населення, більшість з якого працездатного віку (понад 70%), найбільш реальний сценарій - відновлення приблизно 50% населення (частка населення працездатного віку від 70 % до 30%), і песимістичний сценарій, це коли відновиться менше ніж 30% населення, серед якого працездатний вік мають менше як 30%. Високо ймовірно, що після деокупації територій окупованих з 2014 року відбудеться зменшення чисельності населення через втечу проросійсько налаштованих людей до Росії. Оптимістичний сценарій передбачає звільнення всіх територій Донецької й Луганської областей та припинення воєнних дій, песимістичний сценарій передбачає вихід ВСУ на кордони України 1991 року, проте воєнні дії не припиняться.

Результати реконфігурації АТУ Донецької й Луганської областей до та після війни подано в таблиці 14.

Таблиця 14 - Моделювання АТУ Донецької й Луганської областей до та після війни (варіант станом на 01.11.2023)

	Чинний АТУ	Після війни	
		оптимістичний сценарій	песимістичний сценарій
Донецька область			
Громад	66	55	Принципово новий адміністративно-територіальний поділ на рівні громад і районів
Районів	8	7	
Луганська область			
Громад	37	26	Принципово новий адміністративно-територіальний поділ на рівні громад і районів
Районів	8	7	

Отже, враховуючи можливі сценарії закінчення війни, наслідки деокупації Донецької і Луганської областей, АТУ може бути представлений 81 громадами та 14 районами (оптимістичний сценарій). Громади, які стали неспроможними через війну, мають приєднатися до спроможних. Райони, які мають малу чисельність населення можуть бути укрупнені шляхом об'єднання з сусідніми районами за умов законодавчого визначення порядку врегулювання окремих питань АТУ, зокрема, порядку утворення, ліквідації, встановлення та зміни меж населених пунктів, районів, віднесення до різних категорій, найменування та перейменування (завдання 3.17 актуалізованої Державної стратегії регіонального розвитку на 2021 - 2027 роки).

Проте може реалізуватися песимістичний сценарій, за якого виникатимуть території настільки знелюднені, що там не буде можливості утворити спроможну громаду. За даних обставин для таких територій потрібно буде приймати рішення про іншу модель управління на перехідний період, поки не відновиться населення на цих територіях. Плануючи зміни 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 і в тому, що у 2020 р. вони проєктувалися опираючись на присутню на той час лінію розмежування, яка відділяла окуповані території. Відповідно, не було можливості провести дослідження та консультації на відповідних 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

Підставою для реконфігурації АТУ Донецької та Луганської областей є низка факторів, зокрема: наслідки військової агресії, які призвели до значних демографічних змін та руйнації населених пунктів; падіння економічної активності; зміна акцентів у регіональній політиці щодо післявоєнного відновлення та розвитку територій; усунення помилок, що були допущені у 2020 році у межах формування АТУ тощо.

Відповідно до чинних НПА у Донецькій області утворено: 66 громад (із них 20 громад під тимчасовою окупацією з 2014 року), у т.ч.: міських – 43, селищних – 14, сільських – 9; 8 районів (із них 3 райони під тимчасовою окупацією з 2014 року). у Луганській області утворено: 37 громад (із

них 11 громад під тимчасовою окупацією з 2014 року), у т.ч.: міських – 20, селищних – 12, сільських – 5; 8 районів (із них 4 райони під тимчасовою окупацією з 2014 року).

За результатами проведеного аналізу базових параметрів громад визначено:

у Донецькій області:

- до громад з мінімальною чисельністю населення менше ніж 3 тис. осіб відноситься 2 громади: Званівська та Андріївська громади;
- до громад з чисельністю населення від 3 до 5 тис. осіб відносяться 3 громади: Криворізька, Удачненська та Шахівська громади;
- до громад з площею менше ніж 200 км² відносяться 11 громад: Сіверська, Андріївська, Новогродівська, Селидівська, Слов'янська, Званівська, Білозерська, Торецька, Мирноградська, Часовоярська та Авдіївська громади;
- до громад з площею понад 1000 км² відноситься 1 громада: Лиманська громада, яка займає 1207,8 км²;
- 32 громади мають відстань від адміністративного центру до крайніх населених пунктів понад 20 км.

у Луганській області:

- відсутні громади з мінімальною чисельністю населення (менше ніж 3 тис. осіб);
- до громад з чисельністю населення від 3 до 5 тис. осіб відносяться 3 громади: Коломийчиська Лозно-Олександрівська та Шульгинська громади;
- до громад з площею менше ніж 200 км² відноситься 1 громада: Гірська громада;
- до громад з площею понад 1000 км² відносяться 7 громад: Сватівська, Білокуракинська, Марківська, Довжанська, Троїцька, Новоайдарська, Біловодська громади;
- 35 громад мають відстань від адміністративного центру до крайніх населених пунктів понад 20 км.

Проведений аналіз базових параметрів районів показав, що:

у Донецькій області:

- до районів з кількістю жителів менше як 150 тис. відносяться 2 райони – Кальміуський;
- до районів з кількістю жителів від 150 до 300 тис. відноситься 1 район – Бахмутський;
- 1 район близько 1,5 млн жителів, Донецький район.

у Луганській області:

- до районів з кількістю жителів менше як 150 тис. відносяться 3 райони – Сватівський, Старобільський і Щастинський;
- до районів з кількістю жителів від 150 до 300 тис. відносяться 2 райони – Довжанський та Ровеньківський.

Зарубіжний і вітчизняний досвід доводять, що сучасна державна регіональна політика України має враховувати вимоги та стандарти ЄС у тому числі у частині територіального устрою. Використання досвіду країн ЄС може допомогти Україні створити ефективну та уніфіковану модель статистичного моніторингу, на основі якої можливою буде реалізація гнучкої регіональної політики. Безумовно, система NUTS є одним із найважливіших засобів європейської інтеграції, впровадження якої здебільшого супроводжується децентралізацією та європеїзацією. Застосування цього стандарту в Україні дасть одразу кілька переваг для планування та реалізації можливих напрямків реформування АТУ країни. Наближення АТО, особливо на субрегіональному (районному) рівні до стандартів NUTS дозволить сформувати ефективну модель територіальної організації влади та розмежувати повноваження органів влади за принципом субсидіарності, що суттєво підвищить ефективність діяльності ОМС та місцевих державних адміністрацій.

Підходи до реконфігурації АТУ Донецької та Луганської областей розглядалися крізь призму аналізу та оцінки спроможності територіальних громад, який може бути проведений за допомогою багатьох методик. Відповідно до Методики формування спроможних територіальних громад» затвердженою Постановою КМУ від 8 квітня 2015 р. № 214 попередня оцінка спроможності громад проводилася за допомогою таких основних показників (критеріїв): чисельність населення, що постійно проживає на території спроможної територіальної громади; чисельність учнів, що здобувають освіту в закладах загальної середньої освіти, розташованих на території спроможної територіальної громади; площа території спроможної територіальної громади; індекс податкоспроможності бюджету спроможної територіальної громади; частка місцевих податків та зборів у доходах бюджету спроможної територіальної громади.

За результатами проведеного аналізу громад (на підконтрольній Україні території) відповідно до зазначеної методики встановлено, що у 2021 році, перед війною до потенційно неспроможних територіальних громад віднесено 26 громад, а до потенційно спроможних 20 громад Донецької області; до потенційно неспроможних територіальних громад в Луганській області віднесено 7, а до потенційно спроможних 19 громад. Тобто конфігурація та параметри громад дають підстави вважати, що більшість громад були спроможні, або мали один-два показники (критерії), які частково не «дотягували» до норми.

У зв'язку із руйнівними та демографічними наслідками, що виникли під час повномасштабної війни (2022-2023 роки) до потенційно неспроможних громад в Донецькій області віднесено 23 громади, а в Луганській – 9, до контроверсійно спроможних громад віднесено в Донецькій і в Луганській областях по 12 громад, до потенційно спроможних в Донецькій області віднесено 11 громад, а Луганській – 5 територіальних громад;

Дослідивши проблеми, які негативно впливатимуть на повоєнне відновлення громад експерти визначили базові показники (критерії) попередньої оцінки спроможності територіальних громад Донецької та Луганської областей після деокупації в перехідний період: чисельність населення, що постійно проживає на території територіальної громади; чисельність учнів, що здобувають освіту (онлайн або офлайн) в закладах загальної середньої освіти, розташованих на території спроможної територіальної громади; частка працездатного населення, що проживає на території громади.

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

Побудована модель АТУ 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, у той час, як проєктування їх меж не повинно опиратися на лінію розмежування, яка відділяла тимчасово окуповані території. Песимістичний сценарій передбачає здійснення принципово нового адміністративно- територіального поділу територій на рівні громад і районів через знелюднення.

Під час формування районів доцільно брати до уваги параметри, які є оптимальними щодо чисельності; наявності в межах району міста, спроможного бути адміністративним центром району; кількість громад в районі не повинна перевищувати 10 громад, але не бути занадто малою - у

кількості 2-3 громад; компактності території, зручності транспортних комунікацій; врахування історичних та географічних особливостей територій; проектування нових районів не повинно опиратися на присутню на час проведення бойових дій лінію розмежування, яка відділяла окуповані території з 2014 року.

При розробці пропозицій щодо реконфігурації АТУ Донецької та Луганської областей були залучені місцеві експерти, які надали кваліфіковану оцінку ситуації та запропонували деталізований варіант реконфігурації громад на Донеччині й Луганщині (Додаток Д).

ПРОПОЗИЦІЇ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

У процесі розв'язання основних проблем АТУ в Донецькій та Луганській областях також рекомендується передбачити розв'язання інших важливих питань, що будуть мати вплив на функціонування системи місцевих органів влади:

- затвердження перехідної та перспективної моделей системи місцевих органів влади в громадах і районах: ОМС, які будуть відновлені; інших спеціальних органів управління в режимних зонах, які будуть утворені на період до відновлення місцевого самоврядування;
- визначити механізми забезпечення необхідними фінансовими та матеріальними ресурсами для функціонування ОМС чи інших спеціальних органів управління громад і районів, а також відновлення та розвитку критичної інфраструктури;
- посилення інституційної спроможності місцевих органів влади на рівні громад та районів шляхом проведення навчання персоналу, тренінгів та консультацій з розвитку навичок управління, використання інструментів стратегічного та фінансового планування, комунікації та інших ключових сфер діяльності;
- підтримка розвитку різних форм та механізмів залучення громадян до процесів планування, прийняття рішень та місцевого розвитку, в тому числі й щодо реконфігурації АТУ;
- удосконалення комунікацій та інформаційної доступності, забезпечення відкритості та прозорості у діяльності ОМС та інших спеціальних органів управління, доступу до інформації про ухвалені ними рішення;
- забезпечення ефективної комунікації з громадянами з усіх важливих питань щодо надання адміністративних та комунальних послуг, що сприятиме збільшенню довіри та співпраці;
- зменшення корупційних ризиків, шляхом запровадження ефективних механізмів контролю, аудиту, прозорості в процесах закупівель та фінансових операціях, налагодження системи контролю та відповідальності на місцевому рівні.

Ці підходи мають на меті забезпечити ефективне функціонування системи органів влади громад та районів в контексті підготовчого періоду щодо зміни АТУ Донецької та Луганської областей, що можна досягти шляхом системної та узгодженої співпраці центральної влади, органів регіональної влади, територіальних громад та інших стейкхолдерів.

Для реалізації завдань з реконфігурації АТУ Донецької та Луганської областей на першому етапі необхідно сформувані відповідне нормативно-правове поле, а саме:

1. У період проведення дослідження був прийнятий Закон України «Про порядок вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою України», який набув чинності 26 січня 2024 року. Оскільки цей закон не передбачає особливих підходів в процесі змін АТУ на територіях, що були під тривалою окупацією, у яких будуть відсутні ОМС, **доцільно провести додатковий аналіз впливу його норм на вирішення питань реконфігурації адміністративно-територіального устрою, зокрема Донецької та Луганської областей.**

2. Необхідно взяти до уваги, що фактично чинна **Методика формування спроможних територіальних громад, затверджена постановою КМУ № 214 від 8 квітня 2015 року втратила свою актуальність** та не зможе враховувати реалії після деокупації. Отже, після завершення війни уряду необхідно буде повернутися до питання **визначення та затвердження нових критеріїв (показників) спроможності громад у Донецькій та Луганській областях**. До оновленої Методики формування спроможних територіальних громад в Донецькій та Луганській областях **рекомендується внести критерії**, які визначатимуть оптимальну структуру населення на цих територіях, зокрема чисельність населення, частку населення працездатного віку, чисельність дітей.
3. **ВРУ рекомендується внесення зміни до податкового та бюджетного законодавства, яким передбачити механізми бюджетної підтримки розвитку територій Донецької та Луганської областей**, зокрема в частині формули розрахунків базових дотацій для місцевих бюджетів, формули розрахунку освітньої субвенції та інших трансфертів з державного бюджету.
4. Сучасна законодавча невизначеність призводить до конфлікту компетенцій між органами місцевого самоврядування громад та районними органами влади, що **вимагає від ВРУ внесення відповідних змін до закону про місцеві державні адміністрації та до закону про місцеве самоврядування**. Без чіткого розмежування повноважень виникнуть труднощі на всіх етапах, як з вирішенням питань щодо реконфігурації адміністративно-територіального устрою Донецької та Луганської областей, так і питань відновлення та розвитку громад та територій цих областей.
5. Підсумовуючи висновки, пропозиції та рекомендації, доцільно рекомендувати Міністерству розвитку громад, територій та інфраструктури України **запровадити моніторинг спроможності територіальних громад в контексті оновлення архітектури планувальних документів з реалізації державної регіональної політики**, що сприятиме розробленню якісних проєктів нормативно-правових актів з реконфігурації АТУ, зокрема Донецької та Луганської областей.

Додаток А

Приклад Польщі з регіонами NUTS

Підходить з огляду на кількість населення (38 млн), площу території та схожість адмін-тер устрою.

З першого січня 2018 року в Польщі функціонує 97 одиниць NUTS:

NUTS 1 – makroregiony (grupujące województwa) – 7

NUTS 2 – regiony (województwa lub ich części) – 17

NUTS 3 – podregiony (grupujące powiaty) – 73

Приклади рівнів адміністративно-територіального поділу у різних європейських країнах:

Франція:

- Метропольні та заморські регіони;
- Метропольні та заморські департаменти;
- Округи;
- Кантони;
- Комуна.

Іспанія:

- Автономна спільнота;
- Провінція;
- Комарка;
- Муніципалітет.

Італія:

- Регіони;
- Провінції;
- Комуни.

The map shows Poland divided into six macroregions, each with a unique color and label:

- MAKROREGION PÓŁNOCNY** (Northern Macroregion) - Orange
- MAKROREGION PÓŁNOCNO-ZACHODNI** (North-Western Macroregion) - Yellow
- MAKROREGION WOJEWÓDZTWO MAZOWIECKIE** (Mazovian Voivodeship Macroregion) - Pink
- MAKROREGION PÓŁNOCNO-WSCHODNI** (North-Eastern Macroregion) - Light Purple
- MAKROREGION PÓŁUDNIOWO-ZACHODNI** (South-Western Macroregion) - Light Blue
- MAKROREGION PÓŁUDNIOWY** (Southern Macroregion) - Light Orange

The **MAKROREGION CENTRALNY** (Central Macroregion) is also indicated by a green area in the center of the map.

A map of Poland divided into 16 voivodeships, each labeled with its name in Polish. The voivodeships are color-coded into five groups: yellow (Zachodniopomorskie, Pomorskie, Warmińsko-mazurskie, Świętokrzyskie, Opolskie), green (Pomorskie, Mazowiecki regionalny, Śląskie), orange (Wielkopolskie, Łódzkie, Lubelskie, Małopolskie), pink (Kujawsko-pomorskie, Warszawski stołeczny, Dolnośląskie), and blue (Lubuskie, Podlaskie, Lubuskie, Podkarpackie).

Додаток Б

**Таблиця Б1 – Компаративний аналіз показників (критеріїв) спроможності територіальних громад
Донецької області до війни (2021 рік)**

№	Назва територіальної громади	Тип бюджету	Площа, км ²	Чисельність населення, осіб	Частка місцевих податків і зборів у доходах загального фонду, %	Чисельність учнів в закладах ЗСО	Індекс податко-спроможності	Кількість критичних значень
Перший рівень – потенційно неспроможні громади								
1	Званівська	село	116	2586	37,60	274	0,51	3
2	Світлодарська	місто	289	31841	19,08	1541	0,82	1
3	Сіверська	місто	198	14320	41,05	736	0,23	2
4	Торецька	місто	68	74031	14,12	4768	0,47	2
5	Часовоярська	місто	64	14767	32,71	1084	0,54	1
6	Вугледарська	місто	596	37658	18,87	2748	0,99	1
7	Ольгинська	селище	344	29785	18,84	1622	0,83	1
8	Андріївська	село	162	3067	65,55	214	1,25	2
9	Іллінівська	село	526	11190	17,39	825	1,51	1
10	Краматорська	місто	414	230698	19,10	18717	1,14	1
11	Лиманська	місто	1204	63618	17,04	4744	0,99	1
12	Миколаївська	місто	336	23454	15,52	1689	1,24	1
13	Слов'янська	місто	120	155458	24,24	11713	0,72	1
14	Маріупольська	місто	377	537314	14,53	38405	1,62	1
15	Авдіївська	місто	30	37 840	21,72	1788	1,03	1
16	Білозерська	місто	69	17013	10,84	1551	1,21	1
17	Добропільська	місто	264	50003	18,85	5235	1,09	1
18	Мирноградська	місто	67	65460	12,41	5090	0,88	2
19	Новоградівська	місто	155	28527	9,25	1566	0,78	2
20	Покровська	місто	514	100339	14,28	9279	1,69	1
21	Мирненська	селище	415	12945	42,58	695	0,25	1
22	Очеретинська	селище	733	28592	52,73	1131	0,21	1
23	Селидівська	місто	151	49494	22,14	3166	0,52	1
24	Сартанська	селище	392	21743	31,28	1370	0,14	1
25	Удаченська	селище	215	4104	35,79	271	1,87	1
26	Шахівська	село	352	4100	73,87	270	1,02	1

Продовження табл. Б1

№	Назва територіальної громади	Тип бюджету	Площа, км ²	Чисельність населення, осіб	Частка місцевих податків і зборів у доходах загального фонду, %	Чисельність учнів в закладах ЗСО	Індекс податко-спроможності	Кількість критичних значень
Другий рівень – потенційно спроможні громади								
1	Бахмутська	місто	427	101165	23,89	7538	0,89	0
2	Соледарська	місто	593	21287	24,5	1738	1,44	0
3	Великоновосілівська	селище	907	27159	35,84	1851	0,56	0
4	Волноваська	місто	540	71401	27,15	4128	0,56	0
5	Гродівська	селище	339	11199	35,77	606	0,46	0
6	Комарська	село	421	8782	42,12	488	0,33	0
7	Старомлинівська	село	571	13664	43,82	894	0,32	0
8	Хлібодарівська	село	663	16386	38,05	1026	0,62	0
9	Дружківська	місто	297	78335	21,90	5487	0,68	0
10	Костянтинівська	місто	455	97594	26,82	6836	0,53	0
11	Новодонецька	селище	285	11708	24,32	945	0,61	0
12	Олександрівська	селище	726	14934	47,50	1164	0,57	0
13	Святогірська	місто	376	15511	39,22	748	0,40	0
14	Черкаська	селище	296	9922	47,72	841	0,39	0
15	Кальчицька	село	441	12401	46,66	827	0,38	0
16	Мангушська	селище	636	35343	37,12	1913	0,50	0
17	Нікольська	селище	782	26983	33,28	1625	0,54	0
18	Криворізька	село	280	4131	38,04	373	0,87	0
19	Курахівська	місто	355	55483	35,97	3742	0,66	0
20	Мар'їнська	місто	487	39805	32,74	1875	0,41	0

**Таблиця Б2 – Компаративний аналіз показників (критеріїв) спроможності територіальних громад
Луганської області до війни (2021 рік)**

№	Назва територіальної громади	Тип бюджету	Площа, км ²	Чисельність населення, осіб	Частка місцевих податків і зборів у доходах загального фонду, %	Чисельність учнів в закладах ЗСО	Індекс податко-спроможності	Кількість критичних значень
Перший рівень – потенційно неспроможні громади								
1	Гірська	місто	168	39006	8,04	1546	0,57	2
2	Лисичанська	місто	418	129724	18,92	9262	0,56	1
3	Старобільська	місто	738	53614	18,00	3380	0,62	1
4	Нижньотеплівська	село	498	8428	42,44	478	0,21	1
5	Широківська	село	590	7691	46,14	463	0,28	1
6	Коломийчиська	село	388	3392	49,74	256	0,82	1
7	Станично-Луганська	селище	519	38516	16,23	1339	0,44	1
Другий рівень – потенційно спроможні громади								
8	Білокуракинська	селище	1128	23424	38,07	1494	0,61	0
9	Красноріченська	селище	446	8917	33,87	488	0,36	0
10	Кремінська	місто	536	40038	23,66	2156	0,45	0
11	Лозно-Олександрівська	селище	540	5580	40,91	354	0,54	0
12	Нижньодуванська	селище	566	5832	42,68	393	0,79	0
13	Сватівська	місто	1050	33587	32,54	2529	0,72	0
14	Троїцька	селище	1227	18952	32,92	1332	0,92	0
15	Попаснянська	місто	460	29740	22,13	1723	1,06	0
16	Рубіжанська	місто	406	65355	23,69	4826	0,75	0
17	Сєверодонецька	місто	706	167535	22,83	10731	1,15	0
18	Біловодська	селище	1601	61273	34,66	1966	0,30	0
19	Білолуцька	селище	644	11388	41,47	839	0,40	0
20	Марківська	селище	1178	43358	27,80	1324	0,36	0
21	Міловська	селище	983	30738	33,41	1156	0,32	0
22	Новопсковська	селище	984	32083	28,42	2120	0,55	0
23	Чмирівська	село	500	14333	37,56	743	0,43	0
24	Шульгинська	село	335	5255	39,88	309	0,34	0
25	Новоайдарська	селище	1320	30545	27,66	1438	0,49	0
26	Щастинська	місто	469	26870	21,44	1410	0,55	0

**Таблиця Б3 – Компаративний аналіз показників (критеріїв) спроможності територіальних громад
Донецької області за 2022 – 2023 роки**

№	Назва територіальної громади	Тип бюджету	Площа, км ²	Чисельність населення, осіб на кінець 2022 року	Чисельність населення, осіб у 2023 році (станом на 1.04.2023)	Частка місцевих податків і зборів у доходах загального фонду, % (за 2022 рік)	Частка місцевих податків і зборів у доходах загального фонду, % (станом на 01.04.2023 року)	Чисельність учнів в закладах ЗСО у 2022 році	Індекс податко-спроможності у 2022 році / і у 2023 році станом на 1.09.2023 р	Кількість критичних значень
Перший рівень – потенційно неспроможні громади										
1	Бахмутська	місто	427	78 939	78 939	11,20	14,38	7545	1,02 / 1,89	1
2	Торецька	місто	68	65 071	65 071	3,07	11,61	4644	0,52 / 1,27	2
3	Часовоярська	місто	64	12 876	12 876	37,45	17,60	1067	0,47 / 0,47	2
4	Дружківська	місто	297	65 483	65 483	12,74	14,02	5389	0,66 / 0,83	1
5	Іллінівська	село	526	8 697	8 697	9,89	4,19	830	1,45 / 1,17	1
6	Краматорська	місто	414	180 922	180 922	11,55	12,93	18771	1,12 / 1,17	1
7	Лиманська	місто	1204	40 195	40 195	12,29	12,79	4652	0,92 / 0,70	1
8	Миколаївська	місто	336	20 568	20 568	11,80	14,85	1659	1,29 / 0,62	1
9	Слов'янська	місто	120	113 097	113 097	16,09	12,00	11651	0,77 / 0,65	2
10	Маріупольська	місто	377	435 176	435 176	10,36	9,57	38401	1,58 / 0,93	1
11	Білозерська	місто	69	15 417	15 417	10,73	12,05	1518	0,59 / 0,44	2
12	Гродівська	селище	339	9 336	9 336	10,99	8,33	609	0,47 / 1,25	1
13	Добропільська	місто	264	42 954	42 954	15,80	17,74	5257	1,05 / 0,91	1
14	Курахівська	місто	355	38 081	38 081	14,44	6,63	3670	0,57 / 0,98	1
15	Покровська	місто	514	81 029	81 029	10,81	12,96	9189	1,73 / 1,57	1
16	Селидівська	місто	151	34 785	34 785	11,30	10,74	3106	0,50 / 0,65	2
17	Сартанська	селище	392	20 435	20 435	25,48	15,50	1373	0,11 / 0,1	2
18	Андріївська	село	162	2 181	2 181	68,31	56,65	238	1, 00 / 0,69	3
19	Званівська	село	116	2 355	2 355	38,83	39,94	279	0,44 / 0,31	3
20	Сіверська	місто	198	12 994	12 994	27,99	3,80	713	0,24 / 0,17	3
21	Комарська	село	421	6 797	6 797	23,73	14,05	467	0,42 / 0,26	2
22	Новгородівська	місто	155	19 027	19 027	1,16	0,935	1542	0,86 / 5,08	2
23	Мирноградська	місто	67	48 046	48 046	2,57	3,56	5092	0,86 / 2,07	2

Продовження табл. БЗ

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Другий рівень – контраверсійна спроможність громади										
1.	Костянтинівська	місто	455	72 422	72 422	23,34	6,60	6894	0,55 / 0,47	1
2.	Авдіївська	місто	30	32 018	32 018	16,87	29,57	1845	1,34 / 1,55	1
3.	Світлодарська	місто	289	28 727	28 727	7,33	35,06	1517	0,85 / 1,21	0
4.	Шахівська	село	352	3 938	3 938	37,61	38,94	272	0,98 / 4,09	1
5.	Удачненська	селище	215	3 841	3 841	33,54	40,60	280	1,85 / 1,18	1
6.	Очеретинська	селище	733	21 022	21 022	26,50	40,59	1083	0,22 / 0,17	1
7.	Мирненська	селище	415	11 628	11 628	55,98	65,96	674	0,26 / 0,04	1
8.	Старомлинівська	село	571	10 567	10 567	38,02	21,68	893	0,36 / 0,07	1
9.	Черкаська	селище	296	8 522	8 522	36,31	45,37	847	0,43 / 0,26	1
10.	Кальчицька	село	441	9 686	9 686	53,43	98,55	843	0,37 / 0,09	1
11.	Хлібодарівська	село	663	11 944	11 944	43,96	54,30	985	0,68 / 0,18	1
12.	Мар'їнська	місто	487	33 029	33 029	25,37	29,09	1763	0,43 / 0,24	1
Третій рівень – потенційно спроможні громади										
1	Вугледарська	місто	596	25 445	25 445	14,62	24,79	2674	0,99 / 0,60	0
2	Соледарська	місто	593	19 313	19 313	19,02	32,32	1671	1,33 / 0,78	0
3	Ольгинська	селище	344	18 773	18 773	19,28	34,04	1614	0,68 / 0,30	0
4	Великоновосілківська	селище	907	18 296	18 296	19,60	21,86	1819	0,54 / 0,43	0
5	Волноваська	місто	540	35 564	35 564	29,84	59,83	4176	0,60 / 0,72	0
6	Новодонецька	селище	285	10 510	10 510	25,69	29,61	918	1,24 / 0,62	0
7	Олександрівська	селище	726	12 056	12 056	42,66	44,55	1108	0,56 / 0,45	0
8	Святогірська	місто	376	8 718	8 718	27,99	30,30	710	0,39 / 0,44	0
9	Мангушська	селище	636	20 872	20 872	27,81	45,27	1915	0,46 / 0,32	0
10	Нікольська	селище	782	16 740	16 740	25,42	52,86	1600	0,55 / 0,30	0
11	Криворізька	село	280	3 928	3 928	37,00	42,84	326	0,85 / 0,52	0

**Таблиця Б4 – Компаративний аналіз показників (критеріїв) спроможності територіальних громад
Луганської області за 2022 – 2023 роки**

№	Назва територіальної громади	Тип бюджету	Площа, км ²	Чисельність населення, осіб на кінець 2022 року	Чисельність населення, осіб у 2023 році (станом на 1.07.2023)	Частка місцевих податків і зборів у доходах загального фонду, % (за 2022 рік)	Частка місцевих податків і зборів у доходах загального фонду, % (станом на 01.04.2023 року)	Чисельність учнів в закладах ЗСО у 2022 році	Індекс податко-спроможності 2022 рік / 2023 рік станом на 1.09.2023 року	Кількість критичних значень
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Першій рівень – потенційно неспроможні громади										
1	Кремінська	місто	536	21588	21588	10,16	5,25	2135	0,47 / 0,41	1
2	Лисичанська	місто	418	111716	111716	4,14	7,07	9070	0,60 / 1,99	1
3	Рубіжанська	місто	406	58824	58824	15,59	7,19	4874	0,79 / 0,33	1
4	Сєверодонецька	місто	706	113323	113323	7,61	6,42	10704	1,18 / 1,59	1
5	Білолуцька	селище	644	9517	9517	30,98	17,29	813	0,42 / 0,18	2
6	Нижньодуванська	селище	566	5204	5204	25,64	12,96	351	0,76 / 0,27	2
7	Широківська	село	590	6526	6526	37,05	11,20	521	0,39 / 0,10	2
8	Гірська	місто	168	32495	32495	10,22	34,34	1543	0,71 / 0,37	1
9	Коломийчеська	село	388	3138	3138	47,83	51,37	223	0,78 / 0,14	2
Другий рівень – контраверсійна спроможність громади										
10	Старобільська	місто	738	27909	27909	14,08	23,59	3380	0,71 / 0,67	0
11	Станично-Луганська	селище	519	22786	22786	17,06	38,69	1394	0,43 / 0,17	1
12	Красноріченська	селище	446	7766	7766	24,83	42,15	459	0,38 / 0,14	1
13	Лозно-Олександрівська	селище	540	4297	4297	38,27	44,26	343	0,81 / 0,27	1
14	Троїцька	селище	1227	15653	15653	32,86	39,40	1314	0,91 / 0,28	1

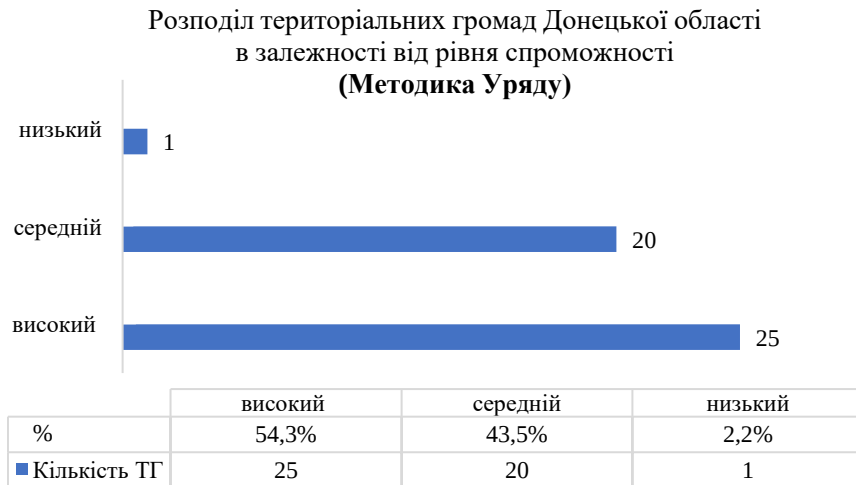
Продовження табл. Б4

№	Назва територіальної громади	Тип бюджету	Площа, км ²	Чисельність населення, осіб на кінець 2022 року	Чисельність населення, осіб у 2023 році (станом на 1.07.2023)	Частка місцевих податків і зборів у доходах загального фонду, % (за 2022 рік)	Частка місцевих податків і зборів у доходах загального фонду, % (станом на 01.07.2023 року)	Чисельність учнів в закладах ЗСО у 2022 році	Індекс податко-спроможності 2022 рік / 2023 рік станом на 1.09.2023 року	Кількість критичних значень
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
15	Міловська	селище	983	14496	14496	20,69	33,35	1198	0,34 / 0,24	1
16	Новопсковська	селище	984	22789	22789	32,52	63,87	2099	0,63 / 0,23	1
17	Чмирівська	село	500	8907	8907	29,37	29,14	735	0,38 / 0,16	1
18	Шульгинська	село	335	4206	4206	36,40	59,08	325	0,44 / 0,24	1
19	Нижньотеплівська	село	498	7014	7014	26,73	23,87	467	0,45 / 0,16	1
20	Біловодська	селище	1601	22253	22253	23,59	21,37	1940	0,31 / 0,24	1
21	Щастинська	місто	469	20637	20637	23,15	40,42	1401	0,64 / 0,22	1
Третій рівень – потенційно спроможні громади										
1.	Сватівська	місто	1050	25923	25923	22,07	55,92	2595	0,73 / 0,66	0
2.	Попаснянська	місто	460	24593	24593	25,73	41,32	1726	0,88 / 0,43	0
3.	Марківська	селище	1178	13756	13756	23,02	49,95	1299	0,36 / 0,43	0
4.	Новоайдарська	селище	1320	20652	20652	21,71	29,69	1434	0,51 / 0,31	0
5.	Білокуракинська	селище	1128	14712	14712	32,99	49,62	1456	0,63 / 0,30	0

Додаток В

Донецька область

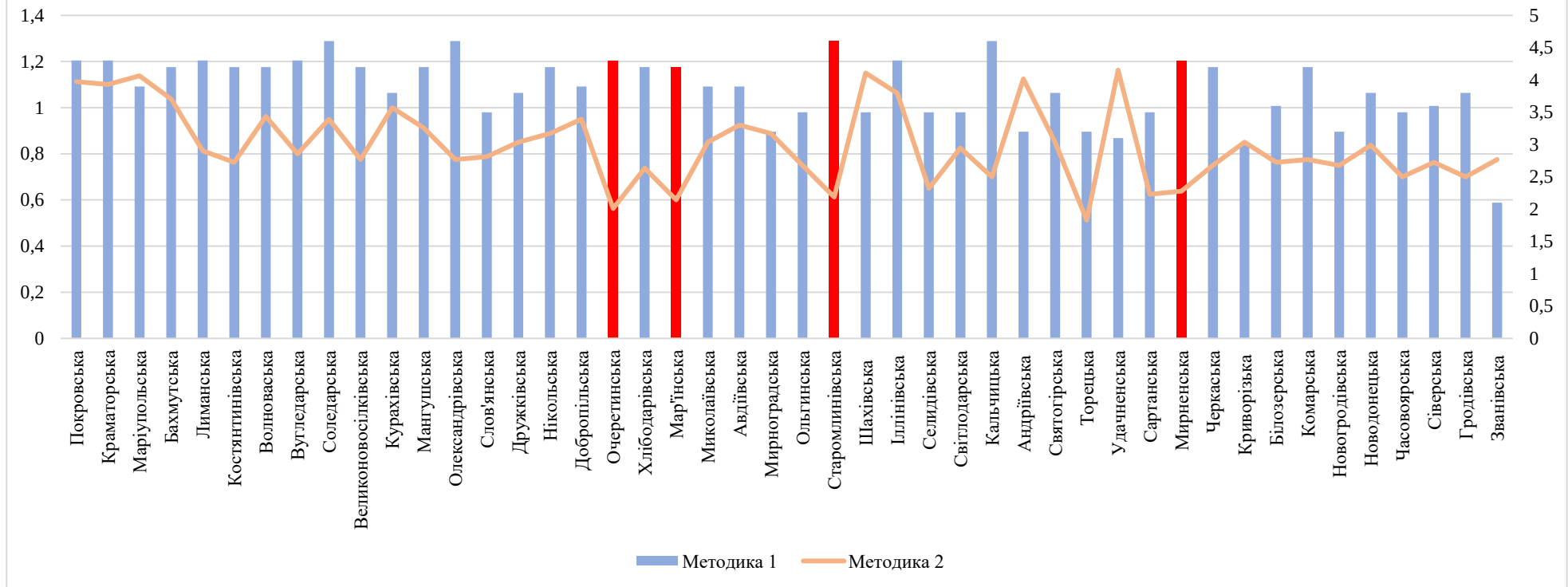
Загалом, по Донецькій області за результатами оцінки критеріїв за Методикою Уряду більша частина територіальних громад (54%) мали високий рівень спроможності, тоді як за критеріями оцінки за Методичними рекомендаціями – жодна не мала високого показника спроможності, а от низький рівень - мали 7 громад.



Із 7-ми громад, які мали низький рівень розвитку потенціалу територіальної громади (за Методичними рекомендаціями), 3 мали середній рівень за Методикою Уряду, а от 4 – високий, що свідчить про значний розрив між оцінкою спроможності цих 4-х громад за різними методиками:

- Очеретинська селищна;
- Мар'їнська міська;
- Старомлинівська сільська;
- Мирненська селищна.

Порівняння числових значень критеріїв спроможності відповідно до Методики Уряду (1) та Методичних рекомендацій (2) на прикладі територіальних громад Донецької області за 2021 рік



Наприклад, по Мар'їнській міській ТГ високий рівень спроможності територіальної громади за Методикою Уряду за підсумками 2021 року склав 4,2 і був отриманий шляхом суми критеріїв:

- чисельність населення - 39,8 тис. осіб (числове значення критерію 1);
- чисельність учнів - 1763 осіб (числове значення критерію 1);
- площа територіальної громади - 487,3 км² (числове значення критерію 1);
- індекс податкоспроможності - індекс 0,4 (числове значення критерію 0,6);
- частка місцевих податків та зборів у доходах бюджету спроможної територіальної громади - 32,5% (числове значення критерію 0,6).

Порівняння значень критеріїв спроможності відповідно до Методики Уряду та Методичних рекомендацій
на прикладі окремих територіальних громад Донецької області за 2021 рік

Назва ОТГ	Показник 1	Показник 2	Показник 3	Показник 4	Показник 5	Рівень спроможності (за Методикою Уряду з формування спроможних громад)		Інтегральний індикатор (відповідно до Методичних рекомендацій оцінки фінансової спроможності територіальних громад)	
	Чисельність населення на 01.01.2021 (тис.ос.)	Кількість учнів станом на 01.01.2021, (осіб)	Площа ТГ, (км ²)	Індекс податко спроможності	Частка місцевих податків та зборів у доходах бюджету територіальної громади (%)	числове значення	відповідний рівень	числове значення	відповідний рівень
Покровська	100,3	9 198,0	513,6	1,7	14,3%	4,3	високий	1,1	задовільний
Краматорська	230,7	18 771,0	414,0	1,1	19,1%	4,3	високий	1,1	задовільний
Маріупольська	537,3	38 401,0	377,2	1,6	14,5%	3,9	високий	1,1	задовільний
...									
Очеретинська	28,6	1 083,0	732,9	0,2	52,7%	4,3	високий	0,6	низький
Мар'їнська	39,8	1 763,0	487,3	0,4	32,5%	4,2	високий	0,6	низький
Старомлинівська	13,6	893,0	571,1	0,3	43,9%	4,6	високий	0,6	низький
Мирненська	12,9	674,0	415,4	0,2	42,6%	4,3	високий	0,6	низький
...									
Сіверська	14,3	713,0	197,8	0,2	41,1%	3,6	середній	0,8	помірний
Гродівська	11,2	609,0	338,7	0,5	35,8%	3,8	середній	0,7	помірний
Званівська	2,6	279,0	115,7	0,5	37,6%	2,1	низький	0,8	помірний

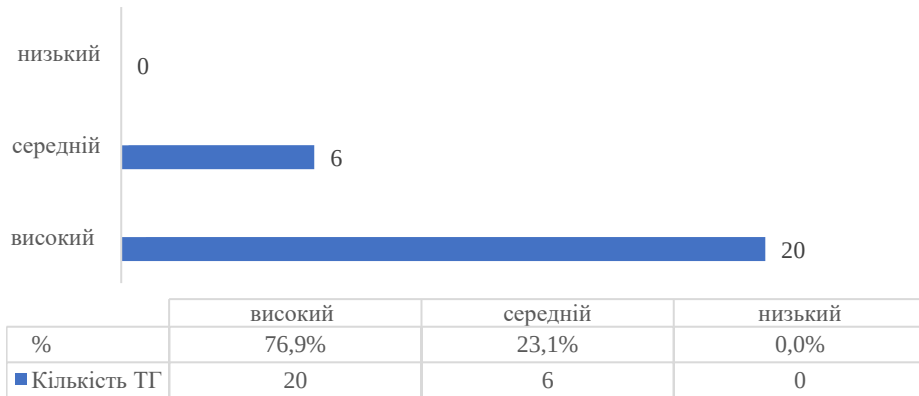
Поряд з тим, за Методичними рекомендаціями рівень спроможності Мар'їнської міської ТГ є низьким. Та виглядає наступним чином – 1 показник має критичний рівень, 4 показники мають низький рівень, 1 – помірний і 2 – задовільний.

критичний рівень має показник: частка видатків на утримання апарату ради та її виконавчих органів у бюджеті територіальної громади, без трансфертів – 37,4%, що у 2,5 рази перевищує середній показник по Україні; низький рівень мають показники: доходи загального фонду з розрахунку на 1 мешканця – 2055 грн, що більш ніж у 3 рази менше від середнього показника по Україні; капітальні видатки з розрахунку на 1 мешканця – 261 грн, що у 6,5 рази менше від середнього по Україні; частка доходів громади за рахунок трансфертів з державного бюджету – 52,5%, що на 73% вище середнього показника по Україні; рівень дотаційності бюджету територіальної громади – 37,1%; помірний рівень має показник: питома вага заробітної плати у видатках загального фонду бюджету громади – 84,8%, що на 27% більше від середнього показника по Україні; оптимальний рівень має показник: видатки на культуру, фізичну культуру і спорт з розрахунку на 1 мешканця – 362 грн, що на 14% менше від середнього показника по Україні; частка місцевих податків і зборів у дохідній частині загального фонду бюджету громади, без трансфертів – 32,5%, що майже на 7% більше від середнього по Україні.

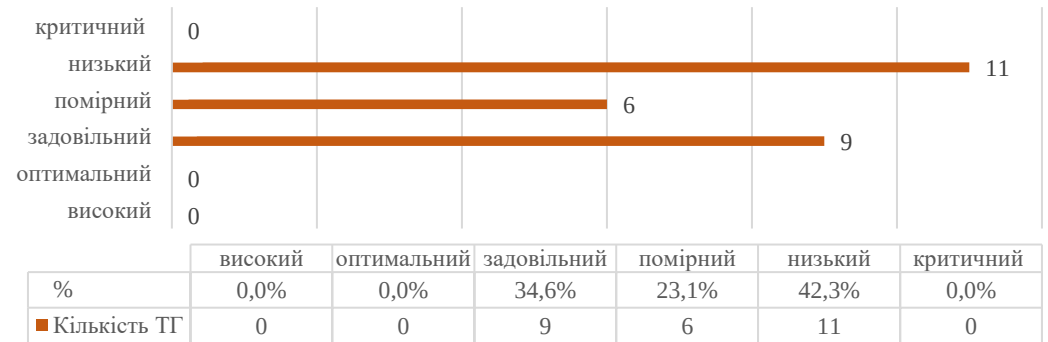
Луганська область

Загалом, по Луганській області за результатами оцінки критеріїв за Методикою Уряду більша частина територіальних громад (77%) мали високий рівень спроможності, тоді як за критеріями оцінки за Методичними рекомендаціями – жодна не мала високого рівня спроможності, а от низький рівень - мали 11 громад.

Розподіл територіальних громад Луганської області в залежності від рівня спроможності (Методика Уряду)

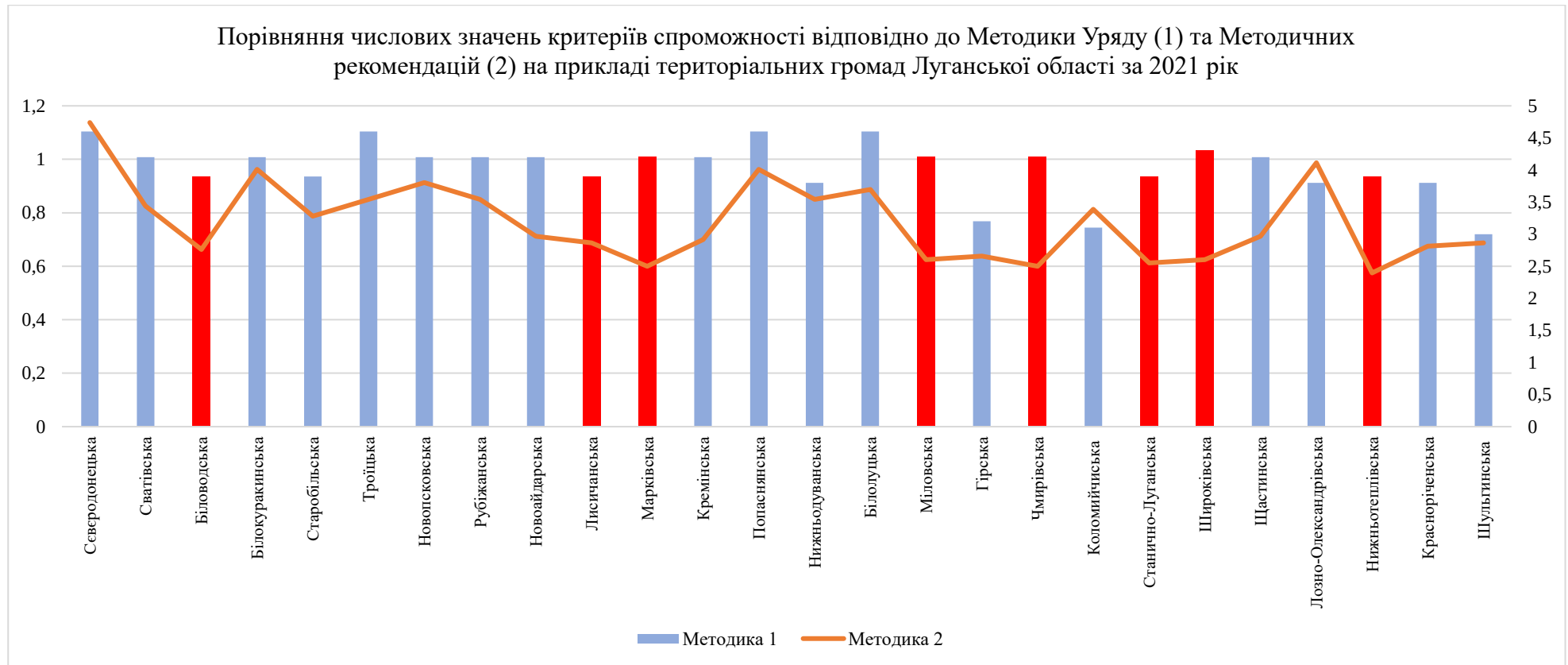


Розподіл територіальних громад Луганської області в залежності від значення інтегрального індикатора (Методичні рекомендації)



Із 11 громад, які мали низький рівень розвитку потенціалу територіальної громади (за Методичними рекомендаціями), 3 мали середній рівень за Методикою Уряду, і 8 – високий, що свідчить про значний розрив між оцінкою спроможності цих 8-ми громад за різними методиками:

- Біловодська селищна;
- Лисичанська міська;
- Марківська селищна;
- Міловська селищна;
- Чмирівська сільська;
- Станічно-Луганська селищна;
- Широківська сільська;
- Нижньотеплівська сільська.



Наприклад, по Марківській селищній ТГ високий рівень спроможності територіальної громади за Методикою Уряду за підсумками 2021 року склав 4,2 і був отриманий шляхом суми критеріїв:

- чисельність населення - 43,4 тис. осіб (числове значення критерію 1);
- чисельність учнів - 1299 осіб (числове значення критерію 1);
- площа територіальної громади - 1177,8 км²; (числове значення критерію 1);
- індекс податкоспроможності - індекс 0,4 (числове значення критерію 0,6);
- частка місцевих податків та зборів у доходах бюджету спроможної територіальної громади - 27,8% (числове значення критерію 0,6).

Порівняння значень критеріїв спроможності відповідно до Методики Уряду та Методичних рекомендацій
на прикладі окремих територіальних громад Луганської області за 2020 рік

азва ТГ	Показник 1	Показник 2	Показник 3	Показник 4	Показник 5	Рівень спроможності (за Методикою Уряду з формування спроможних громад)		Інтегральний індикатор (відповідно до Методичних рекомендацій оцінки фінансової спроможності територіальних громад)	
	Чисельність населення на 01.01.2021 (тис.ос.)	Кількість учнів станом на 01.01.2021, (осіб)	Площа ТГ, (км ²)	Індекс податко спроможності	Частка місцевих податків та зборів у доходах бюджету територіальної громади (%)	числове значення	відповідний рівень	числове значення	відповідний рівень
Сєвєродонецька	167,5	10 704,0	706,1	1,1	22,8%	4,6	високий	1,1	задовільний
Сватівська	33,6	2 595,0	1 050,0	0,7	32,5%	4,2	високий	0,8	помірний
...									
Біловодська	61,3	1 940,0	1 600,6	0,3	34,7%	3,9	високий	0,7	низький
Лисичанська	129,7	9 070,0	418,1	0,6	18,9%	3,9	високий	0,7	низький
Марківська	43,4	1 299,0	1 177,8	0,4	27,8%	4,2	високий	0,6	низький
Міловська	30,7	1 198,0	982,6	0,3	33,4%	4,2	високий	0,6	низький
Чмирівська	14,3	735,0	500,2	0,4	37,6%	4,2	високий	0,6	низький
Станично- Луганська	38,5	1 394,0	518,8	0,4	16,2%	3,9	високий	0,6	низький
Широківська	7,7	521,0	589,7	0,3	46,1%	4,3	високий	0,6	низький
Нижньотеплівська	8,4	467,0	498,1	0,2	42,4%	3,9	високий	0,6	низький
...									
Красноріченська	8,9	459,0	445,6	0,4	33,9%	3,8	середній	0,7	низький
Шульгинська	5,3	325,0	334,7	0,3	39,9%	3,0	середній	0,7	низький

Поряд з тим, за Методичними рекомендаціями рівень спроможності Марківської селищної ТГ є низьким та виглядає наступним чином – 1 показник має критичний рівень, 4 показники мають низький рівень, 1 – помірний, 2 – задовільний. критичний рівень мають показники: частка видатків на утримання апарату ради та її виконавчих органів у бюджеті територіальної громади, без трансфертів – 38,4%, що у 2,6 рази перевищує середній показник по Україні; низький рівень мають показники: доходи загального фонду з розрахунку на 1 мешканця – 2158 грн, що на 68% менше від середнього показника по Україні; капітальні видатки з розрахунку на 1 мешканця – 389 грн, що на 77% менше від середнього по Україні; рівень дотаційності бюджету територіальної громади – 38,7%; частка доходів громади за рахунок трансфертів з державного бюджету – 50,6%, що в 1,7 рази вище середнього показника по Україні; помірний рівень має показник: видатки на культуру, фізичну культуру і спорт з розрахунку на 1 мешканця – 291 грн, що на 31% менше від середнього показника по Україні; задовільний рівень має показник: питома вага заробітної плати у видатках загального фонду бюджету громади – 69,4%, що майже на 4% більше від середнього показника по Україні; частка місцевих податків і зборів у дохідній частині загального фонду бюджету громади, без трансфертів – 27,8%, що на 7% менше від середнього по Україні.

Порівняння рейтингів виконання бюджетів територіальних громад Донецької області за 2021 рік

№ п/п	Назва ОТГ	Показник 1	Показник 2	Показник 3	Показник 4	Показник 5	Рівень спроможності (за Методикою формування спроможних громад)		Інтегральний індикатор (відповідно до Методичних рекомендацій оцінки фінансової спроможності)	
		Чисельність населення на 01.01.2021, (тис.ос.)	Кількість учнів станом на 01.01.2021, (осіб)	Площа ТГ, (км ²)	Індекс податко спроможності	Частка місцевих податків та зборів у доходах бюджету територіальної громади (%)	числове значення	відповідний рівень	числове значення	відповідний рівень
1	Покровська	100,3	9 198,0	513,6	1,7	14,3%	4,3	високий	1,1	задовільний
2	Краматорська	230,7	18 771,0	414,0	1,1	19,1%	4,3	високий	1,1	задовільний
3	Маріупольська	537,3	38 401,0	377,2	1,6	14,5%	3,9	високий	1,1	задовільний
4	Бахмутська	101,2	7 545,0	427,4	0,9	23,9%	4,2	високий	1,0	задовільний
5	Лиманська	63,6	4 652,0	1 204,4	1,0	17,0%	4,3	високий	0,8	помірний
6	Костянтинівська	97,6	6 894,0	454,5	0,5	26,8%	4,2	високий	0,8	помірний
7	Волноваська	71,4	4 176,0	539,5	0,6	27,2%	4,2	високий	1,0	задовільний
8	Вугледарська	37,7	2 674,0	595,8	1,0	19,9%	4,3	високий	0,8	помірний
9	Соледарська	21,3	1 671,0	593,2	1,4	24,5%	4,6	високий	1,0	задовільний
10	Великоновосілівська	27,2	1 819,0	906,7	0,6	35,8%	4,2	високий	0,8	помірний
11	Курахівська	55,5	3 670,0	355,1	0,7	36,0%	3,8	середній	1,0	задовільний
12	Мангушська	35,3	1 915,0	636,3	0,5	37,1%	4,2	високий	0,9	задовільний
13	Олександрівська	14,9	1 108,0	726,0	0,6	47,5%	4,6	високий	0,8	помірний
14	Слов'янська	155,5	11 651,0	119,6	0,7	24,2%	3,5	середній	0,8	помірний
15	Дружківська	78,3	5 389,0	297,3	0,7	21,9%	3,8	середній	0,9	задовільний
16	Нікольська	27,0	1 600,0	782,0	0,5	33,3%	4,2	високий	0,9	задовільний
17	Добропільська	50,0	5 257,0	264,1	1,1	18,9%	3,9	високий	1,0	задовільний
18	Очеретинська	28,6	1 083,0	732,9	0,2	52,7%	4,3	високий	0,6	низький
19	Хлібодарівська	16,4	985,0	663,0	0,6	38,1%	4,2	високий	0,7	помірний
20	Мар'їнська	39,8	1 763,0	487,3	0,4	32,5%	4,2	високий	0,6	низький
21	Миколаївська	23,5	1 659,0	335,6	1,2	15,5%	3,9	високий	0,9	задовільний
22	Авдіївська	37,8	1 845,0	30,4	1,0	21,7%	3,9	високий	0,9	задовільний
23	Мирноградська	65,5	5 092,0	67,4	0,9	12,4%	3,2	середній	0,9	задовільний
24	Ольгинська	29,8	1 614,0	343,9	0,8	18,8%	3,5	середній	0,8	помірний
25	Старомлинівська	13,6	893,0	571,1	0,3	43,9%	4,6	високий	0,6	низький
26	Шахівська	4,1	272,0	351,8	1,0	73,9%	3,5	середній	1,2	оптимальний
27	Іллінівська	11,2	830,0	525,6	1,5	17,4%	4,3	високий	1,1	задовільний
28	Селидівська	49,5	3 106,0	150,7	0,5	22,1%	3,5	середній	0,7	низький
29	Світлодарська	31,8	1 517,0	288,6	0,8	19,1%	3,5	середній	0,8	помірний
30	Кальчицька	12,4	843,0	440,9	0,4	46,7%	4,6	високий	0,7	помірний
31	Андріївська	3,1	238,0	161,6	1,3	65,6%	3,2	середній	1,1	задовільний
32	Святогірська	15,5	710,0	376,4	0,4	39,2%	3,8	середній	0,9	задовільний
33	Торецька	74,0	4 644,0	67,9	0,5	14,1%	3,2	середній	0,5	низький
34	Удаченська	4,1	280,0	215,3	1,9	35,8%	3,1	середній	1,2	оптимальний
35	Сартанська	21,7	1 373,0	392,3	0,1	31,3%	3,5	середній	0,6	низький
36	Мирненська	12,9	674,0	415,4	0,2	42,6%	4,3	високий	0,6	низький
37	Черкаська	9,9	847,0	296,3	0,4	47,7%	4,2	високий	0,8	помірний
38	Криворізька	4,1	326,0	279,6	0,9	38,0%	3,0	середній	0,9	задовільний
39	Білозерська	17,0	1 518,0	68,5	1,2	10,8%	3,6	середній	0,8	помірний
40	Комарська	8,8	467,0	421,1	0,3	42,1%	4,2	високий	0,8	помірний
41	Новгородівська	28,5	1 542,0	155,3	0,8	9,3%	3,2	середній	0,8	помірний
42	Новодонецька	11,7	918,0	284,8	0,6	24,3%	3,8	середній	0,8	помірний
43	Часовоярська	14,8	1 067,0	63,6	0,5	32,7%	3,5	середній	0,7	помірний
44	Сіверська	14,3	713,0	197,8	0,2	41,1%	3,6	середній	0,8	помірний
45	Гродівська	11,2	609,0	338,7	0,5	35,8%	3,8	середній	0,7	помірний
46	Званівська	2,6	279,0	115,7	0,5	37,6%	2,1	низький	0,8	помірний

Порівняння рейтингів виконання бюджетів територіальних громад Луганської області за 2021 рік

№ п/п	Назва ОТГ	Показник 1	Показник 2	Показник 3	Показник 4	Показник 5	Рівень спроможності (за Методикою формування спроможних громад)		Інтегральний індикатор (відповідно до Методичних рекомендацій оцінки фінансової спроможності)	
		Чисельність населення на 01.01.2021, (тис.ос.)	Кількість учнів станом на 01.01.2021, (осіб)	Площа ТГ, (км ²)	Індекс податко спроможності	Частка місцевих податків та зборів у доходах бюджету територіальної громади (%)				
1	Северодонецька	167,5	10 704,0	706,1	1,1	22,8%	4,6	високий	1,1	задовільний
2	Сватівська	33,6	2 595,0	1 050,0	0,7	32,5%	4,2	високий	0,8	помірний
3	Біловодська	61,3	1 940,0	1 600,6	0,3	34,7%	3,9	високий	0,7	низький
4	Білокуракинська	23,4	1 456,0	1 128,0	0,6	38,1%	4,2	високий	1,0	задовільний
5	Старобільська	53,6	3 380,0	738,0	0,7	18,0%	3,9	високий	0,8	помірний
6	Троїцька	19,0	1 314,0	1 226,7	0,9	32,9%	4,6	високий	0,9	задовільний
7	Новопсковська	32,1	2 099,0	983,8	0,6	28,4%	4,2	високий	0,9	задовільний
8	Рубіжанська	65,4	4 874,0	406,2	0,7	23,7%	4,2	високий	0,9	задовільний
9	Новоайдарська	30,5	1 434,0	1 319,6	0,5	27,7%	4,2	високий	0,7	помірний
10	Лисичанська	129,7	9 070,0	418,1	0,6	18,9%	3,9	високий	0,7	низький
11	Марківська	43,4	1 299,0	1 177,8	0,4	27,8%	4,2	високий	0,6	низький
12	Кремінська	40,0	2 135,0	536,4	0,4	23,7%	4,2	високий	0,7	помірний
13	Попаснянська	29,7	1 726,0	460,1	1,1	22,1%	4,6	високий	1,0	задовільний
14	Нижньодуванська	5,8	351,0	566,0	0,8	42,7%	3,8	середній	0,9	задовільний
15	Білолуцька	11,4	813,0	644,0	0,4	41,5%	4,6	високий	0,9	задовільний
16	Міловська	30,7	1 198,0	982,6	0,3	33,4%	4,2	високий	0,6	низький
17	Гірська	39,0	1 543,0	167,7	0,6	8,0%	3,2	середній	0,6	низький
18	Чмирівська	14,3	735,0	500,2	0,4	37,6%	4,2	високий	0,6	низький
19	Коломийчеська	3,4	223,0	388,3	0,8	49,7%	3,1	середній	0,8	помірний
20	Станично-Луганська	38,5	1 394,0	518,8	0,4	16,2%	3,9	високий	0,6	низький
21	Широківська	7,7	521,0	589,7	0,3	46,1%	4,3	високий	0,6	низький
22	Щастинська	26,9	1 401,0	469,2	0,6	21,4%	4,2	високий	0,7	помірний
23	Лозно-Олександрівська	5,6	343,0	540,0	0,5	40,9%	3,8	середній	1,0	задовільний
24	Нижньотеплівська	8,4	467,0	498,1	0,2	42,4%	3,9	високий	0,6	низький
25	Красноріченська	8,9	459,0	445,6	0,4	33,9%	3,8	середній	0,7	низький
26	Шульгинська	5,3	325,0	334,7	0,3	39,9%	3,0	середній	0,7	низький

**Таблиця Г1 - Матриця есентуальних пропозицій
для територіальних громад Донецької області**

умовні скорочення

збільшення площі громади до критичного показника та більше (S);

збільшення чисельності громади до критичного показника та більше (H); підвищення частки місцевих податків і зборів у доходах загального фонду до критичного рівня та вище (P);

збільшення чисельності учнів до критичного рівня та вище (Y);

підвищення Індексу податкоспроможності до критичного значення та вище (I); збереження та підвищення фінансової спроможності громади (F);

укрупнення (об'єднання) територіальної громади (U).

Територіальні громади	Рівень спроможність громади та пропозиції		
	потенційно-неспроможні громади (PNG)	контраверсійно-спроможні громади (KSG)	потенційно-спроможні громади (PSG)
1. Бахмутська	P		
2. Торецька	S / P		
3. Часовоярська	S / P		
4. Дружківська	P		
5. Іллінівська	P		
6. Краматорська	P		
7. Лиманська	P		
8. Миколаївська	P		
9. Слов'янська	S / P		
10. Маріупольська	P		
11. Білозерська	S / P		
12. Гродівська	P		
13. Добропільська	P		
14. Курахівська	P		
15. Покровська	P		
16. Селидівська	S / P		
17. Сартанська	P / I		
18. Андріївська	S / H / Y / U		
19. Званівська	S / H / Y / U		
20. Сіверська	S / I		
21. Комарська	P / I		
22. Новогродівська	S / P		
23. Мирноградська	S / P		
24. Костянтинівська		P	
25. Авдіївська		S	
26. Світлодарська		F	
27. Шахівська		Y	
28. Удачненська		Y	
29. Очеретинська		I	
30. Мирненська		I	
31. Старомлинівська		I	
32. Черкаська		I	
33. Кальчицька		I	
34. Хлібодарівська		I	
35. Мар'їнська		I	

36. Вугледарська			F
37. Соледарська			F
38. Ольгинська			F
39. Великоновосілківська			F
40. Волноваська			F
41. Новодонецька			F
42. Олександрівська			F
43. Святогірська			F
44. Мангушська			F
45. Нікольська			F
46. Криворізька			F

**Таблиця Г2 - Матриця евентуальних пропозицій
для територіальних громад Луганської області**

Територіальні громади	Рівень спроможність громади та пропозиції		
	потенційно- неспроможні громади (PNG)	контраверсійно- спроможні громади (KSG)	потенційно- спроможні громади (PSG)
1. Кремінська	P		
2. Лисичанська	P		
3. Рубіжанська	P		
4. Сєверодонецька	P		
5. Білолуцька	P / I		
6. Нижньодуванська	P / I		
7. Широківська	P / I		
8. Гірська	S		
9. Коломийчеська	Y / I		
10. Старобільська		F	
11. Станично-Луганська		I	
12. Красноріченська		I	
13. Лозно-Олександрівська		I	
14. Троїцька		I	
15. Міловська		I	
16. Новопсковська		I	
17. Чмирівська		I	
18. Шульгинська		I	
19. Нижньотеплівська		I	
20. Біловодська		I	
21. Щастинська		I	
22. Сватівська			F
23. Попаснянська			F
24. Марківська			F
25. Новоайдарська			F
26. Білокуракинська			F

ДОДАТОК Д

Результати консультацій з представниками місцевих органів влади, народними депутатами, асоціаціями, експертами щодо потенційної спроможності громад Донецької та Луганської областей після війни

У межах даного дослідження були залучені місцеві експерти, які надали кваліфіковану оцінку ситуації та запропонували нижченаведений варіант реконфігурації громад в Донецькій та Луганській областях.

В Донецькій області пропонується збільшити площу та чисельність населення Костяннівської громади за рахунок частини (або всієї площі) Іллінівської громади; Іллінівську громаду приєднати до Костянтинівської громади або змінити адміністративний центр на с. Яблунівка; Торецьку громаду збільшити за рахунок території Очеретинської та Костянтинівської громад; Мирноградську громаду за рахунок приєднання Гродівської громади; Слов'янську громаду за рахунок приєднання Черкаської громади; Сіверську громаду за рахунок приєднання Званівської громади. Також пропонується об'єднати Новогродівську та Селидівську громади з центром у м. Новогродівка; приєднати до Маріупольської громади Сартанську громаду; до Покровської громади приєднати Удачненську громаду; до Добропільської громади Криворізьку громаду.

В Луганській області пропонується збільшити громади шляхом приєднання до Новопсковської Білолуцьку громаду; Гірська громада – має два рівнозначні за економічним потенціалом близько розташованих міста – Гірське та Золоте, враховуючи що багато об'єктів житлового фонду та інфраструктури вже зруйновані, після деокупації, рекомендується жителям самостійно визначатись із адміністративним центром громади. Пропонується приєднати до Сватівської громади Коломийчиську, до Білокуракинської громади Лозно-Олександрівську. Широківській громаді пропонується розглянути питання приєднання до Станично-Луганської громади або розділити територію між Станично-Луганською та Біловодською громадами.

Додаток Е

**Таблиця Е1 – Попередня оцінка спроможності територіальних громад
Донецької області за допомогою запропонованих показників (критеріїв) після деокупації**

Умовні позначення PSG – потенційно спроможна громада, PNG – потенційно неспроможна громада, NG – неспроможна громада

№	Назва територіальної громади	Чисельність учнів в закладах ЗСО у 2022 році (300 учнів)	Чисельність населення, осіб у 2023 році (станом на 1.04.2023) (3000 осіб)	Чисельність населення після деокупації, / часка працездатного населення			Результати попередньої оцінки спроможності громад (районів): оптимістичний / песимістичний сценарій
				оптимістичний сценарій 70% повернеться (до 70,4 % працездатн.)	реальний сценарій 50% повернеться	песимістичний сценарій 30% повернеться (до 30% працездатн.)	
Бахмутський район (може бути ліквідований після війни через малу чисельність населення за ПС)							
1	Бахмутська	7545	78 939	55257	38680	27076	☛ PSG / PSG
2	Світлодарська	1517	28 727	20108	14076	9853 /2955	PSG / PSG
3	Званівська	279	2 355	1648	1153	807	NG / NG
4	Торецька	4644	65 071	45549	31884	22319	PSG / PSG
5	Сіверська	713	12 994	9095	6367	4456/1337	☛ PNG / PNG
6	Соледарська	1671	19 313	13519	9463	6624/1988	☛ PNG / PNG
7	Часовоярська	1067	12 876	9013	6309	4416/1324	☛ PNG / PNG
Покровський район (може бути ліквідований після війни через малу чисельність населення за ПС)							
8	Білозерська	1518	15 417	10791	7554	5288 /1587	PSG / PNG
9	Авдіївська	1845	32 018	22412	15688	10982	PSG / PSG
10	Гродівська	609	9 336	6535	4574	3202/960	PSG / PNG
11	Добропільська	5257	42 954	30067	21047	14733	PSG / PSG
12	Курахівська	3670	38 081	26656	18659	13061	PSG / PSG
13	Мар'їнська	1763	33 029	23120	16184	11328	☛ PNG / PNG
14	Новгородівська	1542	19 027	13318	9323	6526/1958	PSG / PNG
15	Мирноградська	5092	48 046	33632	23542	16479	PSG / PSG
16	Покровська	9189	81 029	56720	39704	27792	PSG / PSG
17	Очеретинська	1083	21 022	14715	10300	7210	PSG / PSG
18	Селидівська	3106	34 785	24349	17044	11931	PSG / PSG
19	Шахівська	272	3 938	2756	1929	1350	NG / NG
20	Криворізька	326	3 928	2749	1924	1347	NG / NG
21	Удачненська	280	3 841	2688	1882	1317	NG / NG

№	Назва територіальної громади	Чисельність учнів в закладах ЗСО у 2022 році (300 учнів)	Чисельність населення, осіб у 2023 році (станом на 1.04.2023) (3000 осіб)	Чисельність населення після деокупації, / часка працездатного населення			Результати попередньої оцінки спроможності громад (районів): оптимістичний / песимістичний сценарій
				оптимістичний сценарій 70% повернеться (70,4 % працездатн.)	реальний сценарій 50% повернеться	песимістичний сценарій 30% повернеться (30% працездатн.)	
Краматорський район							
22	Дружківська	5389	65 483	45838	32086	22460	PSG / PSG
23	Іллінівська	830	8 697	6087	4261	2983	PSG / PNG
24	Краматорська	18771	180 922	126645	88651	62056	PSG / PSG
25	Костянтинівська	6894	72 422	50695	35486	24840	PSG / PSG
26	Андріївська	238	2 181	1526	1068	748	NG / NG
27	Лиманська	4652	40 195	28136	19695	13786	PSG / PSG
28	Миколаївська	1659	20 568	14397	10078	7054/2116	PSG / PSG
29	Новодонецька	918	10 510	7357	5149	3604/1081	PSG / PNG
30	Олександрівська	1108	12 056	8439	5907	4135/1240	PSG / PNG
31	Черкаська	847	8 522	5965	4175	2923	PSG / PNG
32	Слов'янська	11651	113 097	79167	55417	38792	PSG / PSG
33	Святогірська	710	8 718	6102	4271	2990	🦋 PNG / PNG
Маріупольський район (може бути ліквідований після війни через малу чисельність населення за ПС)							
34	Кальчицька	843	9 686	6780	4746	3322/997	PSG / PNG
35	Маріупольська	38401	435 176	304623	213236	149265	🦋 PSG / PSG
36	Мангушська	1915	20 872	14610	10227	7159/2147	PSG / PSG
37	Нікольська	1600	16 740	11718	8202	5741/1722	PSG / PNG
38	Сартанська	1373	20 435	14304	10013	7009/2102	PSG / PSG
Волноваський район (може бути ліквідований після війни через малу чисельність населення за ПС)							
39	Комарська	467	6 797	4757	3330	2331	PSG / PNG
40	Мирненська	674	11 628	8139	5697	3988/1197	PSG / PNG
41	Старомлинівська	893	10 567	7396	5177	3624/1087	PSG / PNG
42	Хлібодарівська	985	11 944	8360	5852	4096 /1229	PSG / PNG
43	Вугледарська	2674	25 445	17811	12468	8727	🦋 PNG / PNG
44	Ольгинська	1614	18 773	13141	9198	6439 /1931	PSG / PNG
45	Великоновосілівська	1819	18 296	12807	8965	6275 / 1883	PSG / PNG
46	Волноваська	4176	35 564	24894	17426	12198	🦋 PNG / PNG

№	Назва територіальної громади	Чисельність учнів в закладах ЗСО у 2022 році (300 учнів)	Чисельність населення, осіб у 2023 році (станом на 1.04.2023) (3000 осіб)	Чисельність населення після деокупації, / часка працездатного населення (70,4%)			Результати попередньої оцінки спроможності громад (районів): оптимістичний / песимістичний сценарій
				оптимістичний сценарій 70% повернеться (70,4 % працездатн.)	реальний сценарій 50% повернеться	песимістичний сценарій 30% повернеться (30% працездатн.)	
Горлівський район *							
47	Вуглегірська*	н/д	17 594	12315	8621	6034/1810	PSG / PNG
48	Горлівська*	н/д	262 691	183883	128718	90103	PSG / PSG
49	Дебальцівська*	н/д	25 441	17808	12466	8726	PSG / PSG
50	Єнакієвська*	н/д	104 957	73469	51428	36000	PSG / PSG
51	Жданівська*	н/д	14 343	10040	7028	4919/1475	PSG / PNG
52	Сніжнянська*	н/д	73 796	51657	36160	25312	PSG / PSG
53	Хрестівська*	н/д	33 331	23331	16332	11432	PSG / PSG
54	Чистяківська*	н/д	78 003	54602	38221	26755	PSG / PSG
55	Шахтарська*	н/д	61 140	42798	29958	20971	PSG / PSG
Донецький район *							
56	Амвросіївська*	н/д	37 148	26003	18202	12741	PSG / PSG
57	Донецька*	н/д	933 246	653272	457290	320103	PSG / PSG
58	Іловайська*	н/д	22 682	15877	11114	7779 /2334	PSG / PSG
59	Макіївська*	н/д	378 740	265118	185582	129907	PSG / PSG
60	Харцизька*	н/д	85 180	59626	41738	29216	PSG / PSG
61	Ясинуватська*	н/д	38 057	26639	18647	13053	PSG / PSG
Кальміуський район * (може бути ліквідований після війни через малу чисельність населення за ПС)							
62	Бойківська*	н/д	13 773	9641	6748	4724 /1506	PSG / PNG
63	Докучаєвська*	н/д	31 843	22290	15603	10922	PSG / PSG
64	Кальміуська*	н/д	25 530	17871	12509	8756	PSG / PSG
65	Новоазовська*	н/д	26 952	18866	13206	9244	PSG / PSG
66	Старобешівська*	н/д	23 783	16648	11653	8157	PSG / PSG

* громади та райони, які окуповані з 2014 року

**Таблиця Е2 – Попередня оцінка спроможності територіальних громад
Луганської області за допомогою запропонованих показників (критеріїв)
після деокупації**

Умовні позначення *PSG* – потенційно спроможна громада, *PNG* – потенційно неспроможна громада, *NG* – неспроможна громада

№	Назва територіальної громади	Чисельність учнів в закладах ЗСО у 2022 році (300 учнів)	Чисельність населення, осіб у 2023 році станом на 1.07.2023) (3000 осіб)	Чисельність населення після деокупації, / частка працездатного населення (71,4 %)			Результати попередньої оцінки спроможності громад (районів): оптимістичний / песимістичний сценарій
				оптимістичний сценарій 70% повернеться (71,4 % працездатн.)	реальний сценарій 50% повернеться	песимістичний сценарій 30% повернеться (30% працездатн.)	
Сєверодонецький район (може бути ліквідований після війни через малу чисельність населення за ПС)							
1.	Кремінська	2135	21588	15111	10578	7404 /2221	🚫 PNG / PNG
2.	Лисичанська	9070	111716	78201	54740	38318	🚫 PNG / PNG
3.	Гірська	1543	32495	22746	15922	11145	🚫 PNG / PNG
4.	Рубіжанська	4874	58824	41176	28823	20176	🚫 PNG / PNG
5.	Сєверодонецька	10704	113323	79326	55528	38869	🚫 PNG / PNG
6.	Попаснянська	1726	24593	17215	12050	8435	🚫 PNG / PNG
Старобільський район (може бути ліквідований після війни через малу чисельність населення)							
7.	Білолуцька	813	9517	6661	4663	3264 /979	PSG / PNG
8.	Старобільська	3380	27909	19536	13675	9572	PSG / PSG
9.	Марківська	1299	13756	9629	6740	4718 /1415	PSG / PNG
10.	Біловодська	1940	22253	15577	10903	7632	PSG / PSG
11.	Міловська	1198	14496	10147	7103	4972 /1491	PSG / PNG
12.	Чмирівська	735	8907	6234	4364	3055 /916	PSG / PNG
13.	Новопсковська	2099	22789	15952	11166	7816	PSG / PSG
14.	Шульгинська	325	4206	2944	2060	1442	NG / NG
Щастинський район (може бути ліквідований після війни через малу чисельність населення)							
15.	Щастинська	1401	20637	14445	10112	7078	PSG / PSG
16.	Станично-Луганська	1394	22786	15950	11165	7815	PSG / PSG
17.	Широківська	521	6526	4568	3197	2238	NG / NG
18.	Нижньотеплівська	467	7014	4909	3436	2405	NG / NG
19.	Новоайдарська	1434	20652	14456	10119	7083	PSG / PSG

№	Назва територіальної громади	Чисельність учнів в закладах ЗСО у 2022 році (300 учнів)	Чисельність населення, осіб у 2023 році станом на 1.07.2023) (3000 осіб)	Чисельність населення після деокупації, / частка працездатного населення (71,4 %)			Результати попередньої оцінки спроможності громад (районів): оптимістичний / песимістичний сценарій
				оптимістичний сценарій 70% повернеться (71,4 % працездатн.)	реальний сценарій 50% повернеться	песимістичний сценарій 30% повернеться (30% працездатн.)	
Сватівський район може бути ліквідований після війни через малу чисельність населення)							
20.	Нижньодуванська	351	5204	3642	2549	1784	PSG / PNG
21.	Коломийчиська	223	3138	2196	1537	1076	NG / NG
22.	Красноріченська	459	7766	5436	3805	2663	PSG / PNG
23.	Лозно-Олександрівська	343	4297	3007	2105	1473	NG / NG
24.	Троїцька	1314	15653	10957	7669	5368 /1610	PSG / PNG
25.	Сватівська	2595	25923	18146	12702	8891	PSG / PSG
26.	Білокуракинська	1456	14712	10298	7208	5046 /1513	PSG / PNG
Алчевський район*							
27.	Алчевська*	н/д	184 000	128800	90160	63112	PSG / PSG
28.	Зимогір'ївська*	н/д	37 605	26323	18426	12898	PSG / PSG
29.	Кадіївська*	н/д	218 644	153050	107135	74994	PSG / PSG
Довжанський район * може бути ліквідований після війни через малу чисельність населення за ПС)							
30.	Довжанська*	н/д	117 254	82077	57454	40218	PSG / PSG
31.	Сорокинська*	н/д	89 715	62800	43960	30772	PSG / PSG
Луганський район *							
32.	Луганська*	н/д	444 381	311066	217746	152422	PSG / PSG
33.	Лутугинська*	н/д	47 631	33341	23339	16337	PSG / PSG
34.	Молодогвардійська*	н/д	39 871	27909	19536	13675	PSG / PSG
Ровеньківський район *							
35.	Антрацитівська*	н/д	94 403	66082	46257	32380	PSG / PSG
36.	Ровеньківська*	н/д	66 301	46410	32487	22741	PSG / PSG
37.	Хрустальненська*	н/д	135 080	94556	66189	46332	PSG / PSG

* громади та райони, які окуповані з 2014 року