

Макаров Гліб Валерійович

*кандидат політичних наук, провідний науковий співробітник
відділу політичної системи центру внутрішньополітичних досліджень
Національний інститут стратегічних досліджень*

Makarov Hlib

*Candidate of Political Sciences, Leading Researcher
National Institute for Strategic Studies
ORCID: 0000-0001-9958-6555*

DOI: 10.25313/2617-572X-2024-11-10513

ВПЛИВ БОЙОВИХ ДІЙ НА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ

IMPACT OF MILITARY ACTIONS ON THE PROSPECTS FOR THE DEVELOPMENT OF THE ADMINISTRATIVE AND TERRITORIAL ORGANIZATION OF UKRAINE

Анотація. Вступ. Адміністративно-територіальний устрій України протягом 2015–2021 рр. реформувався в рамках процесу децентралізації влади — переданню повноважень на максимально наближений до громадян рівень територіального поділу. Основну перешкоду для цього становила велика кількість дрібних громад, місцеві бюджети більшості з яких були дотаційними, а органи місцевого самоврядування значної їх частини не були спроможними реалізовувати розширені повноваження. Тому адміністративно-територіальна реформа, принцип спроможності територіальних громад. При цьому спроможність громад на підставі демографічної ситуації та показників фінансової спроможності місцевих бюджетів, що у свою чергу залежать від рівня економічного розвитку. Оскільки бойові дії з великою імовірністю вплинули на динаміку цих показників, постає необхідність вивчення основних тенденцій змін рівня спроможності територіальних громад, можливих способів узгодження їх із нормативно-правовою базою, а також її збереження насамперед за допомогою меж адміністративно-територіальних одиниць.

Мета статті — визначити основні напрями розвитку адміністративно-територіального устрою України в результаті повномасштабного вторгнення Росії в Україну, які сприяли б збереженню інституційної спроможності територіальних громад та інших адміністративно-територіальних одиниць.

Матеріали та методи. Матеріалами дослідження є: 1) нормативно-правова база визначення інституційної спроможності територіальних громад; 2) статистичні дані щодо динаміки за основними показниками спроможності по окремих територіальних громадах та дослідження вітчизняних вчених у даній сфері.

У процесі здійснення дослідження було використано такі наукові методи: системний метод використаний для аналізу взаємозв'язку між межами територіальних громад та основними показниками їх інституційної спроможності; порівняльний метод — для визначення особливостей динаміки показників спроможності різних адміністративно-територіальних одиниць, у тому числі залежно від їх розташування відносно лінії бойових зіткнень; метод логічного узагальнення для — сформульовано висновки результатів дослідження.

Результати. Бойові дії за період від початку повномасштабного вторгнення РФ негативно вплинули на рівень інституційної спроможності адміністративно-територіальних одиниць. Найбільші зміни при цьому відбулися на базовому рівні адміністративно-територіального устрою (рівні територіальних громад), сучасні межі яких насамперед і формувалися за принципом спроможності. Як наслідок, значна частина територіальних громад уже опинилася або може у близькому майбутньому опинитися у статусі низькоспроможних. Цей процес відбувається нерівномірно і найбільше характерний для прифронтових громад.

У зв'язку з цим основним завданням удосконалення адміністративно-територіального устрою України на базовому у найближчій перспективі стане відновлення високого або середнього рівня територіальних громад через узгодження їхніх меж із нормативно-правовими актами, які визначають таку спроможність. Можливі варіанти такого узгодження, що мають свої переваги та недоліки: а) збереження чинного адміністративно-територіального поділу при коригуванні

критеріїв спроможності громад; б) укрупнення територіальних громад при збереженні чинних критеріїв спроможності; в) перерозподіл повноважень органів місцевого самоврядування за рівнями адміністративно-територіального устрою (без значних змін чинних меж територіальних громад). Зміни меж районів доцільні насамперед у разі розширення повноважень районних органів місцевого самоврядування, а в іншому випадку — з міркувань безпечного розташування районних центрів. Враховуючи нерівномірний вплив бойових дій на рівень спроможності територій, доцільним є розробка спеціальних критеріїв спроможності для прикордонних та прифронтових громад, а також для деокупованих територій.

Ключові слова: адміністративно-територіальний устрій, адміністративно-територіальна одиниця, територіальна громада, спроможність територіальних громад, критерії спроможності територіальних громад, бойові дії.

Summary. Introduction. The administrative-territorial structure of Ukraine during 2015–2021 was reformed within the framework of the process of decentralization of power — the transfer of powers to the level of territorial division closest to citizens. The main obstacle to this was the large number of small communities, the local budgets of most of which were subsidized, and local government bodies of a significant part of them were not able to implement expanded powers.

Therefore, the administrative-territorial reform, the principle of the capacity of territorial communities. At the same time, the capacity of communities is based on the demographic situation and indicators of the financial capacity of local budgets, which in turn depend on the level of economic development.

Since the hostilities most likely affected the dynamics of these indicators, there is a need to study the main trends in changes in the level of capacity of territorial communities, possible ways of harmonizing them with the regulatory framework, as well as its preservation primarily through the borders of administrative-territorial units.

Purpose. The purpose of the study is to identify the main directions of development of the administrative-territorial structure of Ukraine as a result of Russia's full-scale invasion of Ukraine, which would contribute to preserving the institutional capacity of territorial communities and other administrative-territorial units.

Materials and methods. The materials of the study are: 1) the regulatory and legal framework for determining the institutional capacity of territorial communities; 2) statistical data on the dynamics of the main indicators of capacity for individual territorial communities and research by domestic scientists in this field.

In the process of conducting the study, the following scientific methods were used: the systemic method was used to analyze the relationship between the boundaries of territorial communities and the main indicators of their institutional capacity; the comparative method was used to determine the features of the dynamics of capacity indicators of various administrative-territorial units, including depending on their location relative to the line of combat clashes; the method of logical generalization was used to formulate the conclusions of the study results.

Results. The hostilities since the beginning of the full-scale invasion of the Russian Federation have negatively affected the level of institutional capacity of administrative-territorial units. The greatest changes have occurred at the basic level of the administrative-territorial system (levels of territorial communities), the modern boundaries of which were primarily formed according to the principle of capacity. As a result, a significant part of territorial communities has already found itself or may in the near future find itself in the status of low-capacity. This process is taking place unevenly and is most characteristic of front-line communities.

In this regard, the main task of improving the administrative-territorial system of Ukraine at the basic level in the near future will be to restore the high or medium level of territorial communities through the coordination of their boundaries with the regulatory legal acts that determine such capacity. Possible options for such coordination, which have their own advantages and disadvantages: a) preservation of the current administrative-territorial division while adjusting the criteria for the capacity of communities; b) consolidation of territorial communities while maintaining the current capacity criteria; c) redistribution of powers of local self-government bodies by levels of administrative-territorial organization (without significant changes to the current borders of territorial communities). Changes in district borders are appropriate primarily in the case of expanding the powers of district local self-government bodies, and otherwise — for reasons of the safe location of district centers. Considering the uneven impact of hostilities on the level of capacity of territories, it is advisable to develop special capacity criteria for border and frontline communities, as well as for deoccupied territories.

Discussion. In further research, modeling the administrative-territorial division of individual regions of Ukraine, taking into account the changed indicators of the capacity of administrative-territorial units, looks promising.

Key words: administrative-territorial structure, administrative-territorial unit, territorial community, capacity of territorial communities, criteria for the capacity of territorial communities, military actions.

Постановка проблеми. Адміністративно-територіальний устрій України протягом 2015–2021 рр. був реформований на основі Методики формування спроможних територіальних громад, яка була затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. і неодноразово зазнавала змін [14].

Адміністративно-територіальна реформа мала б забезпечити успіх процесів децентралізації — передання повноважень на максимально наближений до громадян рівень територіального поділу. На перешкоді цьому стояла мережа з близько 12 тисяч переважно дрібних неефективних громад, дотаційність місцевих бюджетів близько половини

з них перевищувала 70% [15]. Тому в основу нового адміністративно-територіального устрою на базовому рівні було покладено принцип спроможності територіальних громад.

Спроможна територіальна громада визначена як «територіальні громади сіл, селищ, міст, які в результаті добровільного об'єднання (добровільного приєднання до об'єднаної територіальної громади) 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» [14].

При цьому спроможність громад на підставі демографічної ситуації та показників фінансової спроможності місцевих бюджетів, що у свою чергу залежать від рівня економічного розвитку. Оскільки бойові дії з великою імовірністю вплинули на динаміку цих показників, постає необхідність вивчення основних тенденцій змін рівня спроможності територіальних громад, а також можливих способів її збереження насамперед за допомогою меж адміністративно-територіальних одиниць.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Від початку повномасштабного російського вторгнення увага вітчизняних дослідників зосередилася на дослідженні на змінах в окремих сферах суспільного життя, які так чи інакше впливають на умови функціонування адміністративно-територіального устрою. Зокрема, правову основи реформованого адміністративно-територіального устрою (враховуючи нормативно-правових акти, ухвалені в період дії правового режиму воєнного стану) досліджували С. Потапенко [11; 12], О. Турченко та І. Щетун [22]. Правові особливості управління адміністративно-територіальними одиницями в умовах режиму воєнного стану досліджені І. та М. Пирогамі [10]. Вплив війни на економічний розвиток та на зміну пріоритетів державної регіональної політики вивчали А. Ткачук [19; 20; 21], Ю. Третьак [21], М. Джус [2], Є Качмарський [3], Ю. Харченко [25]. Методику визначення найбільш постраждалих громад розробляли О. Рудаченко, О. Угоднікова, В. Троян, І. Божидай та С. Кравцова [18]. Загальні рекомендації щодо перегляду критеріїв спроможності громад для деокупованих частин Донецької і Луганської областей сформулювали Н. Негода та І. Коліушко [8]. Сам автор даної статті досліджував варіанти забезпечення інституційної спроможності деокупованих територіальних громад Харківської та Херсонської областей у доповіді Національного інституту стратегічних досліджень [24, с. 42–45].

Мета статті — визначити основні напрями розвитку адміністративно-територіального устрою України в результаті повномасштабного вторгнення

Росії в Україну, які сприяли б збереженню інституційної спроможності територіальних громад та інших адміністративно-територіальних одиниць.

Завданнями статті, виходячи з зазначеної мети, є:

- проаналізувати нормативну базу та закладені в ній критерії, на основі яких сформувався чинний адміністративно-територіальний устрій України;
- проаналізувати, яким чином повномасштабна агресія Росії проти України вплинула на основні показники (характеристики) адміністративно-територіальних одиниць, що визначають їхню спроможність;
- змодельовувати можливі напрями реформування адміністративно-територіального устрою країни, виходячи з необхідності відновлення спроможності адміністративно-територіальних одиниць.

Матеріали та методи. Матеріалами дослідження є: 1) нормативно-правова база визначення інституційної спроможності територіальних громад; 2) статистичні дані щодо динаміки за основними показниками спроможності по окремих територіальних громадах та дослідження вітчизняних вчених у даній сфері.

У процесі здійснення дослідження було використано такі наукові методи: *системний метод* використаний для аналізу взаємозв'язку між межами територіальних громад та основними показниками їх інституційної спроможності; *порівняльний метод* — для визначення особливостей динаміки показників спроможності різних адміністративно-територіальних одиниць, у тому числі залежно від їх розташування відносно лінії бойових зіткнень; *метод логічного узагальнення* сформульовано висновки результатів дослідження.

Виклад основного матеріалу. Спроможність проектованої громади, відповідно до відповідної Методики, визначається за сумою 5 критеріїв [14]:

- 1) чисельності населення, що постійно проживає на території спроможної територіальної громади;
- 2) чисельності учнів, що здобувають освіту в закладах загальної середньої освіти, розташованих на території спроможної територіальної громади;
- 3) площі території спроможної територіальної громади;
- 4) індексу податкоспроможності бюджету спроможної територіальної громади (під ним розуміють коефіцієнт, який визначає рівень податкоспроможності відповідного місцевого бюджету у порівнянні з аналогічним середнім показником по всіх зведених місцевих бюджетах України у розрахунку на одну людину; у свою чергу, податкоспроможність — це показник, який характеризує здатність територіальної громади акумулювати податкові надходження до бюджетів за умови виключення суми коштів, необхідних для задоволення власних потреб громади);
- 5) частки місцевих податків та зборів у доходах бюджету спроможної територіальної громади.

Таблиця 1

Критерії спроможності територіальної громади

Критерій	Коефіцієнт критерію	Показник
1. Чисельність постійного населення громади	Низький (0,3)	До 3 тис. осіб
	Середній (0,6)	3–7 тис. осіб
	Високий (1)	Понад 7 тис. осіб
2. Чисельність учнів, що здобувають освіту в закладах загальної середньої освіти на території громади	Низький (0,3)	До 300 осіб
	Середній (0,6)	300–500 осіб
	Високий (1)	Понад 500 осіб
3. Площа території громади	Низький (0,3)	До 200 кв. км.
	Середній (0,6)	200–400 кв. км.
	Високий (1)	Понад 400 кв. км.
4. Індекс податкоспроможності бюджету громади	Низький (0,3)	До 0,3
	Середній (0,6)	0,3–0,9
	Високий (1)	Більше 0,9
5. Частка місцевих податків та зборів у доходах бюджету громади	Низький (0,3)	До 20%
	Середній (0,6)	20–40%
	Високий (1)	Понад 40%

Джерело: складено автором на основі [14]

Кожен із критеріїв має індекс (значення) — низький (0,3), середній (0,6) або високий (1).

За сумою зазначених показників (індексів) громади поділяються на такі види:

- з низьким рівнем спроможності — від 1,5 до 2,1;
- з середнім рівнем спроможності — від 2,2 до 3,8;
- з високим рівнем спроможності — від 3,9 до 5.

Реформа адміністративно-територіального устрою на базовому рівні була спрямована на ліквідацію громад із низьким рівнем спроможності й збереження середньо- або високоспроможних громад. Так, відповідно до Методики, частка громад із низькою спроможністю не повинна була перевищувати 10% їх загальної кількості у кожному регіоні (області та Автономній Республіці Крим) [14].

Бойові дії спричиняють два процеси, що мають безпосередній негативний вплив на показники спроможності громад.

Перший із них — депопуляція територій (зменшення кількості їх населення).

Найбільший ризик характерний для таких категорій громад:

а) території, на яких ведуться бойові дії. До них належать як громади, що знаходяться у безпосередній близькості до лінії фронту, так і прикордонні території з російською федерацією (зокрема, у Чернігівській, Сумській, Харківській областях). За висновком А.Ткачука, особливо небезпечною для проживання виявляється територія на відстані 30 кілометрів від державного кордону. Населення громад, що знаходяться у цій зоні, підлягатиме, на його думку, обов'язковому відселенню [19];

б) окуповані території. Після їх деокупації можливий відтік населення, пов'язаний не лише з власне очікуваними наслідками бойових дій, але

й з побоюванням мешканців щодо переслідування за співпрацю з окупаційною владою — колабораціонізм. Останній вітчизняне законодавство трактує досить широко. Ця обставина може спонукати до від'їзду з місць проживання мешканців, що займалися господарською діяльністю (а отже сплачували податки до бюджету держави-агресора), або навіть просто отримали громадянство і брали участь у псевдовиборах;

в) території, постраждали від техногенних та екологічних наслідків війни. Зокрема, ризик виникнення таких територій став очевидним після підриву греблі Каховської гідроелектростанції та фактичного зникнення Каховського водосховища. Причому внаслідок техногенних катастроф депопуляція може відбуватися навіть на територіях, віддалених від зони бойових дій.

Так, наприклад, населення 15-тисячної Семенівської територіальної громади Чернігівської області за 2 роки повномасштабного вторгнення скоротилося вдвічі [6]. На території Великописарівської територіальної громади Сумської області, за офіційними повідомленнями, після обстрілів та серії евакуацій станом на березень 2024 року залишалося близько 400 мешканців [4], тоді як у 2020 році — приблизно 10,5 тисяч (тобто, її населення скоротилося приблизно у 26 разів). У результаті значення критерію граничної кількості населення громади змінилося з високого (1, або понад 7 тис. осіб) на низьке (0,3, або до 3 тис. осіб). Складною зберігається ситуація і на деокупованих територіях. Так, наприклад, у Куп'янській міській територіальній громаді Харківської області через рік після її деокупації залишалося 12,5 тис. мешканців [16], що становило лише чверть від кількості населення до повномасштабного

вторгнення. Деякі звільнені громади одразу потрапили до розряду прифронтових, що продовжує негативно впливати на динаміку їхнього населення. Так, наприклад, населення Херсона, що до повномасштабного вторгнення налічувало 280 тис. мешканців, після деокупації міста у листопаді становило 66 тис., а вже до початку 2023 р., за оцінкою представників місцевої влади, скоротилося до близько 50 тис. [7] (більш ніж у 5 разів).

Депопуляція населення знижує показник спроможності громад за першим (власне кількість населення) та другим (кількість учнів) критеріями, визначеними Методикою. Можна припустити, що другий показник має навіть більшу негативну динаміку. Досвід евакуації з постраждалих громадах засвідчує: насамперед свої помешкання залишають родини з дітьми, натомість залишаються на місцях переважно особи літнього віку [9]. Зазначена тенденція також суттєво ускладнюватиме природне відновлення населення на цих територіях.

Другий процес, що знижує стійкість громад — руйнування економічного потенціалу. Як наслідок, у постраждалих громадах знижуються значення показників за економічними (4-м і 5-м) критеріями — індексом податкоспроможності місцевих бюджетів та часткою місцевих податків у дохідній частині бюджетів територіальних громад. Хоча дослідження, проведені експертами Центру політико-правових реформ, свідчать, що протягом перших двох років повномасштабної війни більшість громад змогли адаптуватися і зберігати високий або середній рівень бюджетної спроможності; погіршили свої бюджетні показники лише близько 22% із них [1]. Однак, у областях, на території яких ведуться бойові дії, фінансова спроможність погіршилася більш ніж у половині (подекуди — навіть у 80%) громад [1]. Затяжний характер війни може погіршити фінансово-економічний стан ще більшої кількості громад.

Слід зазначити, що зазначені процеси є взаємопов'язаними. Так, безперспективність відновлення довоєнного рівня розвитку суттєво ускладнює повернення мешканців (через проблеми із працевлаштуванням та отриманням житла). У свою, нестача продуктивної робочої сили не сприяє інвестиціям (насамперед приватним) в економічний розвиток територій.

Основним завданням удосконалення адміністративно-територіального устрою України у найближчій перспективі стане його узгодження із нормативно-правовими актами, які визначають спроможність адміністративно-територіальних одиниць.

Зараз можна змодельовати досить умовно 3 варіанти розвитку адміністративно-територіального устрою постраждалих територій:

1. *Збереження чинного адміністративно-територіального поділу при коригуванні критеріїв спроможності громад.* Даний варіант вимагатиме коригування більшості критеріїв спроможності гро-

мад (окрім площі території) в бік зниження. З точки зору практичної реалізації даний варіант є найпростішим, і просто являтиме собою адаптацію Методики формування спроможних територіальних громад до нових реальних характеристик громад. Але формальне послаблення критеріїв спроможності громад не означає збереження їх реальної спроможності до реалізації повноважень із надання соціальних послуг жителям. Тому підтримувати рівень послуг доведеться, наприклад, за рахунок перерахунку виділених горизонтальних базових дотацій на основі індексу податкоспроможності бюджетів громад. Практично це означатиме повернення на частині території України до ситуації перед адміністративно-територіальними реформами останнього десятиліття — наявності великої частки високодотаційних громад та посилення бюджетної централізації.

При цьому, зниження граничних нормативних показників спроможності може активізувати спроби подрібнення раніше об'єднаних громад із високим рівнем спроможності, що розташовані поза найбільш ураженими територіями. Зокрема, ініціаторами такого процесу можуть виступити місцеві групи інтересів, не задоволені утворенням тих чи інших ОТГ. У такому разі може бути ліквідовано всі здобутки децентралізації, яка громадською думкою сприймається як одна з найуспішніших реформ за останнє десятиріччя.

2. *Укрупнення територіальних громад при збереженні чинних критеріїв спроможності.* Може відбуватися шляхом об'єднання громад, що втратили спроможність, або шляхом приєднання слабких громад до більш спроможних. Ідеться практично про відновлення спроможності громад за рахунок збільшення показника за 3-м критерієм — площі громади. Крім того, укрупнена громада матиме більшу кількість населення.

По-перше, у громадах, що втратили найбільшу кількість населення, досить проблематично буде реалізувати процес нового укрупнення адміністративно-територіальних одиниць на основі законодавства про добровільне об'єднання територіальних громад.

По-друге, за такого варіанту може постати необхідність перегляду деяких критеріїв для визначення потенційних центрів територіальних громад, зокрема тих, що були сформульовані з точки зору їх доступності. Так, деякі населені пункти, що входять до складу укрупнених громад, будуть розташовані від їх адміністративних центрів на відстані, що перевищуватиме дозволений нині граничний показник у 20–25 кілометрів. Цей норматив передбачений як Методикою формування спроможних територіальних громад, так і Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні від 2014 року [15]. При цьому на більшій відстані від адміністративного центру можуть знаходитися населені пункти, сумарна чисельність яких не перевищує 10% населення усієї

громади. На практиці це означатиме погіршення надання деяких важливих соціальних послуг: наприклад, час прибуття для надання швидкої медичної допомоги у невідкладних випадках та пожежної допомоги перевищуватиме відведені зазначеними нормативно-правовими актами 20 хвилин.

По-третє, у разі суттєвого руйнування економічної бази збільшення населення громади суттєве розширення території не гарантує відновлення макрофінансових показників, необхідних для визнання її високо- або середньоспроможною (податкоспроможною місцевих бюджетів). Зокрема, економічному відновленню постраждалих територій можуть завдати безпекові ризики, які стримуватимуть потенційних інвесторів.

3. *Перерозподіл повноважень органів місцевого самоврядування за рівнями адміністративно-територіального устрою* (без значних змін чинних меж територіальних громад). Цей варіант передбачає або встановлення механізму делегування громадами з низьким рівнем спроможності своїх повноважень (зокрема, щодо відбудови, будівництва, утримання об'єктів комунальної власності) органам місцевого самоврядування вищого рівня — наприклад, районним радам — або взагалі передання останнім повноважень громад законом на постійній основі. Однак, він значною мірою суперечитиме політиці децентралізації, яка проводилася останні кілька років і одним із напрямів якої було послаблення органів районної ланки [5; 22]. Крім того, районні ради, не маючи власних виконавчих органів відповідно до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» делегують такі повноваження органам державної виконавчої влади — районним державним адміністраціям. Це може бути негативно сприйнято зарубіжними партнерами-донорами, які при фінансуванні відновлювальних проектів віддають перевагу співпраці з органами місцевого самоврядування. З іншого боку, такий спосіб на тимчасовій основі може бути використаний на деокупованих територіях. До скасування воєнного стану на них мало ймовірно відновлення повного місцевого самоврядування; після їх деокупації владу на рівні громад там здійснюють і здійснюватимуть аж до скасування воєнного стану військові адміністрації населених пунктів.

Також може постати питання диференціація територій за ознакою безпечності проживання, щільності населення, тощо. Для таких особливих територій можуть бути розроблені особливі методики визначення спроможності, тощо. Диференціація територій з точки зору управління має сенс із низки причин:

- процес зниження спроможності територіальних громад відбувається нерівномірно. Найбільше втрачають спроможність саме ті громади, які знаходяться близько до лінії фронту або до кордону з державою-агресором;

- У майбутньому тут на фоні скорочення цивільного населення збільшуватиметься кількість дислокованих уже на постійній основі підрозділів Збройних сил України та інших складових Сил оборони. Таким чином, із міркувань забезпечення безпеки та національної оборони вони потребуватимуть більш централізованого управління.

Проте запровадження особливого порядку управління окремими територіями на постійній не узгоджується із чинною Конституцією України. Зокрема, мешканці громад, у яких на постійній основі діятиме спеціальний режим управління, будуть обмежені у праві на місцеве самоврядування (або взагалі практично його позбавлені). Отже, обмеження самоврядування можливе лише на тимчасовій основі з міркувань безпеки (зокрема, у разі встановлення неможливості проведення безпечних демократичних місцевих виборів).

Більш доцільним є застосування особливих критеріїв при визначенні меж територіальних громад у прифронтовій або прикордонній зоні. Так, у разі розробки нових перспективних планів об'єднання територіальних громад відповідно до критеріїв їх спроможності, межі прифронтових або прикордонних громад не обов'язково мають забезпечувати їм високий або середній рівень спроможності. Особливий підхід при цьому має стосуватися розташування адміністративних центрів зазначених громад (а також, можливо, районів):

- головним критерієм їх розташування має бути безпечна відстань від державного кордону з країною — потенційним агресором або від лінії фронту (або розмежування);
- має бути послаблено рекомендацію щодо протяжності такої громади (тобто, відстань від її адміністративного центру може перевищувати 25 км).

Питання змін адміністративно-територіального устрою на районному рівні. На відміну від рівня територіальних громад, новий районний поділ формувався за критерієм географічної доступності надання послуг територіальними органами центральних органів виконавчої влади, але без урахування спроможності районів. Свідченням цьому є, зокрема, велика диспропорція між новоутвореними у 2020 р. районами за показником кількості населення, при цьому більш рівномірно новоутворені райони розподілялися за площею [17].

Районні органи місцевого самоврядування в Україні, на відміну від їхніх аналогів у деяких європейських країнах (Польщі, Франції), не становлять самостійної ланки. Крім того, були позбавлені більшої частини своїх повноважень протягом кількох років до повномасштабного російського вторгнення. Зокрема, цьому сприяли такі процеси:

- передання об'єктів спільної власності територіальних громад районів, у власність окремих територіальних громад (відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад») [5; 13; 22];

– утворення об'єднаних територіальних громад, відповідно до Бюджетного кодексу України, потягнуло перехід місцевих бюджетів колишніх населених пунктів районного значення на прямі відносини з державним бюджетом України та позбавлення районних рад функцій у сфері міжбюджетних трансфертів.

Подальші зміни адміністративно-територіального устрою на районному рівні корелюватимуться із моделлю розподілу повноважень між органами публічної влади (державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування) різних рівнів.

А. За збереження чинної моделі розподілу повноважень перспективними виглядають «косметичні» зміни районного поділу за 2 напрямками:

- 1) зміна адміністративних центрів окремих районів з міркувань безпеки або економічної ситуації. Це стосуватиметься 2 категорій населених пунктів. Перша з них — адміністративні центри, наближені до державного кордону або лінії фронту (за умови, якщо такі зміни відбуватимуться до звільнення всієї тимчасово окупованої території України). Найбільш актуальною даний процес може виявитися для прикордонних районів Чернігівської, Сумської, Харківської областей. Друга категорія — найбільш постраждалі адміністративні центри, які внаслідок руйнування архітектурного фонду та виробничого потенціалу не зможуть виконувати свої функції у тому вигляді, в якому вони виконували їх до початку бойових дій. У такому разі вони будуть змушені поступитися своїм статусом сусіднім, більш спроможним громадам. Такий варіант найбільш актуальним може виявитися для деяких майбутніх деокупованих територій (наприклад, Донецької і Луганської областей);
- 2) коригування меж чинних районів відповідно до переорієнтації економічних та соціальних зв'язків територіальних громад, що входять до їх складу.

Б. За умови перерозподілу повноважень та посилення повноважень органів влади районного рівня необхідне встановлення чітких критеріїв формування меж адміністративних районів. Це, скоріше за все, вимагатиме розробки спеціальної методики визначення спроможності районів, аналогічної до

чинної Методики, яка застосовується до формування спроможних територіальних громад.

Висновки і подальші перспективи досліджень. Бойові дії за період від початку повномасштабного вторгнення РФ негативно вплинули на рівень інституційної спроможності адміністративно-територіальних одиниць. Найбільші зміни при цьому відбулися на базовому рівні адміністративно-територіального устрою (рівні територіальних громад), сучасні межі яких насамперед і формувалися за принципом спроможності. Як наслідок, значна частина територіальних громад уже опинилася або може у близькому майбутньому опинитися у статусі низькоспроможних. Цей процес відбувається нерівномірно і найбільше характерний для прифронтових громад.

У зв'язку з цим основним завданням удосконалення адміністративно-територіального устрою України на базовому у найближчій перспективі стане відновлення високого або середнього рівня територіальних громад через узгодження їхніх меж із нормативно-правовими актами, які визначають таку спроможність. Можливі варіанти такого узгодження, що мають свої переваги та недоліки: а) збереження чинного адміністративно-територіального поділу при коригуванні критеріїв спроможності громад; б) укрупнення територіальних громад при збереженні чинних критеріїв спроможності; в) перерозподіл повноважень органів місцевого самоврядування за рівнями адміністративно-територіального устрою (без значних змін чинних меж територіальних громад). Зміни меж районів доцільні насамперед у разі розширення повноважень районних органів місцевого самоврядування, а в іншому випадку — з міркувань безпечного розташування районних центрів.

Враховуючи нерівномірний вплив бойових дій на рівень спроможності територій, доцільним є розробка спеціальних критеріїв спроможності для прикордонних та прифронтових громад, а також для деокупованих територій.

У подальших дослідженнях перспективним виглядає моделювання адміністративно-територіального поділу окремих регіонів України з урахуванням змінених показників спроможності адміністративно-територіальних одиниць.

Література

1. Венцель В., Герасимчук І., Казюк Я. Порівняльний аналіз фінансової спроможності територіальних громад (на основі показників 2021 та 2023 років). *Центр політико-правових реформ*. 2024. URL: <https://pravo.org.ua/blogs/porivnyalnyj-analiz-finansovoyi-spromozhnosti-terytorialnyh-gromad-na-osnovi-pokaznykiv-2021-ta-2023-rokiv/> (дата звернення: 22.09.2024).
2. Джус М. Спроможні громади — спроможний тил. *Дзеркало тижня — Україна*. 2024. URL: <https://zn.ua/ukr/reforms/spromozhni-hromadi-nadijnj-til.html> (дата звернення: 20.05.2024).
3. Качмарський Є. І. Регіональна політика в умовах військового стану в Україні. *Політичне життя*. 2023. № 4. С. 37–43. URL: <https://jpl.donnu.edu.ua/article/view/14876/14775> (дата звернення: 17.06.2024).
4. Красніцький В. У Великописарівській громаді залишилося до 400 людей. *Українське Радіо*. 2024. URL: <http://nrcu.gov.ua/news.html?newsID=103751> (дата звернення: 21.07.2024).

5. Літвінов Р. Відчуження майна комунальної власності: базові моменти. *Місцеве самоврядування*. 2018. № 2. URL: <https://i.factor.ua/ukr/journals/ms/2018/february/issue-2/article-34190.html> (дата звернення: 11.06.2024).
6. Марчан А. «Безпекова ситуація значно погіршилась»: із прикордонної Семенівської громади виїхала половина населення. *Суспільне Чернігів*. 2024. URL: https://suspihne.media/cherhnihiiv/735113-bezpekova-situacia-znacno-pogirshilas-iz-prikordonnoi-semenivskoi-gromadi-viihala-polovina-naselenna/?utm_source=telegram&utm_medium=ps (дата звернення: 20.07.2024).
7. Населення Херсона зменшилось в 5 разів у порівнянні з довоєнними показниками. *IPC-Південь*. 2023. URL: <https://ipc.org.ua/uk/2023/01/naselennya-hersona-zmenshylos-v-5-raziv-v-porivnyani-z-dovoyennymy-pokaznykamy/> (дата звернення: 10.09.2023).
8. Негода Н., Коліушко І. Коли Бахмут та інші міста звільнять, хто там житиме і який вигляд матимуть громади?. *Центр політико-правових реформ*. 2024. URL: <https://pravo.org.ua/blogs/koly-bahmut-ta-inshi-mista-zvilnyat-hto-tam-zhytyme-i-yakuj-vyglyad-matymut-gromady/> (дата звернення: 22.09.2024).
9. Павлишин В. Гаряча точка — Часів Яр: скільки людей залишилися в місті, відмовившись від евакуації. *True UA*. 2024. URL: <https://trueua.info/news/garyacha-tochka---chasiv-yar-skilki-lyudej-zalishilisya-v-misti-vidmovivshis-vid-evakuacii>.
10. Пирого І. С., Пирого М. І. Роль місцевого самоврядування у відбудові в умовах воєнного стану. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2023. Вип. 77, ч. 1. С. 111–123. URL: <https://visnyk-juris-uzhnu.com/wp-content/uploads/2023/06/20-1.pdf> (дата звернення: 17.07.2024).
11. Потапенко С. А. Новели вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою України. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука». Серія: Юридичні науки*. 2023. № 11(69). С. 89–96. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/mnjju_2023_11_15.pdf (дата звернення: 17.07.2024).
12. Потапенко С. А. Особливості вирішення питань адміністративно-територіального устрою військово-цивільними та військовими адміністраціями. *Економіка та право*. 2022. № 4. С. 10–19. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/espr_2022_4_4.pdf (дата звернення: 17.07.2024).
13. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України, 05.02.2015. Останнє оновлення: 16.04.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text> (дата звернення: 18.06.2024).
14. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад: Постанова Кабінету Міністрів України № 214 від 08.04.2015. Останнє оновлення: 24.01.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF#Text> (дата звернення: 18.06.2024).
15. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України № 333-р від 01.04.2014. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text> (дата звернення: 18.06.2024).
16. П'ятсот дітей залишаються у громаді на Харківщині неподалік лінії фронту. *Kharkiv Today*. 2023, 1 серпня. URL: <https://2day.kh.ua/ua/kharkow/pyatsot-ditey-zalyshayutsya-u-hromadi-na-kharkivshchyni-nepodalik-liniyi-frontu> (дата звернення: 10.09.2023).
17. Райони. *Децентралізація*. URL: https://decentralization.ua/newrayons?area_id=&sort_by_otg_count=&sort_by_villages_count=&sort_by_square=&sort_by_population=asc (дата звернення: 29.07.2024).
18. Рудаченко О. О., Угоднікова О. І., Троян В. І., Божидай І. І., Кравцова С. В. Класифікація територіальних громад за рівнем соціально-економічного потенціалу з метою виявлення найбільш постраждалих внаслідок воєнних дій. *Публічне адміністрування та національна безпека*. 2024. № 10. <https://doi.org/10.25313/2617-572X-2024-10-10364>.
19. Ткачук А. Про територіальні підходи до державної регіональної політики (вимушені макрорегіони). *Інститут громадянського суспільства*. 2024, 14.03. URL: <https://www.csi.org.ua/news/pro-terytorialni-pidhody-do-realizacziyi-derzhavnoyi-regionalnoyi-polityky-vymusheni-makroregiony/?fbclid=IwAR1vB5hnkfGqm8xo4dqCUKA8fPIRB9bkzVtlEZ6qaiKrNFfFE9EWEL0YkPA> (дата звернення: 27.10.2024).
20. Ткачук А. Функціональні типи територій: що це таке, для чого і як вони вплинуть на повоєнний розвиток?. *Дзеркало тижня — Україна*. 2023. URL: <https://zn.ua/ukr/UKRAINE/funktsionalni-tipi-teritorij-shcho-tse-take-dlja-choho-i-jak-voni-vplinit-na-povojennij-rozvitok.html> (дата звернення: 27.10.2024).
21. Ткачук А., Третяк Ю. Про відновлення і регіональний розвиток після війни. *Інститут громадянського суспільства*. 2022. URL: <https://www.csi.org.ua/news/pro-vidnovlennya-ta-regionalnyj-rozvytok-pislya-vijny/> (дата звернення: 27.10.2024).
22. Трипольська М. Об'єкти спільної власності тергромад: передаємо у власність ОТГ. *Місцеве самоврядування*. 2017. № 12. URL: <https://i.factor.ua/ukr/journals/ms/2017/december/issue-12/article-32585.html> (дата звернення: 11.06.2024).
23. Турченко О. Г., Щebetун І. С. Реформи децентралізації та адміністративно-територіального устрою: проблемні питання. *Правничий часопис Донецького національного університету імені Василя Стуса*. 2023. № 1(2), с. 87–99. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/prchd_2023_1%282%29_12.pdf (дата звернення: 17.06.2024).
24. Управління деокупованими територіями Харківської та Херсонської областей: досвід першого року / В. Г. Потапенко, В. О. Бараннік, І. В. Валюшко, О. О. Даниляк та ін. К., НІСД, 2003. 48 с. URL: http://niss.gov.ua/sites/default/files/2023-12/ad_deokupov_teritor_06122023.pdf (дата звернення: 17.06.2024).

25. Kharchenko Yu. Challenges of the Russian-Ukrainian War for Regional Development Strategy. *Проблеми сучасних трансформацій. Серія: економіка та управління*. 2023. Вип. 7. URL: <https://reicst.com.ua/pmt/article/view/2023-7-05-02> (дата звернення: 22.09.2024).

References

1. Ventsel V., Herasymchuk I., Kaziuk I. (2024). Porivnialnyi analiz finansovoi spromozhnosti terytorialnykh hromad (na osnovi pokaznykiv 2021 i 2023 rokiv) [Comparative analysis of the financial capacity of territorial communities (based on indicators for 2021 and 2023)]. URL: <https://pravo.org.ua/blogs/porivnyalnyj-analiz-finansovoyi-spromozhnosti-terytorialnyh-gromad-na-osnovi-pokaznykiv-2021-ta-2023-rokiv/> [in Ukrainian].
2. Dzhus M. (2024). Spromozhni hromady — spromozhnyi tyl [Capable communities are the capable rear]. URL: <https://zn.ua/ukr/reforms/spromozhni-hromadi-nadijniy-tyl.html> [in Ukrainian].
3. Kachmarskyi Ie. I. (2023). Rehionalna polityka v umovakh viiskovoho stanu v Ukraini [Regional policy in the context of military state in Ukraine]. *Politychne zhyttia*. No. 2. 37–43. URL: <https://jpl.donnu.edu.ua/article/view/14876/14775> [in Ukrainian].
4. Krasnitskyi V. (2024). U Vekykopysarivskii hromadi zalyshylosia do 400 liudei [Up to 400 people remain in the Vekykopysarivska community]. URL: <http://nrcu.gov.ua/news.html?newsID=103751> [in Ukrainian].
5. Litvinov R. (2018). Vidchuzhennia maina komunalnoi vlasnosti: bazovi momenty [Alienation of communal property: basic points]. *Mistseve samovriaduvannia*. No. 2. URL: <https://i.factor.ua/ukr/journals/ms/2018/february/issue-2/article-34190.html> [in Ukrainian].
6. Marchan A. (2024). “Bezpekova sytuatsiia znachno pohirshylas”: iz prykordonnoi Semenivskoi hromady vyikhala polovyna naselennia [“The security situation has significantly worsened”: half of the population has left the border community of Semenivka.]. URL: https://susplne.media/chernihiv/735113-bezpekova-situacia-znacho-pogirshilas-iz-prikordonnoi-semenivskoi-gromadi-viihala-polovina-naselenna/?utm_source=telegram&utm_medium=ps [in Ukrainian].
7. Naselennia Khersona zmenshylos v 5 raziv u porivnianni z dovoienymy pokaznykamy (2023). URL: <https://ipc.org.ua/uk/2023/01/naselennya-hersona-zmenshylos-v-5-raziv-v-porivnyanni-z-dovoiennymy-pokaznykamy/> [in Ukrainian].
8. Nehoda N., Koliushko I. (2024). Koly Bakhmut ta inshi mista zvilniat, khto tam zhytyme i iaky vyglyad matymut hromady? [When Bakhmut and other cities are liberated, who will live there and what will the communities look like?]. URL: <https://pravo.org.ua/blogs/koly-bahmut-ta-inshi-mista-zvilnyat-hto-tam-zhytyme-i-yakyj-vyglyad-matymut-gromady/> [in Ukrainian].
9. Pavlyshyn V. (2024). Hariacha tochka — Chasiv Iar: skilky liudei zlyshyls v misti, vidmovyvshys vid evakuatsii [Hot spot — Chasiv Yar: how many people remained in the city, refusing to evacuate]. *True.UA*. URL: <https://trueua.info/news/garyacha-tochka-chasiv-yar-skilky-lyudej-zalishilisya-v-misti-vidmovyvshys-vid-evakuatsii> [in Ukrainian].
10. Pyroha I. S., Pyroha M. I. (2023). Rol mistsevoho samovriaduvannia u vidbudovi v umovakh voiennoho stanu [The role of local self-government in reconstruction under martial law]. *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho Natsionalnoho Universitetu*. Vyp. 77, ch. 1. pp. 111–123 [in Ukrainian].
11. Potapenko S. A. (2023). Novely vyrishnnia okremykh pytan administratyvno-terytorialnoho ustroiu Ukrainy [Short stories of decision separated questions of administrative-territorial device of Ukraine]. *Mizhnarodnyi naukovyi zhurnal “Internauka”. Seriya: “Iurydychni nauky”*. No. 11(69). pp. 89–96. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/mnjiu_2023_11_15.pdf [in Ukrainian].
12. Potapenko S. A. (2022). Osoblyvosti vyrishennia pytan administratyvno-terytorialnoho ustroiu viiskovo-tsivilnykh ta viiskovymy administratsiiamy [Features of resolving issues of administrative-territorial structure by the military-civilian and military administrations]. *Ekonomika ta pravo*. No. 4. pp. 10–19. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/ecpr_2022_4_4.pdf [in Ukrainian].
13. Pro dobrovolne obiednannia terytorialnykh hromad: Zakon Ukrainy, 05.02.2015 [On Voluntary Association of Territorial Communities: Law of Ukraine, 05.02.2015]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text> [in Ukrainian].
14. Pro zatverdzhennia Metodyky formuvannia spromozhnykh terytorialnykh hromad: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy No. 214, 08.01.2015 [On approval of the Methodology for the formation of capable territorial communities: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine No. 214, 08.04.2015]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%B-F#Text> [in Ukrainian].
15. Pro skhvalennia Kontseptsii reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta trytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini: Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy No. 333-r, 01.04.2014 [On approval of the Concept of reforming local self-government and territorial organization of power in Ukraine: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine No. 333-r, 01.04.2014]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text> [in Ukrainian].
16. Piatsot ditei zalyshaiutsia u hromadi na Kharkivshchyni nepodalik linii frontu [Five hundred children remain in a community in the Kharkiv region near the front line]. (2023). URL: <https://2day.kh.ua/ua/kharkov/pyatsot-ditey-zalyshayutsya-u-hromadi-na-kharkivshchyni-nepodalik-liniyi-frontu> [in Ukrainian].
17. Raiony [Districts]. *Decentralizatsiia*. URL: https://decentralization.ua/newrayons?area_id=&sort_by_otg_count=&sort_by_villages_count=&sort_by_square=&sort_by_population=asc [in Ukrainian].

18. Rudachenko O. O., Uhodnikova O. I., Troian V. I., Bozhydai I. I., Kravtsova S. V. (2024). Klasyfikatsiia terytorialnykh hromad za rivnem sotsialno-ekonomichnoho potentsialu z metoiu vyivlennia naibilsh postrzhdlykh iz nykh [Classification of territorial communities according to the socio-economic potential with the purpose of identifying by the most suffered by the consequences of military actions]. *Publihne administruvannia ta natsionalna bezpeka*. No. 10. <https://doi.org/10.25313/2617-572X-2024-10-10364> [in Ukrainian].

19. Tkachuk A. (2024). Pro terytorialni pidkhody do derzhavnoi rehionalnoi polityky (vymusheni makrorehiony) [About territorial approaches to state regional policy (forced macroregions)]. URL: <https://www.csi.org.ua/news/pro-terytorialni-pidhody-do-realizacziyi-derzhavnoyi-regionalnoyi-polityky-vymusheni-makroregiony/?fbclid=IwAR1vB5hnkfGqm8xo4dqcUKA8fIIRB9bkzVtIEZ6qaiKrNFfFE9EWEL0YkPA> [in Ukrainian].

20. Tkachuk A. (2023). Funktsionalni typy terytorii: shcho tse take, dlia choho i iak vony vplynut na povoiennyi rozvytok? [Functional types of territories: what are they, why are they needed, and how will they affect post-war development?]. URL: <https://zn.ua/ukr/UKRAINE/funktsionalni-tipi-teritorij-shcho-tse-take-dlja-choho-i-jak-voni-vplynut-na-povojennij-rozvitok.html> [in Ukrainian].

21. Tkachuk A., Tretiak I. (2022). Pro vidnovlennia I rehionalnyi rozvytok pislia viiny [About reconstruction and regional development after the war]. URL: <https://www.csi.org.ua/news/pro-vidnovlennya-ta-regionalnyj-rozvytok-pislya-vijny/> [in Ukrainian].

22. Trypolska M. (2017). Obiekty spilnoi vlasnosti terhromad: peredaemo u vlasnist OTH [Objects of joint ownership of territorial communities: transferred to the ownership of the UTC]. *Mistseve samovriaduvannia*. No. 12. URL: <https://i.factor.ua/ukr/journals/ms/2017/december/issue-12/article-32585.html> [in Ukrainian].

23. Turchenko O. H., Shchebetun I. S. (2023). Reforma detsentralizatsii ta administratyvno-terytorialnoho ustroiu: problemni pytannia [Reforms of Decentralization and Administrative-Territorial Structure: Problem Issues]. *Pravnychy chasopys Donetskoho natsionalnoho universytetu imeni Vasylia Stusa*. No. 1(2). pp. 87–99. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/prchd_2023_1%282%29__12.pdf [in Ukrainian].

24. Potapenko V. H., Barannik V. O., Valiushko I. V., Danyliak O. O. et al. (2023). Upravlinnia deokupovanyh terytoriiamy Kharkivskoi ta Khersonskoi oblasti: dosvid pershoho roku [Administering the deoccupied territories of Kharkiv and Kherson regions: first year experience]. K., NISD, 48 p. URL: http://niss.gov.ua/sites/default/files/2023-12/ad_deokupov_teritor_06122023.pdf [in Ukrainian].

25. Kharchenko Iu. (2023). Challenges of the Russian-Ukrainian War for Regional Development Strategy. *Problemy suchasnykh transformatsii, seriia: ekonomika ta uprvlinnia*. vyp. 7. URL: <https://reicst.com.ua/pmt/article/view/2023-7-05-02>.

Стаття надійшла до редакції 30.11.2024