

**ДОСВІД ОБ'ЄДНАННЯ
ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД
НА СХОДІ УКРАЇНИ:
ЕКОНОМІКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ**



НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ НАУК УКРАЇНИ
Інститут економіко-правових досліджень
Фонд ім. Фрідріха Еберта

**ДОСВІД ОБ'ЄДНАННЯ
ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД
НА СХОДІ УКРАЇНИ:
ЕКОНОМІКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ**

Київ 2018

УДК 332.021.8:35.071.6 (477.6)

ISBN 978-966-02-8352-7

ISBN 978-617-7157-62-4

Рецензенти:

Зайчук О.В., д-р юрид. наук, проф., академік НАПрН України, заст. академіка-секретаря відділення НАПрН України

Бурбело О.А., д-р екон. наук, проф., професор кафедри економіки та підприємництва Інституту хімічних технологій Східноукраїнського національного університету ім. В. Даля (м. Рубіжне)

Рекомендовано Вченою радою Інституту економіко-правових досліджень Національної академії наук України (Протокол № 10 від 23.10.2017 р.)

Досвід об'єднання територіальних громад на Сході України: економіко-правові аспекти: колективна монографія / За наук. ред. В.А. Устименка та І.В. Заблюдської. НАН України. Інститут економіко-правових досліджень. — К.: ТОВ «ВІСТКА», 2018. — 210 с.

У виданні висвітлено окремі аспекти проведення реформи децентралізації в Україні крізь призму досвіду Німеччини та інших держав-членів ЄС. Особливу увагу приділено специфіці процесів об'єднання громад у Луганській та Донецькій областях. Надано правову оцінку актам чинного законодавства України та ЄС, спрямованим на створення та розвиток об'єднаних територіальних громад. Розглянуто можливості впровадження принципів сталого розвитку у процеси децентралізації в східних регіонах України. Проведено теоретико-прикладний та емпіричний аналіз результатів фіскальної децентралізації, окреслено необхідність врахування світового досвіду та уникнення завищених очікувань від реалізації реформи. Виокремлено низку проблем, що стримують позитивну динаміку соціально-економічного розвитку об'єднаних територіальних громад України. Визначено можливі шляхи розв'язання таких проблем у сферах зайнятості й надання житлово-комунальних послуг. Запропоновано напрями подолання екологічних проблем об'єднаних територіальних громад та отримання додаткових фінансових ресурсів на їх сталий розвиток.

Матеріали видання підготовлено за підсумками спільного українсько-німецького проекту «Досвід об'єднання територіальних громад на Сході України: економіко-правові аспекти», здійсненого Інститутом економіко-правових досліджень НАН України у партнерстві з Фондом імені Фрідріха Еберта.

Для керівників і спеціалістів органів місцевого самоврядування, представників об'єднаних територіальних громад, науковців, викладачів, студентів економічних та правових спеціальностей вищих навчальних закладів.

ISBN 978-966-02-8352-7

ISBN 978-617-7157-62-4

©Інститут економіко-правових досліджень НАН України, 2018

© Фонд ім. Фрідріха Еберта. Представництво в Україні, 2018

ЗМІСТ

Вступне слово	7
Передмова.....	9
РОЗДІЛ 1. Загальні політико-правові засади децентралізації влади і розвитку об'єднаних територіальних громад в Україні та Німеччині	12
Волленшлегер Ф., Штапф Й. Децентралізація в Україні крізь призму законодавчих положень Баварії та ЄС, що стосуються об'єднання територіальних громад та співробітництва між ними	12
Гудіма Т.С., Малолітнева В.К. Особливості реалізації правових засад децентралізації на Сході України.....	40
Лоренцмайер Ш. Коментарі до питання про розвиток децентралізації в Україні: можливості розробки та управління процесами децентралізації — досвід Німеччини та ЄС	55
Санченко А.Є. Децентралізація влади в Україні та Угода про асоціацію між Україною та ЄС: засадничі кореляції.....	63
Устименко В.А., Джабраїлов Р.А. Правове забезпечення впровадження принципів сталого розвитку у процеси децентралізації в східних регіонах України.....	75

РОЗДІЛ 2. Економічне забезпечення активізації розвитку об'єднаних територіальних громад.	
Досвід України та Німеччини.....	90
Ахромкін Є.М., Заблудська І.В., Корсакова О.С. Дослідження проблем об'єднання територіальних громад на Сході України: організаційно-методичний аспект	90
Бойченко Е.Б., Васильчук Н.О. Ринок праці об'єднаних територіальних громад Луганської області як домінанта їх розвитку	99
Галгаш Р.А., Семененко І.М., Білоус Я.Ю. Сталий розвиток Луганської області: формування та використання рентної плати та екологічного податку в об'єднаних територіальних громадах	115
Гречана С.І. Фіскальна децентралізація об'єднаних територіальних громад: теоретичні основи та емпіричні дані Сходу України.....	140
Рогозян Ю.С. Соціально-економічні передумови формування об'єднаних територіальних громад на Сході України.....	156
Тарасевич О.В., Нестеров Г.Г., Волкова А.О. Регулювання цінової політики та субсидування у сфері комунальних послуг в умовах децентралізації	168
Трошке М. Досвід фіскальної децентралізації у розв'язанні проблем об'єднаних територіальних громад та висновки для України.....	194
Висновки.....	206
Додаток	208

Бойченко Е.Б., д-р екон. наук, доц.
Васильчук Н.О., канд. екон. наук
Інститут економіко-правових
досліджень НАН України, м. Київ,
Україна

РИНОК ПРАЦІ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ЛУГАНСЬКОЇ ОБЛАСТІ ЯК ДОМІНАНТА ЇХ РОЗВИТКУ

Розглядаючи децентралізацію та об'єднання територіальних громад як ключовий фактор економічного і соціального розвитку регіонів України, необхідно зазначити, що процес створення та розвитку територіальних громад дуже тісно переплітається з такими процесами і поняттями, як децентралізація та територіальний устрій.

Під децентралізацією у цьому дослідженні будемо розуміти систему управління, яка сприяє розширенню повноважень і влади місцевих адміністративних органів і установ суспільного самоврядування.

Процес переходу від централізованого до децентралізованого управління визначається насамперед як реформування адміністративно-територіального устрою (АТУ), що передбачає поділ території держави на певні частини з метою організації управління на місцях. Управління здійснюється органами державної влади, які створюються в адміністративно-територіальних одиницях усіх рівнів — селах і селищах, районах, містах, областях²¹².

У рамках системного підходу до розгляду ключових понять, таких як децентралізація та АТУ, під адміністративно-територіальним устроєм розуміємо систему внутрішньої територіальної будови держави, головною метою якої є формування, впорядкування та забезпечення

²¹² Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р. // База даних «Законодавство України». URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>. (дата звернення: 11.04.2017 р.).

територіальної основи реалізації місцевої публічної влади, відповідно до якої здійснюється організація функціонування місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування та забезпечується розвиток регіонів, що сприяє збалансованому розвитку держави в цілому.

Сучасний адміністративно-територіальний устрій України є трирівневим: субнаціональний (регіональний) рівень становлять Автономна Республіка Крим, області, міста Київ та Севастополь; субрегіональний рівень — адміністративні райони; низовий рівень — сільська, міська, селищна рада, населений пункт.

Станом на 01.01.2016 р. система АТУ включала: АР Крим, 24 області, 490 районів, 457 міст, 885 селищ міського типу, 10281 сільських рад, 28562 сільських населених пунктів²¹³. За розрахунками фахівців, співвідношення між одиницями першого і другого рівнів АТУ України становить 1:20, а з урахуванням міст республіканського і обласного значення — 1:26. Між одиницями другого і третього рівнів — 1:60, а якщо врахувати лише кількість місцевих рад — 1:48. Проте з теорії управління відомо, що таке співвідношення (особливо в умовах недостатньої фінансової, економічної і адміністративної самостійності середньої та нижньої ланок місцевої влади) малоефективне, якщо відповідний суб'єкт має більш ніж 8-10 об'єктів управління²¹⁴.

За результатами проведеного дослідження можна стверджувати, що до основних проблем системи адміністративно-територіального устрою України, що обумовлюють необхідність його реформування, слід зарахувати наступні:

- прискорена депопуляція населення в малих сільських радах, і як наслідок — деградація системи сільського розселення;
- невідповідність статусу адміністративно-територіальних одиниць та їхнього кадрового, ресурсного та організаційного потенціалу. Біль-

²¹³ Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17.06.2014 №1508-18 // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1508-18/card6#Public>. (дата звернення: 11.04.2017 р.).

²¹⁴ Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/157-19>. (дата звернення: 11.04.2017 р.).

шість сільських громад дотаційні, публічні послуги в них надаються на низькому рівні або ж відсутні взагалі;

- законодавча неврегульованість правового статусу адміністративно-територіальних одиниць: відсутність єдиної системи та порядку віднесення населених пунктів до категорій сіл, селищ, міст;
- існування таких адміністративно-територіальних одиниць, як селище міського типу, сільрада, селищна та міська рада;
- відсутність чітких критеріїв утворення районів, районів у містах тощо.

Наведені факти доводять необхідність зміни АТУ шляхом утворення територіальних громад (ТГ), оскільки ТГ являє собою первинний суб'єкт місцевого самоврядування, що складається з фізичних осіб, які постійно мешкають на відповідній території, безпосередньо або через сформовані ними муніципальні структури вирішують питання місцевого значення, мають спільну комунальну власність, володіють на даній території нерухомим майном, сплачують комунальні податки та пов'язані індивідуально-територіальними зв'язками системного характеру²¹⁵.

Існує думка, що новий адміністративно-територіальний устрій має стати основою побудови нової моделі територіального управління, заснованої на засадах децентралізації, субсидіарності, балансу загальнодержавних інтересів із інтересами населення регіонів та територіальних громад, повсюдності місцевого самоврядування, спроможності й самостійності об'єднаних територіальних громад щодо вирішення питань місцевого значення.

У цьому контексті очевидно, що ефективне розв'язання проблем певної території можливе тільки за умов докладної обізнаності самих мешканців, які постійно проживають на цій території. Усе це доводить необхідність створення нових територіальних громад та їх розвитку.

²¹⁵ Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин: Закон України від 28.12.2014 р. № 79-19 // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/79-19>. (дата звернення: 11.04.2017 р.).

Під створенням територіальних громад у цьому дослідженні розуміємо систему організації (формування), реформування (вдосконалення, перетворення) традиційних зав'язків із метою розвитку АТУ.

В Україні процес добровільного об'єднання громад (ДОГ) розпочався у 2014 році, на тлі реформи децентралізації. 9 квітня 2015 року було прийнято Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», який дозволив органам місцевого самоврядування об'єднуватися в територіальні громади, а де-факто утворювати нові адміністративно-територіальні одиниці (АТО) — об'єднані територіальні громади (ОТГ).

В Україні станом на 1 січня 2017 року зареєстровано 367 ОТГ. Згідно з прогнозними розрахунками, на кінець 2017 року в результаті адміністративно-територіальної реформи очікується утворення близько 1500 спроможних громад (рис. 1).



Рис. 1. Об'єднані територіальні громади України (станом на 01.01.2017 р.)

Вважається, що за 2017 рік до складу новоутворених ОТГ увійде близько 25% від загальної кількості органів місцевого самоврядування місцевого рівня і в них проживатиме близько 3,1 млн осіб. Територія нині утворених ОТГ в областях України (табл. 1) становить близько 600 тис. га, що складає близько 9,5% від загальної площі країни. Довідково: на 1 вересня 2016 року кількість офіційно утворених ОТГ в Україні становила 184. З них 159 утворено у 2015, і вони фактично є повноцінними ОТГ, які мають спільний бюджет та вже сформували всі відповідні служби для здійснення власних та делегованих державною повноважень²¹⁶.

ТАБЛИЦЯ 1. Об'єднані територіальні громади в Україні (станом на 1 січня 2017 року)²¹⁷

Область	Кількість об'єднаних громад	Кількість населених пунктів, що входять до складу об'єднаних територіальних громад			
		Всього	Міста	Селища міського типу	Села
Вінницька	21	129	5	7	117
Волинська	15	166	1	5	160
Дніпропетровська	34	400	2	14	384
Донецька	6	123	3	6	114
Житомирська	32	557	3	20	534
Закарпатська	3	20	1	0	19
Запорізька	16	132	1	3	128
Івано-Франківська	11	86	1	2	83
Київська	2	9	0	2	7
Кіровоградська	5	49	3	0	46
Луганська	3	37	0	2	35
Львівська	22	260	4	4	252
Миколаївська	19	178	1	6	171

²¹⁶ Васильчук Н.О. Узагальнення світового досвіду європейських країн щодо створення та розвитку територіальних громад: Доповідна записка. К.: ІСПД НАНУ, 2017. 29 с.

²¹⁷ Бойченко Е.Б. Узагальнення діючого нормативно-правового забезпечення розвитку об'єднаних територіальних громад: Доповідна записка. К.: ІСПД НАНУ, 2017. 19 с.

Продовження таблиці 1

Область	Кількість об'єднаних громад	Кількість населених пунктів, що входять до складу об'єднаних територіальних громад			
		Всього	Міста	Селища міського типу	Села
Одеська	11	144	2	3	139
Полтавська	18	266	2	4	260
Рівненська	18	229	1	3	225
Сумська	15	247	1	6	240
Тернопільська	36	345	5	12	328
Харківська	4	48	1	4	43
Херсонська	12	88	0	4	84
Хмельницька	26	566	3	11	552
Черкаська	6	38	1	3	34
Чернівецька	16	81	4	2	75
Чернігівська	16	284	5	6	273
Всього	367	4482	50	129	4303

Спроможність ОТГ у широкому, комплексному розумінні цього поняття включає ресурсний потенціал та високий рівень і якість життя громадян, надання їм переважної більшості послуг як з боку місцевого самоврядування, так і від державної влади. Тобто можна констатувати, що процес формування територіальних громад в Україні набирає обертів.

Щодо розвитку територіальних громад насамперед необхідно зазначити, що він передбачає процес перетворень, змін та вдосконалення наявного стану новоутвореної територіальної громади, забезпечення вищих якісних характеристик, що виникають як сукупний результат зростання відповідних кількісних показників. Причому змінами вважається тільки позитивна динаміка. Якісною характеристикою в даному випадку є добробут мешканців (населення) громад.

До основних показників, які можуть характеризувати ступінь розвитку новоутворених територіальних громад, належать:

- зростання чисельності населення територіальної громади;
- зростання тривалості життя мешканців територіальної громади;
- скорочення дитячої смертності та смертності у працездатному віці мешканців територіальної громади;
- зростання рівня доходів населення новоутвореної територіальної громади;
- освіти;
- доступність медичних послуг
- інші.

Розглянемо основні передумови активізації процесу децентралізації в Україні.

Станом на 2015 рік в Україні існувало 10 279 сільських та 783 селищні ради. У середньому на одну сільську раду припадало три сільських населених пункти, 1370 осіб населення та 47 кв. км території. Щільність сільського населення становила близько 30 осіб на км². Сільське розселення на 1000 кв. км. площі становило 56 сільських населених пунктів. Середня кількість жителів села до 2015 року становила 520 осіб на село.

Після змін АТУ (2015–2017 рр.) чверть сільських жителів України проживають у сільських населених пунктах, віддалених від сільської (селищної, міської) ради на відстань від 3 до понад 10 км. Для 12% сільських мешканців віддалення сягає понад 5 км, що, зважаючи на нинішній стан сільських шляхів і обмеженість автобусних маршрутів, становить чималу проблему. На подолання цієї відстані витрачається в середньому півгодини, а час прибуття для надання швидкої медичної допомоги в ургентних випадках та пожежної допомоги не має перевищувати 30 хв., що передбачено Концепцією реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади.

Водночас у період 1990–2014 рр. в Україні стрімко зменшувалася кількість сільського населення — на 2,8 млн осіб; безлюдніли і зніма-

лися з обліку сільські населені пункти — 407 одиниць, а ще у 369 селах відсутнє населення, але їх не знято з обліку (на початок 2014 р.).

Кількість сільських рад збільшилася з 9 тис. до 10,3 тис. Отже, якщо на одну сільську раду в 1990 р. у середньому припадало 1,9 тис. осіб постійного сільського населення, то на початок 2014 р. — 1,4 тис. осіб. При цьому у 47% утворених територіальних громад налічується менше 1 тис. жителів, а в 1,1 тис. (11% від усіх) — менш ніж 500 осіб.

Станом на січень 2014 року у більшості територіальних громад із кількістю жителів до 500 осіб не було утворено виконавчих органів відповідних сільських рад, були відсутні бюджетні установи, комунальні підприємства тощо. Можливості реалізації самоврядування у таких громадах обмежені. Більшість сільських громад дотаційні. Як зазначив голова Всеукраїнської асоціації сільських та селищних рад М. Фурсенко у 2014 р., лише 5% громад можна вважати самодостатніми.

Вкрай обмеживши компетенцію сільських рад щодо розпорядження місцевими ресурсами, зокрема землями лише в межах населеного пункту та джерелами наповнення сільського бюджету іншого стану справ чекати не доводиться. За таких умов місцеве самоврядування практично втратило свою первісну суть і призначення свого функціонування — розпоряджатися всіма наявними на локальній території ресурсами на користь громади.

Станом на січень 2015 року самоврядування фактично було «кишеньковим». Незважаючи на значний опір реформі з боку нинішніх представників сільських рад, окремі з них бачать перспективи в об'єднанні своїх громад, пов'язані з «ефектом масштабу», підвищенням привабливості розширеної сільської громади і території для інвестицій, і вже проводять відповідну роботу. Звісно, йдеться про ті громади й території, які демонструють зростання, приміські, в яких розвиток асоціюється зі зростанням кількості населення, обсягів виробництва товарів та послуг, а також із подорожчанням нерухомості у зв'язку з підвищенням привабливості території.

Інакше потрібно підходити до реформування тих громад і територій, які «згортаються», депресивних територій, в яких скорочується економічна діяльність, відбувається вплив активної частини населення, деградація соціальної інфраструктури. Тут об'єднання терито-

ріальних громад призведе до ускладнення самоврядування, збільшення витрат населення, насамперед транспортних, на отримання необхідних послуг.

На сьогодні утворення ОТГ відбувається згідно із Законом «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та низкою інших законодавчих і нормативно-правових актів. Відповідно до згаданого Закону об'єднання територіальних громад повинно відбуватися добровільно. Передбачена державна підтримка добровільного об'єднання територіальних громад. Держава здійснює інформаційно-просвітницьку, організаційну, методичну та фінансову підтримку добровільного об'єднання територіальних громад.

Для успішного реформування необхідно мати чітке уявлення про соціальний та економічний стан новоутворених територіальних громад. Оскільки однією з основних ознак територіальної громади є наявність спільних інтересів та соціальна взаємодія членів громади в процесі забезпечення цих інтересів, розглянемо розвиток територіальних громад крізь призму показників стану ринку праці на прикладі Білокуракінської та Новопсковської ТГ.

Одним із найвагоміших критеріїв ефективності соціально-економічних реформ є зайнятість населення. Як економічна категорія зайнятість забезпечує матеріальне підґрунтя для відтворення робочої сили, тобто створює індивіду умови для забезпечення своєю працею належних умов існування для себе та своєї родини.

Як соціальна категорія зайнятість передбачає розвиток особистості. А саме: створює умови для отримання професійних знань, навичок, отримання професійного досвіду, соціального досвіду, кар'єри тощо. Реальність працевлаштування регіонального соціуму багато в чому залежить від кон'юнктури ринку праці, а також рівня і якості здобутої індивідом професійної освіти. Нині під час розгляду питань відтворення продуктивних сил першорядна увага приділяється зайнятості населення, а саме можливості мати оплачувану роботу, від якої залежить добробут, а часто й виживання родин.

Динаміку основних показників ринку праці Білокуракінської та Новопсковської територіальних громад наведено в табл. 2.

ТАБЛИЦЯ 2. Динаміка показників ринку праці ОТГ Луганської області (до та після об'єднання)²¹⁸

Показник	2010	2011	2012	2015
<i>Білокуракінська ТГ</i>				
Чисельність зареєстрованих безробітних, осіб	643	551	612	673
Потреба підприємств у працівниках для заміщення вільних робочих місць (вакантних посад), осіб	4	14	3	3
Навантаження на одне вільне робоче місце (вакантну посаду)	161	39	204	224
<i>Новопсковська ТГ</i>				
Чисельність зареєстрованих безробітних, осіб	813	746	697	615
Потреба підприємств у працівниках для заміщення вільних робочих місць (вакантних посад)	8	6	1	8
Навантаження на одне вільне робоче місце (вакантну посаду)	102	124	697	77

Чисельність зареєстрованих безробітних Білокуракінської ТГ після об'єднання у 2015 році становила 673 особи. Така динаміка дає змогу стверджувати, що спостерігається збільшення чисельності зареєстрованих безробітних. Крім того, у Білокуракінській ТГ спостерігається збільшення навантаження на одне вільне робоче місце (вакантну посаду). Навантаження на одне вільне робоче місце (вакантну посаду) Білокуракінської ТГ у 2015 році складає 224 особи. У Новопсковській ТГ чисельність зареєстрованих безробітних скоротилася, як і навантаження на одне вільне робоче місце (вакантну посаду).

²¹⁸ Статистичний щорічник Луганської області за 2010 рік. // Держкомстат України. Головне управління статистики в Луганській області; за ред. С.Г. Пілієва. Луганськ, 2011. 489 с.; Статистичний щорічник Луганської області за 2011 рік // Держкомстат України. Головне управління статистики в Луганській області; за ред. С.Г. Пілієва. Луганськ, 2012. 489 с.; Статистичний щорічник Луганської області за 2012 рік // Держкомстат України. Головне управління статистики в Луганській області; за ред. І.В. Шаблій. Луганськ, 2013. 479 с.; Статистичний щорічник Луганської області за 2015 рік // Держкомстат України. Головне управління статистики в Луганській області; за ред. Д.Я. Протопопова. Северодонецьк, 2016. 427 с.

Слід зазначити, що сучасна кон'юнктура ринку праці характеризується як працenaдлишкова, тобто існує перевищення пропозиції робочої сили над попитом на неї. Таким чином, складається ситуація, за якої виникає надлишок робочої сили, що підтверджується досить високим рівнем безробіття — близько 8% (за методологією МОП). Такий стан на ринку праці досліджуваних громад дає змогу дійти висновку, що за наявних умов розвитку економіки Луганської області найближчим часом ситуації нестачі трудових ресурсів не виникне. Але в разі істотного зростання темпів її розвитку та за наявних темпів скорочення працездатного населення в ОТГ, ймовірно, виникне дефіцит висококваліфікованої робочої сили, а розвиток громад можливий тільки за наявності таких кадрів.

Оцінка тривалості зареєстрованого безробіття та середньої тривалості безробіття (табл. 3), показує, що рівень та тривалість безробіття у Новопсковській ТГ нижчий, ніж у Білокуракінській, однак середня тривалість безробіття в цих громадах однакова. У Білокуракінській ТГ найбільша кількість безробітних перебуває на обліку від 1 до 3 місяців, а у Новопсковській — від 3 до 6 місяців.

ТАБЛИЦЯ 3. Тривалість зареєстрованого безробіття у Білокуракінській та Новопсковській ТГ²¹⁹

Показник	2015
<i>Білокуракінська ТГ</i>	
Тривалість зареєстрованого безробіття	
до 1 міс.	154
від 1 до 3 міс.	270
від 3 до 6 міс.	85
від 6 до 9 міс.	67
від 9 до 12 міс.	43
від 12 міс. і більше	54
Середня тривалість безробіття, міс.	4

²¹⁹ Статистичний щорічник Луганської області за 2015 рік // Держкомстат України. Головне управління статистики в Луганській області; за ред. Д.Я. Протопопова. Северодонецьк, 2016. 427 с.

Продовження таблиці 3

Показник	2015
<i>Новопсковська ТГ</i>	
Тривалість зареєстрованого безробіття	
до 1 міс.	75
від 1 до 3 міс.	121
від 3 до 6 міс.	143
від 6 до 9 міс.	74
від 9 до 12 міс.	44
від 12 міс. і більше	8
Середня тривалість безробіття, міс.	4

Така динаміка спричиняє зростання рівня злочинності, аналіз якого наведено у таблиці 4.

ТАБЛИЦЯ 4. Динаміка показників злочинності у Білокуракінській та Новопсковській ТГ до та після об'єднання²²⁰

Показник	2010	2015
<i>Білокуракінська ТГ</i>		
Кількість виявлених злочинів, випадків	220	281
Чисельність осіб, притягнутих до адміністративної відповідальності, осіб	4005	711
<i>Новопсковська ТГ</i>		
Кількість виявлених злочинів, випадків	244	270
Чисельність осіб, притягнутих до адміністративної відповідальності, осіб	5836	1033

У реальному житті на формування кримінальної ситуації впливає комплекс чинників, під впливом яких вона виникає і змінюється. Серед них можна виділити такі:

²²⁰ Статистичний щорічник Луганської області за 2010 рік // Держкомстат України. Головне управління статистики в Луганській області; за ред. С.Г. Пілієва. Луганськ, 2011. 489 с.; Статистичний щорічник Луганської області за 2015 рік // Держкомстат України. Головне управління статистики в Луганській області; за ред. Д.Я. Протопопова. Северодонецьк, 2016. 427 с.

- 1) економічні (інфляція й глибокий спад суспільного виробництва; падіння виробничої активності; девальвація ціннісних орієнтирів правомірної поведінки; зниження рівня зайнятості та збільшення безробіття);
- 2) соціальні (зниження рівня доходів та збільшення витрат населення, погіршення житлових умов, зниження якості освіти тощо).

Аналіз статистичної інформації підводить до висновку, що досить високий рівень злочинності в Білокуракінській та Новопокровській ТГ супроводжується виникненням суспільної небезпеки. Дослідження злочинності у взаємозв'язку із соціальним середовищем, економічними та соціальними чинниками дає змогу стверджувати, що в умовах економічної кризи, нерівномірності суспільного розвитку, різкого зниження рівня життя та інших негативних явищ збільшується чисельність осіб, схильних до скоєння злочинів.

Якісною характеристикою ринку праці є професійно-кваліфікаційна структура, яка формується шляхом підготовки і перепідготовки кадрів. Система професійної освіти призначена для підготовки і перепідготовки дорослого населення, її головною метою слід вважати формування та підвищення конкурентоспроможності індивіда на ринку праці шляхом розвитку професійних знань і практичних навичок. Розглянемо структуру освіти Білокуракінської та Новопокровської ТГ (табл. 5).

Кількість дошкільних навчальних закладів Білокуракінської ТГ у 2013 році збільшилася і на сьогодні становить 14 одиниць. Відзначається негативна тенденція до їх скорочення та дефіциту місць. Таким чином, у громаді склалася ситуація, яка характеризується, з одного боку, зменшенням кількості дошкільних закладів освіти, а з іншого, їх перевантаженням, що призводить до виникнення дефіциту місць у цих закладах. Основними причинами такого становища є проведена в минулі роки без необхідного обґрунтування «оптимізація» мережі дошкільних закладів та відсутність коштів у місцевих бюджетах на відновлення діяльності раніше закритих закладів і будівництво нових (як приклад наведемо закриття Коноплянівської школи).

У Новопокровській ТГ кількість дошкільних навчальних закладів у 2012 році скоротилася з 20 до 18, а у 2014 році збільшилася на оди-

ницю і на сьогодні складає 19. Тобто суттєвої позитивної динаміки в результаті децентралізації не зафіксовано.

Щодо системи професійної освіти необхідно зазначити, що у Білокуракінській ТГ налічувався 1 професійно-технічний навчальний заклад, у якому навчалися лише 45 учнів, що свідчить про скорочення мережі професійно-технічних навчальних закладів та загрозу згорання обсягів професійно-технічної освіти. Скорочення чисельності випускників цих закладів може призвести до виникнення дефіциту кадрів робітничих професій, нестача яких може призупинити розвиток сільської місцевості.

ТАБЛИЦЯ 5. Динаміка індикаторів структури освіти Білокуракінської та Новопсковської ТГ до та після об'єднання²²¹

Індикатор	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<i>Білокуракінська ТГ</i>						
Кількість дошкільних навчальних закладів, од.	7	7	12	14	14	14
Чисельність дітей, які відвідують дошкільні навчальні заклади, осіб	275	318	403	500	484	484
у розрахунку на 100 місць	131	124	104	99	108	105
Підготовка (випуск) кваліфікованих робітників професійно-технічними закладами, осіб	86		71	54	40	45
	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15	2015/16
Кількість загальноосвітніх навчальних закладів, од.	21	21	21	20	19	19

²²¹. Статистичний щорічник Луганської області за 2010 рік // Держкомстат України. Головне управління статистики в Луганській області; за ред. С.Г. Пілієва. Луганськ, 2011. 489 с.; Статистичний щорічник Луганської області за 2011 рік // Держкомстат України. Головне управління статистики в Луганській області; за ред. С.Г. Пілієва. Луганськ, 2012. 489 с.; Статистичний щорічник Луганської області за 2012 рік // Держкомстат України. Головне управління статистики в Луганській області; за ред. І.В. Шаблій. — Луганськ, 2013. 479 с.; Статистичний щорічник Луганської області за 2015 рік // Держкомстат України. Головне управління статистики в Луганській області; за ред. Д.Я. Протопопова. Северодонецьк, 2016. 427 с.

Продовження таблиці 5

Індикатор	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Чисельність учнів, які відвідують загальноосвітні навчальні заклади, осіб	2000	1900	1800	1800	2200	1803
Чисельність учителів у загальноосвітніх навчальних закладах, осіб			281			287
<i>Новопсковська ТГ</i>						
Кількість дошкільних навчальних закладів, од.	13	20	18	18	19	19
Чисельність дітей, які відвідують дошкільні навчальні заклади, осіб	660	798	930	881	858	823
у розрахунку на 100 місць	124	133	135	128	118	110
Підготовка (випуск) кваліфікованих робітників професійно-технічними закладами, осіб	141		116	164	127	160
	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15	2015/16
Кількість загальноосвітніх навчальних закладів, од.	25	25	25	25	25	25
Чисельність учнів, які відвідують загальноосвітні навчальні заклади, осіб	3200	3100	3900	2900	3500	300
Чисельність учителів у загальноосвітніх навчальних закладах, осіб			393			395

Таким чином, наведений експрес-аналіз окремих показників ринку праці ОТГ Луганської області дає змогу зробити висновок, що на сьогодні за більшістю показників спостерігається негативна динаміка. Тому говорити про реформу децентралізації як фактор позитивного економічного і соціального розвитку поки ще дуже рано, бо реформа тільки розпочалася.

Наприклад, у Польщі²²² процес децентралізації триває понад 25 років, і на нього було виділено кілька десятків мільярдів євро. Щоб підготувати інфраструктуру, досягти справжньої децентралізації влади, про яку зараз так багато говорять в Україні, Польща працювала довго: близько десяти років пішло тільки на розробку плану децентралізації. У країнах «старої» Європи, наприклад у Німеччині, реформа місцевого самоврядування (як правило, відбувалася в межах реформи адміністративно-територіального устрою) розпочалася ще в 1960-х роках минулого століття і подекуди триває дотепер.

Тому нам потрібно запастися терпінням, наполегливістю і вірою у власну здатність побудувати щасливе європейське майбутнє.

²²² Польща проводила свою головну реформу у 1989–1990 роках шляхом ухвалення законодавства, що передбачало передачу повноважень та ресурсів від органів виконавчої влади органам гмінного самоврядування. При цьому територіальна основа для такої передачі вже існувала — це були гміни, утворені ще 1973 року, за часів комуністичного режиму. Отже, польська реформа місцевого самоврядування 1990 року, на відміну від нинішньої української, не передбачала зміни територіальної основи.

Наукове видання

Наукові редактори:

Устименко В.А. — директор Інституту економіко-правових досліджень НАН України, член-кореспондент НАПрН України, доктор юридичних наук, професор.

Заблудська І.В. — директор Луганської філії Інституту економіко-правових досліджень НАН України, доктор економічних наук, професор.

ДОСВІД ОБ'ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД НА СХОДІ УКРАЇНИ: ЕКОНОМІКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

Колективна монографія

В авторській редакції

Редактори-упорядники	С.І. Гречана, А.Є. Санченко
Переклад з німецької	В.І. Швед
Оригінал-макет	М.М. Крутько

Підписано до друку 20.11.2017 р.
Формат 60х84 1/16. Папір типогр. Гарнітура Times.
Друк офсетний. Умов. друк. арк. 11,9. Обл.-вид. арк. 12,8.
Тираж 250 прим. Вид. № 2856. Замов. №0197. Ціна договірна.

Видавництво ТОВ "ВІСТКА"
Свідоцтво про реєстрацію: серія ДК №2280 від 05.09.2005

Адреса видавництва: 01042, м. Київ, Новопечерський пров., 5
Телефон: (044) 583 50 94