

2021/11/18/infografika/suspilstvo/570-hrn-45-tysyach-hrn-skilky-ta-komu-platyat-vakscynacziyu-riznykh-krauinax (дата звернення 18.11.2021).

2. Повністю щеплені від COVID-19 українці незабаром зможуть отримати від держави тисячу гривень – Володимир Зеленський. *Офіційне інтернет-представництво Президента України*. URL: <https://www.president.gov.ua/news/povnistyuu-shepleni-vid-covid-19-ukrayinci-nezabarom-zmozhut-71569> (дата звернення 15.11.2021).

DOI <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-177-0-9>

## МОДЕРНІЗАЦІЯ РАЙОННОГО РІВНЯ УПРАВЛІННЯ У ЛЬВІВСЬКІЙ ОБЛАСТІ

**Лазор О. Д.**

*доктор наук з державного управління, професор,  
професор кафедри публічного управління та адміністрування  
Вінницького державного педагогічного університету  
імені Михайла Коцюбинського  
м. Вінниця, Україна*

**Лазор О. Я.**

*доктор наук з державного управління, професор,  
професор кафедри публічного управління та адміністрування  
Вінницького державного педагогічного університету імені  
Михайла Коцюбинського  
м. Вінниця, Україна*

Назрілою проблемою чергового етапу розвитку держави, що потребує нагального вирішення є завершення адміністративно-територіальної реформи. Неодноразово наголошувалось на розмитості та відсутності чітких індикаторів виокремлення адміністративно-територіальних одиниць, їх належності до відповідних категорій та рівнів.

Система адміністративно-територіального поділу України впродовж тривалого історичного періоду пройшла складний еволюційний шлях, окремі періоди якого формувалися як знизу, так і зверху, як стихійно, так і свідомо. Вважається, що проблеми адміністративно-територіального поділу та устрою належали до політичної категорії та

відображали інтереси правлячої верхівки, забезпечуючи зручну для неї систему управління. Проведена адміністративно-територіальна реформа (2020 р.) та децентралізація влади в Україні – не стали винятком, теоретико-методологічне підґрунтя якої до кінця незрозуміле.

Станом на лютий 2020 р. нараховувалося 1 045 об'єднаних територіальних громад (ОТГ), ще 6,4 тис. громад не об'єдналися [5, с. 7]. За слабкої та фрагментарної ініціативи громад базового рівня, на центральному – примусово були сформовані та закріплені адміністративно-територіальні одиниці первинного та вторинного рівнів держави з одночасною ліквідацією «120 вже добровільно створених ОТГ у 2014-2019 рр.» [5, с. 7].

Гіпотетично адміністративно-територіальна реформа передбачає посилення відповідальності органів місцевого самоврядування перед жителями – за ефективність своєї роботи та державою – за її законність. Її мета – оптимізація територіальної організації влади та підвищення якості надання послуг. У правовому вимірі початковий її етап пов'язаний із прийняттям Концепції адміністративної реформи (1998 р.), її активнішої фази – Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади (2014 р.), а також низки законів, що триває дотепер. Результатами цих змін стала фінансова децентралізація, зміцнення позицій місцевого самоврядування.

Нехтуючи відсутністю закону «Про адміністративно-територіальний устрій України», Верховною Радою України 17.07.2020 р. прийнято постанову «Про утворення та ліквідацію районів» у зв'язку з чим на 354 одиниці (у 3,6 рази) зменшилась їх кількість із 490 до 136 районів (17 – на непідконтрольній території). За даними соціопитування у період 14 – 19.08.2020 р. [5, с. 7], такий підхід підтримали лише 16,5% респондентів. Покликатись до використання інструментарію локальної демократії у цій ситуації виявилось неефективно.

Попри переваги проведеного укрупнення адміністративно-територіальних одиниць, недоліки цієї реформи є відчутними також, зокрема у Львівській області. Якщо донедавна кількість адміністративних сільських районів в області у співвідношенні 1:20 була визначена як оптимальна в Україні, то після виборів їх сформовано 7. Із застосуванням відповідних індикаторів проаналізовано проекти адміністративно-територіального поділу у Львівській області [2], де обґрунтовано їх переваги, недоліки, застереження.

За результатами виборів 25.10.2020 р. в Україні сформовано 123 районні ради (з них 7 – у Львівській області), представниками яких стало 5 350 новообраних депутатів. На 01.11.2021 р. сформовано

1 469 ОТГ, з них у Львівській області – 73, які об'єднали мешканців 1 928 населених пунктів.

Сучасна система адміністративно-територіального устрою Львівщини проаналізована за допомогою чотирьох показників: співмірності параметрів одного таксономічного рівня; кратності адміністративно-територіальних одиниць; морфометричності; соціально-територіального потенціалу (табл. 1). Узагальнення статистичних відомостей за кількістю населення та площею вказують на велику контрастність адмінрайонів уже навіть після проведення адміністративно-територіальної реформи 2020 р., що не може бути позитивним як у соціально-економічному, так і в політико-управлінському аспектах.

Таблиця 1

### Характеристика адміністративних районів Львівської області

Найменування району	К-сть населення, тис. ос.	Площа, тис. км <sup>2</sup>	Соціально-герит потенціал	Відстань від район. до обл. центру, км	Кількість							
					ОТГ	рад ОТГ			населених пунктів			
						міських	селищних	сільських	міст	с.м.г.	сільських	всього
Дрогобицький	238,34	1,50	3,57	86	5	3	2	–	4	3	82	89
Золочівський	162,32	2,91	4,72	66	7	3	3	1	3	4	270	277
Львівський	1 158,03	4,97	57,55	–	23	10	4	9	12	9	510	531
Самбірський	226,19	3,26	7,37	76	11	7	1	3	7	4	275	286
Стрийський	326,10	3,84	12,52	72	14	7	3	4	7	6	279	292
Червоноградський	231,53	2,97	6,88	70	7	5	2	–	7	4	194	205
Яворівський	180,51	2,38	4,30	53	6	4	1	1	4	4	240	248
<b>Всього</b>	<b>2 523,02</b>	<b>21,83</b>	<b>–</b>	<b>–</b>	<b>73</b>	<b>39</b>	<b>16</b>	<b>18</b>	<b>44</b>	<b>34</b>	<b>1 850</b>	<b>1 928</b>
<b>Середньозваж.</b>	<b>360,43</b>	<b>3,12</b>	<b>13,84</b>	<b>70,5</b>	<b>10,4</b>	<b>5,6</b>	<b>2,3</b>	<b>2,6</b>	<b>6,3</b>	<b>4,9</b>	<b>264,3</b>	<b>275,4</b>

Джерело: укладено та опрацьовано авторами на основі джерел [1; 4]

За кількістю населення Львівський район є найбільшим у 3,6–6,4 рази за інші, кожен з яких переважає граничну мінімальну кількість населення (150 тис.) [5, с. 5]. За площею Львівський район також перевищує в 1,3-2,1 рази інші шість і більш як утричі – найменший Дрогобицький.

За кількістю територіальних громад райони області дуже строкаті, умовно які можна поділити на три групи: нижче середньозваженої величини (5-7 громад); найближче до неї (11-14) і значно вище від неї

(23). Львівський район, який охоплює вдвічі більшу кількість ОТГ, тим самим порушує принцип кратності адміністративно-територіальних одиниць (1:10).

Кількість населених пунктів Львівського району є в 1,8-2,6 разів вища в порівнянні із п'ятьма іншими і майже в 6 разів – у зіставленні з Дрогобицьким.

Віддаленість райцентрів від обласного вказує на відсутність порушень теорії центральних місць, відповідно до якої оптимальний радіус обслуговування території – 90-100 км. Однак порушення принципу морфометричності властиве всім визначеним на сьогодні райцентрам області за винятком Дрогобича.

Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад» (2020 р.) вважають «основою для запуску механізму примусового об'єднання територіальних громад в Україні» [5, с. 6]. Положеннями цього закону доповнено ст. 1 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» абзацом 25 стосовно сутності адміністративного центру територіальної громади, що тлумачиться як «населений пункт (село, селище, місто), що має розвинену інфраструктуру і, як правило, розташований найближче до географічного центру території територіальної громади та в якому розміщується представницький орган місцевого самоврядування територіальної громади». Про низький рівень розвитку інфраструктури сільських і селищних ОТГ – відомо. Водночас принцип розташування якомога ближче до географічного центру території ОТГ – як того вимагає закон, не дотримано.

Це означає, що мешканці територіальних громад, які втратили такий статус під примусом «зверху», стали ще віддаленішими від новоствореного центру ОТГ, а їх території – деградуватимуть пришвидшеними темпами. Не йдеться про недоступність послуг для мешканців віддалених громад у райцентрах, це проблематично, а про можливість виживання вже у новоствореній ОТГ за умов низького рівня соціально-економічного розвитку, транспортної інфраструктури та інтернет-мережі. Сумнівним є також і спроможність новоутворених адмінцентрів упоратись зі складністю не лише нових адміністративних навантажень, але й розподілом ресурсів, збалансованого розвитку громад тощо.

Соціально-територіальний потенціал адміністративних районів області, який на думку науковців [3, с. 125], мав би слугувати основою формування організаційно-функціональної структури місцевого самоврядування, також неоднозначний. Найвищий показник властивий Львівському району (57,55), який фактично перевищує в 4,6 разів

другий за цим показником Стрийський район і в 16 разів – аналогічний показник Дрогобицького району.

Проаналізовані ефекти реформи не сприятимуть запровадженню повсюдного ефективного місцевого самоврядування та високої якості надання управлінських послуг навіть у межах одного району чи області. Протестні настрої членів сільських громад проти приєднання 15-ти міст і сіл до Львівської ОТГ, які були ще до початку проведення виборів, мають продовження. Це означає, що зважаючи на необхідність укрупнення районів з одного боку, проведення адміністративно-територіальної реформи без достатньо обґрунтованого теоретико-методологічного підґрунтя, пояснює наявні спроби перегляду її результатів. Чи будуть Малехів та Дубляни самостійними адміністративно-територіальними одиницями чи у складі Львівської ОТГ – питання не лише часу, але й правового регулювання та рішень судів.

У руслі останніх політичних подій пропонувані 30.11.2021 р. органами публічної влади зміни до Конституції України в частині децентралізації влади, потребують відповідної правової оцінки. Очевидно, що після внесення конституційних змін буде прийнято Закон України «Про адміністративно-територіальний устрій України», сподіваючись з урахуванням теоретико-методологічних підходів, що сприятиме вирішенню низки актуальних проблем. Однак, який ефект можна очікувати, якщо надбудова є формою виразу алогічного базису.

### Література:

1. Атлас адміністративно-територіального устрою Львівської області. К., 2021. URL : <https://atu.decentralization.gov.ua/#atlas>
2. Лазор О. Д., Лазор О. Я. Децентралізація по-львівськи: виклики та вибір. *Реалії та перспективи розбудови правової держави в Україні та світі* : матер. III міжнар. наук.-практ. конф. : у 2 ч. Ч. 1. Суми : СумДПУ, 2020. С. 185–188.
3. Лазор О. Д., Лазор А.О. До питання вдосконалення організаційної структури місцевих рад. *Право та державне управління*. 2010. № 1. С. 123-129.
4. Львівська область станом на 01.11.2021 р. : офіційний веб-портал ВРУ. URL : <http://static.rada.gov.ua/zakon/new/NEWSAIT/ADM/zmistvin.html>
5. Макаров Г.В., Дуда А.В. Новий районний поділ: проблеми функціонування, перспективи удосконалення. К.: НІСД, 2021. 20 с.