

УДК 328+342.26–048.78](477)

**НЕОБХІДНІСТЬ РЕФОРМУВАННЯ  
СУЧАСНОГО АДМІНІСТРАТИВНО–  
ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ  
ТА ВПРОВАДЖЕННЯ ДВОПАЛАТНОГО  
ПАРЛАМЕНТУ****NECESSITY OF REFORMING THE CURRENT  
UKRAINIAN ADMINISTRATIVE AND  
TERRITORIAL SYSTEM AND IMPLEMENTATION  
OF THE BICAMERAL PARLIAMENT****Логовський І. М.,**

кандидат історичних наук, доцент, доцент  
кафедри соціальних і гуманітарних дисциплін,  
Національний університет цивільного захисту  
України (Харків, Україна),  
e-mail: marika\_logovskay@ukr.net,  
ORCID ID: 0000–0002–3975–9503

**Logovskiy I. M.,**

Ph.D. (historical sciences), Associate Professor,  
Associate Professor of department of social and  
humanitarian disciplines of the National University of  
civil protection of Ukraine (Kharkiv, Ukraine),  
e-mail: marika\_logovskay@ukr.net, ORCID ID:  
0000–0002–3975–9503

Досліджуються радянські витоки адміністративно–територіального устрою та структури парламенту незалежної української держави. У результаті зроблено висновок, що діючий поділ на області з громіздким адміністративним апаратом та однопалатна структура парламенту гальмують розвиток громадянського суспільства та реального самоуправління. Пропонується після процесу створення територіальних громад на їх базі створити 6–7 округів з окружними адміністративними центрами замість 24 областей та Кримської автономії. Населення вибере місцеві самоврядні органи – окружні ради чи сейми. Одночасно створюється верхня палата Верховної ради – Сенат. До новоствореної верхньої палати делегувати сенаторів будуть або окружні ради, або їх безпосередньо вибере населення. Ці заходи дозволять оптимізувати державне управління, вивести міжрегіональний діалог на парламентський рівень та об'єднати націю, сприятимуть розвитку самоуправління та економічній самоорганізації населення. В статті використані порівняльно–історичний, проблемно–хронологічний, історико–системний методи дослідження, що дозволило дійти об'єктивних висновків.

**Ключові слова:** бікамералізм, Сенат, округ, Палата Регіонів, Сейм, унітарна держава, адміністративно–територіальний устрій.

*The article researches the Soviet origins of the administrative–territorial structure and structure of the parliament of an independent Ukrainian state.*

*As a result, we can conclude that the current division into the oblasts with a cumbersome administrative apparatus and the unicameral parliament structure hamper the development of civil society and real self-government. It is suggested when the territorial communities are created to establish on their basis 6–7 districts with district administrative centers instead of 24 oblasts and the Crimean autonomy. The population will chose the local self-government bodies–district councils or Sejm. At the same time, the upper chamber of the Supreme Council – the Senate – is to be created. The senators will be delegated to the newly formed upper chamber either by district councils, or they will be chosen directly the population. These measures will optimize public administration, bring inter–regional dialogue to parliamentary level and unite the nation, promote self–government prosperity and economic self–organization of the population. Comparative–historical, problem–chronological, historical–system methods of research were used in the article, which allowed making an objective conclusion.*

**Keywords:** bicameralism, Senate, district, House of Regions, Sejm, unitary state, administrative–territorial system.

**Актуальність дослідження.** Від радянських часів дістались нам нинішній адміністративно–територіальний устрій, однопалатна структура парламенту України. Ці інституції в теперішньому вигляді, на наш погляд, гальмують її політичний

розвиток та потребують змін, декомунізація не завершена. Проте більшість громадян не замислюється над цими чинниками та шляхами їх реформування. Для початку вважаємо за потрібне поновити дискусію з цих питань у науковому середовищі та запропонувати шляхи змін.

**Об'єктом дослідження** обрано застарілі форми адміністративно–територіального устрою України та структури її парламенту.

**Предметом дослідження** роботи є вдосконалення адміністративно–територіального устрою України та запровадження двопалатного парламенту.

**Мета** – запропонувати теоретично обґрунтовані зміни у адміністративно–територіальному устрої України та структурі її парламенту.

Структура парламенту України часів незалежності неодноразово ставала предметом наукових та експертних досліджень. Цій проблемі присвячені праці В. Шаповала [7; 8; 9], Л. Кривенка [4], О. Березюка [2], О. Скрипнюка [6], О. Валевського [3]. Але автори в основному висвітлювали формування парламентських систем різних країн, переваги та недоліки одно – та двопалатних законодавчих органів як таких. Вади адміністративно–територіального устрою України, їх зв'язок зі структурою парламенту лишилися по за увагою дослідників, що й потребує додаткового вивчення та пропонування конкретних змін.

Адміністративно–територіальний поділ – це поділ території держави на певні частини з метою організації управління на місцях. В основу такого устрою повинні закладатися сучасні, політично та економічно обґрунтовані принципи організації території держави, бо це є її неодмінний атрибут, чинник забезпечення її територіальної цілісності, збалансованого соціально–економічного розвитку. Діюча система адміністративно–територіального устрою України була сформована за часів радянської влади на тоталітарних засадах та лишилась у спадок незалежній українській державі. Колишні російські губернії в українських землях та польські воєводства на Західній Україні більшовики поділили протягом 1932–1939 рр. на значно менші області. Мета – щільний державно–репресивний контроль над усіма сторонами життя населення, ліквідація певних соціальних прошарків, створення гомогенного соціального середовища. Не стали виключенням пізніше створені на колишніх румунських та чехословацьких територіях Чернівецька (1940 р.) та Закарпатська (1946 р.) області. Та СРСР нема вже майже 30 років, історичні умови докорінно змінилися і адміністративний поділ на області не відповідає вимогам сучасного розвитку громадянського суспільства. Наша країна – вкрай неоднорідна в сенсі мови, релігії, культурно–історичних традицій та історичного обрису територій регіонів. А різні регіони – це різні інтереси на рівні регіональних еліт, бізнесу, політичних вподобань. Адміністративна надбудова на рівні області гальмує створення горизонтальних зв'язків у регіонах та реального самоуправління. Тож територіально–адміністративний устрій потребує вдосконалення шляхом укрупнення

адміністративних одиниць, яке повинно стати невід'ємною складовою адміністративно-територіальної реформи.

Зазначимо, що лише у період внутрішньо-політичної стабільності та зменшення зовнішніх загроз у державі може відбутися укрупнення адміністративно-територіальних одиниць, а органи влади, що діють у цих одиницях, отримають більше повноважень та автономності у своїй діяльності.

Таким чином, зміни, що нами пропонуються, можливі в повному обсязі тільки після відновлення державного суверенітету України над окупованими територіями.

Регіональна структура України має 24 області, Автономну республіку Крим та 2 міста державного підпорядкування. Відповідно до адміністративно-територіального поділу сформувалася і система місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради з виконавчими органами; районні та обласні ради з виконавчими органами. Відповідно система територіальної влади має 3 рівня: загальнодержавний (національний), проміжний (область, район як з самоврядними органами, так і з відповідними державними адміністраціями), низовий (селище, село, місто).

На нашу думку, обласну ланку треба скасувати. Оптиміальним варіантом можуть стати об'єднання територіальних громад, що мають районні центри, і виникнуть внаслідок реформи з децентралізації в Україні (приблизно 2022–2025 рр.). На базі громад пропонуємо створити округи з колишніх областей, не більше 6–7, з окружними адміністративними центрами. Наприклад, Центральний (Подільський) округ: Київська, Вінницька, Житомирська, Хмельницька області з центром у Києві. Західний: Львівська, Волинська, Тернопільська, Рівненська області з центром у Львові. Карпатський: Івано-Франківська, Чернівецька, Закарпатська області тощо. Вищим самоврядним органом округу стане окружна рада чи сейм, що обиратиме виконавчий орган. Контроль центральної влади лишається за префектами при самоврядних органах на рівні району. Підкреслюємо – мова не йде про зміну унітарної форми держави.

Територіально-адміністративний устрій повинен стимулювати роботу усіх ланок управління, виробничої і соціальної сфери. Тому ліквідація колишніх районних та обласних державних адміністрацій, управлінь МВС, ДПС тощо які лишаються тільки на регіональному рівні, приведе до значного скорочення державних витрат. Розрив старих адміністративно-кланових зв'язків, перемішування еліт дасть зменшення бюрократичних і корупційних перешкод бізнесу, сприятиме підвищенню самоорганізації населення.

Якщо виходити з запропонованого нами поділу країни на регіони замість колишніх радянських областей, то, враховуючи соціокультурні, історичні, релігійні відмінності між ними, є потреба презентації їх інтересів у вищому законодавчому органі. За часів незалежності інтереси регіонів та регіональних еліт в Україні або взагалі не були презентовані, або здійснювались

одними за рахунок інших, як це відбулося в недалекі часи з Донеччиною та її Партією регіонів. Сумні наслідки нам відомі. Для цивілізованого вирішення проблем регіонів та більш-менш пропорційного представництва регіональних еліт нашій державі потрібна верхня палата парламенту – Палата регіонів, або Сенат. За всю історію державності ми не знали практики двопалатного парламенту. Але в сучасних реаліях верхня палата, з одного боку, забезпечить репрезентацію інтересів адміністративних одиниць, з іншого – зменшить диктат вождистських партій та блоків у нижній палаті, бо закони чи постанови приймаються більшістю обох палат.

Прийнято вважати, що існування двопалатного парламенту впливає з форми державного устрою. Проте відомі непоодинокі випадки, коли в країнах із федеративним устроєм існує однопалатний парламент (Арабські Емірати, Танзанія, Ефіопія тощо), і, навпаки, в багатьох унітарних державах діє двопалатний парламент (Італія, Польща, Франція, Чехія, Румунія тощо).

Для унітарної держави, якою є Україна, можливо застосувати принцип формування Палати регіонів шляхом призначення, як в Німеччині, де члени верхньої палати призначаються урядами земель зі свого складу. Створивши в Україні нові органи місцевого самоврядування – окружні Ради чи сейми, маючи міські Ради у містах з особливим статусом, можна призначати одного депутата Палати регіонів від 500000 населення округу. Можна застосувати й американський досвід, де по два сенатори від штату обираються незалежно від кількості населення, чи комбінований, як в Італії та Іспанії. В наших умовах можна було б обирати, наприклад, по 10–12 сенаторів від кожного регіону шляхом прямих виборів населення за мажоритарною системою абсолютної більшості. В такому випадку для кандидатур в Сенат доцільно ввести ценз осілості не менше 10 років, та віковий – не менше 30 років. Згідно світового досвіду, термін повноважень (легіслатури) сенаторів буде більший, ніж депутатів нижньої палати, але, згідно американської моделі, можна переобирати третину їх кожні два роки. Безумовно, шляхи формування Палати регіонів потребують обговорення та складних розрахунків, проте її доцільність для інтересів Української держави представляється нам безперечною. Також ми усвідомлюємо, що зміни в адміністративному устрої та впровадження бікамералізму – низки складних конституційних проблем. Їх треба вирішувати комплексно: змінити виборчу систему країни, переглянути повноваження та кількісний склад нижньої палати парламенту, а, можливо, і доцільність інституту Президента в сучасному вигляді. Але це тема окремого дослідження.

Таким чином, ми дійшли такого висновку: в інтересах подальшого розвитку громадянського суспільства та модерного державотворення, в Україні доцільно змінити її адміністративний устрій та структуру парламенту. Для цього потрібно ліквідувати радянський поділ України на області,

створити на базі об'єднаних громад 6–7 нових адміністративних одиниць – округів. Створення округів потребує презентації їх інтересів у парламенті, для чого впроваджується його верхня палата – Сенат (Палата регіонів), процедура виборів якої потребує дискусії. На нашу думку, це може стати новим якісним рівнем розвитку як держави, так і української політичної нації.

#### Список використаних джерел

1. Ардан, Ф., 1994. 'Франция: государственная система', М.: *Юридическая литература*, 175 с.
2. Березюк, О., 1997. 'Однопалатный парламент – недостаток или перевага', *Право України*, №3, с.72–77.
3. Валевський, О., 2009. 'Перспективи двопалатного парламенту в Україні', *Освіта регіону: політологія, психологія, комунікації. Український науковий журнал*, №3, с.67–71.
4. Кривенко, Л., 1998. 'Верховна Рада України – однопалатний парламент', *Вісник НАПрН України*, №4 (15), с.78–79.
5. 'Проект Закону України №4290 від 31.03.2009 р. «Про внесення змін до Конституції України»'. [online] Доступно: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_2?id=&pf3516=4290&skl=7](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=4290&skl=7) [Дата звернення 11 квітня 2019].
6. Скрипнюк, О., 2009. 'Двopалатний парламент як конституційна модель структурної організації вищого законодавчого органу влади', *Право України*, №11, с.92–99.
7. Шаповал, ВМ., 1992. 'Двopалатність: мета, функції', *Віче*, №9, с.146–152.
8. Шаповал, ВМ., 1993. 'Зарубіжний парламентаризм', К.: *Основи*, 142 с.
9. Шаповал, ВМ., 1995. 'Вищі органи сучасної держави: порівняльний аналіз', К.: *Програма Л*, 136 с.
10. Энтин, ЛМ., 1995. 'Разделение властей: опыт современных государств', М.: *Юридическая литература*, 176 с.

#### References

1. Ardan, F., 1994. 'Franciya: gosudarstvennaya sistema (France: state system)', М.: *Yuridicheskaya literatura*, 175 s.
2. Bereziuk, O., 1997. 'Odnopalatnyi parlament – nedolik chy perevaha (The one-chamber parliament is a lack or advantage)', *Pravo Ukrainy*, №3, s.72–77.
3. Valevskiy, O., 2009. 'Perspektyvy dvopalatnoho parlamentu v Ukraini (Prospects for a bicameral parliament in Ukraine)', *Osvita rehionu: politolohiia, psykholohiia, komunikatsii. Ukrainskyi naukovyi zhurnal*, №3, s.67–71.
4. Kryvenko, L., 1998. 'Verkhovna Rada Ukrainy – odnopalatnyi parlament (Verkhovna Rada of Ukraine – unicameral parliament)', *Visnyk NAprN Ukrainy*, №4 (15), s.78–79.
5. 'Proekt Zakonu Ukrainy №4290 vid 31.03.2009 r. «Pro vnesennia zmin do Konstytutsii Ukrainy» (Draft Law of Ukraine №4290 dated March 31, 2009 «On Amendments to the Constitution of Ukraine»'. [online] Dostupno: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_2?id=&pf3516=4290&skl=7](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=4290&skl=7) [Data zvernennia 11 kvitnia 2019].
6. Skrypniuk, O., 2009. 'Dvopalatnyi parlament yak konstytutsiina model strukturnoi orhanizatsii vyshchoho zakonodavchoho orhanu vlady (The bicameral parliament as a constitutional model of the structural organization of the supreme legislative authority)', *Pravo Ukrainy*, №11, s.92–99.
7. Shapoval, VM., 1992. 'Dvopalatnist: meta, funktsii (Bicameral: purpose, function)', *Viche*, №9, s.146–152.
8. Shapoval, VM., 1993. 'Zarubizhnyi parlamentaryzm (Foreign parliamentaryism)', К.: *Osnovy*, 142 s.
9. Shapoval, VM., 1995. 'Vyshchi orhany suchasnoi derzhavy: porivnialnyi analiz (Higher organs of the modern state: comparative analysis)', К.: *Prohramma L*, 136 s.
10. Entin, LM., 1995. 'Razdelenie vlastej: opyt sovremennyh gosudarstv (Separation of powers: the experience of modern states)', М.: *Yuridicheskaya literatura*, 176 s.

\* \* \*