

**ОСОБЛИВОСТІ ТА ПРОБЛЕМИ УНІТАРИЗМУ УКРАЇНИ
(У ЗВ'ЯЗКУ З ПОЛІТИКО-ПРАВОВИМ СТАТУСОМ АУТОНОМНОЇ РЕСПУБЛІКИ КРИМ)**

Гамбург Л.С.

кандидат юридичних наук, доцент
Класичний приватний університет

Назаренко П.Г.

кандидат юридичних наук
Запорізький національний технічний університет

I. Вступ

Загальносоціальні аспекти сутностей держави й права, інструментальна цінність права забезпечують узгодження індивідуальних, групових і загальних інтересів через взаємодію приватного та публічного права в процесі партнерського співробітництва громадянського суспільства й соціально-демократичної правової держави. Одним з визначальних факторів у цьому процесі є територіальний устрій держави [21, с. 14–18], що зумовлює її юрисдикційне функціонування та спрямовує дію державного механізму на підтримання суверенітету й поєднання локальних і регіональних інтересів територіальних громад із загальнонародними. Тому дослідження форми державного устрою сприяють оптимізації територіального функціонування публічної влади та державного механізму, що особливо актуально для молодшої держави України. Згідно зі ст. 2 Конституції, Україна є унітарною державою, що становить основу її суверенітету на всій території в межах існуючого цілісного та недоторканного кордону. Необхідність підтримання та зміцнення суверенітету потребує вдосконалення унітарної форми державного устрою України з урахуванням світового досвіду й сучасної практики різноманітних проявів унітаризму, їх систематизації й узагальнення в новітніх наукових розробках у галузі державознавства.

Дослідження сучасних різновидів унітарних держав і відповідне теоретичне моделювання здійснили О.В. Батанов, В.І. Борденюк, В.І. Кичун, Р.А. Колишко, М.Л. Копиленко, О.Л. Копиленко, М.І. Корнієнко, В.Ф. Погорілко, Т.О. Сенюшкіна, О.Ф. Скакун, С.О. Телешун, П.А. Трачук, В.М. Шаповал та ін.

II. Постановка завдання

Метою статті є уточнення класифікації унітарних форм державного устрою з урахуванням світового досвіду регіоналізму, принципів децентралізації державної влади й узгодження регіональних і загальнодержавних інтересів, а також положень Європейської хартії місцевого самоврядування

[4] і Декларації з регіоналізму в Європі [3]; висвітлення особливостей унітарного державного устрою України у зв'язку з проблемою законодавчої визначеності рівня автономного правового статусу Автономної Республіки Крим.

III. Результати

Публічне право є структурно-функціональною підсистемою права, що виражає й регулює державні, міждержавні та внутрішні суспільні відносини у сфері забезпечення загальних інтересів у зв'язку зі здійсненням публічної влади. Публічною владою є упорядковані соціальні відносини з реалізації політичної волі панівних суспільних класів і загальнонародної волі у вигляді прямого (безпосереднього) народовладдя; законодавчої, виконавчої та судової влади держави; місцевого (регіонального і локального) самоврядування в особі територіальних громад, представницьких органів місцевого самоврядування, їх голів і виконавчих органів. У предмет публічного права як системи правових норм, що регулюють суспільні відносини у сфері публічної влади, входять, серед іншого, інститути локального і регіонального самоврядування, закріплені, зокрема, у ст. 3 і 4 Європейської хартії регіонального самоврядування від 15.10.1985 р. [4; 21, с. 84] та ст. 1–3 Декларації з регіоналізму в Європі, прийнятій Асамблеєю Регіонів Європи 04.12.1996 р. у Базелі [3] з їх механізмами й рівнями, включаючи адміністративно-територіальні та регіонально-політичні автономії в умовах унітарно-складних (унітарно-децентралізованих і унітарно-регіональних) держав.

Унітарні держави поділяються на прості та складні. Перші територіально складаються з адміністративно-територіальних одиниць з відповідними місцевими органами влади й представницькими органами місцевого самоврядування. Вони не мають будь-якої автономії та підпорядковані вищим і центральним органам державної влади. При такій формі державного устрою діють єдині конституція, система законодавства та гро-

мадянство. Можуть існувати й існують лише культурно-національні автономії національних меншин, але вони не утворюють адміністративно-територіальних автономій, обмежуючи свою діяльність сприянням усебічному культурно-національному розвитку в галузях освіти, мови, літератури, мистецтва тощо [18, с. 265–266; 21, с. 17–18] (Білорусь, Польща, Чехія, Словаччина, Угорщина, Румунія, Болгарія, Монголія та ін.).

У конституціях сучасних держав зазвичай закріплюється лише загальне положення про унітарну форму державного устрою, або вона взагалі не згадується. Одним з винятків є конституція Монголії 1992 р., ст. 2 якої містить положення про унітарний державний устрій і прямо встановлює поділ території лише на адміністративні одиниці, а ст. 2 конституції Болгарії 1991 р. прямо забороняє утворення територіальних автономій. Тому унітаризм держави точніше характеризує сама конституційна регламентація територіальної структури й організації державної влади та місцевого самоврядування. При цьому в конституціях Польщі й Чехії використовуються поняття єдності, Люксембургу та Франції – неподільності; Румунії, Словенії, Хорватії, Грузії, Молдови – єдності й неподільності. Їх зміст полягає у визначенні змісту статусу всієї території держави з урахуванням можливостей і умов зміни державних кордонів у зв'язку з питаннями внутрішнього та зовнішнього державного суверенітету [23, с. 213–214].

В унітарно-складних державах, поряд із суто адміністративними територіальними одиницями, існують ще й адміністративно-територіальні та політико-територіальні (регіональні) автономії. Перші є унітарно-децентралізованими, а другі – унітарно-регіональними (регіоналістськими) державами, тобто двома особливими різновидами унітарної форми державного устрою [20, с. 124–126]. Різні правові статуси регіонів зумовлені необхідністю збереження їх історичних, культурних, соціально-економічних і політичних особливостей, про що йдеться в Преамбулі та ст. 1 Декларації з регіоналізму в Європі [3; 19, с. 628]. Зазначена Декларація у ст. 1 визначає регіоном територію, що наділена правовим статусом, який забезпечує виконання її органами адміністративних справ і вказує на їх середнє місце між центральними та місцевими органами влади, а також може мати політичну індивідуальність, зумовлену етнічними, лінгвістичними, історичними особливостями [3; 19, с. 629–630]. Населенню регіону притаманні також певні особливості колективної правосвідомості як складової загальнонаціональної правосвідомості, зумовлені наведеними чинниками [19, с. 626–639].

Територіальна структура унітарно-децентралізованої держави, відповідно до принципу децентралізації державної влади, включає як адміністративно-територіальні, так і адміністративно-автономні одиниці. Останні утворюються вищими органами державної законодавчої та виконавчої влади на територіях компактного проживання національних меншин (національно-територіальні автономії) або інших територіях (адміністративно-територіальні автономії) [9, с. 24]. Конституцією й конституційними законами їм передаються та регламентуються повноваження з формування представницьких органів регіонального самоврядування й підпорядкованих їм виконавчих органів.

Такі представницькі органи наділені обмеженою правотворчою компетенцією з видання підзаконних актів, але не мають законодавчих повноважень, оскільки комуни, громади, територіальні громади тощо є, передусім, суб'єктами громадянського суспільства, а не державної влади. Тому їх компетенція обмежена переважно місцевими справами, не характерними для загальнодержавних правовідносин [1, с. 413–414], хоча вона трансформується в державну владу, реалізуючи конституцію та закони держави як загальнонародну волю, що встановлено й у ст. 4 згадуваної Європейської хартії регіонального самоврядування [2, с. 25–26; 4]. Статут адміністративно-територіальної автономії відповідає конституції держави, їй підпорядкований і видається органом законодавчої влади держави. Виконавчі органи зазначених автономій видають підзаконні акти відповідно до конституції та законів держави, регіонального статусу й нормативно-правових актів представницького органу регіонального самоврядування. Прикладами є автономні регіони Португалії – Азорські острови й острови Мадейра; заморські департаменти Франції – о. Гваделупа, о. Мартініка, Французька Гвіана, о. Реюньон, о. Нова Каледонія, Французька Полінезія та ін; автономні райони Китаю – Внутрішня Монголія, Тибет, Сіньцзянь-Уйгурський, Нінся-Хуейський і Гуансі-Чжуанський та ін. [12, с. 374–375, 623–630, 841–860].

Унітарно-децентралізованими вважаються також держави, в яких відсутній інститут представництва державного центру в самоврядних адміністративно-територіальних одиницях [23, с. 213–214].

Територіальна структура унітарно-регіональної держави включає регіональні політичні автономії (національні та (або) територіальні), представницькі органи яких наділені законодавчими повноваженнями, а іноді й правом законодавчої ініціативи своїх представників у законодавчому органі держави, що передбачено ч. 7 Преамбули, ч. 3

ст. 1 і ч. 3 ст. 2, а також ст. 7 Декларації 3 регіоналізму в Європі [3]. Подібна компетенція дає змогу розглядати їх не стільки як органи місцевого самоврядування з делегованими владними повноваженнями, скільки як регіональні законодавчі органи державної влади. Вони можуть мати і власні закордонні представництва. Але конституції та закони регіональних автономій входять до єдиної ієрархічної системи державного законодавства, не утворюючи особливої підсистеми законодавства суб'єктів федерації. Прикладами регіональних політичних автономій є автономні області й автономні співтовариства: Країна Басків, Каталонія, Галісія, Андалусія, Валенсія, Балеарські та Канарські острови та інші в Іспанії; Сицилія, Сардинія, Трентіно-Альто Алідже, Балі д'Аоста, Фріулі-Венеція Джулія в Італії; Ольстер, Шотландія, острови Мен, Джерсі та Гернсі у Великобританії; Аландські острови у Фінляндії; Фарерські острови і Гренландія у Данії; Воєводина в Сербії; Сянган (Гонконг) і Аоминь (Макао) в Китаї; Західна, Північна та Східна Капські провінції, Північно-Західна провінція, Мпумаланга, Лімпопо, Гаутенг, Квазулу-Наталь і Свободна держава (Оранжева республіка) у Південно-Африканській Республіці (ПАР); 8 провінцій у Шри Ланка та ін. [12, с. 133–151, 233–238, 312–330, 374–375, 833–860, 903–908, 930–946].

Ряд сучасних унітарно-складних держав має змішану форму державного устрою, що включає як адміністративно-територіальні, так і регіонально-політичні автономії, утворені за національними й (або) територіальними ознаками (Італія, Іспанія, Данія, Китай та ін.).

Адміністративно-територіальні та регіонально-політичні автономії мають власну символіку, що представляється разом з державною символікою, при цьому національні автономії застосовують мови національних меншини, що їх утворюють, як регіональні (офіційні) паралельно з державною мовою.

Унітарно-децентралізована форма державного устрою України зумовлена статусом Автономної Республіки Крим (АРК), яка вважається адміністративно-територіальною автономією [5, с. 18; 10, с. 28–29]. У ст. 3 Конституції АРК, визнаній конституційною згідно з рішенням Конституційного Суду України від 18.09.2008 р. № 17-рп/2008, названо основні принципи й гарантії Автономної Республіки Крим.

Основними принципами АРК, згідно із ч. 1 ст. 3 Конституції АРК, є: народовладдя, верховенство права, конституційність, дотримання та забезпечення прав і свобод людини та громадянина, законність, виборність, колегіальність, гласність, поєднання інтересів Автономної Республіки Крим і загальнодержавних інтересів України, що відповідає положенням ч. 2 ст. 2 Закону Украї-

ни “Про засади внутрішньої і зовнішньої політики” від 01.07.2010 р. [16; 17].

Виходячи з наведених принципів, основними конституційними гарантіями [6, с. 8; 11, с. 554–555] Автономної Республіки Крим, відповідно до ч. 2 ст. 3 Конституції АРК, виступають: правова, організаційна, фінансова, майнова, ресурсна самостійність у межах, встановлених Конституцією України, що забезпечує здійснення повноважень Автономної Республіки Крим; врахування особливостей Автономної Республіки Крим, передбачених Конституцією України, органами державної влади України при прийнятті рішень, які стосуються Автономної Республіки Крим; державні гарантії статусу й повноважень, права власності Автономної Республіки Крим; судовий захист статусу та повноважень Автономної Республіки Крим [17].

Правова самостійність як гарантія АРК передбачена Конституцією України.

Стаття 135 Конституції України закріплює наявність у АРК власної Конституції, що приймається Верховною Радою АРК і затверджується Верховною Радою України не менш як половиною від її конституційного складу [7]. Відповідне повноваження міститься й у п. 1 ч. 2 ст. 26 Конституції АРК [16] і п. 1 ч. 2 ст. 9 Закону України “Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим” від 10.02.1998 р. [15]. Це фактично вказує на наявність законодавчих повноважень у компетенції Верховної Ради АРК, яка, згідно зі ст. 136 Конституції України [7], ч. 3 ст. 1 та ст. 21 Конституції АРК [17], є представницьким органом АРК і в межах своїх повноважень видає підзаконні акти у формі рішень та постанов. Згідно зі ст. 10 Закону України “Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим”, з питань нормативно-правового характеру видаються постанови, а організаційно-розпорядчого – рішення [15]. Але зважимо, що поняття “представницький орган” означає орган державної влади (що визначається й ст. 5 Закону України “Про засади внутрішньої і зовнішньої політики” [16]) або орган місцевого самоврядування. При цьому ст. 6 Закону України “Про Автономну Республіку Крим” від 18.03.1995 р. закріплює положення: “Органом законодавчої влади Автономної Республіки Крим є Верховна Рада Автономної Республіки Крим” [13]. Цей Закон діє в тій частині, яка не суперечить затвердженим статтям Конституції АРК, і діє нарівні з Конституцією Автономної Республіки Крим, прийнятою Верховною Радою АРК 23.10.1998 р. і затвердженою Верховною Радою України Законом України “Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим” від 23.12.1998 р. [17]. Виявляється, що положення ст. 1 Закону України “Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим” визначає представницький орган Верховну Раду

АРК [15] саме органом державної влади з регіональною (республіканською) юрисдикцією, що не суперечить Конституції України, якою встановлена певна законодавча компетенція Верховної Ради АРК щодо прийняття та зміни республіканської конституції.

У ст. 135–137 Конституції України, що закріплюють правотворчу компетенцію Верховної Ради АРК, вжито термін “нормативно-правові акти” [7]. Цим терміном позначаються законодавчі та підзаконні акти. Отже, Конституція України не виключає потенційної можливості законотворчості Верховної Ради АРК як регіонального представницького органу законодавчої влади [8, с. 50], у зв’язку із чим у ст. 138 Конституції України передбачено, що законами України АРК можуть бути делеговані також інші повноваження [7]. Відповідно, у ст. 4 Конституції АРК закріплена правотворча компетенція Верховної Ради АРК з видання та зміни Конституції АРК і нормативно-правових актів АРК [17]. До того ж, згідно із ч. 2 ст. 48 Конституції АРК, “Конституція Автономної Республіки Крим може бути змінена виключно Верховною Радою Автономної Республіки Крим” [17].

На наявність у компетенції Верховної Ради АРК повноважень державного регіонального органу законодавчої влади вказує й те, що саме вона є суб’єктом республіканської конституційної законотворчості, тоді як у сучасній світовій практиці статус адміністративно-територіальних автономій визначають не регіональні конституції (які вони навіть не уповноважені приймати), а статuti, що видаються для них державними органами законодавчої влади (парламентами). Такий порядок діє щодо згаданих адміністративно-територіальних автономій Португалії, Франції, Китаю, а також Іспанії, Італії та інших унітарно-змішаних держав.

Сфера правової самостійності АРК, визначена ст. 137 Конституції України, охоплює нормативне регулювання з питань сільського господарства і лісів; меліорації і кар’єрів; громадських робіт, ремесел та промислів; благодійництва; містобудування і житлового господарства; туризму, готельної справи, ярмарків; музеїв, бібліотек, театрів, інших закладів культури, історико-культурних заповідників; транспорту загального користування, автошляхів, водопроводів; мисливства, рибальства; санітарної і лікувальної служб [7]. Наведений ряд не є вичерпним, оскільки п. 2 ч. 1 ст. 18 Конституції АРК передбачає відання АРК із зазначених “та з інших питань, передбачених і делегованих законами України” [17].

Зі змісту ч. 4 ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування випливає, що повноваження органів місцевого самоврядування можуть скасовуватися чи обмежуватися іншим центральним або регіональним

органом, якщо це передбачене законом [4]. Звідси досить широка правова самостійність АРК підтверджується ще й положенням ст. 137 Конституції України про те, що Президент України як голова держави і гарант її Конституції може зупинити дію нормативно-правових актів Верховної Ради АРК з мотивів невідповідності Конституції України та законам України з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності [7], але він не уповноважений безпосередньо скасовувати такі акти [8, с. 51]. Тут діє “система стримувань і противаг” у вертикальній структурній організації відносин між вищими та регіональними органами [6, с. 8]. Що ж до нормативно-правових та інших актів представницьких органів місцевого самоврядування – місцевих рад, то п. 10 ст. 59 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21.05.1997 р. встановлено: “Акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування з мотивів їхньої невідповідності Конституції або законам України визнаються незаконними в судовому порядку” [14], тобто органами загального правосуддя. Повноваження Президента України щодо скасування нормативно-правових актів АРК поширюються, відповідно до п. 16 ст. 106 Конституції України, тільки на рішення Ради Міністрів АРК [7].

При цьому виконавчий орган АРК – Рада Міністрів АРК – визначається в ст. 136 Конституції України як уряд АРК [7], що дає можливість визначати його компетентним регіональним органом виконавчої влади. Відповідно, ці терміни застосовані в ст. 6 Закону України “Про Автономну Республіку Крим” від 18.03.1995 р.: “Органом виконавчої влади Автономної Республіки Крим є Уряд Автономної Республіки Крим” [13]. Тому термін “уряд” у Конституції України вказує на відповідність наведеного положення ст. 6 Закону України “Про Автономну Республіку Крим” Конституції України. У самій же Конституції АРК (ч. 1 ст. 35) прямо визначена “Рада Міністрів Автономної Республіки Крим як орган виконавчої влади Автономної Республіки Крим...” [17]. Водночас Рада Міністрів АРК перебуває в системі державних органів виконавчої влади України, оскільки в ч. 5 ст. 35 Конституції АРК визначено, що з питань виконання державних функцій і повноважень Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, Голова Ради Міністрів Автономної Республіки Крим, його заступники, керівники відповідних міністерств і республіканських комітетів Автономної Республіки Крим підзвітні і підконтрольні Кабінету Міністрів України, а керівники місцевих державних адміністрацій – Раді Міністрів Автономної Республіки Крим [17]. В основі такого устрою лежить зазначений конституційний

принцип поєднання інтересів Автономної Республіки Крим і загальнодержавних інтересів України, закріплений також у ч. 2 ст. 2 Закону України "Про засади внутрішньої і зовнішньої політики" [16].

У ч. 2 ст. 35 Конституції АРК встановлено формування Ради Міністрів АРК Верховною Радою АРК, а ч. 4–8 ст. 37 Конституції АРК регламентують відповідальність кримського уряду перед нею з питань, що належать до відання АРК [17].

Голова Ради Міністрів АРК призначається на посаду та звільняється з посади Верховною Радою АРК за погодженням із Президентом України, що визначено ст. 136 Конституції України та ч. 1 ст. 37 Конституції АРК [7; 17]. Отже, володіючи подібними установчими, організаційними та контрольними повноваженнями щодо органу виконавчої влади (уряду), Верховна Рада АРК, фактично, виконує функції органу законодавчої влади – регіонального парламенту [8, с. 50].

У ст. 140 Конституції України сформульовано поняття й закріплено конституційний статус місцевого самоврядування та його органів, якими точно й вичерпно визначено сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, що здійснюють самоврядування через представництво інтересів відповідних територіальних громад; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст [7]. Верховна Рада АРК і Рада Міністрів АРК до цього переліку не включені. Не згадуються вони в такому переліку й у ст. 5 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" [14].

Нарешті, у п. 5 ч. 1 ст. 18 Конституції АРК закріплено правовий статус органів АРК саме як органів влади, визначення порядку організації та діяльності й повноважень яких підлягає віданню Автономної Республіки Крим у межах повноважень, делегованих законами України [17]. Усі вони належать до системи організаційних конституційних гарантій АРК [11, с. 554–555], перебування якої у складі України є проявом забезпечення та гарантування децентралізації у здійсненні публічної влади в умовах унітарної держави. Відносини між Україною й АРК реалізуються, насамперед, через їх вищі й регіональні органи влади. Юридично значущі дії останніх опосередковують конституційну правосуб'єктність АРК як автономного утворення [5, с. 18].

Межі конституційних гарантій правової, організаційної, фінансової, майнової та ресурсної самостійності АРК окреслено також у ст. 138 Конституції України. Ними є призначення виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, затвердження складу виборчої комісії Автономної Республіки Крим; організація та проведення місце-

вих референдумів; управління майном, що належить Автономній Республіці Крим; розроблення, затвердження та виконання бюджету Автономної Республіки Крим на основі єдиної податкової і бюджетної політики України; розроблення, затвердження та реалізація програм Автономної Республіки Крим з питань соціально-економічного та культурного розвитку, раціонального природокористування, охорони довкілля – відповідно до загальнодержавних програм; визнання статусу місцевостей як курортів; встановлення зон санітарної охорони курортів; участь у забезпеченні прав і свобод громадян, національної злагоди, сприяння охороні правопорядку та громадської безпеки; забезпечення функціонування і розвитку державної та національних мов і культур в Автономній Республіці Крим; охорона і використання пам'яток історії; участь у розробленні та реалізації державних програм повернення депортованих народів; ініціювання введення надзвичайного стану та встановлення зон надзвичайної екологічної ситуації в Автономній Республіці Крим або в окремих її місцевостях [7]. Усі вони належать до відання АРК. Тут для статусу регіональної політичної автономії особливе значення має самостійність АРК щодо призначення виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим і затвердження складу виборчої комісії Автономної Республіки Крим.

Повноваження АРК закріплені в Розділі II Конституції АРК. Серед основних повноважень, що містить Глава 5, згідно п. 3 ч. 1 ст. 18, віданню АРК підлягає "участь у формуванні і здійсненні основних принципів внутрішньополітичної, зовнішньоекономічної та зовнішньополітичної діяльності України з питань, які стосуються Автономної Республіки Крим". Згідно із ч. 3 ст. 18 Конституції АРК, "Автономна Республіка Крим у межах своїх повноважень має право вступати у відносини з іншими регіонами України, а також з органами влади, підприємствами, установами, організаціями та об'єднаннями громадян інших держав та їх регіонів, з міжнародними організаціями у галузі економіки, науки, освіти, охорони навколишнього природного середовища і природокористування, у соціально-культурній сфері. Зазначені повноваження здійснюються у рамках загальнодержавної зовнішньої та внутрішньої політики України" [16; 17], визначаючи АРК суб'єктом міжнародних публічно-правових відносин у цих рамках, що притаманне регіонально-політичним автономіям і суб'єктам федерацій. У ч. 1 п. 11 зазначеної статті також ідеться про "здійснення зовнішньоекономічної діяльності, здійснення господарської діяльності в межах виключної (морської) економічної зони, за погодженням з Кабінетом Міністрів України участь в регулю-

ванні мита та податків на імпорتنі товари, які завозяться в Автономну Республіку Крим, з метою захисту власного товаровиробника та власного ринку” [17].

На політико-територіальний рівень автономії АРК указує і ст. 20 Конституції АРК, що встановлює представництва Автономної Республіки Крим: “Автономна Республіка Крим має Постійне представництво в столиці України місті Києві, а також представництва з питань економічного, соціального, культурного та іншого співробітництва в регіонах, для реалізації угод, укладених з ними Автономною Республікою Крим у межах своєї компетенції” [17].

IV. Висновки

Унітарна форма державного устрою, хоча й належить до простих форм порівняно зі складними федеративними та конфедеративними державами, але сама передбачає наявність поділу на унітарно-прості й унітарно-складні різновиди. Унітарно-прості держави складаються з адміністративно-територіальних одиниць, які не мають жодних ознак автономії щодо вищих і центральних органів державної влади. У них діють місцеві органи влади, що формуються державним центром як складові ланки єдиного державного механізму й апарату, а місцеві справи вирішуються представницькими органами місцевого самоврядування. Місцеві органи влади й органи місцевого самоврядування компетентні видавати лише підзаконні акти.

Територіальний устрій унітарно-складних держав включає як суто адміністративні, так і автономні одиниці різного рівня, що утворюються за національними й (або) територіальними ознаками. Такі держави є унітарно-децентралізованими та унітарно-регіональними (регіоналістськими). Унітарно-децентралізовані держави передбачають наявність обмежених територіальних автономій, статус яких визначається конституцією, спеціальним конституційним законом і регіональним статутом, що розробляються і видаються для них державним органом законодавчої влади (парламентом). Представницькі органи місцевого самоврядування мають ширшу компетенцію щодо формування, розподілу й використання місцевого бюджету тощо, ніж у звичайних адміністративних одиницях, але уповноважені видавати виключно підзаконні акти. Унітарно-регіональні (регіоналістські) держави включають політико-територіальні автономії, в яких громадяни та їх об’єднання утворюють регіональні представницькі органи влади із законодавчою компетенцією (регіональний парламент), уповноважений розробляти, видавати та змінювати власну конституцію й закони в межах і відповідно до конституції та законів держави. Але місцева конституція й

закони, на відміну від федерацій, не утворюють окремого рівня законів суб’єктів федерації, а включаються в загальну систему законодавства. Орган виконавчої влади (уряд) формується регіональним парламентом і підзвітний йому в питаннях управління місцевими справами, а щодо загальнодержавних справ підзвітний уряду держави і включається в систему державних органів виконавчої влади.

Ряд сучасних унітарно-складних держав світу включають як адміністративні, так і політичні територіальні автономії, тобто є унітарно-змішаними державами з ознаками унітарно-децентралізованої й унітарно-регіональної держави (Італія, Іспанія, Китай тощо).

Україна є унітарно-складною державою, що зумовлено політико-правовим статусом Автономної Республіки Крим, визначеним Конституцією України, Конституцією Автономної Республіки Крим, Законом України “Про Автономну Республіку Крим”, Законом України “Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим”.

Верховна Рада АРК є представницьким органом з певною законодавчою компетенцією щодо розробки, видання та зміни Конституції АРК, яка затверджується Верховною Радою України. Вона також видає постанови й рішення, але широке використання в законодавстві про статус АРК терміна “нормативно-правові акти” свідчить про потенційну можливість розширення законодавчої компетенції Верховної Ради АРК, передбачену законодавцем. Серед органів місцевого самоврядування, визначених Конституцією України й Законом “Про місцеве самоврядування в Україні”, Верховна Рада АРК не згадується, а в Законі України “Про Автономну Республіку Крим” вона визначається органом законодавчої влади. Органом виконавчої влади АРК є Рада Міністрів АРК, що формується Верховною Радою АРК, підконтрольна їй і підзвітна у питаннях, віднесених законодавством до відання АРК.

Широке коло питань, віднесених законодавством до відання АРК, передбачає, серед іншого, представництво республіки в державному центрі, усіх регіонах України і статус АРК як суб’єкта міжнародних публічно-правових відносин.

Таким чином, політико-правовий статус АРК у складі України свідчить про граничність унітарно-децентралізованої форми її державного устрою з формою унітарно-регіональної держави. Оскільки федералізація Україні недоцільна, унітарно-регіональна держава з політичною автономією регіонів видається найоптимальнішою формою, проміжною між федерацією й унітарно-децентралізованою державою, що дасть змогу вирішити проблему надмірної централізації державної влади з її бюрократизацією,

наростаючими комплексними диспропорціями розвитку між центром і регіонами, врахувати історичні та політичні особливості й забезпечити соціально-економічні та етнокультурні потреби регіонів шляхом надання їм законодавчої ініціативи, представництва у вищих органах державної влади, участі в законодавчому процесі на регіональному й загальнодержавному рівнях, розширенні компетенції та повноважень регіонів і регіональних органів влади щодо формування, розподілу й використання місцевих бюджетів.

Література

- Батанов О.В. Самоврядування / О.В. Батанов // Юридична енциклопедія : в 6 т. / [редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін.]. – К. : Укр. енцикл., 2003. – Т. 5: П–С. – С. 413–414.
- Борденюк В. Деякі аспекти співвідношення місцевого самоврядування, держави і громадянського суспільства в Україні / В. Борденюк // Право України. – 2001. – № 12. – С. 24–27.
- Декларация по регионализму в Европе, принята Ассамблеей Регионов Европы 4 декабря 1996 г. в Базеле [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.aer.eu/fileadmin/user_upload/PressComm/Publications/DeclarationRegionalism/dam/110n/ru/DR_RUSSE.pdf.
- Європейська хартія регіонального самоврядування від 15 жовтня 1985 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_036.
- Кичун В.І. Конституційно-правові основи взаємовідносин вищих органів влади України і Автономної Республіки Крим : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Кичун Віктор Іванович. – Х., 2001. – 194 с.
- Колишко Р.А. Децентралізація публічної влади в унітарній державі : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / Р.А. Колишко. – К., 2003. – 13 с.
- Конституція України від 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
- Копиленко М. Межі компетенції. Проблеми правового статусу Криму, пошук варіантів / М. Копиленко, О. Копиленко // Політика і час. – 1996. – № 11. – С. 47–52.
- Корнієнко М.І. Автономія територіальна / М.І. Корнієнко // Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 1998. – Т. 1 : А–Г. – С. 24.
- Погорілко В.Ф. Автономна Республіка Крим / В.Ф. Погорілко // Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 1998. – Т. 1 : А–Г. – С. 28–29.
- Погорілко В.Ф. Гарантії конституційні / В.Ф. Погорілко // Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 1998. – Т. 1: А–Г. – С. 554–555.
- Правовые системы стран мира : энциклопедический справочник / [отв. ред. докт. юрид. наук, проф. А.Я. Сухарев]. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : НОРМА, 2003. – 976 с.
- Про Автономну Республіку Крим : Закон України від 17.03.1995 р. № 95/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 11. – Ст. 69.
- Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
- Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим : Закон України від 10.02.1998 р. № 90/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 29. – Ст. 191.
- Про засади внутрішньої і зовнішньої політики : закон України від 01.07.2010 р. № 2411-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 40. – Ст. 527.
- Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим : Закон України від 23.12.1998 р. № 350-XIV. Конституція Автономної Республіки Крим від 21.12.1998 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 5–6. – Ст. 43.
- Сенюшкіна Т. Автономія як механізм захисту прав національних меншин у багатоетнічних суспільствах / Т. Сенюшкіна // Вісник Української Академії державного управління при Президенті України. – 2002. – № 3. – С. 262–269.
- Скакун О.Ф. Правосвідомість у правовій системі України: еволюційні особливості, професійний і регіональний виміри / О.Ф. Скакун // Правова система України: історія, стан та перспективи : у 5 т. – Х. : Право, 2008. – Т. 1: Методологічні та історико-теоретичні проблеми формування і розвитку правової системи України / [за заг. ред. М.В. Цвіка, О.В. Петришина]. – С. 608–639.
- Скакун О.Ф. Теория государства и права (энциклопедический курс) : учебник / О.Ф. Скакун. – Харьков : Эспада, 2005. – 840 с.
- Телешун С.О. Поняття державного устрою України: проблеми теорії і практики / С.О. Телешун // Право України. – 2000. – № 6. – С. 14–19.
- Трачук П.А. Суб'єкт федерації як інститут публічної влади / П.А. Трачук // Часопис Київського університету права. – 2006. – № 4. – С. 83–90.
- Шаповал В.М. Унітарна держава / В.М. Шаповал // Юридична енциклопедія : в 6 т. / [редкол.: Ю.С. Шемшученко

Гамбург Л.С., Назаренко П.Г. Особливості та проблеми унітаризму України (у зв'язку з політико-правовим статусом Автономної Республіки Крим)

Анотація. У статті досліджено теоретичні аспекти унітарної форми державного устрою та класифікацію сучасних унітарних держав відповідно до відсутності чи наявності в їх територіальній структурі певних автономних утворень адміністративного та політичного рівня (згідно зі світовою практикою). Розглянуто особливості форми державного устрою України та публічно-правові проблеми, зумовлені деякою невизначеністю політико-правового статусу Автономної Республіки Крим.

Ключові слова: унітарна форма державного устрою, проста та складна унітарна форма, органи державної влади й місцевого самоврядування, унітарно-децентралізована держава, унітарно-регіональна держава, адміністративно-територіальна автономія, політико-територіальна (регіональна) автономія, Автономна Республіка Крим, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада Міністрів Автономної Республіки Крим.

Гамбург Л.С., Назаренко П.Г. Особенности и проблемы унитаризма Украины (в связи с политико-правовым статусом Автономной Республики Крым)

Аннотация. В статье исследуются теоретические аспекты унитарной формы государственного устройства и классификация современных унитарных государств в соответствии с наличием или отсутствием в их территориальной структуре определённых автономных образований административного и политического уровня (в соответствии с мировой практикой). Рассмотрены особенности формы государственного устройства Украины и публично-правовые проблемы, обусловленные некоторой неопределённостью политико-правового статуса Автономной Республики Крым.

Ключевые слова: унитарная форма государственного устройства, простая и сложная унитарная форма, органы государственной власти и местного самоуправления, унитарно-децентрализованное государство, унитарно-региональное государство, административно-территориальная автономия, политико-территориальная (региональная) автономия, Автономная Республика Крым, Верховная Рада Автономной Республики Крым, Совет Министров Автономной Республики Крым.

Hamburg L., Nazarenko P. Peculiarities and Problems of Ukraine's Unitarism (in Connection with the Politico-Legal Status of the Autonomous Republic of Crimea)

Annotation. The article investigates the theoretical aspects of a unitary form of government and classification of modern unitarian states in accordance with the presence or absence in their territorial structure of certain autonomous formations of administrative and political level (in accordance with international practice). The peculiarities of the form of government of Ukraine and public law issues arising from some uncertainty in the politico-legal status of the Autonomous Republic of Crimea are being analysed.

Key words: unitary form of government, both simple and complex unitary form, the state authorities and local authorities, unitary decentralized state, a unitary regional state administrative-territorial autonomy, the political-territorial (regional) autonomy of the Autonomous Republic of Crimea, Verkhovna Rada of the Autonomous Republic of Crimea, the Council of Ministers of the Autonomous Republic of Crimea.

