

Розділ 21 ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ УСТРІЙ УКРАЇНИ

§ 1. Поняття, принципи та форми територіального устрою

Територія — одна з основних ознак держави, що визначає простір, на який поширюється суверенітет і влада держави. Під територією розуміють не тільки сухопутну її частину, а й водний і повітряний простір над ними.

Територіальний устрій України — це внутрішній її поділ на певні територіальні частини, співвідношення держави в цілому з її складовими частинами.

У світі немає такої держави, територія якої не поділялася б на певні частини. Навіть найменші країни мають поділ своєї території. Територіальний устрій дає відповідь на питання про те, як організована територія держави, з яких частин вона складається, який їх правовий статус, як будуються взаємовідносини центральних органів з місцевими.

Територіальний устрій необхідний для здійснення найрізноманітніших державних функцій. Насамперед відповідно до територіального устрою будується система державних органів та самоврядних органів на місцях. Він також сприяє збалансованому розвитку всієї території, створенню сприятливих умов для задоволення матеріальних, соціальних та культурних потреб громадян тощо.

Територіальному устрою присвячений IX розділ Конституції України. Норми цього розділу є одним із найважливіших правових інститутів конституційного права України. Сутність територіального устрою України відбивається в його принципах, які визначені в Конституції України (ст. 132). До них належать: єдність та цілісність державної території; поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади; збалансованість соціально-економічного розвитку регіонів.

Сутність принципу єдності та цілісності територіального устрою полягає в тому, що територія України становить єдине ціле, що її складові частини перебувають у нерозривному взаємному зв'язку, що на ній чинними є тільки закони України. Цей принцип встановлений у ст. 2 Конституції України, у якій зазначається: «Територія України в межах існуючого кордону є цілісною і недоторканою».

Принцип поєднання централізації й децентралізації в здійсненні державної влади означає, що в Україні має бути така організація території, яка відповідала б інтересам держави і окремих регіонів.

Надмірна централізація влади може призвести до певних перекозчень у розбудові держави, зокрема в економіці, оскільки не враховує всіх особливостей того чи іншого регіону. У свою чергу, надання регіонам надто широких прав може призвести до небажаних наслідків і навіть до розпаду держави. Проте міцність держави залежить від міцності регіонів. А щоб регіони всебічно розвивалися, слід розширювати самостійність і відповідальність органів місцевого самоврядування у вирішенні завдань життєзабезпечення й розвитку територій із урахуванням місцевої специфіки та соціально-економічних особливостей. Тобто суть цього принципу полягає в оптимальному співвідношенні між централізацією влади і децентралізацією функцій державного регулювання самоврядних територій. Тож необхідно розмежувати функції між державою і місцевим самоврядуванням.

Принцип збалансованості соціально-економічного розвитку регіонів сприяє розвитку всіх частин держави (міст, селищ та інших населених пунктів) з урахуванням соціально-економічних чинників, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурно-історичних традицій. Суть цього принципу полягає в рівномірному економічному і соціальному розвитку всієї території країни.

Охарактеризовані принципи спрямовані на оптимальне і ефективне управління державою, чого можна досягти лише за умови застосування всіх принципів у єдності та взаємозв'язку.

З територіальним устроєм безпосередньо пов'язана форма державного устрою. Форми державних зв'язків бувають різні. Сучасні держави за формою устрою поділяються на

унітарні (прості) та федеративні (складні).

Унітарна держава — це держава, яка є єдиною, тобто до складу якої не входять інші держави. Її територія становить єдине ціле, а по-діляється вона лише на адміністративно-територіальні одиниці. Унітарна держава має спільні для всієї країни органи влади (такі як парламент, уряд, верховний суд), функції яких поширюються на всю територію. В унітарних державах діє, як правило, єдина система законодавства.

Україна, відповідно до ст. 2 Конституції України, є унітарною державою. Водночас у її складі є Автономна Республіка Крим. Проте сам факт наявності автономії у складі держави ніколи не був обов'язковою ознакою федерації.

Федеративна держава — це держава, яка створена в результаті добровільного об'єднання двох або кількох держав чи то внаслідок приєднання до держави території зі збереженням їх певної державної відокремленості, чи то в результаті автономізації територіальних одиниць, що дедалі зростає, й набуття ними суттєвої політико-правової самостійності.

Територія федерації складається з території держав, що в неї входять. Унаслідок об'єднання держав створюється нова союзна держава, а тому зв'язки між членами федерації мають державно-правовий характер. Статус федерації та її суб'єктів визначається конституціями федеративних держав. Суб'єкти федерацій суверенітетом не володіють, а тому не мають права виходу із неї. Парламент федеративних держав завжди складається із двох палат, в одній із яких представлені суб'єкти федерації. Федерація характеризується тим, що поряд із загальнофедеративною конституцією, загальнофедеративними органами державної влади та законодавством свою конституцію, закони, свою систему законодавчих, виконавчих та судових органів мають і її суб'єкти.

Для федерацій характерне конституційно установлене розмежування компетенції між федерацією в цілому і її суб'єктами. До відання федерації входять найважливіші питання державного життя: зовнішня політика, оборона країни, фінанси, оподаткування, організація федеральних органів, розв'язання конфліктів між суб'єктами федерації.

Компетенція суб'єктів федерації в цілому є ширшою, але вона зводиться в основному до питань, що не потребують однакового регулювання. Серед них — організація місцевого самоврядування, громадський порядок, охорона довкілля, установлення місцевих податків та ін.

Федеративні держави характеризуються також наявністю загально-федеративного громадянства та громадянства суб'єктів федерації.

Розрізняють федерації: 1) за національною ознакою, 2) за територіально-національною ознакою; 3) за суто територіальною ознакою.

Найбільш стійкими федераціями є федерації, створені на територіальній основі. А федерації, які були побудовані за національно-територіальною ознакою, такі як колишні СРСР, Югославія, Чехословаччина, з падінням соціалізму розпалися.

Відома ще й така форма міждержавного союзу, як конфедерація. Конфедерація — це союз двох або кількох самостійних держав, що об'єдналися для досягнення певної мети, головним чином, що має зовнішньополітичний і військовий характер. Однак таке об'єднання держав не створює нової держави, оскільки кожна держава такого союзу зберігає свій суверенітет. Звідси й найбільш кардинальна відмінність конфедерації від федерації. Федерація є союзною державою, або, іншими словами, — це одна спільна держава, тобто державно-правове об'єднання. На відміну від нього, конфедерація — це не одна нова держава, а союз держав, тобто міжнародно-правове об'єднання. З такою кардинальною відмінністю цих форм об'єднання пов'язані й усі інші їх відмінності. Так, конфедерація не має суверенітету, бо суверенітет належить державам, що входять до неї: це, зокрема, знаходить свій вияв у тому, що ніякі рішення союзної влади не мають сили на території держав, що входять до складу конфедерації без її згоди.

Конфедерація як форма об'єднання держав — досить рідкісне утворення. Утворювалися конфедерації на різних етапах історії, і після нетривалого існування вони розпадались або перетворювалися на федерації (США, Німеччина, Швейцарія). Історія конфедерацій свідчить про те, що ця форма була поширеною, головним чином, у XIX ст., а в сучасному світі вона не використовується. Щоправда, спроба створити конфедерацію була і у XX столітті. Так, у 1982 р. дві африканські держави — Сенегал та Гамбія об'єдналися в конфедерацію (Сенегамбію), але вже в 1989 р. вона розпалася, ще раз підтвердивши нестійкість таких об'єднань держав.

Робилася спроба й іншого характеру — перетворити федерацію на конфедерацію. До неї вдавалися, щоб не допустити розпаду колишньо-го СРСР, проте й вона була безрезультатною, оскільки не знайшла підтримки серед керівників держав колишніх союзних республік. Це й не дивно, бо, як засвідчує досвід конфедерацій, у її межах держави не можуть налагодити стійких, тривалих взаємовигідних стосунків.

§ 2. Конституційно-правовий статус Автономної Республіки Крим

Відповідно до ст. 133 Конституції України, до складу України, поряд із областями, містами Києвом та Севастополем, входить Автономна Республіка Крим, яка має особливий конституційно-правовий статус.

Правовий статус Автономної Республіки Крим визначається норма-тивно-правовими актами: Конституцією України, законами України, Конституцією Автономної Республіки Крим та іншими актами.

Конституційно-правовий статус Автономної Республіки Крим складають наступні основні елементи: 1) повноваження (сукупність прав та обов'язків); 2) предмети відання (сфери суспільних відносин, у яких Автономна Республіка Крим має право здійснювати нормативно- правове регулювання); 3) функції Автономної Республіки Крим (осно-вні напрямки діяльності); 4) принципи, на яких ґрунтується правовий статус (основоположні правові ідеї, які відображені в Конституції України та Конституції Автономної Республіки Крим); 5) гарантії Ав-тономної Республіки Крим (умови забезпечення здійснення повнова-жень Автономної Республіки Крим).

Розглядаючи правовий статус Автономної Республіки Крим у скла-ді України, попередньо слід коротко визначитися зі змістом і з право-вою природою автономії взагалі.

Різні види автономії існують у складі більш ніж двадцяти унітарних держав. Окрім України адміністративні автономні утворення входять до складу таких унітарних держав, як Велика Британія, яка має у своєму складі автономії: Північну Ірландію, острів Мен та низку інших малих островів; Габон — автономний район Гамба; Данія — Фарерські острови, Гренландію; Іспанія — Країну Басків, Каталонію, Андалусію, Галісію та ін.; Італія — Сицилію, Сардинію, Долину Аості та інші адміністративні області; Фінляндія — Алонські острови; Франція — острів Корсика та ін.

Автономія походить від грецького слова *autonomia*, що перекладається як самоуправління, незалежність. У найбільш загальному своєму значенні термін «автономія» означає певну міру самостійності, якою наділено частину щодо цілого. У державно-правовому ж аспекті поняття «автономія» набуває особливого змісту, оскільки воно тісно взаємопов'язане з іншими державними явищами: автономія розглядається як самоврядування частини державної території, що безпосередньо чи опосередковано підпорядкована центральним органам державної влади з метою її децентралізації. При цьому останні здійснюють загальне керівництво і контроль за автономним утворенням.

З метою найбільш повного формального визначення терміна «автономія» взагалі та дослідження особливостей правового статусу Автономної Республіки Крим у складі України необхідно з'ясувати, які характерні ознаки відрізняють її від інших державно-правових інститутів.

Вважається, що першою із ознак автономії є використання в назві певної адміністративно-територіальної одиниці власне терміна «автономія» — автономна область, автономна республіка, автономний округ тощо. Адже сама назва відбиває сутність того чи іншого явища, його специфіку. Наприклад, в Україні вона є зовнішнім відображенням особливого правового статусу Автономної Республіки Крим і свідчить про її відмінність від інших суб'єктів держави. Одночасно у світовій практиці трапляються випадки, коли автономними вважаються і ті територіальні утворення, у назві яких термін «автономія» відсутній. На наш погляд, обґрунтовано вважати першою характерною ознакою автономного утворення не тільки використання в його назві терміна «автономія», а його особливий правовий статус, особливу правосуб'єктність.

У науковій літературі є твердження про те, що ознакою державно-правового поняття «автономія» є наявність у її суб'єкта свого законодавства та установчої влади, що дає

йому змогу діяти на підставі свого власного права. На наш погляд, такий підхід є недостатньо обґрунтованим, оскільки, з одного боку, існує багато автономних утворень, які не мають власного законодавства, а з другого — більшість автономій не мають навіть окремих елементів установчої влади. Водночас органи публічної влади автономних утворень наділено певним колом владних повноважень, в тому числі у сфері нормативно-правової регламентації суспільних відносин.

Держава самостійно встановлює основи своєї організації, приймає свою конституцію, тоді як будь-яка внутрішньодержавна територіальна одиниця позбавлена цього права і одержує свою конституцію від держави, до складу якої вона входить, не маючи права самостійно змінити основи своєї організації. Право самоорганізації полягає в тому, що територіальне формування має право встановлювати, бодай у певних межах, основи своєї організації.

Тобто, якщо органи публічної влади автономного утворення вважати органами державної влади, то в такому разі втрачається сенс самої автономії. Але він ще більше втрачається тоді, коли органи публічної влади автономії вважати органами місцевого самоврядування. З огляду на це автономні утворення мають свій, притаманний лише їм вид публічної влади — владу автономії.

На підтвердження цього підходу як приклад можна навести еволюцію законодавчого регулювання правового статусу Автономної Республіки Крим у складі України. Перший законодавчий акт України — Закон УРСР «Про відновлення Кримської Автономної Радянської Соціалістичної Республіки» визнавав органи публічної влади цього автономного утворення органами державної влади. Зокрема, відповідно до ст. 2 цього Закону, Кримська обласна Рада народних депутатів тимчасово, до прийняття Конституції Кримської РСР і створення на її основі конституційних органів державної влади, визнавалася найвищим органом державної влади на території Кримської РСР і їй надавався статус Верховної Ради Кримської Автономної Радянської Соціалістичної Республіки. Верховна Рада та Рада міністрів Автономної Республіки Крим визнавалися органами державної влади фактично до моменту прийняття Конституції України 1996 року.

Досить показовим є й той факт, що, відповідно до законодавчих актів України та положень Конституції Автономної Республіки Крим від 6 травня 1992 р., Верховній Раді Автономної Республіки Крим надавалося право приймати нормативно-правові акти, які мали назву «закон». І вона досить часто користувалася цим правом, що ще раз підтверджувало її правову природу як органу саме державної влади.

Однак із прийняттям Конституції України 1996 року така ситуація кардинально змінюється. Спочатку Основний Закон України (ст. 136), а потім і Конституція Автономної Республіки Крим (п. 3 ст. 1) та по-точне законодавство України визнали Верховну Раду Автономної Республіки Крим вже не органом державної влади, а лише «представ-ницьким органом», причому без законодавчої функції. Стаття 1 (п. 3) Конституції Автономної Республіки Крим закріплює за Верховною Радою Автономної Республіки Крим представницькі, нормотворчі, контрольні функції та повноваження в межах її компетенції. Рада міністрів Автономної Республіки Крим конститується як «уряд», але також не визнається органом державної влади.

У Конституції Автономної Республіки Крим Верховна Рада та Рада міністрів автономії визначаються лише як «органи влади» без конкре-тизації її юридичної природи як «державної».

Законодавець не випадково пішов саме таким шляхом конституційно- правової регламентації статусу органів публічної влади Автономної Республіки Крим, оскільки за своєю правовою природою вони суттєво відрізняються від органів державної влади. Адже у всіх інших випадках конституційне законодавство чітко визначає органи публічної влади або як органи державної влади, або як органи місцевого самоврядування. І тому наявність у органів публічної влади автономного утворення сво-єї особливої влади — влади автономії обґрунтовано можна вважати другою ознакою, яка відрізняє її від інших інституцій.

Одночасно необхідно зазначити, що в Конституції України спо-стерігається певна неузгодженість (чи незавершеність) правової регла-ментації цих проблем. Так, відповідно до ст. 5 Конституції України, носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні визнається народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. У зв'язку з цим незрозу-міло, до якого виду органів публічної влади відносить Основний Закон України Верховну Раду та Раду міністрів Автономної Республіки Крим. Конституція України визначає її як представницький орган Автономної Республіки Крим. Разом з тим наголошується, що урядом Автономної Республіки Крим є Рада міністрів Автономної Республіки Крим. Не досить чітке визначення правового статусу вказаних органів свідчить про небажання парламенту України йти на конфронтацію з Верховною Радою Автономної Республіки Крим, адже при законодавчому визна-ченні правового статусу вказаних вище органів влади є висока вірогід-ність виникнення конфлікту.

Третьою характерною ознакою автономії є, на наш погляд, наявність власного, більш широкого, порівняно з органами місцевого самоврядування, предмета відання. Так, наприклад, в Україні предмет відання Автономної Республіки Крим закріплено в ст. 137 та 138 Конституції України і деталізовано в Конституції Автономної Республіки Крим.

Зокрема, Основний Закон України закріплює положення про те, що Автономна Республіка Крим здійснює 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 лікарняної служб та з інших питань, делегованих законами України, а ст.138 закріплює перелік повноважень, які належать до відання Автономної Республіки Крим.

Про достатньо високий правовий статус Автономної Республіки Крим, за яким вона суттєво відрізняється від областей в Україні, свідчать її основні повноваження, які закріплено в главі 5 Конституції Автономної Республіки Крим. Особливо показовими є її повноваження в політико-правовій та в соціально-економічній, зокрема в бюджетній сферах, які Конституція закріплює досить детально.

Порівнюючи ці конституційні повноваження Автономної Республіки Крим і повноваження органів місцевого самоврядування, закріплених ст.143 Конституції України, можна зробити висновок, що коло останніх є значно вужчим як за обсягом, так і за змістом. Особливо різняться їх повноваження у сфері нормативного регулювання суспільних відносин.

Також необхідно зазначити, що предмет відання автономного утворення, як правило, чітко визначено або на рівні загальнодержавної конституції (в унітарній державі, наприклад, Україна), або в спеціальних договорах про розмежування повноважень, який укладається між центральними органами державної влади та органами публічної влади автономії (у федеративній державі, наприклад, Російська Федерація), або в спеціальних законах про правовий статус автономії. Однак ця ознака притаманна далеко не всім автономним утворенням — досить порівняти правовий статус різних видів автономних утворень у Російській Федерації.

Подеколи спостерігаються й протилежні явища. Так, в унітарній державі Грузія, до

складу якої входять автономні республіки Абхазія та Аджарія, останнім надано можливість брати активну участь у ви-рішенні питань, що належать до предмета відання вищих органів державної влади Республіки. Згідно зі ст. 67 Конституції Грузії, пред-ставницьким органам Абхазії та Аджарії надано право законодавчої ініціативи в парламенті Республіки; для найбільш повного та всебіч-ного забезпечення своїх інтересів у парламенті Грузії з чотирьох за-ступників голови парламенту по одному заступнику обирається серед депутатів парламенту, обраних від Абхазії та Аджарії за їхнім же по-данням. Представницькі органи Абхазії та Аджарії мають право звер-нутися до Конституційного Суду Грузії для вирішення відповідних питань.

До формальних ознак автономії також можна віднести й те, що суб'єкт будь-якої автономії не має права в односторонньому порядку проголосити свою незалежність чи вийти зі складу держави, оскільки автономія — це невід'ємна частина держави, нею утворена, і діє суто в межах, які визначені державою на рівні її конституції (причому ці межі не може бути самостійно змінено самою автономією). Наприклад, у ст. 2 Конституції України встановлено загальне правило — територія України в межах існуючого кордону є цілісною і недоторканною, а в ст. 134 конкретизовано його стосовно правового статусу Автономної Республіки Крим, яка проголошується невід'ємною складовою частиною України. Тобто Автономна Республіка Крим — це лише внутріш-нє самоврядування частини держави в межах загальної Конституції суверенної держави Україна.

Характерною особливістю правового статусу Автономної Респуб-ліки Крим у складі України можна вважати саме відсутність у неї су-веренітету, похідну природу її публічної влади від суверенітету Укра-їни. Сутність автономії в унітарній державі полягає також і в тому, що автономія є дієвим засобом забезпечення суттєвої децентралізації в здійсненні публічної влади.

Таким чином, особливості правового статусу автономних утворень в унітарній державі полягають у тому, що: а) автономія, на відміну від інших територіальних утворень, має свій особливий правовий статус, основи якого закріплено на рівні загальнодержавної конституції і кон-кретизовано в спеціальному статутному законодавстві — в конститу-ціях (статутах) автономії, в договорах про розмежування повноважень, в законах про спеціальний правовий статус автономного утворення; б) автономія в унітарній державі звичайно має форму адміністративно- територіальної одиниці; в) така автономія не має суверенітету; г) вона виникає в результаті наділення центральною владою окремої терито-ріальної одиниці більш широким колом компетенції; ґ) як правило, автономним є утворення, яке конституїроване як автономне; д) органи влади автономії отримують свої повноваження не безпосередньо від народу даної території, а від центральних органів влади унітарної держави, тобто їх умовно можна вважати органами вторинного пред-ставництва; е) автономне утворення має свій особливий вид публічної

влади — владу автономії; є) організація влади в автономії, її структура та компетенція визначаються центральними органами державної влади і закріплюються в конституції унітарної держави; ж) автономія в унітарній державі не може самостійно визначати основи своєї організації, приймати свою конституцію і самостійно визначати принципи своїх взаємовідносин з центральною владою, оскільки основи правового статусу автономії в унітарній державі визначаються органами державної влади унітарної держави; з) автономне утворення має свій специфічний предмет відання; и) автономне утворення не має права самостійно змінити свій правовий статус; і) автономія в унітарній державі виступає одним із засобів децентралізації публічної влади.

На основі викладеного можна визначити автономну республіку як несuverенну територіальну спільноту, яка конституційована як автономна владою держави, до складу якої вона входить, має свої особливі органи публічної влади, наділена певною політико-правовою самостійністю, але діє на підставі і в межах загальнодержавної конституції, не може самостійно змінити свій правовий статус і виступає засобом децентралізації у здійсненні публічної влади.

Що стосується класифікації автономних утворень, які на сьогодні існують у світі, то слід зазначити, що єдині критерії такої класифікації також відсутні. Світовий досвід і вітчизняна практика конституційно-правового будівництва свідчать, що є кілька основних видів автономії: політична, напівполітична, адміністративна. Різні форми (види) автономії можуть існувати як у федеративній, так і в унітарній державі. З цього виходить наука конституційного (державного) права. Тому є необхідність коротко розкрити зміст кожного з названих видів автономій.

Політична автономія пов'язана зі статусом держави, до складу якої вона входить. Це найвищий рівень автономії, при якому автономні утворення мають значний обсяг політико-правових повноважень (свою конституцію, законодавство, представницький орган, інколи свій уряд, можуть самостійно вирішувати деякі питання адміністративно-національного устрою тощо). Характерні особливості правового статусу політичної автономії найбільш повно знаходять свій вияв у державах з федеративною формою державного устрою, де автономні утворення, як правило, є суб'єктами федерації (приклад — Російська Федерація).

Напівполітична автономія порівняно з політичною має значно менший обсяг повноважень у політико-правовій і економічній сферах, у сфері взаємовідносин з іншими суб'єктами держави. До відання цієї автономії в основному належать: організація інститутів місцевого самоврядування, планування території, місцевого господарства, розвиток

культури, соціального забезпечення тощо. Одночасно напівполітична автономія може мати низку ознак державності — власну конституцію (або статут), свої органи публічної влади, свій предмет відання та ін.

При адміністративній автономії відповідний регіон має право самостійно вирішувати адміністративні, тобто управлінські, функції. За своїм правовим статусом цей вид автономії найближчий до напів- політичної автономії. Різниця між ними не чітка і вона полягає в тому, що напівполітична автономія при вирішенні адміністративних питань більше враховує національні, культурні, історичні та інші особливості даної території, а адміністративна, як правило, спрямована лише на забезпечення більшої ефективності управління в певному регіоні. Разом з тим необхідно зауважити, що ці відмінності правового статусу різних автономних утворень здебільшого умовні.

Можна зазначити, що існування того чи іншого виду автономії в унітарній державі цілком виправдане, оскільки часто вирішує певну етнічну, національну, соціальну чи політичну проблему в тій чи іншій державі. Так, наприклад, саме автономія стала одним із факторів за-безпечення етнополітичної стабільності таких унітарних держав, як Іспанія (країна Басків, Каталонія, Андалузія, Галісія), Португалія (Азорські острови та острів Мадейра), Фінляндія (Аландські острови), Данія (Фарерські острови та Гренландія), Франція (Корсика) тощо.

Автономна республіка — це форма політичної організації населення, яке проживає на території автономії (а не лише етнічних чи релігійних суспільних груп). Крім того, світова практика державного будівництва, і український досвід зокрема, свідчать, що проголошення автономії певної адміністративно-територіальної одиниці може бути зумовлено історичними, економічними, політичними, культурними, моральними, власне територіальними та іншими факторами.

Розглядаючи правовий статус Автономної Республіки Крим, важливо визначитися, до якого виду автономії слід віднести цю республіку як автономне утворення, а також з'ясувати, які конкретні політичні, економічні, національні, історичні, культурні та інші чинники передували її утворенню у складі України й зумовили особливості її сьогоденного правового статусу.

Згідно зі ст. 2 Основного Закону, суверенітет України поширюється на всю її територію і Україна є унітарною державою. Стаття 133 Конституції України закріплює, що Автономна

Республіка Крим, разом із адміністративно-територіальними одиницями, є складовою частиною адміністративно-територіального устрою України. Водночас Конституція України містить навіть не окрему статтю, а цілий розділ, який має назву «Автономна Республіка Крим», і закріплює основи її право-вого статусу в складі України. Аналіз положень цього розділу свідчить, що Автономна Республіка Крим має певні ознаки державності, а саме: в назві цього автономного утворення є слово «Республіка»; вона має свою Конституцію; вона має свій особливий представницький орган — Верховну Раду Автономної Республіки Крим, у якої є право приймати Конституцію та інші нормативно-правові акти Автономної Республіки Крим; вона також має свій уряд — Раду міністрів, який також видає нормативно-правові акти; має свою територію, свої прапор, герб, гімн, столицю, державну мову.

Однак названі ознаки державності суттєво обмежуються іншими нормами Розділу X Конституції України: Конституція Автономної Республіки Крим повинна бути затверджена не менш як половиною від конституційного складу Верховної Ради України; нормативно-правові акти владних органів Автономної Республіки Крим приймаються відповідно до Конституції України, законів України, актів Президента і Кабінету Міністрів України та на їх виконання. Крім цього,

Автономна Республіка Крим має право здійснювати нормативне регулювання виключно з питань, які визначені ст. 137 Конституції України. До цих питань відносяться, в основному, питання місцевого господарства; повноваження, порядок формування Верховної Ради Автономної Республіки Крим і Ради міністрів Автономної Республіки та деякі інші.

Наведені положення Основного Закону України дають підстави зробити висновок, що Автономна Республіка Крим у складі України є напівполітичною автономією (виходячи з того розуміння цього виду автономії, яке наводилося вище), оскільки політичні повноваження цього утворення досить суттєво обмежені Конституцією України. Разом з тим це ще раз підкреслює, що Автономна Республіка Крим не є звичайною адміністративно-територіальною автономією, а тим більше — звичайною адміністративно-територіальною одиницею. Адже жодну з них не наділено правом приймати власну Конституцію, хоча й у відповідності з загальнодержавною Конституцією.

Досить характерними є й причини утворення у складі України Автономної Республіки Крим. Для їх найбільш повного аналізу необхідно коротко звернутися до історії. Уперше на території Кримського півострова республіку було проголошено ще в 1918 р. Двадцять

восьмого-тридцятого січня 1918 р. Надзвичайний з'їзд Рад Тавридської губернії утворив ЦВК Тавриди як центральний орган влади Рад. А вже 21 березня ЦВК Тавриди прийняв рішення про утворення Радянської Соціалістичної Республіки Тавриди. Однак ця республіка проіснувала лише трохи більше одного місяця. Невдовзі після її проголошення Крим було захоплено австро-німецькими військами, і майже два з по-ловиною роки на території Криму йшла громадянська війна.

Після поновлення в Криму радянської влади Таврійська Республіка відновлена не була. Вісімнадцятого жовтня 1921 р. ВЦВК та РНК РСФРР ухвалили постанову про утворення Кримської Автономної Соціалістичної Радянської Республіки — територіальної автономії (оскільки на її території проживала велика кількість представників різних національностей) у складі РРФСР. Кримська АРСР як суб'єкт РРФСР проіснувала майже 24 роки, доки в червні 1945 р. Указом Президії Верховної Ради РРФСР її не було перетворено на Кримську об-ласть. А в 1954 р. Президія Верховної Ради СРСР, враховуючи спільність економіки, територіальну близькість, тісні господарські і куль-турні зв'язки Кримської області та України, ухвалила рішення про передачу Кримської області зі складу РРФСР до складу Української

Радянської Соціалістичної Республіки. Відтоді й до 1991 р. Крим було конституційно визначено як звичайну адміністративно-територіальну одиницю — область у складі УРСР, яка, власне, нічим не відрізнялася від інших областей.

Аналіз політичних реалій, які склалися наприкінці 80-х — на початку 90-х рр. ХХ ст. свідчить, що розпад СРСР призвів до своєрідного «параду» суверенітетів — союзні республіки почали проголошувати свою державну незалежність. Після кількох десятків років тоталітаризму спостерігалася певна ейфорія від широких демократичних змін. Проблема право-вого статусу Криму, яку не могли піднімати в умовах існування в СРСР тоталітарного режиму, набула особливої актуальності в період демокра-тизації суспільного життя — перед законодавчим органом УРСР постало питання про поновлення в Криму територіальної автономії.

Зважаючи на форму державного устрою України та враховуючи політико-правові реалії того періоду, 28 січня 1991 р. Президія Верховної Ради УРСР прийняла Постанову «Про звернення Кримської об-ласної Ради народних депутатів про поновлення Кримської АРСР», відповідно до якої питання про поновлення Кримської АРСР було ви-несено на розгляд Верховної Ради УРСР. І вже 12 лютого 1991 р. (тоб-то ще до часу проголошення державної незалежності України) Верховна Рада УРСР прийняла Закон «Про відновлення Кримської Автономної Радянської Соціалістичної Республіки», яким

конституювався ре-гіональний характер Кримської автономії.

Виходячи з викладеного, можна зробити висновок: відновлення в 1991 р. в межах території Кримської області УРСР Автономної Республіки було зумовлено виключно політичними процесами. Фактично це лише данина історії та свого роду спокута за провину влади перед кримськотатарським населенням, яке після Другої світової війни було депортовано за межі Кримського півострова. Інших передумов для створення автономії на території Криму не було.

В умовах демократизації державного і суспільного життя України досить яскраво даються взнаки проблеми конституційно-правового статусу Автономної Республіки Крим. У радянській державно-правовій доктрині протягом досить тривалого часу автономні республіки фактично прирівнювали до звичайних адміністративно-територіальних одиниць, попри їх назви «республіка». Радянські вчені доводили, що автономія радянських республік означає лише дароване згори право на специфічний вид місцевого самоврядування і місцевого господарства. Радянські автономні республіки, так само як і радянські автономні області, визнавалися не державами, а лише внутрішньо-державними територіальними одиницями.

Сучасна українська конституційно-правова наука, яка вийшла з радянської правової доктрини, також здебільшого продовжує обґрунтовувати специфіку правового статусу Автономної Республіки Крим у складі України як особливого виду адміністративно-територіальної одиниці. А встановлений Конституцією України порядок прийняття й затвердження Конституції Автономної Республіки Крим, на наш погляд, фактично повторює процедуру прийняття й затвердження конституцій автономних республік, яка була встановлена ще в конституційному законодавстві СРСР 20-х років минулого століття.

Хоч правовий статус Автономної Республіки Крим у складі України за своїм змістом та обсягом повноважень дещо ширший і демократичніший, ніж статус радянської автономної республіки, його основи зумовлені саме радянською правовою доктриною. У зв'язку з цим необхідність удосконалення правового статусу автономії залишається однією з найбільш актуальних політико-правових проблем сьогодення.

§ 3. Адміністративно-територіальний устрій України

Інститут адміністративно-територіального устрою нашої держави знайшов своє нормативне закріплення у ст. 133 Конституції України. Без перебільшення його слід вважати одним із найбільш важливих політико-правових інститутів держави, бо він безпосередньо торкається суттєвих інтересів населення країни.

Адміністративно-територіальний устрій України набув завершено-го вигляду у процесі розвитку держави. Проте він уже не повною мірою відповідає політичним і соціально-економічним реаліям, які склалися в Україні, оскільки переважно був створений ще в 1930-х роках. На цьому ж етапі розвитку відбуваються значні зміни, які стосуються майже всіх сторін державного і громадського життя. Це і впровадження в економіку країни ринкових механізмів, і загострення політичних процесів, і багато чого іншого.

Термін «адміністративно-територіальний устрій» не можна ото-тожнювати з поняттям «територіальна організація держави», яке означає побудовану за територіальними принципами державну організацію суспільства і передбачає насамперед поділ території держави на виборчі, військові округи, адміністративно-територіальні одиниці тощо. Поряд із поняттям «адміністративно-територіальний устрій» вживається і термін «адміністративно-територіальний поділ», хоч ці поняття не є синонімами, бо друге означає процес поділу території держави на адміністративно-територіальні одиниці, а поняття «адміністративно-територіальний устрій» органічно поєднує два елементи державності: територіальний поділ і систему державних органів. Таким чином, адміністративно-територіальний устрій слід визначати як обумовлений завданнями та функціями держави і проведений з урахуванням природно-історичних, економічних, національних та інших особливостей поділ території держави на окремі частини, згідно з яким будується система місцевого самоврядування, інших державних і недержавних органів з метою забезпечення їх практичної діяльності.

Згідно зі ст. 133 Конституції України, до системи адміністративно-територіального устрою держави входять: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села. У переліку адміністративно-територіальних одиниць у Конституції не називаються сільські і селищні ради. Вони збереглися й через свою виняткову

необхідність мають бути збережені в майбутньому. Стаття 133 Конституції у зв'язку з цим потребує відповідних змін.

Система адміністративно-територіального поділу України побудована на базі координації та субординації, створення структурних рівнів (ланок). Для сучасної системи адміністративно-територіального устрою України характерні три структурні рівні: вища ланка — Автономна Республіка Крим, область, міста зі спеціальним статусом (Київ і Севастополь); середня ланка — район, місто обласного підпорядкування; низова ланка — місто районного підпорядкування, селище (селище міського типу), село, сільрада, селищна рада.

Уперше в Україні області були створені в 1932 році. Перелік областей та міст, що мають спеціальний статус, міститься в Конституції України (ч. 2 ст. 133). До складу України входять Автономна Республіка Крим та 24 області: Вінницька, Волинська, Дніпропетровська, Донецька, Житомирська, Закарпатська, Запорізька, Івано-Франківська, Київська, Кіровоградська, Луганська, Львівська, Миколаївська, Одеська, Полтавська, Рівненська, Сумська, Тернопільська, Харківська, Херсонська, Хмельницька, Черкаська, Чернівецька, Чернігівська, міста Київ та Севастополь. Території областей поділяються на райони. На території області розташовуються міста, що підпорядковуються безпосередньо обласним органам. Звичайно області іменуються за назвою обласного центру (винятком є Закарпатська та Волинська).

У системі адміністративно-територіального устрою найбільшими одиницями є Автономна Республіка Крим та області. Найбільшими за територією є Одеська область — 33,3 тис. кв. км, Дніпропетровська, Чернігівська — 31,9 і Харківська — 31,4 тис. кв. км; найменшими: Чернівецька — 8,1 тис. кв. км, Закарпатська — 12,8 і Тернопільська — 13,8 тис. кв. км області. За кількістю населення найбільшими є такі області: Донецька — 4841,1 тис. чол., Дніпропетровська — 3567,6, Харківська — 2914,2 тис. чоловік.

В Україні є два міста — Київ та Севастополь — зі спеціальним статусом (ч. 3 ст. 133), який визначається законами України. 15 січня 1999 р. Верховна Рада України ухвалила Закон «Про столицю України — місто-герой Київ». Закон про місто Севастополь поки що не прийнятий.

Важливого значення набувають міста обласного і районного підпорядкування. У них містяться об'єкти промислового виробництва, науки, культурно-освітні установи та інші

об'єкти, без яких неможливе функціонування міст. В Україні всього 457 міст. Невеликі міста й, передусім, районні центри потребують державної підтримки.

Важливе місце в системі адміністративно-територіального устрою України належить районам. Ця ланка пов'язує обласні й республіканські органи з міськими, селищними та сільськими радами, підприємствами, організаціями тощо. Кожен із районів є економічно цілісним комплексом зі своєю соціальною інфраструктурою. Нині в Україні налічується 608 районів, із них в містах — 118. Найбільше районів у місті Києві — 10, в Дніпропетровській області — 18, Донецький — 21. Найбільшим сільським районом є Голопристанський Херсонської області — 3435 кв. км, а найменшим — Воловецький Закарпатської області — 544 кв. км. Найбільш населеним районом є Харківський — близько 225 тис. чол., а найменш населеним — Верхньорогачинський Херсонської області — близько 15 тис. чоловік.

В Україні є понад 10 тис. сільських рад і 784 селищних. Територія сільради (селищної ради) — це не тільки села (селища), але й навколишні землі, які використовуються для сільськогосподарського виробництва.

Дуже гострою є проблема так званих неперспективних сіл. Кожного року з обліку знімаються десятки населених пунктів, що має негативні наслідки — економічні, демографічні та ін.

В Україні система поділу населених пунктів на сільські й міські є гнучкою, а це забезпечує їх безперешкодний перехід із однієї категорії в іншу. У цілому цей поділ населених пунктів на сільські та міські залежить від того, чи пов'язано населення з сільськогосподарським виробництвом, а також від територіальних кордонів та кількості населення. Усього в Україні за станом на 1 березня 2006 р. налічувалося 27 188 сіл і 1364 селищ.

Таким чином, з огляду на складність соціально-економічних та політичних процесів, що відбуваються в Україні, система адміністративно-територіального поділу потребує свого подальшого удосконалення та законодавчого врегулювання.

Контрольні запитання

1. Розкрийте конституційні принципи територіального устрою України.
2. У чому полягає відмінність між унітарною державою, федерацією, конфедерацією?
3. У чому полягають особливості конституційно-право-вого статусу Автономної Республіки Крим?
4. Проаналізуйте адміністративно-територіальний устрій України.