

## ТЕОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

УДК 341.231

Адельсеитова А.Б.

### ЮРИДИЧНА ПРИРОДА ТА ОСОБЛИВОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ АВТОНОМІЇ ЯК ФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ( НА ПРИКЛАДІ АРК)

На основі аналізу міжнародно-правових актів, законодавства України в статті розглядається одна з форм самоврядування - територіальна автономія. Автор досліджує юридичну природу й особливості територіальної автономії як форми децентралізації державної влади.

Ключові слова: територіальна автономія, юридична природа, державна влада.

Однією із сучасних форм самоврядування, яка відома світовій практиці державотворення, є територіальна автономія. В Україні такою формою самоврядування є Автономна Республіка Крим (АРК). В умовах України проблеми конституційно-правового статусу територіальної автономії в тому чи іншому аспекті досліджувалися в працях Г.Г.Абасова, В.І. Борденюка, О.Л.Копиленка, М.И.Корнієнка, Н.А. Мяловицької, О.О.Неделько, В.Ф.Опришка, В.Ф.Погорілка, О.Ф.Фрицького, В.М.Шаповала та ін. Тим часом, питання з'ясування юридичної природи та особливості територіальної автономії як форми самоврядування і децентралізації державної влади залишаються малодослідженими.

Метою дослідження статті є з'ясування юридичної природи територіальної автономії, що нерозривно пов'язане з поняттям держави, яка є своєрідною публічно-правовою спільністю людей, об'єднаних спільним проживанням на відповідній території та єдністю влади з метою досягнення певних цілей і завдань. У такому сенсі держава є цілісною соціальною системою, базовими елементами якої є передусім населення, територія і влада [1, с. 44]. Ось чому природа Автономної Республіки Крим та її органів не може визначитися поза державою.

Торкуючись характеристики населення як базового елемента держави необхідно відзначити, що це єдина цілісна соціальна система. Вона складається з відповідних територіальних спільнот, що об'єднані спільним проживанням у межах відповідних частин території держави, що складають систему її адміністративно-територіального устрою. У сукупності ці територіальні спільноти утворюють якісно нову соціальну спільність, яка у конституційному праві позначається терміном „народ” [2, с. 9].

Територія ж держави відповідно представляє матеріалізований простір, на який поширюється суверенітет держави та забезпечує саме існування зазначеної держави. Проте такий зв'язок між цими елементами було визнано лише у процесі суспільного розвитку. За античних часів держава розглядалася як громадська община і не

ототожнювалась з місцем розселення людей, які її складали. Лише на початку ХІХ століття була сформульована концепція території як основи існування держави.

Пізніше в юридичній літературі територію почали характеризувати відповідно як матеріалізований простір, в межах якого здійснюється державне владарювання над населенням. В процесі розвитку зазначеного вчення, почали виділятися такі його складові як адміністративно-територіальний устрій, адміністративно-територіальна одиниця тощо. Перша визначалася як організація державної території способом її поділу на відокремлені частини – адміністративно-територіальні одиниці. Адміністративно-територіальна одиниця – це відокремлена в межах держави частина території з метою здійснення державно-владних функцій. Правова регламентація адміністративно-територіального устрою охоплює не тільки визначення відповідних одиниць, а й порядок їх утворення, зміни меж тощо. За загальним правилом вирішення цих питань віднесене до повноважень парламенту.

Торкаючись влади як базового елементу держави відмітимо, що вона є похідною від згаданої вище категорії “народ”, який „делегував” частину своїх повноважень державі для реалізації від його імені спільних для зазначеної спільноти завдань та функцій. Сутність державної влади відображається в наявності у держави владних повноважень, які є похідними від народу. Ось чому, в багатьох зарубіжних конституціях закріплене положення про те, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в державі є народ, який здійснює її безпосередньо або через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, тобто через відповідні органи публічної влади. У зв'язку з цим влада має бути пов'язана з народною волею і нести відповідальність перед народом. За таких умов діяльність державних органів, що не відповідає волі народу, не може розглядатися як здійснення державної влади народом через ці органи [3, с. 6].

Необхідність влади виходить з потреб організації суспільства, для якого влада є найважливішою функцією, що забезпечує та упорядковує регулюючий вплив на всі основні сфери його життя [4, с. 18]. Влада – досить складний феномен, істотна ознака держави, у зв'язку з чим їй притаманна ціла низка аспектів – соціальних, ідеологічних, психологічних, моральних, політичних, правових [5, с. 3]. При цьому для успішної її реалізації запроваджується поділ влади, який в сучасних умовах є одним із атрибутів правової, демократичної держави. Сама ж теорія поділу влади – це підсумок багатовікового розвитку державності, пошуку діючих механізмів, що охороняють суспільство від потрясінь, сваволі й деспотизму [6, с. 86].

Таким чином, зазначені елементи пов'язані між собою і створюють цілісну систему, ключовими компонентами якої є територія Автономної Республіки Крим, її населення та утворювані ним органи влади.

Ключовим для розуміння сутності Автономної Республіки Крим є насамперед термін „автономія” (грец. *autonomia* – незалежність; від *autos* – сам і *nomos* - закон), який на у загальному вигляді може вживатися для позначення певної самостійності будь-яких соціальних суб'єктів у вирішенні питань їх життєдіяльності [7, с. 8]. Дана позиція відображена і в науковій літературі, в якій згаданий термін означає самоврядування, право самостійного здійснення певних функцій державної влади чи управління, що надані конституцією окремій частині держави [8, с. 20], відносно

самостійні у здійсненні державної влади або місцевого самоврядування територіальні утворення у межах певної держави [9, с. 23]. На думку В.В. Маклакова, автономія – це передбачена законодавством (нерідко конституційним) спеціальна організація територіальних одиниць в унітарній державі [10, с. 17] тощо. Існують і інші визначення даного поняття [11, с. 268].

Таким чином, під автономією треба розуміти особливий статус території у державі (або сама територіальна одиниця із відповідним статусом), який передбачає більш або менш широкі можливості вирішувати свої внутрішні проблеми на засадах відносної самостійності від держави у цілому, до складу якої входить дана самоврядна одиниця.

У тих випадках, коли право на самостійне вирішення певних питань визнається конституцією або/та законом за територіальними колективами людей та обраними ними у демократичний спосіб органами, то таку автономію можна визначити як територіальну. На думку В. І. Борденюка територіальна автономія – це прозаїчна форма самоврядування населення на відповідній частині території держави, яка має особливий статус відносно інших адміністративно-територіальних одиниць унітарної держави [7, с. 20]. В. М. Шаповал визначає територіальну автономію як одну з реальних форм адміністративно-територіального устрою, відповідно до якої в межах унітарної держави чи суб'єкта федерації виділяються окремі одиниці з особливим статусом або вся територія унітарної держави поділяється на такі одиниці. Водночас термін “територіальна автономія” позначає саму відповідну одиницю адміністративно-територіального устрою [3, с. 49].

Подібне бачення висловлене і в енциклопедичній літературі, в якій під територіальною автономією розуміють форму децентралізації державної влади в унітарній державі на рівні її адміністративно-територіальної одиниці, яка характеризується історичними, географічними, економічними, національно-побутовими та іншими особливостями [9, с. 24]. Головною прикметною ознакою такої автономії є те, що її первинним суб'єктом завжди виступає населення відповідних територіальних утворень, на які поділяється територія держави. Тому в широкому значенні поняття „територіальна автономія” може вживатися для позначення відносної самостійності населення певних територіальних утворень (як правило, найвищого рівня) у вирішенні питань, віднесених конституцією і законами до його відання, статус яких є особливий та відмінний від статусу звичайних адміністративно-територіальних одиниць.

Однак у такому значенні територіальна автономія не є типовим явищем. На відміну від звичайного місцевого самоврядування, вона функціонує у відносно не багатьох державах. При цьому треба відзначити й те, що у переважній більшості таких країн статусом територіальної автономії наділяються не всі, а лише одна або кілька адміністративно-територіальних одиниць. До держав, територія яких повністю поділяється на відповідні територіальні утворення найвищого рівня зі статусом автономії, традиційно відносяться лише Іспанія та Італія. Саме тому в науковій літературі вони визначаються як регіоналістські (регіональні) держави. [12, с. 191; 13, с. 268].

Відомий вітчизняний вчений-конституціоналіст М.І. Корнієнко виділяє такі істотні риси й особливості територіальної автономії з огляду на практику її застосування у світі.

По-перше, територіальна автономія – це форма децентралізації державної влади в унітарній державі на рівні регіону, який має деякі особливості свого розвитку. Звичайно статус автономії надається частинам унітарної держави, які відрізняються від інших територіальних одиниць за своїм національним складом, історичними традиціями, географічним розташуванням (наприклад, острівний статус, відносна віддаленість). При цьому національно-етнічний фактор, хоча і є істотним, але не завжди визначальним.

По-друге, автономія виникає не внаслідок акту самовизначення її населення, а має октройований характер, надається державою зверху. Воля ж населення того чи іншого регіону до автономії, виражена на місцевому референдумі, при цьому враховується, але ніяких правових наслідків не породжує.

По-третє, автономізація областей та інших регіонів не порушує унітарної суті держави та її єдності як цілісного утворення, не перетворює її на федерацію, хоча іноді й забезпечує реалізацію практично тих самих функцій, що й федерація. Тут відразу слід застерегти, що Автономна Республіка Крим діє лише у межах її компетенції (ст. ст. 137, 138 Конституції України) на регіональному рівні, не маючи своїх спеціальних представників в органах загальнодержавної влади, як це властиво усім федераціям.

По-четверте, на відміну від суб'єктів федерації, автономні утворення, хоча й мають власні органи влади, статут та деякі інші формальні ознаки державності (наприклад, власну символіку), проте державними утвореннями вважатися не можуть [14, с. 614-615].

Вище було зазначено про тенденцію щодо посилення та розвитку регіоналізму, що знайшла своє відображення в Декларації щодо регіоналізму в Європі, схваленій на засіданні Асамблеї Європейських Регіонів (АЄР) 4 грудня 1996 року [15]. У зазначеній Декларації вміщено норми і стандарти, яким повинен відповідати регіон. Зокрема, в частині 1 статті 1 Декларації регіон визначено як „територіальне утворення, яке сформоване в законодавчому порядку на рівні, що є безпосередньо нижчим після загальнодержавного, та наділене політичним самоврядуванням”.

Відповідно до вимог цього документу регіон має визнаватися національною конституцією або законом, які гарантують його автономію, самобутність, владні повноваження та устрій. До того ж він, як зазначається в Декларації, повинен мати власну конституцію, статут автономії або інший закон, який є частиною загальнодержавної правової системи на найвищому рівні і встановлює, щонайменше, його владні повноваження та устрій. При цьому його статус може бути зміненим лише за узгодженням з регіоном. До того ж декларація визнає, що в одній державі можуть бути різні регіони відповідно до їх історичних, політичних, соціальних та культурних особливостей (ст. 1).

За змістом відповідних положень Декларації регіонам притаманні організаційна, правова та фінансова автономія. Зокрема, проявом його організаційної автономії є те, що відповідно до ст. 2 Декларації базовий устрій регіону має включати

представницьку асамблею (раду), а також політично підзвітний їй (асамблеї) виконавчий орган, організація яких є виключним правом регіону.

Проявом правової автономії регіонів є те, що розмежування повноважень між ними та державою має встановлюватися національною конституцією або законодавством відповідно до принципів політичної децентралізації та субсидіарності, згідно з якими функції мають здійснюватись на рівні, максимально наближеному до громадян (ст. 3).

Суть фінансової автономії полягає в тому, що для повного здійснення своїх повноважень регіон повинен мати достатні ресурси, управління якими здійснюється ним за принципами економності, продуктивності та ефективності їх використання, а також відкритості бюджетних рішень. Фінансові ресурси в основному повинні складатися з податків, що частково чи повністю передаються державою, а також місцевих податків. До того ж там, де це дозволено загальнодержавним законодавством, регіон може встановлювати місцеві надбавки до одержаних податків (ст. 4, 5).

У наведених основних положеннях згаданої Декларації, на нашу думку, розкривається по суті поняття територіальної автономії, основне соціально-політичне призначення якої полягає у децентралізації державної влади.

Продовжуючи дослідження питання регіоналізації зазначимо, що в проекті Європейської хартії про регіональне самоврядування під регіонами розуміється рівень вище громад: найбільші територіальні утворення всередині кожної держави, що мають виборні органи і знаходяться в адміністративному плані між центральним керівництвом і місцевими органами влади, що користуються прерогативами самоорганізації, чи прерогативами, які звичайно асоціюються з центральною владою (ст. 3 Проекту), а саме - райони, округи, області, провінції тощо [16].

Крім того, в науковій літературі під регіоном розуміють територію, яка володіє сукупністю спільних, взаємопов'язаних характеристик. Деякі автори вважають регіоном частину народногосподарського комплексу з певними ландшафтом, кліматом, корисними копалинами, а також зі специфічною виробничою спеціалізацією, яка залежить від густоти населення, характеру його поселень, традиційних занять, відносин з жителями інших регіонів, що значною мірою визначаються етнонаціональним, конфесійним, лінгвістичним складом мешканців конкретної території, міграційними процесами, статеві-віковою структурою та характером відтворення населення тощо.

Інші дослідники розуміють під регіоном адміністративно-територіальне утворення певної субнаціональної одиниці (від лат. *regio* - країна, область, округ). Вони вважають, що термін "регіон" є синонімом термінів "область" та "район". Існує й точка зору, згідно якої між словами "регіон" та "район" є істотні відмінності і що ці слова навіть мають різну етимологію. Для прибічників цього погляду при визначенні поняття "регіон" важливе значення мають соціальна спадщина, історичний досвід, традиції жителів певної території [17, с. 50-52].

Таким чином, на підставі вищезазначеного можна зробити висновок, що Автономна Республіка Крим в основному відповідає світовим стандартам територіальної автономії, яка в зарубіжній літературі позначається терміном „регіон”.

Це характеризує Україну як асиметричну за своєю територіальною організацією унітарну державу, про що засвідчує наявність у системі її адміністративно-територіального устрою регіону з особливим правовим статусом – Автономної Республіки Крим. У зв'язку з цим Україну іноді називають як "унітарну державу з автономним включенням". Для підтвердження зазначеного статусу в статті 134 Конституції України визначено, що невід'ємною складовою частиною України є Автономна Республіка Крим, яка в межах повноважень, визначених Конституцією України, вирішує питання, віднесені до її відання [18].

Таким чином, проведений аналіз вказує, що територіальна автономія є особливою формою самоврядування, яка слугує цілям децентралізації державної влади. В Україні особливий статус має Автономна Республіка Крим, яка за своєю природою незважаючи на наявність у неї певних формальних ознак державного утворення, є формою самоврядування, яке також має певні особливості, за якими воно відрізняється від самоврядування, що здійснюється на рівні інших адміністративно-територіальних одиниць.

#### Список використаних джерел та література:

1. Шаповал В. Феномен державного органу (органу держави) або органу державної влади: теоретико-правовий і конституційний аспекти // Право України. – 2003. – № 8. – С. 25-29.
2. Борденюк В. Деякі аспекти системного підходу до співвідношення механізму (апарату) держави та місцевого самоврядування // Юридична Україна. – 2005. – № 2. – С. 4-11.
3. Народ – джерело влади: Метод. матеріали до питань всеукраїнського референдуму / За заг. ред. В.М. Князева. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – 40 с.
4. Копейчиков В.В. Організація державної влади і розробка нової конституції України // Вісник Академії правових наук України. – № 3. – 1995. – С. 15-21.
5. Козюбра М. Державна влада: межі здійснення та форма організації // Українське право. – №1(2). – 1995. – С. 3-7.
6. Локк Д. Избранные произведения. Т.2. – М.: Мысль, 1962. – 340 с.
7. Борденюк В. Територіальна автономія як форма децентралізації державної влади: конституційно-правові аспекти // Юридична Україна. – 2004. – № 11. – С. 8-20.
8. Тихомирова Л.В. Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия / Под ред. М.Ю. Тихомирова. – М., 1999. – 1187 с.
9. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред) та ін. - К.: "Укр. енциклопедія", 1998. – Т. 1: А-Г. – 672 с.
10. Маклаков В.В. Автономия // Конституционное право: Словарь / Отв. ред. В.В. Маклаков. – М., 2001. – 780 с.
11. Сравнительное конституционное право: Уч. пособие / Отв. ред. В.Е. Чиркин. – М.: Междунар. отношения, 2002. – 448 с.
12. Чиркин В. Е. Государствование: Учебник. – М.:Юристъ, 1999- 400 с
13. Шаповал В. Територіальна організація держави в конституційному праві // Новий етап розвитку місцевого самоврядування, реформування житлово-комунального господарства в Україні. За матеріалами ІХ Всеукраїнських муніципальних слухань «Житлово-комунальна реформа – першочергове завдання місцевого та регіонального розвитку» 22-23 вересня 2003 року, м. Київ – «Пуща-Озерна» / Наук. ред.: М. Пухтинський. – К.: Атіка, 2004. – С. 260 – 274.
14. Конституційне право України / За ред. В.Ф. Погорілка. - К., 2000. 640 с.
15. Декларація щодо регіоналізму в Європі, схвалена на засідання Асамблеї Європейських Регіонів (АСР) 4 грудня 1996 року
16. Проект Європейської хартії про регіональне самоврядування // Медіаполіс. – 1998. - №3. – Додаток 34.

17. Шилов В. Три подхода к понятию «регион» // Регион: проблемы и перспективы развития. – 1997. – № 4. – С. 50-52.
18. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України, 1996. – № 30. – Ст. 141.

Адельсейт ова А.Б. Юридическая природа и особенности территориальной автономии как формы децентрализации государственной власти (на примере АРК).

На основе анализа международно-правовых актов, законодательства Украины в статье рассматривается одна из форм самоуправления – территориальная автономия. Автор исследует юридическую природу и особенности территориальной автономии как формы децентрализации государственной власти.

Ключевые слова: территориальная автономия, юридическая природа, государственная власть.

Adelseitova A.B. The juridical nature and the peculiarities of the territorial autonomy as forms decentralize of the State power (on the example the ARC).

The article is devoted to form of the government organs of the territorial Autonomy. On the base of analyze international juridical deeds, legislation of Ukraine are investigated juridical nature and peculiarity of the territorial Autonomy.

Key words: territorial Autonomy, juridical nature.

Надійшла до редакції 16.06.2007 р.