

20. «Збудуємо Європу в Україні». Виступ Голови СПУ Олександра Мороза на XII з'їзді Соціалістичної партії 17 грудня 2005 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.tovarish.com.ua/print/Zbuduiemo\\_.html](http://www.tovarish.com.ua/print/Zbuduiemo_.html) [03.01.2006].
21. Передвиборна програма кандидата на пост Президента України Януковича Віктора Федоровича // Урядовий кур'єр. – 2009. – 18 груд.

Статтю подано до редколегії  
12.07.2012 р.

УДК 342.24(477)

**В. М. Пахолок** – кандидат політичних наук, доцент  
кафедри політології Волинського національного  
університету імені Лесі Українки

### До питання становлення автономії в складі України

*Роботу виконано на кафедрі політології  
ВНУ ім. Лесі Українки*

Проаналізовано особливості становлення автономії в складі унітарної держави – Автономної Республіки Крим; політичні фактори, що певною мірою відобразилися на кожному з етапів цього процесу.

**Ключові слова:** автономія, національна автономія, територіальна автономія, закон, компроміс.

**Пахолок В. Н. К вопросу становления автономии в составе Украины.** Проанализированы особенности становления автономии в составе унитарного государства – Автономной Республики Крым; политические факторы, которые в определенной степени отразились на каждом из этапов этого процесса.

**Ключевые слова:** автономия, национальная автономия, территориальная автономия, закон, компромисс.

**Pakholok V. M. On the Question of Autonomy Establishment Within Ukraine.** Specific features of autonomy establishment within unitary state are analysed – Autonomous Republic of Crimea; political factors that partially reflected on each stage of this process are analysed.

**Key words:** autonomy, autonomie nationale, territorial autonomy, law, compromise.

**Постановка наукової проблеми та її значення.** Традиційно унітарна держава класифікується в політичній науці як єдина централізована країна, що не виключає можливої класифікації таких держав на різні види за ступенем і характером децентралізації державної влади. Залежно від того, на яких саме рівнях адміністративно-територіального поділу населення користується правом на самоврядування, прийнято розрізняти такі види унітарних держав: децентралізовані, відносно централізовані та централізовані. Україна, з урахуванням наявності автономного утворення, теж потребує детального дослідження моделі відносин між центром і регіоном. Наявна схема таких відносин зумовлена специфікою становлення Кримської автономії. Саме це зумовлює об'єктивну потребу детальніше зупинитися на основних етапах її утворення.

**Аналіз останніх досліджень із цієї проблеми.** Специфіка становлення Автономної Республіки Крим знайшла своє відображення в науковому доробку таких вітчизняних дослідників, як А. Мальгин, О. Копиленко, Є. Мальцева, А. Матвієнко, А. Коваленко та інші. Однак цілісне дослідження динаміки становлення автономії в складі України з політологічним аналізом основних етапів цього процесу сьогодні є недостатнім.

**Мета** дослідження – висвітлити процес формування українського унітаризму з автономією в складі. Виходячи з мети, завданням дослідження є політологічний аналіз основних етапів становлення АРК та факторів, що зумовили розвиток цього процесу саме в такому руслі.

**Виклад основного матеріалу та обґрунтування отриманих результатів дослідження.** 20 січня 1991 р. на всекримському референдумі 93,26 % виборців, які взяли участь у голосуванні, висловилися за відтворення Кримської Автономної Радянської Соціалістичної Республіки. 12 лютого 1991 р.

Верховна Рада України затвердила це рішення, ухваливши Закон Української РСР «Про відновлення Кримської Автономної Радянської Соціалістичної Республіки». Кримській обласній раді народних депутатів тимчасово надано статус Верховної Ради Кримської РСР. Таким чином, на території СРСР, а в подальшому – України як унітарної держави виникло специфічне державне утворення – автономія не за національною, а за територіальною ознакою, що в подальшому призвело до спроб виходу Криму зі складу України.

Після прийняття Верховною Радою України 24 серпня 1991 р. Акта про незалежність України, у вересні 1991 р. Верховна Рада Кримської АРСР прийняла Декларацію про державний суверенітет Криму, а пізніше – Конституційний Закон Кримської АРСР «Про органи державної влади Кримської АРСР», у якому визначалися система, порядок організації й діяльності, повноваження органів влади Кримської АРСР. Передбачалося, що за формою правління Кримська АРСР є парламентською республікою [1, 17].

У цей же період активізувалися націоналістичні сили в Росії, які наполягали на відокремленні Криму від України. 27 серпня 1991 р. у виступі по телебаченню тодішній мер Москви Г. Попов поставив під сумнів суверенітет України щодо Криму. За такої підтримки з Москви активізувалися й сепаратистські сили в Криму. Усього лише за кілька днів підготовлено і 6 травня 1992 р. прийнято Конституцію Республіки Крим. По суті, це була Конституція суверенної держави. Вона передбачала посаду Президента Республіки Крим, який обирався народом Криму й очолював уряд. Поспішність прийняття Конституції призвела до того, що в ній не було вирішення таких принципових питань, як механізм взаємодії між органами влади Республіки Крим та України; механізм виконання державних функцій і повноважень України на території Республіки Крим; взаємодія систем контролюючих та правоохоронних органів, судових систем; співвідношення правових систем Республіки Крим (якої не було) й України; функціонування податкових і бюджетних систем Республіки Крим (яких ще не було) та України.

Деяку ясність у цій ситуації вніс Закон України «Про внесення змін і доповнень в Закон України «Про статус автономної Республіки Крим», відповідно до якого останній перейменовано в Закон України «Про розмежування повноважень між органами державної влади України і Республіки Крим». Відповідно до Закону, Республіка Крим мала вищі законодавчі й виконавчі органи, повноваження зі створення та формування органів судової влади республіки, визначення порядку організації й діяльності органів влади в цілому, а також органів місцевого самоуправління та об'єднань громадян. Законом передбачалося право власності Республіки Крим на землю й природні ресурси.

Закон розмежував питання компетенції республіканського центру та Республіки Крим. Відповідно до нього на території автономії діяли закони Республіки Крим. Водночас Закон не розв'язував питання механізму виконання державних функцій і повноважень України на території Республіки Крим.

Однак для російських законодавців кримська проблема й надалі залишалась актуальною. Російський парламент у липні 1993 р. прийняв безпрецедентне рішення про надання Севастополю, який розміщений на території України, статусу міста Російської Федерації. Верховна Рада України кваліфікувала це як «неприпустиме втручання у внутрішні справи України». Юридичну неспроможність такого рішення змушений був підтвердити сам російський президент. Рада Безпеки ООН теж визнала безпідставність такого кроку російських законодавців. Ці події були першим піком російсько-української конфронтації щодо Криму. До кримської проблеми приєднана й проблема Чорноморського флоту.

Верховна Рада Криму своєю постановою неоднозначно висловилася за збереження Чорноморського флоту «як єдиної боездатної сили, що забезпечує захист спільних інтересів України і Росії». Фактично це означало, що Україна не матиме самостійного флоту, її суверенітет у Криму обмежується, а вплив Росії посилюється.

Найбільшої гостроти конфлікт між Києвом та Севастополем набув у 1994 р., коли в січні обрано Президента Криму й Верховну Раду Криму, які стали на шлях конфронтації з органами державної влади України.

20 травня 1994 р. Верховною Радою Криму відновлено дію Конституції Криму в редакції від 6 травня 1992 р., тобто без положень Закону України «Про розмежування повноважень між органами державної влади України і Республіки Крим», у результаті чого втрачалися повноваження, надані цим Законом.

Указом Президента Криму від 9 вересня 1994 р. «Про організацію державного управління в Республіці Крим у період підготовки і проведення референдуму по проекту Конституції Республіки Крим» була припинена діяльність Верховної Ради Криму й органів місцевого самоврядування. Тим самим дискредитувались органи влади.

Президент Криму намагався навіть добитися визнання кримської «незалежності» у світі, але безрезультатно. Після цього він перебрав на себе всі владні функції, намагаючись підпорядкувати собі парламент, причому не тільки за допомогою політичних, а й силових методів.

Однак жоден із кримських «силовиків», від яких він вимагав виконання цього наказу, йому не підкорився.

Верховна Рада автономії внесла зміни в Конституцію, позбавивши Ю. Мешкова влади й перебравши на себе функції формування уряду. Згодом ліквідовано і пост президента Криму, а кандидатура кримського прем'єра стала узгоджуватись із центральним українським урядом.

17 березня 1995 р. Верховна Рада України скасувала Конституцію Криму та більшість нормативно-правових актів Республіки Крим, а Закон України «Про розмежування повноважень між органами державної влади України і Республіки Крим» [2] визнано таким, що втратив силу. Верховна Рада Автономної Республіки Крим 1 листопада 1995 р. прийняла нову Конституцію Автономної Республіки Крим, проте в її основу знову покладено концепцію суверенної держави в складі України, що давало нові приводи для конфліктів із центральними державними органами в Києві [3, 57]. Результатом такої політики стало обмеження повноважень автономної республіки в Конституції України від 1996 р., які сформульовані в розділі X.

За Конституцією України, Верховна Рада Криму має право видавати лише нормативно-правові акти. Однак цю конституційну норму вона виконувала суто формально, «винайшовши» таке формулювання: «нормативно-правовий акт АР Крим – Закон АР Крим». Деякі акти Верховної Ради АР Крим мали в цей час відверто провокаційний характер. До них слід віднести постанови «Про встановлення звання «Почесний громадянин АР Крим» (17 квітня 1997 р.), «Про функціонування російської мови на території АР Крим» (15 жовтня 1997 р.), та інші, які суперечать Конституції й законам України.

Що стосується звання почесного громадянина АР Крим, то, як відомо, протягом усього процесу затвердження Верховною Радою України Конституції АР Крим проблема внутрішнього кримського громадянства була однією з найскладніших, а статтю Конституції АР Крим стосовно її громадянства так і не затверджено. Отже, усі похідні питання (у тому числі й установа звання «Почесний громадянин АР Крим») слід було б розв'язувати лише після визначення «першооснови» – самого поняття громадянства АР Крим та його правових параметрів.

Прийнявши постанову «Про функціонування російської мови на території АР Крим», за пунктом першим якої «офіційною мовою та мовою діловодства на території АР Крим» вважається російська мова, кримські депутати посилалися на ст. 10 і 138 Конституції України. Адже, за вказаною статтею, до відання АР Крим належить «забезпечення функціонування і розвитку державної та національних мов і культур в Автономній Республіці Крим», тобто ця конституційна норма фактично заперечує проти того, щоб одна мова розвивалася на шкоду іншій, а тим більше – за рахунок обмеження сфери функціонування державної мови. Крім того, за ст. 134 Конституції України, нормативно-правові акти Верховної Ради Автономної Республіки Крим і рішення Ради міністрів Автономної Республіки Крим не можуть суперечити Конституції й законам України та приймаються відповідно до Конституції України, законів України, актів Президента України й Кабінету Міністрів України та на їх виконання.

Слід зазначити, що в цей період активно використовуються визначені Конституцією України правові механізми, розраховані на подібні ситуації. Так, 15 жовтня 1997 р. Верховна Рада АР Крим ухвалила нормативно-правовий акт – закон АР Крим «Про обчислення часу», яким на території автономії запроваджувався час третього часового поясу, а не другого, як по всій Україні. 25 жовтня 1997 р. Президент України своїм указом зупинив дію цього кримського акта й направив подання до Конституційного Суду України, який ухвалив відповідне рішення. Воно має тим більше значення, що визнано неконституційним не лише сам нормативно-правовий акт АР Крим «Про порядок обчислення часу», а й уживання терміна «нормативно-правовий акт АР Крим – закон АР Крим». Ще одне рішення Конституційного Суду визнавало неконституційним закон АР Крим «Про об'єднання громадян».

У стратегічному плані категоричне заперечення Верховної Ради АР Крим викликала послідовність розгляду законів України «Про Верховну Раду АР Крим», «Про вибори депутатів АР Крим» та Конституції АР Крим. 11 липня 1997 р. Верховна Рада АР Крим ухвалила Звернення до Президента України, у якому наголошувалося, що ці закони слід прийняти лише після остаточного затвердження Конституції АР Крим.

Мета цієї заяви – закріпити право подати власний проект закону про Верховну Раду АР Крим, який відображав традиційні підходи кримських політиків до статусу півострова. Того ж дня Верховна Рада АР Крим ухвалила свій проект, основні засади якого стосувалися цілком традиційних проблем, що стосувалися меж впливу Верховної Ради АР Крим на визначення порядку організації й діяльності органів влади та самоврядування на території автономії, а також повноважень щодо призначення й погодження цілої категорії керівників, насамперед силових структур.

Слід зазначити, що 19 червня 1997 р. Верховна Рада АР Крим ухвалила зміни до Конституції автономії, що, утім, лише ускладнило цей процес. Адже, з одного боку, вносилися зміни як до вже затверджених Верховною Радою України положень, так і до тих статей, що лишилися не затвердженими. Після прийняття Конституції України ще більшою стала штучність уключення до кримської Конституції розділу III «Права і свободи людини і громадянина» (88 із 136 статей Конституції), притаманного конституції суверенної держави. Не відповідали правовому статусу автономії принципи організації владних структур і деякі статті (зокрема 5, 104), за якими «система органів державної влади будується за принципом розподілу влади на законодавчу, виконавчу та судову гілки». Однак Верховна Рада АР Крим категорично відмовилася розглянути проблему комплексно й вимагала розгляду лише тих положень (усього 22 статті), що лишилися незатвердженими [4, 73].

Роботу над Конституцією АР Крим відсунула на другий план суперечка щодо виборів до Верховної Ради АР Крим. За частиною четвертою ст. 136 Конституції України порядок формування Верховної Ради АР Крим визначається Конституцією й законами України, нормативно-правовими актами АР Крим із питань, віднесених до її компетенції. Це застереження «з питань, віднесених до компетенції АР Крим» видається особливо важливим. Компетенцією автономії стосовно виборчого процесу, до якої віднесено лише призначення виборів депутатів Верховної Ради АР Крим та затвердження складу виборчої комісії АР Крим. Проте Верховна Рада АР Крим поквапилася ще 18 червня 1997 р. ухвалити цілісний нормативно-правовий акт «Про вибори депутатів Верховної Ради АР Крим». Спрямованість цього документа засвідчує хоча б те його положення, за яким у виборах до Верховної Ради АР Крим мають право брати участь жителі Севастополя, а це місто, як відомо, не включене до складу автономії [5, 49].

Виникла правова колізія, що мала й цілком конкретні політичні наслідки. З одного боку, Конституцією України призначення нових виборів до Верховної Ради АР Крим справді віднесено до компетенції автономії (ст. 138). Та, з іншого, сталося так, що Конституція АР Крим до останнього часу взагалі не визначала термін повноважень Верховної Ради АР Крим. Лише 19 червня 1997 р., коли до неї вносилися зміни, нарешті вказувалося, що Верховна Рада АР Крим обирається терміном на чотири роки. Проте ці зміни Верховна Рада України на той час не затвердила. Принагідно слід також узяти до уваги той факт, що перша сесія Верховної Ради АР Крим тодішнього скликання відкрилася 10 травня 1994 р., тобто саме весною 1998 р. закінчувався чотирирічний термін її повноважень.

Для розв'язання проблеми Верховна Рада України одночасно із законом «Про вибори депутатів Верховної Ради АР Крим» ухвалила й постанову «Про проведення позачергових виборів до Верховної Ради АР Крим», – пунктом 28 ст. 85 Конституції України це віднесено до компетенції Верховної Ради України. У відповідь Верховна Рада АР Крим 19 лютого 1998 р. ухвалила постанову, якою призначила вибори на останню неділю вересня того ж року.

Нарешті останню крапку в цій колізії поставив Президент України, який 21 лютого 1998 року направив звернення до Верховної Ради АР Крим, яким запропонував їй скасувати своє рішення. «Приймаючи рішення про проведення виборів у вересні 1998 року, тобто через чотири роки і шість місяців після попередніх виборів, – підкреслив Президент України, – Верховна Рада Автономної Республіки Крим фактично самочинно продовжила свої повноваження на півроку, хоча відповідно до ст. 138 Конституції України це питання не належить до відання Автономної Республіки Крим». У зверненні також зазначалося, що в разі відмови змінити цю ситуацію, Президент України «змушений буде вжити заходів, передбачених Конституцією та законами України».

Як наслідок, 23 лютого Верховна Рада АР Крим ухвалила постанову «Про ситуацію, що склалася у зв'язку з виборами депутатів Верховної Ради АР Крим», пункт перший якої скасовував попереднє рішення. Хоча не обійшлося без традиційних для кримських політиків маневрів. Так, некоректним слід уважати пункт другий постанови: «Вибори до Верховної Ради АР Крим провести відповідно до Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради АР Крим» – чинність Закону України на її території не потребує такого сумнівного, із правового погляду, підтвердження.

Верховна Рада України 3 березня 1998 р. ухвалила відповідні зміни до Закону, скоректувавши всі строки, необхідні для проведення виборів саме 29 березня 1998 р.

Стабілізувати ситуацію в АРК удалося значною мірою завдяки підписанню 30 травня 1997 р. Договору про дружбу, співробітництво й партнерство між Росією та Україною. У цьому документі, названому Великим договором, визнавалася територіальна цілісність України та підтверджувалася непорушність наявного між Україною й Російською Федерацією кордону. У ньому також вирішувалося питання про поділ Чорноморського флоту та статус Севастополя.

21 жовтня 1998 р. Верховною Радою АР Крим прийнято Конституцію Автономної Республіки Крим, яка розв'язувала проблему відносин «центр – регіон» на підставі концепції автономної республіки в складі суверенної держави [6, 24].

23 грудня 1998 р. Конституцію Автономної Республіки Крим затверджено Верховною Радою України, а 31 грудня 1998 р. Президент України підписав закон України «Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим». Тим самим завершився важливий етап становлення автономної республіки, визначення її статусу й повноважень.

Однак підписаний документ містить низку суперечностей між Конституцією України та Конституцією АРК, наприклад Ст. 137 Конституції України містить виключний перелік питань, із яких АРК здійснює нормативне регулювання. Розширення такого переліку законами України, як це передбачено в Конституції АРК (ч. 1, ст. 18), не відповідає Конституції України [7, 9].

**Висновки й перспективи подальших досліджень.** Отже, можна виділити такі основні дати та етапи в становленні АРК. У 1991 р. створено автономію не за національною, а за територіальною ознакою, що негативно вплинуло на подальший розвиток ситуації. У 1992 р. Крим вийшов за межі правового поля України. Досить імовірним був вихід Криму з-під юрисдикції України й об'єднання з Росією. Протягом 1994–1998 рр. відновлено керованість виконавчої влади в АРК. Модель відносин між Києвом і Сімферополем ґрунтувалася на принципах відмови від силових методів розв'язання конфлікту, гарантії збереження автономії Криму, міжнародно-правового оформлення військової присутності Російської Федерації в Криму; розширення економічних повноважень автономії, формування проукраїнськи налаштованої місцевої політичної еліти.

#### *Список використаної літератури*

1. Мальгин А. Крымский узел. Очерки политической истории Крымского полуострова / Мальгин А. – Симферополь : Новый Крым, 2000. – 160 с.
2. Постанова Верховної Ради України «Про виконання постанов Верховної Ради України «Про зупинення дії Закону Республіки Крим “Про відновлення конституційних основ державності Республіки Крим”», «Про політико-правову ситуацію в Автономній Республіці Крим» та «Про виконання Постанови Верховної Ради України “Про політико-правову ситуацію в Автономній Республіці Крим”» від 17 березня 1995 року № 91/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 11. – С. 75.
3. Копиленко О. Межі компетенції (пошук варіантів правового статусу Криму) / О. Копиленко, М. Копиленко // Право і час. – 1996. – № 11. – С. 54–59.
4. Мальцева Є. В. Конституційно-правовий статус Автономної Республіки Крим в Україні (1991–2000 рр.) / Є. В. Мальцева // Ученьє записки Таврического національного университета. Серія «Юридические науки». – 2006. – Т. 19 (58). – № 2. – С. 70–81.
5. Копиленко О. До проблеми правового статусу АР Крим / О. Копиленко // Вісник Академії правових наук України. – 1998. – № 1. – С. 48–53.
6. Крымская автономия – ответ на вызов исторического периода // Віче. – 2001. – № 5. – С. 23–26.
7. Крим на політичній карті України. Аналітична доповідь УЦЕПД // Національна безпека і оборона. – 2001. – № 4 (16). – 60 с.

Адреса для листування:  
pakhlok@inbox.ru

Статтю подано до редколегії  
17.07.2012 р.