АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЮРИДИЧНОЇ НАУКИ

УДК 342.724
DOI https://doi.org/10.32782/TNU-2707-0581/2026.1/31

Бортняк К. В.
https://orcid.org/0000-0002-2135-3820
Таврійський національний університет імені В. І. Вернадського

Губарєв С. В.
https://orcid.org/0000-0003-0340-8514
Таврійський національний університет імені В. І. Вернадського

ІНСТИТУТ ВЕТО В СИСТЕМІ НАЦІОНАЛЬНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ АВТОНОМІЇ: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ ВИМІР І УРОКИ ДЛЯ УКРАЇНИ

У статті комплексно досліджено правову природу, функції та межі інституту центрального вето у системі національно-територіальної автономії як одного з ключових механізмів забезпечення конституційного балансу між центром і автономією. Обґрунтовано, що автономія як форма внутрішнього самовизначення не може бути стабільною без одночасного існування двох взаємопов'язаних груп гарантій: гарантій реального, ефективного самоврядування автономної спільноти та гарантій верховенства конституції, територіальної цілісності й єдності правового простору держави. Центральне вето розглянуто не як винятково політичний інструмент блокування актів автономії, а як конституційно-правовий механізм превентивного і коригуючого характеру, що має застосовуватися лише за наявності чітко визначених матеріальних підстав, прозорої процедури, належного мотивування та обов'язкового незалежного судового або квазісудового перегляду. На прикладах Гренландії, Північної Ірландії, Шотландії та Автономної Республіки Крим продемонстровано різні моделі контролю за актами автономії, зокрема суспензивне вето, змішаний арбітраж, міністерське блокування, внутрішнє міжспільнотне вето та конституційно-судове зупинення актів. Особливу увагу приділено українській моделі АРК, у межах якої Президент України наділений правом зупиняти акти автономії з одночасним зверненням до Конституційного Суду України. Зроблено висновок, що у процесі майбутнього оновлення кримської автономії після деокупації доцільно деталізувати підстави застосування вето, встановити чіткі строки та стандарти мотивування рішень, посилити інституційну роль Представництва Президента України в АРК як механізму превентивного діалогу, а також створити постійний координаційний орган за участю держави, автономії та представницьких органів корінних народів України. Доведено, що центральне вето має виконувати інтеграційну, стабілізаційну функцію і не повинно перетворюватися на інструмент політичного тиску. Запропонований підхід спрямований на досягнення оптимального балансу між вимогами державної безпеки, принципами конституційної законності та формуванням довіри автономної спільноти до процедур центрального контролю.

Ключові слова: *національно-територіальна автономія, адміністративно-територіальний устрій, Автономна Республіка Крим, самовизначення, вето, конституційний контроль.*

Постановка проблеми. Національно-територіальна автономія є одним із найскладніших інструментів конституційного дизайну, оскільки поєднує територіальне самоврядування, захист ідентичності національних меншин та корінних народів і збереження єдності держави. У стабіль-

© Бортняк К. В., Губарєв С. В., 2026
Стаття поширюється на умовах ліцензії відкритого доступу CC BY 4.0

них демократіях автономія розглядається не як виняток із принципу унітарності, а як спеціальний режим розподілу влади, за якого регіон отримує власні органи та нормативні повноваження, але діє в межах конституції держави.

Для України ця проблематика має практичне значення у зв'язку з конституційним статусом Автономної Республіки Крим, наслідками окупації 2014 року та майбутнім питанням відновлення української юрисдикції на півострові. Досвід Криму показав, що автономія потребує не лише широких гарантій самоврядування, а й ефективних запобіжників від виходу автономних органів за межі компетенції. Одним із таких запобіжників є центральне вето – право державного органу зупинити або заблокувати акт у разі його невідповідності конституції, закону чи розподілу повноважень.

Проблема полягає у визначенні допустимих меж такого вето. Надмірне втручання уповноваженого державного органу може перетворити автономію на декоративну адміністративну одиницю, тоді як відсутність дієвого контролю створює ризики сепаратизму, конфлікту компетенції та порушення прав меншин, корінних народів усередині самої автономії. Тому центральне вето має аналізуватися не як каральний інструмент, а як процедурно обмежена гарантія конституційного ладу.

Аналіз досліджень і публікацій. У науковій літературі територіальна автономія здебільшого досліджується в контексті самовизначення, захисту меншин і врегулювання конфліктів. Як підкреслює Т. Бенедіктер, ефективні моделі автономії в Європі функціонують за умови поєднання чітко визначених повноважень із належними механізмами фінансування, участі та контролю [1, с. 8–9]. М. Суксі, аналізуючи модель Аландських островів, проводить розмежування між автономією та федералізмом, підкреслюючи, що автономія функціонує як особливий режим самоврядування в межах унітарної держави і не передбачає статусу складової частини федерації [2, с. 28–31]. М. Веллер і С. Вольфф розглядають автономію як інституційний механізм реалізації внутрішнього самовизначення, який може виступати альтернативою сецесії та сприяти зниженню конфліктності без зміни державних кордонів [3, с. 4–7].

Водночас, інститут центрального вето рідко виступає самостійним предметом дослідження. Зазвичай він розчиняється у ширших темах конституційного контролю, деволюції, розмежування компетенції або захисту територіальної цілісності. Саме тому порівняння гренландської, північноірландської, шотландської та кримської моделей дозволяє виокремити універсальні ознаки правового, а не суто політичного вето.

Крім того, у статті «Захист прав корінних народів: міжнародні стандарти та досвід України» Ю.В. Капарулін та О.В. Задорожня вивчають формування законодавчої бази України щодо захисту прав корінних народів з урахуванням сучасних підходів у міжнародному праві.

Постановка завдання. Метою статті є визначення правової природи, функцій і меж інституту центрального вето у системі національно-територіальної автономії на підставі порівняльного аналізу моделей Гренландії, Північної Ірландії, Шотландії та Автономної Республіки Крим. Для досягнення мети необхідно: уточнити поняття національно-територіальної автономії; встановити місце центрального контролю в її структурі; визначити види і процедури вето; порівняти зазначені моделі. Методологічну основу становлять формально-юридичний, порівняльно-правовий, системний та прогностичний методи.

Виклад основного матеріалу. Національно-територіальну автономію доцільно визначати як спеціальний конституційний або законодавчий режим публічного врядування частини території держави, населення якої має виразну етнокультурну, мовну або історичну специфіку. Її зміст полягає у наданні автономним органам права самостійно вирішувати визначене коло внутрішніх питань, насамперед у сферах освіти, культури, місцевого розвитку, природокористування та організації публічних послуг. Проте, така автономія не означає суверенітету: вона залишається похідною від конституції держави та обмеженою принципом територіальної цілісності.

Центральний контроль є необхідним елементом автономної конструкції, але його легітимність залежить від трьох умов: чіткого визначення підстав втручання, наявності процедурних гарантій для автономії та можливості незалежного перегляду рішення центру. У цьому сенсі центральне вето має подвійну природу. Воно є інструментом охорони конституції і водночас потенційним засобом політичного тиску. Саме тому демократична модель вето повинна бути суспензивною, мотивованою, строковою та підконтрольною суду або змішаному арбітражному органові.

У вузькому значенні центральне вето – це повноваження органу державної влади запобігти набранню чинності актом автономії або тимча-

сово зупинити його дію. У широкому значенні воно охоплює також попереднє погодження актів, королівську санкцію, міністерські накази про блокування, звернення до конституційного суду, розпуск автономного парламенту у виняткових випадках та інші засоби контролю за межами компетенції. Порівняльна практика показує, що вето майже ніколи не існує ізольовано: воно є частиною механізму розподілу повноважень між центром і автономією.

Матеріальними підставами вето можуть бути невідповідність акта автономії конституції, вихід за межі делегованої компетенції, порушення прав людини, загроза територіальній цілісності, втручання у сферу зовнішньої політики, оборони або державної безпеки. Процедурні вимоги мають включати письмове мотивування, обмежений строк дії зупинення, обов'язкове передання спору до суду чи компетенційної комісії та право автономного органу подати заперечення. Без цих елементів центральне вето втрачає правову природу і перетворюється на адміністративне домінування.

Гренландська модель демонструє найбільш збалансований варіант суспензивного контролю. За The Greenland Home Rule Act Гренландії 1978 року центральну присутність Данії забезпечує Rigsombudsmand, який інформує уряд про акти автономії та бере участь у комунікації між центром і місцевим самоврядуванням. Якщо виникає спір щодо компетенції, питання передається до змішаної ради з представництвом обох сторін, а уряд Данії може тимчасово зупинити рішення автономії до завершення розгляду [4]. Така конструкція не надає центру абсолютного права остаточно скасувати автономний акт, а переводить конфлікт у правову процедуру.

Північна Ірландія становить іншу модель, у якій ключовим є не вето центру, а внутрішнє міжспільнотне блокування. Petition of concern за Northern Ireland Act 1998 дозволяє захищати інтереси основних політико-ідентичнісних груп через спеціальну процедуру голосування [5]. Для порівняння важливо, що цей механізм спрямований не на контроль Лондона над автономією, а на запобігання домінуванню однієї спільноти всередині автономних інституцій. Разом із тим, надмірне застосування такого блокування може паралізувати роботу органів, тому воно потребує чітких предметних меж.

Шотландська деволюційна модель показує, що центральне вето може діяти до набрання актом чинності. Section 35 Scotland Act 1998 дозволяє Державному секретарю видати наказ, який перешкоджає переданню законопроєкту на «королівська згоду», якщо є підстави вважати, що акт матиме несприятливий вплив на дію законодавства з резервованих питань [6]. Цей механізм є превентивним: автономний парламент уже ухвалив законопроєкт, але він ще не став законом. Його правова якість залежить від мотивування наказу та можливості судового перегляду.

Українська модельш Автономної Республіки Крим містить елементи саме суспензивного президентського вето. Конституція України встановлює, що нормативно-правові акти Верховної Ради АРК та рішення Ради міністрів АРК не можуть суперечити Конституції і законам України, а Президент України може зупиняти дію актів Верховної Ради АРК з одночасним зверненням до Конституційного Суду України. Закон України «Про Автономну Республіку Крим» додатково визначав межі компетенції автономії, а Закон України «Про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим» створював інституційний канал моніторингу та реагування. Після окупації Криму в 2014 році ці механізми фактично не можуть діяти на території півострова.

Порівняння зазначених моделей дозволяє сформулювати кілька висновків. По-перше, демократичне вето не повинно бути абсолютним. Найбільш прийнятною є суспензивна модель, коли акт автономії тимчасово зупиняється до рішення суду або змішаної компетенційної комісії. По-друге, суб'єкт вето має бути чітко визначений законом: президент, уряд, профільний міністр або спеціальний представник центру. По-третє, підстави втручання мають стосуватися лише конституційності, компетенції, прав людини, територіальної цілісності та інших конституційно значущих цінностей. По-четверте, представники автономії повинна мати процесуальне право на захист: отримати мотиви зупинення, подати пояснення, брати участь у розгляді спору та оскаржити рішення центру. По-п'яте, центральне вето має доповнюватися внутрішніми механізмами захисту меншин, корінних народів, оскільки автономна більшість також може порушувати права внутрішніх груп. Саме тут корисним є північноірландський досвід міжспільнотних гарантій, хоча його не можна механічно переносити в українську модель.

Окремого значення набуває питання про критерії пропорційності центрального вето. Навіть тоді, коли акт автономії формально виходить за межі компетенції, реакція держави не повинна автоматично зводитися до повного блокування відповідного акта. У демократичній моделі

доцільно розрізняти три рівні реагування: попередження про ризик неконституційності, тимчасове зупинення спірних положень та остаточне усунення акта з правового поля на підставі незалежного рішення. Така градація дає змогу уникнути ситуації, коли центральна влада під виглядом захисту конституції фактично переглядає політичну доцільність автономного рішення. Отже, вето має застосовуватися лише тоді, коли м'якші засоби – консультація, повторний розгляд, тлумачення компетенції або часткове коригування акта – не можуть усунути конституційний ризик.

У цьому контексті показовими є стандарти, закладені в Європейській хартії місцевого самоврядування. Хоча Хартія безпосередньо стосується місцевого самоврядування, її логіка є релевантною і для автономних утворень, оскільки обидва інститути побудовані на поєднанні самостійності з державною правовою рамкою. Стаття 8 Хартії виходить із того, що адміністративний нагляд за діяльністю органів самоврядування має, як правило, спрямовуватися лише на забезпечення дотримання законності та конституційних принципів, а контроль доцільності допускається щодо делегованих повноважень і в межах, визначених законом [7]. Для центрального вето це означає, що предмет перевірки не повинен підміняти автономний політичний вибір центром, якщо автономний орган діє в межах власної компетенції.

Важливо також розмежовувати вето як спосіб контролю за актом і політичну відповідальність автономних органів. Якщо автономний парламент ухвалює рішення, яке є дискусійним, непопулярним або економічно сумнівним, але не порушує конституції та не виходить за межі повноважень, центральне втручання не має правового виправдання. Натомість відповідальність за таке рішення повинна наставати у внутрішньому демократичному процесі автономії: через вибори, парламентський контроль, громадські консультації, судове оскарження порушених суб'єктивних прав. Інакше центральне вето перетворюється на інструмент політичної корекції автономії, що руйнує довіру до самої ідеї внутрішнього самовизначення.

Не менш суттєвим є питання строків. Суспензивна природа вето втрачає сенс, якщо акт зупиняється на невизначений час або якщо судовий чи арбітражний розгляд фактично не має процесуального горизонту. У такій ситуації тимчасове зупинення стає прихованим остаточним скасуванням.

Особливої уваги потребує питання мотивування рішення про вето. Формальне посилання на «невідповідність Конституції України» або «загрозу територіальній цілісності» не може вважатися достатнім. Мотивувальна частина повинна містити: конкретне положення акта автономії, яке викликає сумнів; норму Конституції або закону, з якою воно конфліктує; пояснення характеру цього конфлікту; обґрунтування неможливості усунення порушення менш інтенсивним засобом; визначення меж зупинення – всього акта чи лише окремих положень. Такий підхід дисциплінує центральний орган, полегшує судовий перегляд і дає автономії можливість ефективно захищати власну позицію.

Для українського конституційного порядку вихідним є те, що Автономна Республіка Крим є невід'ємною складовою частиною України, а її нормативні акти не можуть суперечити Конституції і законам України. Розділ X Конституції України одночасно визнає наявність автономного нормативного регулювання та підпорядковує його загальнодержавній правовій системі. Зокрема, стаття 137 визначає коло питань, у яких автономія здійснює нормативне регулювання, а стаття 135 встановлює вимогу відповідності актів Верховної Ради АРК та Ради міністрів АРК Конституції і законам України [8]. Отже, українська модель не заперечує автономної нормотворчості, але вбудовує її в ієрархію джерел права унітарної держави.

Саме тому майбутнє оновлення кримської автономії не повинно обмежуватися простим відновленням довоєнної конструкції.

Закон України «Про Автономну Республіку Крим» містить важливу для балансу ідею: автономія не лише є об'єктом контролю з боку держави, а й може захищати свої повноваження від надмірного втручання центральних органів. Зокрема, закон передбачає можливість звернення Верховної Ради АРК до Конституційного Суду України щодо актів державної влади у разі порушення повноважень автономії [9].

У майбутній кримській моделі важливо також врахувати статус корінних народів України. Національно-територіальна автономія не може бути зведена до адміністративного самоврядування території без спеціальних механізмів участі спільнот, заради захисту яких вона створюється. Тому постійна консультаційна комісія з питань компетенції та автономного нормотворення має включати не лише представників держави й органів АРК, а й представницькі інституції корінних народів. Їх участь не повинна бути декоративною: вони мають отримувати проєкти актів, висновки про можливий вплив на колективні права, право

ініціювати консультації та право подавати позицію у процедурі конституційного перегляду.

Таке представництво має подвійне призначення. По-перше, воно захищає корінні народи і меншини від можливої тиранії автономної більшості. По-друге, воно посилює легітимність центрального контролю, оскільки рішення про втручання буде спиратися не лише на позицію Києва, а й на оцінку тих спільнот, права яких можуть бути зачеплені актом автономії. У цьому сенсі центральне вето має бути пов'язане з інститутами участі, а не існувати як вертикальний наказ.

З функціонального погляду центральне вето виконує щонайменше чотири завдання. Охоронна функція полягає у захисті Конституції України, територіальної цілісності та єдності правового простору. Компетенційна функція забезпечує дотримання меж між власними повноваженнями автономії, делегованими повноваженнями та виключними повноваженнями держави. Правозахисна функція спрямована на запобігання порушенням прав людини, прав національних меншин і корінних народів. Інтеграційна функція полягає у тому, що конфлікт між центром і автономією переводиться з площини політичної конфронтації у площину юридичної аргументації та інституційного діалогу.

Разом із тим, ці функції можуть бути реалізовані лише за умови прозорої процедури.

Отже, порівняльний аналіз дозволяє зробити висновок, що якість центрального вето визначається не обсягом владного повноваження центру, а процедурою його застосування. Чим ширше сформульовані матеріальні підстави для втручання, тим сильнішими мають бути процесуальні гарантії автономії. Чим чутливішим є предмет регулювання – мова, освіта, культура, земля, природні ресурси, статус корінних народів, – тим більшою має бути роль попередніх консультацій. Саме така модель дає змогу поєднати конституційну єдність держави з реальним, а не номінальним змістом національно-територіальної автономії.

Висновки. Для України доцільно закріпити оновлену модель центрального вето щодо майбутнього функціонування кримської автономії після деокупації, виходячи з принципів винятковості, пропорційності, мотивованості, строковості, судового перегляду та обов'язкового попереднього діалогу.

Центральне вето у системі національно-територіальної автономії є складним конституційним інститутом, що поєднує охорону єдності держави з обмеженням автономного нормотворення. Його легітимність залежить від того, чи є воно винятковим, мотивованим, строковим і підконтрольним незалежному перегляду. Порівняльний аналіз Гренландії, Північної Ірландії, Шотландії та Автономної Республіки Крим показує, що найкращою для демократичної держави є не каральна, а суспензивно-арбітражна модель вето.

Для України ключовим завданням є процедурне впорядкування президентського зупинення актів автономії, посилення ролі Конституційного Суду України, створення постійного консультаційного механізму між центром, автономією та представниками корінних народів, а також забезпечення реального судового захисту прав автономних органів.

Список літератури:

1. Benedikter T. The Working Autonomies in Europe: An Overview and Schematic Comparison. Norrköping: HUNSOR Human Rights Watch, 2006. 55 p. URL: https://www.hunsor.se/dosszie/working_autonomies.pdf

2. Suksi M. Territorial Autonomy: The Åland Islands in Comparison with Other Sub-State Entities. Autonomies in Europe: Solutions and Challenges / ed. by Z. Kántor. Budapest: L'Harmattan, 2014. P. 39-60. URL: https://bgazrt.hu/wp-content/uploads/NPKI_konyvek/autonomies_in_europe/Markku%20Suksi.pdf

3. Wolff S., Weller M. Self-determination and Autonomy: A Conceptual Introduction. Autonomy, Self-governance and Conflict Resolution: Innovative Approaches to Institutional Design in Divided Societies / ed. by M. Weller, S. Wolff. London : Routledge, 2005. P. 1-25. DOI: 10.4324/9780203461914.

4. The Greenland Home Rule Act: Act No. 577 of 29 November 1978. URL: https://plone.unige.ch/art-adr/cases-affaires/utimut-process-2013-denmark-and-greenland/the-greenland-home-rule-act-1978

5. Northern Ireland Act 1998: UK Public General Acts, 1998 c. 47. URL: https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/47/contents

6. Scotland Act 1998: UK Public General Acts, 1998 c. 46. Section 35. URL: https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/46/section/35

7. European Charter of Local Self-Government. Strasbourg, 15.X.1985. URL: https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatynum=122

8. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80

9. Про Автономну Республіку Крим: Закон України від 17.03.1995 № 95/95-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/95/95-%D0%B2%D1%80

Bortnyak K. V., Gubarev S. V. THE INSTITUTION OF VETO IN THE SYSTEM OF NATIONAL-TERRITORIAL AUTONOMY: COMPARATIVE LEGAL DIMENSION AND LESSONS FOR UKRAINE

The article provides a comprehensive analysis of the legal nature, functions, and limits of the institution of central veto within systems of national-territorial autonomy as a key mechanism for maintaining constitutional balance between the central state and autonomous entities. It is argued that autonomy as a form of internal self-determination cannot be stable without the simultaneous existence of two interrelated sets of guarantees: guarantees of genuine and effective self-government of the autonomous community, and guarantees of constitutional supremacy, territorial integrity, and the unity of the state legal order. Central veto is conceptualized not as a purely political instrument of obstruction, but as a constitutional mechanism of a preventive and corrective nature, which should be applied only on the basis of clearly defined substantive grounds, transparent procedures, proper reasoning, and mandatory independent judicial or quasi-judicial review. Drawing on the examples of Greenland, Northern Ireland, Scotland, and the Autonomous Republic of Crimea, the article demonstrates different models of control over autonomous acts, including suspensive veto, mixed arbitration, ministerial blocking, internal cross-community veto, and constitutional judicial suspension of acts. Particular attention is paid to the Ukrainian model of the Autonomous Republic of Crimea, where the President of Ukraine is empowered to suspend acts of the autonomy while simultaneously referring the matter to the Constitutional Court of Ukraine. The study concludes that in the process of future renewal of Crimean autonomy after de-occupation, it is essential to further specify the grounds for veto, introduce clear time limits and standards of reasoning, strengthen the institutional role of the Presidential Representation in the Autonomous Republic of Crimea as a mechanism of preventive dialogue, and establish a permanent coordination body involving the state, the autonomy, and representative institutions of indigenous peoples of Ukraine. It is demonstrated that central veto should perform an integrative and stabilizing function rather than serve as an instrument of political pressure. The proposed approach aims to ensure a balanced combination of state security requirements, constitutional legality, and the development of trust of the autonomous community in the procedures of central oversight.

Keywords: *national-territorial autonomy, administrative-territorial structure, Autonomous Republic of Crimea, self-determination, veto, constitutional control.*

Дата першого надходження статті до видання: 25.02.2026
Дата прийняття статті до друку після рецензування: 20.03.2026
Дата публікації (оприлюднення) статті: 04.05.2026