

Армаш Н. О.<https://orcid.org/0000-0001-8286-5857>

Інститут держави і права імені В.М. Корещького

Національної академії наук України

НАЦІОНАЛЬНО-ТЕРИТОРІАЛЬНА АВТОНОМІЯ ЯК КОНСТИТУЦІЙНА МОДЕЛЬ: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ МІЖНАРОДНОГО ДОСВІДУ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ ДЛЯ УКРАЇНИ

У статті досліджено національно-територіальну автономію як можливу конституційну модель для Автономної Республіки Крим після деокупації та відновлення дії Конституції України на півострові. Обґрунтовано, що кримський випадок не може бути вирішений ані механічним поверненням до довоєнної моделі Автономної Республіки Крим, ані прямим запозиченням будь-якого одного іноземного зразка. Національно-територіальна автономія розглядається як форма внутрішнього самовизначення, що діє в межах суверенної держави, не створює права на одностороннє відокремлення та передбачає конституційно визначене розмежування повноважень між центральними органами влади й автономними інституціями. На підставі порівняльного аналізу моделей Іспанії, Шотландії, Південного Тіролю, саамських парламентів, Боснії і Герцеговини та Округу Брчко встановлено, що стабільність автономії забезпечується не декларативною особливістю статусу, а поєднанням шести елементів: конституційної закріпленості; чіткого поділу предметів відання; реальної фінансової бази; мовно-культурних та освітніх гарантій; інклюзивного представництва меншин і корінних народів; судових і політичних механізмів запобігання зловживанню автономією. Особливу увагу приділено міжнародно-правовим стандартам, зокрема статті 27 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, Рамковій конвенції про захист національних меншин, Декларації ООН про права корінних народів і Лундським рекомендаціям ОБСЄ. Доведено, що для Криму найбільш придатною є змішана асиметрична модель: територіальна автономія у складі України з посиленими публічно-правовими інститутами кримськотатарського народу як корінного, але без перетворення автономії на режим етнічної ексклюзивності. Запропоновано архітектуру майбутньої автономії: автономний парламент і уряд із визначеним колом повноважень, окремий представницький механізм кримськотатарського народу, тримовний режим публічної сфери, автономну компетенцію у сфері культури, освіти, місцевого розвитку та охорони спадщини, а також жорстке резервування за державою питань оборони, кордону, громадянства, зовнішньої політики, судустрою, прокуратури та національної безпеки. Така модель здатна поєднати відновлення історичної справедливості щодо кримськотатарського народу, рівність прав усіх мешканців Криму та імператив територіальної цілісності України.

Ключові слова: національно-територіальна автономія, адміністративно-територіальний устрій, Автономна Республіка Крим; внутрішнє самовизначення, територіальна цілісність, права меншин, права корінних народів.

Постановка проблеми. Питання майбутнього конституційно-правового статусу Криму після деокупації належить до тих проблем, у яких поєднуються конституційне право, міжнародне право, політика пам'яті, безпека та захист прав людини. Чинна Конституція України визначає Автономну Республіку Крим як невід'ємну

складову частину України та закріплює, що вона вирішує питання, віднесені до її відання, у межах повноважень, визначених Конституцією України. Одночасно Конституція виходить із унітарності держави, цілісності її території та єдиного громадянства [1]. Отже, будь-яке майбутнє переосмислення кримської автономії повинно



відбуватися не поза конституційною системою України, а всередині неї.

Первісна модель Автономної Республіки Крим була переважно територіальною, а не національно-територіальною. Вона не містила достатньо сильного інституційного механізму для представництва корінних народів України. Закон України «Про корінні народи України» прямо визнає кримських татар, караїмів і кримчаків корінним народом України [2]. Водночас, Закон України «Про національні меншини (спільноти) України» орієнтує державну політику на рівність, недискримінацію та збереження ідентичності всіх національних спільнот [3]. Саме тому кримська модель не може бути етнічно ексклюзивною: вона має поєднати особливий статус корінних народів з рівністю прав усіх мешканців півострова.

Практична актуальність теми посилюється тим, що Стратегія деокупації та реінтеграції тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя виходить із необхідності відновлення територіальної цілісності України, захисту прав людини та реінтеграції деокупованої території [4].

Аналіз досліджень і публікацій. Проблема автономії в сучасному конституційному праві досліджується крізь призму внутрішнього самовизначення, асиметричної децентралізації, прав меншин і корінних народів. У міжнародно-правовій площині базовим джерелом є стаття 27 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, яка гарантує особам, що належать до етнічних, релігійних або мовних меншин, право спільно з іншими членами своєї групи користуватися власною культурою, сповідувати релігію та використовувати мову [5]. Рамкова конвенція про захист національних меншин деталізує ці гарантії через принцип рівності, заборони асиміляційного тиску, підтримки культурної ідентичності та ефективної участі у публічному житті [6]. Декларація ООН про права корінних народів додатково підкреслює право корінних народів на самовизначення, автономію або самоврядування у внутрішніх і місцевих справах [7].

У порівняльному конституційному праві усталеним є висновок, що автономія не тотожна суверенітету. Іспанська Конституція одночасно проголошує нерозривну єдність іспанської нації та гарантує право на автономію національностей і регіонів. Конституційна модель Італії поєднує принцип єдиної і неподільної Республіки з визнанням і сприянням місцевим автономіям. Шотландська деволюція побудована на парламентському

законі, де чітко визначено межі компетенції Шотландського парламенту і перелік зарезервованих питань. Отже, у сучасній доктрині автономія переважно розглядається як внутрішній режим самоврядування, який захищає ідентичність і місце управління, але не виводить територію з-під дії конституції держави.

Невирішеною частиною проблеми для України залишається саме архітектура поєднання трьох елементів: чинної територіальної автономії Криму, статусу корінних народів та безпекового режиму після деокупації.

Потстанова завдання. Метою статті є обґрунтування національно-територіальної автономії як можливої конституційної моделі для Криму після деокупації на основі порівняльного аналізу міжнародного досвіду, міжнародно-правових стандартів та чинного українського конституційного контексту.

Методологічну основу статті становлять формально-юридичний, порівняльно-правовий, функціональний та інституційний методи.

Виклад основного матеріалу. Національно-територіальна автономія у вузькому юридичному значенні є спеціальним публічно-правовим режимом, який устанавлюється на території компактного проживання етнічної, мовної, національної або корінної спільноти та надає місцевому населенню право обирати автономний представницький орган, формувати автономний уряд і ухвалювати нормативні акти з питань, визначених конституцією або спеціальним законом. Її відмінність від звичайного місцевого самоврядування полягає у ширшій компетенції, спеціальному статусі та гарантіях ідентичності; від федерації – у відсутності власного суверенітету суб'єкта; від культурної автономії – у територіальному характері владних повноважень.

Міжнародне право не зобов'язує держави створювати саме територіальні автономії для всіх меншин, однак визнає, що ефективна участь меншин іноді потребує спеціальних інституційних механізмів. Лундські рекомендації ОБСЄ наголошують, що ефективна участь у публічному житті може забезпечуватися як через центральні, так і через регіональні, місцеві, консультативні або автономні механізми [8, с. 15-17]. Для корінних народів Декларація ООН про права корінних народів іде далі, визнаючи право на автономію або самоврядування у внутрішніх і місцевих справах, а також право зберігати й розвивати власні інституції.

Перший важливий порівняльний блок становить іспанська модель автономних співтовариств.

Іспанська Конституція передбачає право на автономію національностей і регіонів, але одночасно встановлює нерозривну єдність держави [9]. Каталонія та Країна Басків мають парламенти, уряди, мовні режими й розширені повноваження. Каталонський статут закріплює інституції *Generalitat*, статус каталонської мови та компетенції автономії [10]. Баскський статут містить сильний історико-форальний елемент, передбачає парламент, уряд і особливі фінансові механізми. Для Криму ці приклади демонструють значення реальних інституцій і фінансів, але також застерігають: якщо політична мобілізація автономії виходить за межі конституційного консенсусу, автономний режим може стати джерелом системної кризи.

Другий блок – шотландська деволюція. *Scotland Act 1998* створив Шотландський парламент і Шотландський уряд, надавши їм законодавчі та виконавчі повноваження у девольованих сферах [11]. Водночас оборона, зовнішня політика, громадянство, конституційні питання та інші ключові сфери залишаються зарезервованими за центральним рівнем. Верховний суд Великої Британії у справі щодо законопроекту про шотландський референдум підкреслив, що девольований парламент не може самостійно ухвалювати закон про референдум, який має більше ніж віддалений зв'язок із Союзом і парламентським суверенітетом. Для Криму цей приклад особливо цінний тим, що показує можливість широкого місцевого законодавства без права на одностороннє вирішення питання державної належності території.

Третій приклад – Південний Тіроль. Його автономія виникла внаслідок післявоєнного компромісу, міжнародно-політичних гарантій і спеціального статуту. Спеціальний статут для *Trentino-Alto Adige/Südtirol* закріплює широку законодавчу та адміністративну компетенцію, механізми мовної рівності й особливу фінансову базу [12]. У провінції функціонує модель, за якої німецька, італійська та ладинська мовні групи мають інституційні гарантії участі, а публічна служба й бюджетні ресурси пов'язані з принципом пропорційності. Для Криму цей досвід корисний не як буквальна калька, а як доказ того, що мовна рівність, автономні фінанси й гарантії групової участі можуть бути поєднані з територіальною цілісністю держави.

Четвертий блок – саамські моделі у Фінляндії та Швеції. Конституція Фінляндії гарантує саамам як корінному народові мовне й культурне самоврядування на їхній рідній території. Закон про Саамський парламент Фінляндії визначає цей орган як

представницьку інституцію саамів у питаннях мови, культури й статусу корінного народу [13]. У Швеції Саметинг поєднує риси виборного представницького органу й адміністративного органу у сфері саамської культури [14]. Для Криму саамський досвід не є достатнім сам по собі, проте, він є важливим як модель публічно-правового представництва корінного народу всередині ширшої автономної конструкції.

Окремим застереженням є Боснія і Герцеговина та Округ Брчко. Постконфліктна боснійська модель створила складну систему етнічного представництва, проте Європейський суд з прав людини у справі *Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina* визнав, що така конституційна архітектура дискримінує осіб, які не належать до «конститутивних народів», у доступі до певних виборних посад [15]. Для Криму цей урок принциповий: гарантії корінних народів не повинні заперечувати політичну рівність інших громадян України, які проживатимуть на території автономії. Належна модель має бути інклюзивною, а не сегрегаційною.

Отже, порівняльний матеріал дозволяє сформулювати загальне правило: ефективна автономія існує там, де її повноваження достатньо реальні, але не суверенні; фінанси стабільні, але контрольовані; мови й культури захищені, але без дискримінації; місцевий парламент має законодавчі можливості, але діє в межах конституції; автономний уряд керує місцевими справами, але не перебирає на себе оборону, кордон, громадянство, зовнішню політику або судову систему.

Застосування цього правила до Криму дає підстави запропонувати змішану асиметричну автономію. Її перший компонент – територіальний. Усі мешканці Криму, які мають право голосу та відповідають вимогам законодавства України, беруть участь у виборах парламенту автономії. Парламент ухвалює нормативні акти автономії у сферах культури, освіти, охорони культурної спадщини, місцевого економічного розвитку, регіонального планування, комунальної інфраструктури, охорони здоров'я регіонального рівня, місцевого транспорту, туризму, екології та публічних сервісів. Уряд автономії формується парламентом і відповідає перед ним.

Другий компонент – корінні народи. Поряд із загальним парламентом автономії має діяти публічно-правово визнаний представницький інститут кримськотатарського народу. Його призначення – не дублювання парламенту й не створення окремої «етнічної палати», а забезпечення

обов'язкової участі кримськотатарського народу в рішеннях щодо мови, культури, освіти, топоніміки, меморіалізації, повернення депортованих, охорони місць пам'яті, традиційних форм самоорганізації та відновлення історичної справедливості.

Третій компонент – державний. Україна повинна прямо зарезервувати за центральною владою питання оборони, державного кордону, громадянства, міграційного контролю, зовнішньої політики, митної справи, грошової системи, кримінального законодавства, судоустрою, прокуратури, контррозвідки, санкційної політики та стратегічної інфраструктури.

Висновки. Національно-територіальна автономія є придатною та однією з можливих конституційних моделей для Криму лише за умови, що її буде сконструйовано як форму внутрішнього самоврядування у складі суверенної України. Вона не повинна бути квазідержавністю. Порівняльний досвід показує, що стабільність автономії залежить від чіткого розмежування компетенцій,

фінансової спроможності, мовно-культурних гарантій, інклюзивного представництва, судового контролю та політичної лояльності до конституційного ладу держави.

Для України найперспективнішою є змішана асиметрична модель. Практичними кроками мають стати: підготовка конституційного пакета змін щодо статусу Криму; розроблення спеціального закону про національно-територіальну автономію Криму; правове визначення публічно-правового статусу представницьких органів кримськотатарського народу; розроблення перехідної моделі управління деокупованою територією; формування системи фінансових, судових і безпекових запобіжників; проведення консультацій із кримськотатарським народом, іншими національними спільнотами Криму та інститутами громадянського суспільства. Подальші дослідження доцільно спрямувати на деталізацію виборчої системи автономії, процедури участі корінного народу в ухваленні рішень, бюджетної моделі та механізмів перехідного правосуддя.

Список літератури:

1. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>.
2. Про корінні народи України : Закон України від 01.07.2021 № 1616-ІХ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1616-20#Text>.
3. Про національні меншини (спільноти) України : Закон України від 13.12.2022 № 2827-ІХ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2827-20#Text>.
4. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 11 березня 2021 року «Про Стратегію деокупації та реінтеграції тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя» : Указ Президента України від 24.03.2021 № 117/2021. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/1172021-37533>.
5. International Covenant on Civil and Political Rights, 16 December 1966. United Nations Human Rights Office. URL: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/ccpr.pdf>.
6. Framework Convention for the Protection of National Minorities, 1 February 1995. Council of Europe. URL: <https://rm.coe.int/168007cdac>.
7. United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples : adopted by General Assembly resolution 61/295 on 13 September 2007. URL: <https://www.ohchr.org/en/indigenous-peoples/un-declaration-rights-indigenous-peoples>.
8. The Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life & Explanatory Note. OSCE High Commissioner on National Minorities. The Hague, 1999. URL: <https://hcnm.osce.org/hcnm/lund-recommendations>.
9. Constitución Española, 1978. Boletín Oficial del Estado. URL: https://www.boe.es/biblioteca_juridica/codigos/abrir_pdf.php?fich=158_Constitucion_Espanola_____The_Spanish_Constitution_.pdf.
10. Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Boletín Oficial del Estado. URL: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2006-13087>.
11. Scotland Act 1998. The National Archives. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/46/contents>.
12. Decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670. Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige. URL: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.presidente.repubblica:1972-08-31;670>.
13. Act on the Sámi Parliament. Ministry of Justice, Finland. URL: <https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1995/en19950974.pdf>.
14. Sametingslag (1992:1433). Sveriges riksdag. URL: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/sametingslag-19921433_sfs-1992-1433/.

15. Reference re Secession of Quebec. [1998] 2 S.C.R. 217. Supreme Court of Canada. URL: <https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/en/item/1643/index.do>.

Armash N. O. NATIONAL-TERRITORIAL AUTONOMY AS A CONSTITUTIONAL MODEL FOR CRIMEA: COMPARATIVE LEGAL ANALYSIS OF INTERNATIONAL EXPERIENCE AND RECOMMENDATIONS FOR UKRAINE

The article examines national-territorial autonomy as a possible constitutional model for Crimea after de-occupation and restoration of the constitutional order of Ukraine on the peninsula. It argues that the Crimean case cannot be adequately addressed either by a mechanical return to the pre-war status of the Autonomous Republic of Crimea or by the direct transplantation of any single foreign model. National-territorial autonomy is interpreted as a constitutionally structured form of internal self-determination within a sovereign state. It does not imply a right to unilateral secession and requires a clear division of powers between the central authorities and autonomous institutions. On the basis of a comparative analysis of Spain, Scotland, South Tyrol, the Sámi parliaments, Bosnia and Herzegovina and Brčko District, the article identifies the key conditions for a sustainable autonomy settlement: constitutional entrenchment; a clear allocation of competences; a stable financial basis; enforceable language, cultural and educational guarantees; inclusive representation of minorities and indigenous peoples; and judicial as well as political safeguards against abuse of autonomy. Special attention is paid to international legal standards, including Article 27 of the International Covenant on Civil and Political Rights, the Framework Convention for the Protection of National Minorities, the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples and the OSCE Lund Recommendations. The article demonstrates that Crimea requires a mixed asymmetric model: territorial autonomy within Ukraine combined with enhanced public-law institutions of the Crimean Tatar people as an indigenous people, but without transforming autonomy into a regime of ethnic exclusivity. The proposed architecture includes an elected autonomous parliament and government with constitutionally enumerated competences, a distinct representative mechanism for the Crimean Tatar people, a multilingual public regime, autonomous powers in culture, education, local development and heritage protection, and strict reservation of defence, borders, citizenship, foreign affairs, the judiciary, prosecution service and national security to the Ukrainian state. This model may combine restorative justice for the Crimean Tatar people, equal rights for all residents of Crimea and the imperative of Ukraine's territorial integrity.

Key words: national-territorial autonomy, Autonomous Republic of Crimea, administrative-territorial structure, internal self-determination; territorial integrity, minority rights, indigenous peoples' rights.

Дата першого надходження статті до видання: 27.02.2026

Дата прийняття статті до друку після рецензування: 20.03.2026

Дата публікації (оприлюднення) статті: 11.05.2026