

**І. Й. Магновський,**  
кандидат юридичних наук,  
доцент

## МІСТА КИЇВ І СЕВАСТОПОЛЬ: ОСОБЛИВОСТІ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ

*Розглянуто проблемні питання конституційно-правового статусу міст Києва і Севастополя, визначено їх особливості.*

**Ключові слова:** конституційно-правовий статус, адміністративно-територіальна одиниця, спеціальний статус, територіальний устрій.

У часи розвитку української державності конституційно-правові особливості вищих елементів територіального устрою вимагають концептуального перегляду з огляду на їх посттоталітарні основи. У цьому розумінні особливої актуальності набувають проблеми досліджень шляхів удосконалення спеціального статусу м. Києва і м. Севастополя, як міст, що займають ключове значення у системі адміністративно-територіального устрою України.

Дана проблематика вивчається науковцями різноманітних галузей суспільних наук. Проте, у правовій площині дослідження статусу міст Києва і Севастополя здійснюють такі вчені: Батанов О. В., Кампо В. М., Колодій А. М., Нижник Н. Р., Орзіх М. П., Сушинський О. І., Телешун С. О., Школик А. М. Однак, недостатньо вивченими залишаються питання визначення шляхів реформування спеціального статусу саме міст Києва і Севастополя.

Метою та завданням даної статті є конституційно-правова характеристика особливостей спеціального статусу міст Києва і Севастополя у системі територіального устрою України та визначення основних напрямків удосконалення спеціального статусу цих елементів територіального устрою на сучасному етапі.

Як відомо, основними об'єктами інституту територіального устрою України, зокрема, є: територія; територіальний устрій; принципи територіального устрою: єдності та цілісності державної території, її недоторканності, гарантованості, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади та інші; адміністративно-територіальний устрій, система адміністративно-територіального устрою України: Автономна Республіка Крим, обласні, райони, міста, райони в містах, селища і села; адміністративно-територіальні одиниці; міста із спеціальним статусом: Київ та Севастополь; Автономна Республіка Крим: статус Автономної Республіки Крим, повноваження АРК, питання, віднесені до відання АРК, Конституція АРК, нормативно-правові акти Верховної Ради АРК та рішення Ради міністрів АРК, повноваження, порядок формування і діяльності Верховної Ради АРК та Ради міністрів АРК, питання нормативного регулювання АРК, статус Пред-

ставництва Президента України в АРК та інші об'єкти.

Столиця України – місто Київ, є багатофункціональним суб'єктом конституційно-правових відносин, воно здійснює як властиві усім містам функції, зокрема політичну, економічну, соціальну, культурну, екологічну, зовнішньополітичну, зовнішньоекономічну, так і специфічні столичні функції, що зумовлені статусом міста Києва як столиці України, котрі розширюють та доповнюють каталог загальних функцій міста в політичній, економічній, культурній, екологічній, зовнішній та інших сферах міського життя.

Функції столиці України – міста Києва як елемент конституційно-правового статусу міста знаходяться в органічному зв'язку з повноваженнями органів державної влади та місцевого самоврядування, що діють на території міста. Реалізація функцій столиці України – міста Києва, можлива лише через здійснення відповідних повноважень такими органами. Ті чи інші повноваження органів місцевого самоврядування та органів державної влади, повинні вказувати яка функція столиці здійснюється, і навпаки, конкретна функція повинна визначати певне коло повноважень органів влади. Функції столиці проявляються в різноманітних напрямках діяльності органів влади. Реалізація функцій має забезпечуватися не тільки організаційно-правовими, а й матеріальними та фінансовими засобами.

Функції міста Києва, які притаманні іншим містам, здійснюються органами влади через повноваження, які визначені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні». Зокрема, ці функції можуть виконуватися у визначених випадках територіальною громадою міста Києва, місцевими радами, їх виконавчими органами, органами самоорганізації населення. Натомість функції, що характерні для міста Києва як для столиці, пов'язані зі здійсненням містом більшості, а іноді усіх функцій держави, принаймні з числа основних внутрішніх функцій держави, а саме: політичної, економічної, соціальної, культурної, екологічної тощо. Такі функції реалізуються лише через повноваження органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, позаяк виходять за межі питань місцевого значення [2].

Функції міста Києва, які пов'язані із столичним статусом, не є відокремленими від загальних функцій, властивих будь-якому місту. Це додаткові напрями основних міських функцій. Зокрема, необхідно звернути увагу на такі функції міста Києва, як політична, економічна, культурно-історична тощо, так і інші функції Києва, котрі розширюють каталог загальних функцій міста, зокрема представницька, зовнішньоекономічна, зовнішньополітична [2].

Розкриваючи положення теорії конституційно-правового статусу міста Києва, Хонда М. П. дає визначення цьому поняттю та зазначає, що конституційно-правовий статус столиці України – міста Києва включає в себе: 1) правосуб'єктність міста; 2) його розширені, порівняно з іншими містами, функції та додаткові повноваження органів місцевого самоврядування; 3) гарантії реалізації додаткових функцій і повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування; 4) нормативно-правові основи про статус столиці; 5) механізм здійснення функцій і повноважень система органів і посадових осіб місцевого самоврядування [3].

Отже, правосуб'єктність столиці України – міста Києва – це, передбачена законодавством України, можливість міста в особі територіальної громади міста Києва, органів і посадових осіб, бути учасником правовідносин, носієм прав та обов'язків. Столиця України реалізує правосуб'єктність через систему власних органів місцевого самоврядування, оскільки поза їх межею вона діяти не може.

Місто Київ наділяється правосуб'єктністю аналогічною для інших міст. Водночас особливість правосуб'єктності міста Києва як можливості бути учасником конституційно-правових відносин, і водночас, як основа для включення в такі конституційно-правові відносини, проявляється через інші елементи конституційно-правового статусу міста Києва, а саме: через розширені, порівняно з іншими містами, функції міста та відповідні повноваження органів і посадових осіб місцевого самоврядування, закріплені у спеціальному законі державні гарантії та особливу систему органів місцевого самоврядування.

Відтак, під конституційно-правовим статусом столиці України – міста Києва, розуміється конституційно закріплена система структуроутворюючих елементів, що дають можливість визначити правове становище столиці України, особливості організації та функціонування у ній місцевого самоврядування і виконавчої влади, а також гарантії, які забезпечують вирішення питань місцевого та державного значення.

Особливу увагу необхідно приділити статусу столиці в конституційному механізмі держави. Здійснивши комплексний теоретичний аналіз норм Конституції України, які стосуються статусу столиці (ст. 20, 92, 118, 133, 140), слід зазначити, що ці конституційно-правові норми є логічно взаємопов'язаними, створюючи, по-перше, конституційну модель правового статусу столиці

України та, по-друге, передбачаючи особливий механізм його реалізації на рівні окремого закону. Ці конституційні положення, визначаючи різні аспекти статусу Києва, як столиці України, у сукупності визначають місце столиці в конституційному механізмі української держави. Крім цього, зазначені конституційні норми нерозривно пов'язані із нормами, що регулюють основи конституційного ладу, визначають засади адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування в Україні.

Одне з основних місць у визначенні адміністративно-правового статусу м. Києва займають рішення Київської міської ради. Так, за змістом правовідносин, що вони регулюють поділяються: процедурні, організаційні на виконання повноважень наданих законодавством; за дією на коло суб'єктів – на загальні норми, що розповсюджують свою дію на всіх громадян, спеціальні, що розповсюджують свою дію тільки на певну групу суб'єктів, виняткові – щодо конкретних суб'єктів; за сферою правового регулювання – на економічні, соціальні, майнові, земельні, екологічні, освітні, культурні, тощо; за видом повноважень – на загальні, передбачені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», спеціальні визначені в Законі України «Про столицю України місто-герой Київ»; за підставами прийняття – на рішення, прийняті на підставі законодавства, та політичні рішення, що відображають ставлення депутатів до подій у державі [2].

У цьому контексті важливе значення має сучасний стан правової бази функціонування системи міського управління в столиці України, яка включає: Конституцію України, що визначила місце місцевого самоврядування як право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів (при цьому під територіальною громадою малися на увазі жителі села чи добровільне об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста), регламентувала функціонування місцевих держадміністрацій, визначила, що особливості управління Києвом мають регулюватися спеціальним законодавством; рамкові закони «Про місцеве самоврядування в Україні», згідно з яким місцеве самоврядування здійснюється на принципах народовладдя, законності, гласності, колегіальності, поєднання місцевих і державних інтересів, виборності, правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених законами, підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб, державної підтримки і включає територіальну громаду, сільську, селищну, міську ради, сільського, селищного, міського голів, виконавчі органи сільської, селищної, міської ради, районні та обласні ради, органи самоорганізації населення, а також «Про місцеві державні адміністрації», який сформував єдине правове поле діяльності адміністрацій; документи Конституційного Суду України; закон про столицю Ук-

раїни. Територіальна громада Києва здійснює місцеве самоврядування як безпосередньо, так і через міську раду, районні ради та їх виконавчі органи. Особливістю здійснення виконавчої влади в Києві є те, що міська та районні ради формують власні виконавчі органи на базі відповідних держадміністрацій, які паралельно виконують функції державної виконавчої влади. Правова база включає й інші акти Президента, Верховної Ради, Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади, а також акти Київської міської держадміністрації та Київської міської ради [4].

Окрім столиці України спеціальним статусом наділене місто Севастополь. Його специфіка суттєво відрізняється від конституційно-правових характеристик статусу м. Києва.

Автономна республіка Крим (АРК) відноситься до єдиного, серед 25-ти регіонів України, де етнічні українці є в меншості. За даними першого Всеукраїнського перепису населення 2001 р. їхня частка в автономії становить 24,3 %. Причому АРК – єдиний регіон де питома вага українців порівняно з 1989 р. (останній Всесоюзний перепис населення) зменшилася, а саме з 26,7 % до 24,3 %. Частка українців за цей період зросла в Україні в цілому на 5 % (з 73 % до 78 %) та у всіх решти регіонів. Причому зростання частки українців відбулося навіть у місті з спеціальним статусом – Севастополі, з 20,1 % до 22,4 % [5: 6].

За умови відсутності виконавчого органу Севастопольської міської ради, Севастопольської міська державна адміністрація здійснює функції, які відповідно до ст. ст. 27–40 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», належать до повноважень виконавчого органу ради. Адміністрація підконтрольна раді в частині викладених повноважень. Водночас, відповідно до ст. 44 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», місцевим державним адміністраціям делегують повноваження тільки районні і обласні, а не міські ради. Севастопольська міська рада не може повною мірою керуватися ані ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо виняткової компетенції міської ради, ані статтями, які регулюють діяльність обласної ради, хоча вона сформована за їх структурою і має взаємовідносини з такою ж, як і в області державною адміністрацією [7].

Отже, на сьогодні м. Севастополь залишилось єдиною в Україні адміністративно-територіальною одиницею, де взаємовідносини двох форм публічної місцевої влади чітко не сформульовані, законодавчо не врегульовані.

Правове регулювання відносин, які виникають у процесі діяльності місцевих органів влади, є найголовнішим чинником, що безпосередньо впливає на ефективність їх управлінської діяльності та визначає співвідношення виконавчої влади і місцевого самоврядування в моделі управління містами зі спеціальним статусом.

В сучасних умовах цивілізації місто – багатофункціональний населений пункт, де кількість

функцій, виконуваних ним, зростає залежно від величини соціально-економічного, геополітичного потенціалу. Зосереджено увагу, що велике місто за своєю природою є потужною інформаційною, транспортною та енергетичною структурою. Рівень використання і навантаження цієї структури у великих містах у десятки разів вищий, ніж в інших населених пунктах. Погоджуючись із твердженнями науковців, Севастополь, як і усі великі міста, є агломерацією, населення якого, з урахуванням прилеглих населених пунктів, збільшується до 140 % порівняно з власним населенням міста. За результатами досліджень зроблено висновки – фактично об'єднані культурно-побутовими зв'язками агломеровані зони слабо керовані, що поглиблює наявні економічні, соціальні, екологічні проблеми поселень, які належать до цієї агломерації, а іноді це призводить і до політичних конфліктів, пов'язаних із поділом влади в агломерації. Модель самоврядування, яка затверджена у вітчизняному законодавстві, не передбачає субпідрядності одних територіальних громад іншим. Внаслідок цього органи та посадові особи територіальних громад, які є у складі агломерації, володіють однаковим правовим статусом і це є причиною компетенційних суперечок [8].

Проведене дослідження впливу Чорноморського флоту Російської Федерації (далі – ЧФРФ) у м. Севастополь засвідчило, що це місто інтегроване у військову базу, яка є місцем базування Військово-Морських сил Збройних сил України та місцем тимчасового перебування основної частини ЧФ РФ. Частка коштів у податкових надходженнях до бюджету міста та внески до Пенсійного фонду від підрозділів ЧФ РФ, внесок у розвиток інфраструктури Севастополя становить 20–25 %. Значним є також вплив ЧФ РФ на суспільне життя у Севастополі, формування інформаційного поля, що зумовлено низкою історично-соціальних причин: упродовж багатьох років формувалася російська культура, 77,5 % населення є росіянами за походженням, більшість якого вважають своєю рідною мовою російську та як споживач послуг зацікавлене в збереженні російськомовного просторового середовища. Участь у соціально-економічному розвитку міста, соціальна турбота про ветеранів Збройних сил як сучасних, так і колишнього СРСР, стосунки з родичами, які проживають у Росії, викликає у жителів Севастополя позитивне сприйняття всього, що пов'язано з російським [8].

Дослідження нормативно-правових джерел розкривають сутність взаємовідносин між владними інституціями. На підставі опрацьованого матеріалу необхідно зробити висновок, що специфіка взаємовідносин органів влади в м. Севастополь обумовлена суперечливістю та недосконалістю чинного законодавства. Конституцією України закріплено систему публічної влади, де на одному рівні діють місцеві державні адміністрації, які є місцевими органами виконавчої влади, та органи місцевого самоврядування, які є владою територіальних громад. Встановлено, що на практиці ре-

алізація функцій і повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування породжує різні питання щодо встановлення меж співвідношення функцій і повноважень органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, способів вирішення компетенційних спорів тощо. Конституцією України і Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначена правова основа взаємозв'язку і взаємодії між обласними і районними радами з відповідними місцевими державними адміністраціями, але такого конституційно-правового забезпечення взаємовідносин Севастопольської міської і районних в місті рад із відповідними державними адміністраціями не передбачено [9].

Таким чином, аналізуючи статус м. Києва і м. Севастополя у системі адміністративно-територіального устрою України, які наділені спеціальним статусом, слід зазначити, що вищі елементи не є однорідними адміністративно-територіальними одиницями, тому необхідний перегляд складу даних структур у рамках конституційного законодавства. Дана проблема потребує відповідної науково-теоретичної концептуалізації з подальшим нормативним закріпленням.

#### Література

1. Погорілко В., Федоренко В. Об'єкти конституційного права України: поняття, ознаки та види [Електронний ресурс] // <http://www.lawyer.org.ua/?w=r&i=12&d=452>.

#### И. Й. Магновский

Города Киев и Севастополь: особенности конституционно-правового статуса.

Рассмотрены проблемные вопросы конституционно-правового статуса городов Киева и Севастополя, определены их особенности.

#### I. Y. Mahnovsky

Cities of Kyiv and Sevastopol: especially constitutional-legal status.

Problem questions of constitutional-legal status of cities of Kiev and Sevastopol are considered, their features determined.

2. Хонда М. П. Столичні функції міста Києва, їх реалізація: проблеми теорії і практики // Держава і право: Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2005. – Вип. 28. – С. 245–250.

3. Хонда М. П. Поняття столиці України – міста Києва та його конституційно-правового статусу // Держава і право: Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2007. – Вип. 35. – С. 233–239.

4. Молибога Р. М. Політико-правові засади становлення міської влади в столиці України в умовах сучасного державотворення. – Автореф. кандидата політичних наук: 23.00.02 – Київ, 2005. – 19 с.

5. Ровенчак І. І., Смолянінов С. П. Геопросторові аспекти етнокультурної ситуації у Кримській автономії / І. І. Ровенчак, С. П. Смолянінов // Культура народів Причорномор'я. – 2006. – №84. – С. 109–111.

6. Надолішній П. І. Етнологічний фактор адміністративної реформи в Україні: проблеми теорії, методології, практики. – Київ: УАДУ, 1998. – 264 с.

7. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

8. Росенко М. І. Борисов В. М. Особенности осуществления местного самоуправления в г. Севастополь. Экономика и финансы: Методическое пособие для должностных лиц органов местного самоуправления. – Севастополь: СЦППК, 2004. – 12 с.

9. Росенко М. І. Щодо питання розробки концептуальних засад законодавчого забезпечення статусу міста Севастополь // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр. ОРІДУ НАДУ. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2007. – Вип. № 1(14) – С. 267–274.