



Олександр Мороз

Голова Верховної Ради України II та V скликань  
(Київ, Україна)  
mazalova@rada.gov.ua

УДК 32(477) (082) М80

## ДЕРЖАВА І МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ ЯК ІНСТИТУТИ УТВЕРДЖЕННЯ ВЛАДИ НАРОДУ (ПИТАННЯ ВЗАЄМОДІЇ)

**АНОТАЦІЯ.** Серед багатьох вад української державності визначальною є відсутність необхідної системи влади, тієї системи, за допомогою якої Україна могла би стати насправді правовою, демократичною і соціальною державою. У суспільному житті, в державному управлінні відсутність такої системи підмінюється її сурогатами, що мають формальні ознаки необхідних елементів влади, але суттю своєю протилежні декларованому в дефініціях змісту. Це небезпечно не лише спотворенням важливих категорій (рада, партія, демократія, право, вибори, справедливість тощо), а й виродженням державних інституцій у свою протилежність, при певних умовах – втратою державності.

Як суб'єкт периферійного капіталізму, Україна небезпечно наблизилася до такої перспективи, набуваючи ознак колонії з її закономірними атрибутами: зовнішнім управлінням, експортно-орієнтованою сировинною економікою, безробіттям, фінансовою, енергетичною, військовою та іншими залежностями. Похідними такого стану стали втрата контролю над частиною територій, деіндустріалізація, занепад науки і всієї соціальної сфери, небувала трудова міграція, порушення прав людини, неймовірна корупція ("генератором" якої є державні, найперше правоохоронні органи), озлидніння більшості населення при фантастичному збагаченні окремих. Бізнес, кримінал і влада створюють конгломерат, чий інтерес протилежний інтересам переважної більшості населення, між владою і народом розширюється прірва. Зрозуміло, що така держава не має майбутнього. Вона може епізодично прислужуватися зовнішнім силам, будучи подразником для підігрівання конфліктів при геополітичному протистоянні відомих держав. Власне, те і спостерігається.

Як запобігти катастрофі? Ключ до порятунку – реформа системи влади, розвиток реального спроможного самоврядування. Тим самим розпочинається перетворення людини в громадянина, населення – у народ. Ідеться про один з основних напрямів для досягнення цієї мети.

**Ключові слова:** система влади; баланс державності та самоврядності; юридична доктрина; конституційний референдум.

Перед висвітленням теми цієї публікації доречно, на мою думку, навести зауваження річної давнини, якими завершувалася видана мною (у співавторстві) книга.

“Не бійся першої помилки, уникай другої” – вчить давня мудрість. Але минають роки й десятиліття, а наше суспільство все більше заплутується в тих самих помилках, все знову і знову наступаючи на ті ж граблі. Книгу “Формула демократії: Народ – Конституція – влада” завершували такі слова: *‘Ми приречені стати розумними, тому що у нас немає іншого варіанту. Йдеться про те – буде держава Україна чи ні’*<sup>1</sup>. Проте стати розумними в умовах *ліберальної демократії* не так просто.

*Historiam nescire, id est semper esse puerum* (Не знати історії – це означає завжди залишатися дитиною), як зауважив колись Цицерон. Історична “спіраль” повертає наше суспільство на 100 років назад зовсім не випадково, ніби пропонуючи у тому далекому минулому роздивитися й пізнати контури нашого найближчого *соціал-демократичного* майбутнього<sup>2</sup>.

Українська держава потребує повного перезавантаження. Починати слід одночасно з усіх її складових, розуміючи важливість і місце кожної з них. Безперечно, економіка тут має виняткове значення, де виробництво, індустрія – умова і гарантія змін. Вони не можуть обійтися без участі держави. Час, нарешті, протверезіти, відмовитися від байок про “руку ринку”, яка все відрегулює, про “вільний ринок” із переміщенням товарів, капіталу і робочої сили, бо для *периферійних* країн (як Україна) він передбачає лише переміщення, вимивання трудових ресурсів. Забути про брехню, повторювану деякими високопосадовцями щодо “потужної аграрної держави”. Аграрною вона може бути, потужною при тому – ніколи.

Перезавантаження повинно стосуватися політики, безпеки держави, соціальної і духовної сфер, організації освіти і науки, культури і спорту, захисту прав людини, всієї системи управління, усіх ланок публічної влади. Не забуваючи при тому про основоположне: *народ є джерелом влади*. Справжньої, не в деклараціях, а в усвідомленні її кожним і його ж відповідальності за владні дії і власну позицію.

Щоб відважитися на зміни, потрібен *єдиний план*, а в ньому єдине юридично-правове підґрунтя. Така роль відводиться *юридичній доктрині*. Це науково обумовлена ідея, яку впродовж багатьох років обстоюють вітчизняні вчені. Провідним місцем у доктрині, на мою думку, слід вважати суть місцевого самоврядування, *взаємодію систем державної влади і самоврядування*. Без практичної реалізації такої потреби нічого й згадувати про мету *народовладдя*. Не бутафорської “демократії”, а справж-

<sup>1</sup> О Мороз, О Ющик, “Друзі” та “слуги” народу в дзеркалі української демократії (Парламентське вид-во 2020) 136.

<sup>2</sup> Там само 127–8.

нього повновладдя народу. Того народовладдя, яке започатковано Декларацією про державний суверенітет України<sup>3</sup>, що стала першоосновою української незалежної державності й основою нової Конституції України<sup>4</sup>; народовладдя, заснованого, крім іншого, на принципах Європейської хартії місцевого самоврядування<sup>5</sup>, яка знайшла відображення у цій новій Конституції України.

Досвід самоврядності в багатьох, насамперед європейських, країнах переконує в унікальному значенні місцевого самоврядування не лише щодо вирішення проблем, котрі стосуються поселення (міста, села, регіону), а й для стабільності системи влади й управління взагалі, тобто *для стабільності держави*. Бачив те у Швейцарії, Фінляндії, Португалії, у Польщі, яка тривалий час шукала необхідну модель. Життєздатну модель.

Пригадую розмову в одному з муніципалітетів передмістя Женеви щодо фінансування самоврядного органу. Його керівник зізнався: ‘Це така складна схема. Її міг би краще пояснити керівник департаменту, він уже років двадцять на цій посаді. Йому всі вірять <...>’. *Муніципальний бюджет формується “знизу”, на місцевих податках і зборах*. Державний бюджет використовується здебільше для вирівнювання бюджетного забезпечення населення, громадян. Вони бачать, куди і для чого йдуть їхні гроші, яка підстава (ними погоджена) використання *їхніх грошей*. У тому і полягає одна з ключових ознак самоврядності.

Порівняймо цей порядок із нашою сучасною практикою, особливо після останніх виборів та “об’єднання” громад. Про антиконституційний спосіб створення об’єднаних територіальних громад (далі – ОТГ) я писав багато разів, закликаючи достойників від влади дотримуватися Основного Закону. Їм, як виявляється, закон не писаний, а це вже діагноз смертельної хвороби. Проте навіть у такому варіанті, невже в ініціаторів “децентралізації” не вистачило розуму передбачити й унормувати обов’язки, права і відповідальність нових (за функціями) представників місцевої публічної влади? У багатьох випадках на основі *пропорційної* партійної схеми виборів (шкідливої для самоврядних структур) на посади прийшли ті, хто голосніше заявив про підтримку тієї чи іншої (тимчасово впливової) партії. Прийшли, щоб негайно звільнити посадові місця для “своїх”, чекаючи субвенцій, якими можна “правильно” розпорядитися. Що про те знають виборці? У чому тут проглядається самоврядність? Як можна вважати народовладдям *призначення на посаду старости*

<sup>3</sup> Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р. № 55-XII <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-12#Text>> (дата звернення: 15.02.2021).

<sup>4</sup> Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>> (дата звернення: 15.02.2021).

<sup>5</sup> Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. <[https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text)> (дата звернення: 15.02.2021).

(на декілька населених пунктів) людини, котра ніколи не була в селах своєї “зони юрисдикції”, не знайома з тамтешніми жителями, не знає (і не хоче знати!) їхніх потреб? Хіба він служитиме їм? Він служитиме тому, хто його призначив, принижуватиметься перед місцевим, скоріше, латифундистом, щоб вибити копійку в додаток до злидненої субвенції.

Це не децентралізація, це територіальна місцева концентрація реальної влади, віддалення від демократії в бік феодалізму.

А що пропонує чинна Конституція України та яке її вдосконалення передбачає *юридична доктрина України*?

Концепція взаємодії держави і місцевого самоврядування ґрунтується на засадничих конституційних положеннях, згідно з якими: 1) в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування (ст. 7 Конституції); 2) органи державної влади та органи місцевого самоврядування *однаковою мірою* зобов’язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією та законами України (ст. 19 Конституції).

При цьому *місцеве самоврядування* визначене як *право* територіальної громади – жителів села чи *добровільного* об’єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою у встановленому законом порядку як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи. Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст, є районні й обласні ради (ст. 140 Конституції України).

З соціологічної точки зору місцеве самоврядування, як одну зі складових публічної влади, необхідно юридично визначити як *самостійне здійснення влади територіальними громадами, юридичне право на яке визнає та гарантує держава*. Адже у ст. 7 Конституції визнається і гарантується не *право*, а саме місцеве самоврядування – як публічно-владний *інститут*.

У згаданій публікації на основі узагальнення багаторічної практики державотворення її авторами *уперше* була оприлюднена концепція організації місцевого самоврядування і місцевої державної влади в Україні<sup>6</sup>, що стала основою для відповідних формулювань проєкту юридичної доктрини України, *концепції взаємодії систем державної влади та місцевого самоврядування*. Ця концепція включає такі *необхідні* моменти системних взаємодій:

<sup>6</sup> Мороз, Ющик (н 1) 129–32.

*А. Місцеве самоврядування.* Організується на базовому рівні (територія: село, селище, місто, суб'єкт влади – територіальна громада (далі – ТГ), ОТГ кількох сіл).

1. Організаційною ланкою є *місцеві ради депутатів* (сільські, селищні, об'єднані сільські та міські), очолювані головою ради (мером міста). До компетенції місцевих рад належить затвердження програм розвитку, місцеве законодавство, бюджет, розпорядження муніципальною власністю, контроль за виконавчою владою.

2. Виконавчу владу на базовому рівні здійснює *виконавчий комітет* (муніципалітет), який утворюють *муніципальні службовці* на чолі з головою виконкому (керівником муніципалітету). Структуру виконкому утворюють управління, відділи, служби (*галузеві*: охорона здоров'я, освіта, юстиція тощо, і *місцеві*: муніципальна міліція, місцева промисловість, торгівля тощо). Для оперативного керівництва утворюється *бюро* виконкому з керівників основних структурних підрозділів.

3. Голову виконкому призначає рада ТГ (ОТГ) за поданням *державної виконавчої влади* (Кабінету Міністрів України стосовно голови виконкому міста – обласного центру, голови облвиконкому – щодо голів інших ТГ). Голова виконкому звільняється радою у разі висловлення недовіри або у спеціальному порядку в інших випадках.

4. Керівники управлінь, відділів, служб призначаються *радою ТГ за поданням голови виконкому ТГ*, погодженим із галузевим міністерством, відомством (для галузевих структур), чи з відповідною *комісією ради* (для місцевих структур), із правом *ради* звільняти всіх керівників у разі висловлення недовіри або у спеціальному порядку.

5. До компетенції виконкому ТГ належить організація виконання державного та самоврядного законодавства, державних і самоврядних програм, місцевого бюджету, управління муніципальною власністю.

6. Відповідно до закону на *базовому рівні* функції голови ради і голови виконкому може виконувати одна і та ж особа – депутат відповідного рівня.

*Б. Місцева самоврядно-державна влада.* Остання функціонує на адміністративній території – у районі, області. На адміністративній території місцева влада має *двоєдину* природу: по-перше, здійснення *державних функцій* (адміністрування) на обласному і районному рівнях, по-друге, виконання функцій *об'єднаного самоуправління ТГ* на вказаних рівнях організації єдиної публічної влади. Цим обумовлюється *двоєдина природа органів обласної та районної влади* – районні та обласні *ради як представницькі органи самоврядування* на рівні району й області, та обласні і районні виконавчі комітети як *виконавчі органи держави на обласному та районному рівнях*.

1. Вказаною двоєдиною природою визначається *система відносин між радами та виконками* в районах і областях. Територія самоврядуван-



ня надана об'єктивно, за фактом проживання населення на ній, а територія районів та областей визначається державою як її адміністративно-територіальний устрій.

Зважаючи на це, обласні та районні ради є, по суті, органами місцевого самоврядування, а обласні та районні виконавчі комітети – місцевою державною владою, яка не є виконавчим органом ради, а входить у систему державної виконавчої влади відповідно до встановленого Конституцією України адміністративно-територіального устрою.

2. Оскільки єдиним джерелом влади в Україні є народ, представницькі органи населення – районні та обласні ради є головними органами єдиної публічної влади на території району, області. Компетенцію районної та обласної рад становить затвердження програм розвитку району, області та бюджету, розпорядження об'єктами районного й обласного значення, контроль за виконавчою владою району, області (щодо здійснення публічної влади з точки зору інтересів територіальних громад). Первинна ланка – депутат районної, обласної ради, що обирається населенням відповідної території. (Звернемо увагу: депутат представляє інтереси всього населення, а не якоїсь, інколи уявної, партії.) Керує роботою районної, обласної ради голова ради, який обирається з депутатів відповідної ради і керує також роботою апарату ради.

3. Виконавчий комітет (адміністрація) району, області – державні службовці, очолює голова облрайвиконкому. Включає управління, відділи, служби (галузеві: охорона здоров'я, освіта, юстиція та інші, і місцеві: місцева промисловість тощо). Оперативне управління здійснює бюро облрайвиконкому з керівників основних підрозділів.

Голова облрайвиконкому призначається Кабінетом Міністрів України за згодою облрайради. Звільняється відповідною радою у випадках висловлення недовіри 2/3 голосів або у спеціальному порядку в інших випадках. Керівники управлінь, відділів, служб призначаються головою облрайвиконкому за погодженням із галузевим міністерством, відомством (для галузевих структур), чи за погодженням із відповідною комісією ради (для місцевих структур), із правом ради звільняти усіх керівників у разі висловлення недовіри більшістю голосів або у спеціальному порядку. (Інший варіант: голова облвиконкому призначається рішенням обласної ради за поданням уряду, погодженим із Президентом України, а голова райвиконкому призначається рішенням районної ради за поданням голови облвиконкому, погодженим із Кабінетом Міністрів України.)

4. До компетенції облрайвиконкому належить організація виконання законодавства України на відповідній території, програм розвитку області, району, виконання обласного/районного бюджету, управління об'єктами обласного/районного значення, контроль за виконавчою вла-

дою територіальних громад у частині реалізації компетенції об'єднанню на території ТГ.

*В. Державний контроль за місцевою владою.* Загальнодержавний контроль за місцевою владою здійснює Державна контрольна інспекція при Президенті України через обласних і районних державних контрольних інспекторів (замість запровадження інституту так званих “префектів”).

*Г. Суспільний контроль за публічною владою.* Слід мати на увазі, що виборець не дуже переймається розподілом влади: державна, місцева. Проте він здатен у своєму становищі чи в середовищі громади (і району чи області) оцінити наслідки діяльності того чи іншого посадовця або депутата. Ця оцінка важлива сама собою, але, будучи врахованою в сукупності з іншими, стає *суспільною оцінкою*, підставою для визначення ролі (і долі) посадовця. Процедурою для цього можуть бути регулярні, щорічні *вотуми довіри* представникам публічної влади й управління.

Сучасні комунікаційні засоби створюють можливість швидко, об'єктивно оцінювати владу й ефективно поліпшувати її. Принаймні два визначальні наслідки очікуються від того:

– посадовець чи депутат постійно відчуває, що він справді є *службою народу, підконтрольним виборцям*;

– громадянин (громада) *контролює* обрану владу, відчуває власну *відповідальність* за дії влади і за свою громадянську, політичну позицію. Загалом у державі *населення стає народом*.

Таке перетворення поки-що є *найбільшим дефіцитом України*, без якого про розвиток держави й країни залишається тільки мріяти.

Цю тему можна розвивати таким чином: суспільні відносини зміняться, корупціонерам, хапугам, самодурам не буде місця у владі, іншого, живого змісту набере медіапростір, суспільне життя одержить надзвичайний імпульс до відкритості, єдності й патріотизму.

*Загальнонародний контроль* за системами державної влади та місцевого самоврядування, зокрема і в частині забезпечення державою гарантій прав місцевого самоврядування (ст. 7 Конституції України), здійснюють *Всеукраїнські Установчі Збори* як найвищий представницький орган установчої влади народу.

Реалізацією цього варіанта концепції забезпечується:

1) *баланс державності та самоврядності* у публічній владі;

2) *єдність виконавчої влади* в системі публічної влади, якої (єдності) досі бракувало в умовах нераціонального поділу влади;

3) *контроль і вирішальний вплив органів місцевого самоврядування на виконавчу владу на місцевому рівні* (демократизація державного управління);

4) *колегіальність управління, що виключає одноосібну концентрацію влади на всіх рівнях управління у руках одного керівника*;

- 5) *оптимальний функціональний розподіл владних повноважень між різними органами публічної влади;*
- 6) *зворотний зв'язок у реалізації публічної влади на найвищому рівні;*
- 7) *дійсне народовладдя, що відповідає ст. 5 Конституції України.*

Така продумана взаємодія систем державної влади та місцевого самоврядування має загальне значення для концепцій адміністративної реформи та реформи місцевого самоврядування як складових єдиної правової реформи.

Звісно, втілення у практику юридичної доктрини – справа не одного дня. Проте зволікати з нею не можна. Алгоритм цієї справи передбачений у самій доктрині – документі, що має стати і власне директивно-нормативним, і бути *джерелом для відповідної сфери права*. Природно, що в центрі юридичної доктрини перебуватиме чинна Конституція в її оновленій редакції. (Вона переважно підготована і частково апробована громадською думкою ще сім років тому.) Конституцію слід *ухвалювати всеукраїнським референдумом*, аби ні в кого (у президентів найперше) не виникало спокуси змінювати Основний Закон України чи маніпулювати ним на догоду “двору” та відомим зарубіжним наставникам, котрі уже списали Україну з суб'єктів міжнародного співжиття.

Ставши на шлях перезавантаження держави, слід напевне невідкладно впорядкувати податкове та бюджетне законодавство, аби *дати публічній владі інструмент для перетворень*, враховуючи при цьому, звичайно, якою буде майбутня організація взаємодії держави і самоврядування. Тобто, враховуючи концептуальне визначення цієї взаємодії у юридичній доктрині. Бюджет повинен формуватися “знизу – догори”. Одним із основних джерел тут має бути земля, її *використання, розпорядження нею*. Навести порядок у всьому, що стосується землі, інших природних ресурсів, не допустити втрати землі через ринок, бо вона (окрім усього іншого) єдина гарантія збереження і розвитку України. Це азбука, яку не стомлюються повторювати більшість пошукувачів влади (і самі посадовці) десятки років. А роблять все навпаки, посиляючись на нестачу грошей. Зміна вектору формування бюджету (закріпленого податковим законодавством) приведе до зростання надходжень, допоможе поступово вивільнитись від зашморгу закордонних інституцій, відмовитись від байок про автоматичний розквіт економіки під впливом вільного ринку, повернутися до логіки, згідно з якою *розвиток економіки* (отже всієї держави) є *результатом свідомої політики*.

Не можу у зв'язку з цим не нагадати виступ на науково-практичній конференції, присвяченій теоретичним і практичним питанням реалізації Конституції України, ще у червні 1997 р., у першу річницю її прийняття.

У ньому, зокрема, було сказано таке:



З прийняттям нової Конституції України 28 червня 1996 р. здійснення в Україні великомасштабної державно-правової реформи набуло нового поштовху, і, водночас, виникла потреба додаткового осмислення з різних точок зору стратегії і тактики реформування державних інститутів, управління суспільним розвитком взагалі. Проблема співвідношення громадянського суспільства і держави, державного управління і самоврядування, організації громадського самоврядування – одна з ключових проблем, від розв’язання якої залежать напрям і темпи розвитку нашої країни у світовому співтоваристві, формування способу життя наших людей.

По суті, це є проблема розвитку демократії в широкому її розумінні. Знайти оптимальне співвідношення між саморегулюванням суспільних процесів в економіці, політиці, інших сферах життя та державним управлінням у цих сферах – і теоретично, і практично надзвичайно складне завдання, проте воно стратегічної ваги. Адже мова йде про таку глобальну проблему, як місце і роль держави у процесі трансформації суспільства. Отже, здійснення державно-правової реформи на сучасному етапі уявляється насамперед як проблема чіткого визначення заданого оптимального співвідношення державного управління та саморегулювання суспільних процесів<sup>7</sup>.

Невдовзі відзначатимемо *на державному рівні* чергову – 25-ту річницю прийняття Конституції України. Відтоді багато що змінилося: країна, держава, світ. Крім одного: як і тоді, зараз “*на перший план виходить реформування інститутів публічної влади*”. Отже, наше суспільство втратило чверть століття свого свідомого національного державотворення.

Залишається повторити ту мудрість, з якої розпочав: “Не бійся першої помилки, уникай другої”. Сьогодні наше суспільство має достатні науково-доктринальні уявлення, аби *практично* уникнути тієї історичної помилки.

## REFERENCES

### Bibliography

#### Authored books

1. Moroz O, Yushchuk O, “*Druzi*” ta “*sluhy*” narodu v dzerkali ukrainskoï demokratii (Parlamentske vyd-vo 2020) (in Ukrainian).

#### Edited books

2. Moroz O, ‘*Na pershyi plan vykhodyt reformuvannia instytutiv publichnoi vlady*’ *Formula demokratii: “Narod – Konstytutsiia – vlada”. 20-richchiu Konstytutsii Ukrainy prysviachuetsia* (Moroz O, Yushchuk O uporiad, Parlam vyd-vo 2016) (in Ukrainian).

<sup>7</sup> О Мороз, ‘На перший план виходить реформування інститутів публічної влади’ в *Формула демократії: “Народ – Конституція – влада”. 20-річчю Конституції України присвячується* (Мороз О, Ющик О упоряд, Парлам вид-во 2016) 26–34.

Oleksandr Moroz

STATE AND LOCAL SELF-GOVERNMENT IN UKRAINE  
AS INSTITUTIONS FOR ESTABLISHING THE RULE  
OF THE PEOPLE (ISSUES OF INTERACTION)

ABSTRACT. Among the many flaws of Ukrainian statehood, the decisive factor is the lack of the necessary system of government, the system by which Ukraine could become a truly constitutional, democratic and social state. In public life, in state administration, the absence of such a system is replaced by its surrogates, which have formal features of the necessary elements of power, but in essence are contrary to the content declared in the definitions. This is dangerous not only by distorting important categories (council, party, democracy, law, elections, justice...), but by the degeneration of state institutions into their opposite, under certain conditions – the loss of statehood. As a subject of peripheral capitalism, Ukraine has dangerously approached such a prospect, acquiring the characteristics of a colony with its natural attributes: external management, export-oriented raw materials economy, unemployment, financial, energy, military, etc. dependence. Derivatives of this state were the loss of control over part of the territories, deindustrialization, the decline of science and the entire social sphere, unprecedented labor migration, human rights violations, incredible corruption (“generator” which is the state, especially law enforcement), total enrichment of certain individuals, while impoverishment of the majority population takes place. Business, crime and the government are creating a conglomerate whose interests run counter to the interests of the vast majority of the population, and the gap between the government and the people is widening. It is clear that such a state has no future. It can occasionally use external forces, as a stimulus to fuel conflicts in the geopolitical confrontation of the known states. Actually, that is observed. How to prevent a catastrophe? The key to salvation is the reform of the system of power, the development of real capable self-government. Thus, begins the transformation of man into a citizen, the population – into the people. This is one of the main directions to achieve this goal.

KEYWORDS: system of power; balance of statehood and self-government; legal doctrine; constitutional referendum.