

%D0%BF; 7. Питання пропуску через державний кордон осіб, автомобільних, водних, залізничних та повітряних транспортних засобів перевізників і товарів, що переміщуються ними. Постанова Кабінету Міністрів України від 21 травня 2012 р. № 451. [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/451-2012-%D0%BF>; 8. Про затвердження Порядку інформаційного обміну між митними та іншими державними органами за допомогою електронних засобів передачі інформації. Постанова Кабінету Міністрів України від 21 травня 2012 р. № 463. [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/463-2012-%D0%BF>; 9. Ярмак О.М. Адміністративно-правові засади взаємодії органів державної влади України у правоохоронній сфері: Автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право;

інформаційне право» / О.М. Ярмак. – Київ, 2009. – 22 с.; 10. Про затвердження Часових нормативів виконання контрольних операцій посадовими особами, які здійснюють контроль осіб, товарів і транспортних засобів у пунктах пропуску через державний кордон України. Наказ Державної митної служби України; Адміністрації державної прикордонної служби України; Міністерства транспорту та зв'язку України; Міністерства охорони здоров'я України; Міністерства аграрної політики України; Міністерства охорони навколишнього природного середовища України; Міністерства культури і туризму України; Державної служби України з нагляду за забезпеченням безпеки авіації від 28.11.2005 N 1167/886/824/643/655/424/858/900. [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1557-05>

**Кононенко Ю.С.**

*к.ю.н., професор кафедри державно-правових дисциплін,  
директор ННІ економіки і права  
Черкаського національного університету ім. Б.Хмельницького*

## ЗДІЙСНЕННЯ НАРОДОВЛАДДЯ В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ РЕФОРМУВАННЯ КОНСТИТУЦІЇ

Відповідно до Конституції України (ст.1) Україна є демократичною державою. Її демократизм насамперед визначається рівнем народовладдя, тобто тим наскільки реально громадяни країни беруть участь в управлінні державними та суспільними справами.

В Конституції України (ст. 5) встановлено, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування.<sup>1</sup> Це означає, що Україна проголошується державою народовладдя або демократичною державою (народовладдя – «демократія»). Основою для розуміння цих положень є рішення Конституційного Суду України від 5 жовтня 2005 року № 6-рп (Справа про здійснення влади народом). Зазначеним рішенням положення частини Другої статті 5 Конституції України «Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ» треба розуміти так, що в Україні вся влада належить народові. Влада народу є первинною, єдиною і невідчужуваною та здійснюється наро-

дом шляхом волевиявлення через вибори, референдуми, інші форми безпосередньої демократії у порядку, визначеному Конституцією та законодавством України, через органи державної влади та органи місцевого самоврядування.<sup>[2]</sup>

В умовах народовладдя здійснення влади контролюється народом, тобто громадянами держави. Все це зобов'язує нас, в контексті конституційного реформування, вирішити питання щодо вдосконалення механізмів прямої демократії. Було б доцільно на конституційному рівні запровадити і наповнити новим змістом інститут народної ініціативи. В Конституції України ст. 72 мова йде про народну ініціативу щодо проголошення лише Всеукраїнського референдуму. В Конституцію слід внести норму, яка закріплює право певної кількості громадян, скажімо 30-50 тис., подати до парламенту обов'язковий для розгляду проект.

Відповідну процедуру можна викласти в спеціальному законі. Думається, що стратегічним завданням політико-правового розвитку країни, конституційного процесу є подальший пошук сучасних форм реалізації суверенітету народу.

В цьому плані Конституційній Асамблеї слід внести пропозиції щодо закріплення на конституційному рівні виборчої системи держави. За період незалежності в Україні, виходячи з політичної «доцільності», з відповідним науково-теоретичним обґрунтуванням «обкатали» всі види виборчих систем. Як відомо, в конституціях Європейських країн чітко і детально сформульовані основні положення щодо виборчої системи: порядку, строків голосування інші процедурні особливості.[3]

Важливим напрямом конституційного реформування є посилення конституційних гарантій прав і свобод людини. Автор обмежує своє завдання лише розглядом права громадян на судовий захист. Реалізація цього права починається з підвищення авторитету і незалежності судової влади. На жаль, сучасний стан судової системи України не відповідає загальноновизнаним правовим стандартам. Наше судочинство й надалі не викликає у громадян довіри та повагу. В Законі України «Про судоустрій та статус судів» в ст. 2 було вперше закріплено поняття «справедливий суд».[4] Очевидно є потреба в подальшому вдосконаленні практики реалізації цієї норми закону. На наш погляд, сприяти цьому може створення інституту мирових суддів. Це дасть можливість розвантажити місцеві суди шляхом передачі розгляду окремих категорій справ до компетенції мирового судді. Обрання мирових суддів населенням відповідних адміністративно-територіальних одиниць буде безумовно сприяти підвищенню довіри до влади, подоланню корупції.

Важливим резервом посилення конституційних гарантій прав і свобод людини є запровадження інституту конституційної скарги. Це створює широкі правові можливості для людини в плані захисту її прав і свобод на рівні Конституційного Суду.[5] Створення відповідного Закону повинно містити деталізацію, конкретні процедури порядку розгляду скарг громадян Конституційним Судом з тим щоб не перевантажувати цей поважний орган дрібними і необґрунтованими зверненнями.

В демократичних державах організація і здійснення влади базується на принципі поділу влади, який поєднується з принципом місцевого самоврядування. Проте місцеве самоврядування – не лише один із фундаментальних принципів організації і здійснення влади. Це насамперед

право громадян різних адміністративно-територіальних одиниць здійснювати управління в межах закону самостійно, а також у власних інтересах значної частини суспільних справ.

Неупереджений аналіз політичної і правової практики діяльності органів місцевого самоврядування свідчить про недооцінку такого важливого, по суті третього каналу реалізації народовладдя. Система народовладдя за своєю суттю є радянською. Вся адміністративна система України і на сьогодні практично залишається адміністративно-командною як за формою, так і за змістом.

На думку автора ефективному розвитку місцевого самоврядування заважають деякі невідрішені правові і організаційні проблеми. Перша проблема – щодо правосуб'єктності територіальної громади. Відповідно до Конституції України (ст. 140) територіальна громада – це первинний суб'єкт місцевого самоврядування. Однак, у Законі України «Про місцеве самоврядування» (ст. 2)[6] встановлюється певний плюралізм в реалізації владних повноважень – якщо територіальна громада нездатна здійснювати своє право на місцеве самоврядування, то воно здійснюватиметься під відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Зазначений «плюралізм» практично скасовує виключне право територіальної громади на самостійне здійснення місцевого самоврядування.

Не сприяє самоврядуванню і відсутність чіткого, детального розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування різних рівнів, зокрема районними та обласними радами, а також між цими радами та відповідними місцевими державними адміністраціями.

Залишається надмірною централізація державного управління та втручання органів виконавчої влади в реалізацію місцевого самоврядування через інститут делегування місцевими радами повноважень із питань бюджету та соціально-економічного розвитку місцевим державним адміністраціям.

Недосконала система взаємовідносин між місцевими адміністраціями і відповідними радами в кадрових питаннях, а саме застосування недовіри главі адміністрації.

Вбачається, що основні напрями реформування місцевого самоврядування в Україні є такі:

– створення на базовому рівні самоврядних, дієздатних, фінансово-спроможних територіальних громад;

– визначення місцевого самоврядування не лише як права, а й як реальної здатності органів місцевої влади;

– надання районним та обласним радам прав утворювати власні виконавчі органи та передача радам, їх виконавчим комітетам більшості тих функцій, що нині належать місцевим державним адміністраціям;

– ліквідація районних державних адміністрацій та перетворення обласних державних адміністрацій з органів виконавчої влади загальної компетенції на контрольно-наглядові органи, що здійснюють функції контролю виконання Конституції і законів України, актів Президента, Кабінету Міністрів та інших органів виконавчої влади, забезпечення законності та правопорядку.

Одним з актуальних завдань є вдосконалення територіальної організації влади та територіального устрою.

Конституційні приписи, що стосуються територіальної влади явно не досконалі. Потрібні нові підходи щодо територіального устрою України, адже він є одним з найважливіших інститутів державного ладу.

Проблеми територіального устрою держави та статусу його складових є однією з найменш досліджених в конституційно-правовій науці. Перед Конституційною Асамблеєю постає завдання визначитися яким буде устрій: політико-територіальний або адміністративно-територіальний. Треба уважно проаналізувати тенденції регіоналізації, з'ясувати сутність і зміст цього процесу. Важливо дати оцінку пропозиціям щодо федералізації України, які постійно висловлюються політиками. Необхідно на конституційному рівні закріпити питання як територіального, так і адміністративно-територіального устрою.

Слід запровадити в структурі Конституції новий розділ під назвою «Етико-соціальні відносини». Є відповідний міжнародний досвід. Поява такого розділу засвідчить конституційну тенденцію щодо підвищення відповідальності держави за соціальне і моральне становище громадян України. При цьому в зазначеному розділі треба зафіксувати роль держави як гаранта реалізації прав громадян в галузі сімейних відносин, в питаннях охорони здоров'я, освіти, науки

і культури. Тобто на конституційному рівні встановити цивілізаційні орієнтири гуманітарного розвитку української держави. Це безумовно буде сприяти утвердженню морально-політичної консолідації суспільства, впровадженню європейських стандартів і рівня життя громадян, розвитку людського капіталу.

Не може Конституційна Асамблея обминути і таке актуальне питання, як реформування законодавчого органу шляхом створення двопалатного парламенту. Виходячи з політичної і правової практики діяльності Верховної Ради, двопалатність парламенту дозволить значно зменшити політичну напругу в країні, різного роду конфліктні ситуації при прийнятті законопроектів. Це ідея не нова. Вона була в свій час покладена в основу проекту Конституції 1996 року, підтримана, як відомо, Всеукраїнським референдумом в квітні 2000 року. Зважаючи на історичні, регіональні особливості створення двопалатного парламенту буде сприяти політичній стабілізації, більш повному врахуванню та реалізації інтересів територій.

В Конституцію України слід внести також термінологічні зміни. Мова йде про такі поняття як Верховна Рада, народний депутат. Це треба зробити не тільки тому що це «радянська спадщина». Більшість країн, в тому числі колишнього Радянського Союзу, повернулися до історичних назв і термінів. Новий правовий порядок, трансформація суспільно-політичного ладу країни, історична пам'ять зобов'язують нас зробити відповідні зміни.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України-С: ФОП Соколик 201а-ст.44;
2. Офіційний вісник України. – 2005 – №41-ст.2605;
3. Конституции буржуазных государств – М.: Юрид: лит.1982;
4. Закон «Про судоустрій і статус суддів» від 07.07.2010 № 2453-VI/ ВР;
5. Закон «Про Конституційний Суд України» від 16.10.1996 № 422/96-ВР;
6. Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97-ВР