

**THE PROBLEM OF IMPROVEMENT
MODERN MODEL OF GOVERNMENT IN UKRAINE**

Summary

In this article the problem of contemporary models of government in Ukraine investigated, problems introduce a mixed form of government in our country and outlines ways to address them offered. It is concluded that existing now in Ukraine model of government can not be balanced and effective because legislators did not take into account aggravating circumstances is a mixed form of government, and therefore there is a need to introduce appropriate amendments to the Constitution of Ukraine.

Keywords: model of government, government, mixed republic, parliamentary republic presidential republic.

O. T. Волощук

**К ПРОБЛЕМЕ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ
СОВРЕМЕННОЙ МОДЕЛИ ОРГАНИЗАЦИИ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В УКРАИНЕ**

Аннотация

Исследуются недостатки современной модели организации государственной власти в Украине, определяются проблемы внедрения смешанной формы правления в нашей стране и предлагаются пути их устранения. Делается вывод о том, что существующая ныне в Украине модель организации государственной власти не может быть сбалансированной и эффективной, поскольку законодатель не учел именно квалифицирующих признаков смешанной формы государственного правления, и поэтому есть необходимость внесения соответствующих изменений в Конституцию Украины.

Ключевые слова: модель организации государственной власти, форма правления, смешанная республика, парламентская республика, президентская республика.

НАРОДНИЙ СУВЕРЕНІТЕТ У РАДЯНСЬКІЙ ЮРИДИЧНІЙ НАУЦІ

Досліджується історія розвитку уявлень про сутність та зміст народного суверенітету у радянській юридичній науці, виявляються особливості досліджень народного суверенітету у різні періоди розвитку радянської науки, встановлюються сутність та причини протиріч, що існують між цими дослідженнями.

Ключові слова: народний суверенітет, дослідження народного суверенітету, радянська юридична наука, радянський період.

Постановка проблеми. Розуміння народного суверенітету не лишалося незмінним, воно постійно змінювалося з розвитком юридичної науки. Тривалий час предметом дослідження був суверенітет як політичне явище, суверенітет як конституційний принцип, теорія обмеженого суверенітету. У період існування СРСР у житті суспільства відбувалися серйозні соціально-економічні, політичні та правові зміни, які вплинули на розвиток юридичної науки, зокрема на еволюцію поглядів щодо народного суверенітету. Саме тому існує нагальна потреба проведення у першу чергу наукового аналізу проблем формування поглядів на народний суверенітет як конституційного принципу в працях учених-правознавців радянського періоду.

Ступінь розробленості проблеми. У сучасних вітчизняних наукових дослідженнях питання сутності та змісту народного суверенітету досліджені недостатньо. Більшість учених лише побічно аналізують проблеми становлення народного суверенітету. Водночас маємо відзначити, що у науці конституційного права відсутнє спеціальне узагальнення наукового доробку вчених-конституціоналістів радянського періоду щодо сутності та змісту народного суверенітету.

Мета цієї статті – відстежити історію розвитку уявлень про сутність і зміст народного суверенітету у радянській юридичній науці, виявити особливості досліджень народного суверенітету у різні періоди розвитку радянської науки, встановити сутність і причини протиріч, що існують між цими дослідженнями.

Виклад основного матеріалу. У радянській юридичній літературі розробка проблеми народного суверенітету була вкрай недостатньою. Зарубіжний досвід досліджувався заідеологізовано. У науковій літературі, особливо в підручниках, переважало твердження про повну неприйнятність різноманітних буржуазних концепцій в теорії держави і права. У зв'язку з цим фактично протягом усієї історії радянської держави розроблялися, втілювалися у життя нові, інші

рішення, які не відповідали завданням і потребам ні держави, ні її громадян. Ігноруючи світовий досвід, радянська держава будувалась і функціонувала відповідно до принципу єдності влади, яка, на думку ідеологів того часу, була втіленням повновладдя трудящих. Заперечувалась одна із найгуманніших державно-правових ідей – ідея правової держави. Радянські ідеологи та вчені вважали цю концепцію помилковою. Заперечувався парламентаризм, який забезпечував у країні чільну роль парламенту як верховного органу народного представництва. На його місці з'явилися нові органи – Ради, які поєднували законодавство й управління. В основі їх організації і діяльності був закладений принцип «робітничої корпорації», розроблений В.І. Леніним за типом Паризької комуни. Його основною сутністю було те, що Ради «повинні поєднувати в особі виборних представників народу і законодавчу функцію та виконання законів» [24, С. 271]. З прийняттям Конституції УРСР 14 березня 1919 року державною формою диктатури пролетаріату Конституція визначала Республіку Рад, де вся повнота державної влади належить трудящим у формі Рад робітничих, селянських і червоноармійських депутатів. Це означало, що Республіка Рад проголошена класовою організацією. У результаті відкидався загальнонародський, загальнодемократичний принцип народу як носія, джерела суверенітету держави, існували обмеження у виборчому праві. Виборча система 1919 року забезпечувала робітникам більшість в органах державної влади в порівнянні з іншими групами населення. Вибори були багатоступеневими: депутати вищих органів влади обирались вищестоящими органами державної влади з їх складу. У перші роки соціалізму застосовувалося відкрите, а не таємне голосування. Ці обмеження були скасовані Конституцією СРСР 1936 року. Поняття ж «народ» введено лише Конституцією СРСР 1977 року. Народ оголошувався суб'єктом, якому належить вся влада. У статті 2 зазначалось: «Вся влада в СРСР належить народу», а стаття 5 упе-

рше встановила, що найважливіші питання державного життя виносяться на всенародне обговорення, а також ставляться на всенародне голосування (референдум). Стаття 95 вперше закріпила завдання народного контролю, а стаття 48 характеризувала його як одну з форм участі громадян у управлінні державними і громадськими справами. Б.М. Топорнін у колективній монографії «Конституція розвинутого соціалізму» під ред. В.М. Кудрявцева відзначав, що «повновладдя народу є важливою передумовою та гарантією побудови безкласового суспільства. Поняття «народ» розкривалось у статтях Конституції СРСР: це робітничий клас, селянство та інтелігенція» [18, С. 41]. Виділялись матеріальні гарантії народовладдя (економічна система суспільства) та соціальні засади (єдність усіх трудящих), а політична влада характеризувалася глибоко народним характером (загальнонародна демократія). Також Конституція СРСР 1977 року визначала такі форми участі народу в управлінні державними справами: громадяни обирають та можуть бути обраними в Ради народних депутатів, в інші виборні державні органи (наприклад, в суд); вони беруть участь у обговоренні та розробці проектів законів та рішень як загальнодержавного, так і місцевого значення [18, С. 144]. Іншими формами залучення народу до управління державою визнавалися залучення громадян до роботи державних органів і громадських організацій (як правило, на громадських засадах), участь у нарадах на підприємствах, зборах за місцем проживання, у формуванні органів громадської самодіяльності – народних дружин, товариських судів. Тобто ці форми були спрямовані на розширення народної ініціативи та залучення населення в державну і громадську діяльність [18, С. 145]. Незважаючи на проголошення цих засад, влада народу була фіктивною, проголошені демократичні підходи на практиці не реалізовувались, служили для прикриття фактичного тоталітаризму, диктатури правлячої комуністичної партії, оскільки ефективності народовладдя, залучення в політичну діяльність широких прошарків населення сприяє принцип політичного плюралізму, який у СРСР був відсутній.

У зв'язку з цим варто відзначити таких радянських учених як Г.С.Гурвіч, А.І.Денисов, В.К.Дябло, Д.А.Магеровський, А.Маліцький, П.І.Стучку Н.П.Фарберова, які активно почали досліджувати проблему повновладдя радянського народу. Так, Н.П.Фарберов у підручнику «Державне право країн народної демократії», виданому в 1949 році, зазначав, що «вся влада в Народ-

них республіках походить від народу та належить народу. Народ здійснює свою владу через представницькі органи, починаючи з місцевих і закінчуючи вищими державними органами, які обираються народом шляхом загальних, рівних і вільних виборів, без будь-яких обмежень чи переваг для окремих груп або осіб, що обмежують участь мас в народному представництві, що має місце в буржуазних країнах... Основним принципом організації та діяльності системи органів державної влади Народних республік є суверенітет трудящих класів, тобто переважної більшості народу, очолюваної робочим класом. У Народних республіках широкі народні маси постійно контролюють роботу державних органів, що є однією із найважливіших умов забезпечення роботи органів державної влади в дусі справжньої демократії. Народні представники зобов'язані у своїй діяльності слідувати наказу своїх виборців, відповідальні перед ними та можуть бути відкликані до закінчення строку їх повноважень.» [49, С. 77-78] Н.П.Фарберов різко критикував позиції акад. І.П.Трайніна, Є.С.Варги, проф. І.Д.Левіна, доц. Д.С.Карєва [5; 17; 21; 42] щодо поняття «народ». Н.П. Фарберов стверджував, що перекручуванням марксистсько-ленінського вчення про керівну роль робочого класу в союзі трудящих класів є підміна наукового вирішення питання про класову природу народної демократії загальним поняттям «народ». А участь населення у народних фронтах є способом залучення громадян до управління державою та сприяють єдності [48, С. 61]. «Суверенітету єдиної радянської союзної держави, - пише І.П. Трайнін, - не суперечить суверенність кожної окремої радянської нації, яка вирішує свої національні справи самостійно на основі рад. Виходячи з радянського демократичного централізму, кожна нація повністю самостійна у вирішенні питань, які стосуються національних форм своєї участі в загальному соціалістичному будівництві» [43, С. 95]. Це свідчить про спробу в науці державного права зняти протиріччя між суверенітетом народу та суверенітету нації (союзного та республіканського суверенітету).

Радянською юридичною наукою був створений теоретичний фундамент, який визначав концептуальні положення, що стосуються розуміння державного суверенітету, його співвідношення з народним і національним суверенітетами, визнання неможливості абсолютного суверенітету. Серед праць того періоду варто виділити дослідження, С.А.Авак'яна [1], А.А.Безуглова [4], Л.А.Григоряна [6], Г.С.Гурвіча [7],

Ю.А.Дмитрієва [10], В.Дорогіна [11], В.І. Зуєва [13], В.І.Ілюхіна [14], В.Т.Кабишева [15], Р.М.Кочкарова [19], А.Н.Кудінова [20], І.Д.Левіна [23], Л.С.Мамута [26], Р.О. Ромашова [31], Ю.І.Скуратова [32; 33; 34; 35; 36], Ю.Г.Судніцина [39; 40], І.Є.Фарберова [46; 47; 48], В.А.Четверніна [51], В.Є.Чіркїна [52; 53], В.С.Шевцова [54; 55].

Російський учений-конституціоналіст Ж.Й. Овсепян провела диференційовану характеристику соціальних інститутів і установ, які втілюють у собі народний (державний, особистий) суверенітет. Оскільки питання суверенітету в плані співвідношення з державою і державною владою – одне з найбільш дискусійних питань у науковій теорії, Ж.Й.Овсепян [27, С. 64-85] наукові погляди з цього приводу систематизувала у такі групи:

1. На думку А.І.Денисова, І.Д.Левіна, Д.Л.Златопольського, Г.І.Тункіна, М.А.Шафіра [8; 23; 45; 54] носієм суверенітету є держава.

За словами Й.Д. Левіна, «суверенітет – це юридично реалізована незалежність держави» [22, С. 258]. Й.Д. Левін продемонстрував у своєму дослідженні «Суверенітет», написаному у 1948 році, що з самого початку свого виникнення держава не мала виключної, переважної влади у суспільстві. Й.Д. Левін вважає, що суверенітет держави розповсюджується і на територію іншої держави. Він відстоює позицію, що «суверенітет, як «іmperіum» і територіальне верховенство – це право повелівати всіма людьми, які знаходяться на території держави, тобто право здійснення повноти політичної влади на даній території, в тому числі і з питань влаштування самої території» [22, С. 287-289]. На думку Й.Д. Левіна, «безспірними елементами, що конституують верховну владу, є її постійність, самостійність і необмежена компетенція. Не може вважатися верховною владою у державі влада тимчасова (наприклад, Тимчасовий уряд або Установчі збори з наперед обмеженим строком повноважень), влада, делегована на певних умовах іншим органом, влада, чия компетенція встановлюється, обмежується і контролюється іншим органом держави» [22, С. 58-59].

2. Інші автори, зокрема М.О.Ушаков [55, С. 40], відзначають, що суверенітет належить державі, але властивості суверенітету характеризують і державу, і державну владу. М.О. Ушаков визначає «суверенітет» через «самовизначення націй» [44].

3. Згідно з третьою позицією, суверенітет належить державі, але не безпосередньо, а через державну владу, яка володіє суверенітетом, точніше – володіє істотними властивостями, які при

наявності всієї їх сукупності дозволяють говорити про державний суверенітет (В.А.Дорогін, В.С.Шевцов). На думку В.С.Шевцова, державна влада при різноманітності її проявів у внутрішньо-державній системі суспільних відносин, «а також у міжнародно-правовому спілкуванні виявляє ряд істотних властивостей, які відповідають поняттю державного суверенітету» [11, С. 56; 55, С. 40].

4. Сутність четвертого погляду полягає в тому, що суверенітет визначається як властивість державної влади, «в силу якої вона є самостійною і незалежною від будь-якої іншої влади у здійсненні своїх функцій як усередині країни, так і у взаємовідносинах з іншими державами» (О.І.Лепешкін) [25, С. 200]. Аналогічне визначення дає О.П.Таранов. На його думку, суверенітет, це єдина властивість державної влади, елементами якого є верховенство, самостійність і незалежність. «По відношенню до мети і функцій держави, вибору форм і методів їх здійснення суверенітет означає самостійність державної влади. По відношенню до влади інших держав суверенітет означає незалежність державної влади» [41, С. 96].

5. Відповідно до поглядів п'ятої групи вчених, суверенітет – це сукупність властивостей державної влади, але мова йде про юридичну, а не фактичну її незалежність (автори – І.Є.Фарбер, В.О.Ржевський, В.Т.Кабишев). І.Є. Фарбер та В.О.Ржевський обґрунтували своє бачення проблеми таким чином: «Влада панівного класу (народу), вручається державі. Щоб він міг функціонувати, його влада наділяється суверенністю, тобто незалежністю від інших – недержавних влад. Мова, звичайно, йде про юридичну незалежність, а не про фактичну, оскільки фактично державі у цілому залежить від того класу, волю якого він повинен виражати і втілювати в життя» [48, С. 100]. За визначенням В.Т.Кабишева, «державна влада справді залежить від економіки, класів та інших суспільно-політичних факторів, але, оскільки її органам належить монополія правотворчості, можна говорити про юридичну незалежність державної влади» [29, С. 31-33]. Така позиція, за твердженням Ж.Й.Овсепян, була ще сформульована німецьким вченим Г.Єллінеком у ХІХ, який писав: «Історичний розвиток теорії суверенітету свідчить, що «незалежність державної влади від якого б не було іншого авторитету завжди конструювалась як правова, а не фактична незалежність» [13, С. 458].

6. Відповідно до шостої наукової позиції суверенітетом володіє держава, а не державна влада, інше ж розуміння рівносильне визнанню державного свавілля, свавілля державної влади.

Зокрема, проф. І.М.Степанов вважав, що якщо і говорити про суверенітет державної влади, то визначати його в якості «вторинного». При цьому він відкидав характеристику державної влади як незалежної (хоча незалежність – найважливіша ознака суверенітету). І.М.Степанов писав: «Якщо у відомому сенсі ще можна говорити про похідний, вторинний (від суверенітету народу) характер Радянської державної влади, то про незалежність державно-владних повноважень – ні в якому разі» [37, С. 85]. Це застереження І.М.Степанова справедливе, оскільки з позицій класичних підходів держава визначається як єдність трьох елементів: території, населення, влади. У цій тріаді державна (публічна) влада є системоутворюючим елементом. Народ, органи держави, територію держави об'єднує те, що всі вони так або інакше пов'язані з державною владою: або є її джерелами та (або) суб'єктами державної влади (народ, органи державної влади), або об'єктами державної влади (територія). Тому, з погляду Ж.Й.Овсепян, державна влада виконує роль системо утворюючої «несучої» конструкції в системі держави, тому суверенітет повинен бути приписаний властивостям державної влади. «Разом з тим, - продовжує Ж.Й.Овсепян, - суверенітет як властивість державної влади дедуцирується на державу в цілому, стає її втіленням, набуває характеру державного суверенітету» [27, С. 67].

Лише з 70-х на початку 80-х років вітчизняні вчені почали визнавати окремі цінності конституціоналізму, зокрема і конституціоналізм. Народний суверенітет поряд із соціалістичним інтернаціоналізмом, керівною роллю Комуністичної партії в конституційному будівництві виділялись у якості ознак радянського конституціоналізму [36, С. 230-232].

У радянській юридичній літературі поширеною була характеристика суспільно-політичного ладу як втілення суверенітету народу. У 1974 році видана монографія В.А.Ржевського «Суспільно-політичний лад як втілення суверенітету радянського народу» [30], в якій центром дослідження був не суверенітет як властивість суспільно-політичного ладу, а суспільно-політичний лад як форма втілення суверенітету. Тому повністю погоджуємося з твердженням Ж.Й.Овсепян про те, що «перед державно-правовою наукою стоїть завдання створення нової теорії суверенітету. «Список» історичних учень про суверенітет (монархічне (Ж.Бодена і Т.Гоббса), демократичне (Дж.Локка, Ж.Ж.Руссо), державно-правове (німецька юридична школа Лабанди – Еллінека, Г.Кельзена), російських

дореволюційних теорій суверенітету та сучасних учень про суверенітет можна доповнити новою концепцією суверенітету, назвавши її «суспільствознавчою теорією суверенітету». Сутність цієї теорії полягає в тому, щоб форму втілення суверенітету ідентифікувати не тільки з державою та (або) державною владою, але із сукупністю громадських об'єднань і союзів (як державних, так і недержавних), які функціонують у межах відповідних територій [27, С.84-85].

На думку В. Цимбурського, приблизно до 1987 року поняття «суверенітету» в радянському офіціозі мало яскраво виражену «антиімперіалістичну спрямованість» [50, С. 4]. Це виражалось як у валоризації «права націй на самовизначення», так і в критиці концепцій суверенітету [38, С. 90].

Незважаючи на велику кількість праць, що розглядають ті чи інші аспекти суверенітету, спеціальних монографічних досліджень, присвячених даній проблематиці, написано зовсім не багато, зокрема на початку – в середині 90-х років 20-го сторіччя з'явилися праці Г.Б. Агабекова, І.М. Барцица [2; 3], у 2006 р. Н. Б. Пастухові, досліджуючи проблему державного суверенітету, безпосередньо проблемі суверенітету на сучасному етапі присвятила лише один розділ з чотирьох [28, С. 128-164].

Висновки. У радянський період наукові погляди щодо поняття та змісту народного суверенітету розвивались нерівномірно та суперечливо. Наукові праці радянського періоду, зокрема, дослідження проблематики народного суверенітету, розвивались слабо і не виходили за рамки, встановлені їм партійною і державною верхівкою. Фундаментальні монографії з'являлись украй рідко, носили переважно заідеологізований та публіцистичний характер і присвячувались, як правило, радянській конституції – її сутності, поняттю, класовій природі, правовій охороні Основного закону. З середини 50-х років радянська юридична наука розвивалася більш поступово, хоча жорстка ідеологічна заданість і політизація серйозно звужували можливості наукового пошуку. Проте саме до цього періоду відносять найбільш змістовні дослідження народного суверенітету у радянській юридичній науці, які є підґрунтям для подальшого розроблення теорії народовладдя.

Список літератури

1. Авакьян С.А. Правовое регулирование деятельности местных советов. М., 1974.

2. Агабеков Г. Б. Суверенитет в федеративном государстве: обзор. - М.: ИНИОН РАН. 1993.
3. Барциц И. Н. Категория «суверенитет» в правовой теории и практике Российской Федерации: автореф. дисканд. юрид. наук. - М., 1995.
4. Безуглов А.А. Суверенитет советского народа. М., 1969.
5. Варга Е.С. Демократия нового типа. // Мировое хозяйство и мировая политика. 1947. № 3.
6. Григорян Л.А. Народовластие в СССР. - М.: Юрид. лит., 1972.
7. Гурвич Г.С. Народ, народный суверенитет и народное представительство в советской системе // Советское государство и право. - 1958. - № 7.
8. Денисов А.И. Сущность и формы государства./ Денисов А.И. - М.: Изд-во Моск. ун-та, 1960. - 67 с.
9. Дмитриев Ю.А., Магомедов Ш.Б., Пономарев А.Г. Суверенитет в науке конституционного права. - М.: Манускрапт, 1998.
10. Дмитриев Ю.А. Концепция народовластия в современной России (государственно-правовые проблемы теории и практики). Автореф. (науч. доклад) дис... докт.юрид.наук. - М., 1994.
11. Дорогин В.Суверенитет в советском государственном праве. - М., 1948.
12. Еллинек Г. Общее учение о государстве. - СПб.: Издание юридического книжного магазина Н.К. Мартынова, 1908. - 618 с.
13. Зуев В.И. Приоритет русской правовой мысли в создании и развитии теории суверенитета // Советское государство и право. - 1951. - № 3.
14. Илюхин В.И. Нация-государство-безопасность (Вопросы теории и практики). - М.: Центркнига, 1999.
15. Кабышев В.Т. Народовластие развитого социализма. Конституционные вопросы / Под ред. И.Е. Фарбера. - Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1979.
16. Кабышев В.Т. Конституционное обеспечение народного суверенитета в СССР// Проблемы конституционного права. - Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1974. Вып. 1(2).
17. Карев Д.С. Судостроительство. Учебник. - Юридлитиздат. 1948 р.
18. Конституция развитого социализма: В помощь изучающим Конституцию СССР. (рук. авт. кол. чл.-кор. АН СССР В.Н.Кудрявцев) - 2-е изд. - М.: Политиздат, 1978. - С. 145.
19. Кочкаров Р.М. Конституционные основы суверенитета народов и наций и единство российской государственности: Автореф. ... канд.юрид.наук. - М., 1997.
20. Кудинов А.Н. О понятии «народ в теории советского государственного права»// Вестник Белорусск. Гос. ун-та. Серия 3. Философия, научный коммунизм, экономика, право. 1981. № 1.
21. Левин И.Д. Советское государственное право. Учебник для школ и курсов руководящих советских работников. - М: Юридлитиздат, 1947.
22. Левин И.Д. Суверенитет. / Предисл. Докт. Юрид. наук, проф. С.А. Авакьяна. - СПб.: Юридический центр Пресс, 2003. - 373 с.
23. Левин И.Д. Суверенитет. - М.: Юрид. изд-во МЮ СССР, 1948. - 375 с.
24. Ленин В.И. Полное собрание сочинений. Т. 33. - М.: Изд-во политической литературы, 1969. — 434 с.
25. Лепешкин А.И. Курс советского государственного права. Т. 1. - М.: Госюриздат, 1961. - 559 с.
26. Мамут Л.С. Народ в правовом государстве. - М.: НОРМА, 1999. - 150 с.
27. Овсепян Ж.И. Социальные институты (учреждения) как формы воплощения власти и суверенитета (к вопросу об обществоведческой концепции суверенитета). // Конституционный строй России. Вып. V. Труды института государства и права РАН. Отв. ред. проф. Ю.Л.Шульженко. - М.: Институт государства и права РАН, 2006. № 3. - С. 64-85.
28. Пастухова Н. Б. Проблемы государственного суверенитета. - М.: Норма, 2006. - 288 с.
29. Проблемы конституционного права : Сб. статей. Отв. ред. И.Е. Фарбер. — Саратов, Изд-во Саратовского юрид. ин-та, 1969. - 202 с.
30. Ржевский В.А. Общественно-политический строй как воплощение суверенитета советского народа. - Ростов н/Д, 1974. - 132 с.
31. Ромашов Р. Конституционное государство (история, современность, перспективы развития). - Красноярск: Изд-во Красноярского ун-та, 1997. - 120 с.
32. Скуратов Ю.И. Конституционное регулирование народного суверенитета в СССР (опыт систематизации основных институтов): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - Свердловск. 1977. - 21 с.
33. Скуратов Ю.И. Концепция народного суверенитета и современное конституционное право// Личность и власть (конституционные вопросы): Межвуз. сб. науч. работ. - Ростов-на-Дону, 1995.
34. Скуратов Ю.И. Народный суверенитет - принцип советского государственного (консти-