

Засновник

Академія правових наук України

Редакційна колегія

Ю. П. Битяк, канд. юрид. наук, проф. (головний редактор); **Л. М. Герасіна**, д-р соц. наук, проф.; **Ю. М. Прошевий**, д-р юрид. наук, проф.; **О. Д. Крупчан**, канд. юрид. наук, доц.; **В. П. Колісник**, д-р юрид. наук, доц.; **М. І. Панов**, д-р юрид. наук, проф.; **О. В. Петришин**, д-р юрид. наук, проф.; **П. М. Рабінович**, д-р юрид. наук, проф.; **М. Я. Сегай**, д-р юрид. наук, проф.; **О. Ф. Скакун**, д-р юрид. наук, проф.; **Ю. М. Тодика**, д-р юрид. наук, проф.; **Чапала Г. В.**, канд. юрид. наук (відповідальний секретар); **І. В. Яковюк**, канд. юрид. наук, доц. (заступник головного редактора)

Видавець

Науково-дослідний інститут державного будівництва та місцевого самоврядування
61002, Харків, вул. Чернишевська, 80
Тел. 700-36-69

Видавництво

«Право» Академії правових наук України
61002, Харків, вул. Чернишевська, 80
Тел. 716-45-53

© Науково-дослідний інститут державного будівництва та місцевого самоврядування, 2005
© Видавництво «Право», 2005

ISBN 966-8467-40-X

С. Г. Серьогіна, кандидат юридичних наук, доцент, завідувача сектором НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України

Форма правління і політичний режим: взаємозв'язок і взаємодія

Поняття політичного режиму є однією із ключових, базових категорій сучасного суспільствознавства, у тому числі загальної теорії держави і права, конституційного права, політології та ін. Отримавши поширення у західноєвропейській суспільствознавчій літературі на межі ХІХ і ХХ століть, цей термін протягом тривалого часу продовжує залишатися об'єктом теоретичних спорів. Суттєвий внесок у розробку даного поняття зробили класики світової політико-правової думки М. Дюверже, Р. Ієрінг, Г. Кельзен, М. Коркунов, Дж. Медісон, М. Оріу, Ж. -Ж. Руссо та ін. У радянській державознавчій літературі питанням політичного режиму були присвячені дослідження А. І. Денисова, Д. А. Керімова, В. С. Петрова, Б. А. Стародубського. У новітній державознавчій літературі обґрунтовано необхідність розмежування понять «політичний режим» і «державний режим», а також зроблено

© Серьогіна С. Г., 2005

3

спробу аналізу їх змісту, з'ясування їх багатоманітності і можливостей класифікації¹.

На жаль, до цього часу науковці здебільшого акцентували увагу власне на політологічних аспектах такого феномену, як політичний режим, і обходили увагою конституційно-правовий аспект. Тому в межах даної статті ми намагатимемося проаналізувати співвідношення форми політичного (державного) режиму з формою правління та основні шляхи їх взаємодії як елементів форми держави, а також з'ясувати способи їх закріплення у конституційному законодавстві.

Як було зазначено, і нині питання про те, чи є політичний режим невід'ємним елементом форми держави, залишається дискусійним. Переважна більшість авторів вирізняє три елементи форми держави: форму правління, форму державного устрою та форму політичного режиму². Деякі автори, наголошуючи на

¹ Див.: *Рябов С. Г.* Політологічна теорія держави. — К.: Тандем, 1996. — 240 с.; *Киреева С. А.* Политический режим как элемент формы государства (теоретико-правовое исследование): Автореф. дис... канд. юрид. наук. — 12. 00. 01. — Саратов, 1997. — 20 с.; *Дробышевский С. А.* Теоретические модели наилучшего политического строя и этапы их реализации // Государство и право на рубеже веков: Матер. Всероссийской конф. «Проблемы теории и истории». — М.: ИГП РАН, 2001. — С. 170-175; *Бондарук В. І.* Феномен авторитарно-демократичних політичних режимів: між авторитаризмом та демократією // Держава і право: Зб. наук. праць. Юридичні і політичні науки. Вип. 13. — К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корещького НАН України, 2001. — С. 135-143; *Сухонос В. В.* Консенсусна демократія як формування постіндустріальної держави // Держава і право: Зб. наук. праць. Юридичні і політичні науки. Вип. 19. — К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корещького НАН України, 2003. — С. 44-46.

² Див.: *Общая теория государства и права. Академический курс: В 2 т. — Т. 1: Теория государства / Отв. ред. М. Н. Марченко. — М.: Зерцало, 1998. — С. 178-184; Проблемы общей теории права и государства / Под ред. В. С. Нерсисянца. — М.: НОРМА — ИНФРА-М, 1999. — С. 608-617; Проблемы теории государства и права / Под ред. М. Н. Марченко. — М.: Юрист, 2001. — С. 212-224; *Мухаев Р. Т.* Теория государства и права. — М.: ПРИОР, 2001. — С. 163-175; *Загальна теорія держави і права / За ред. М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченка, О. В. Петришина. — Х.: Право, 2002. — С. 94-98; Любашиц В. Я., Мордовцев А. Ю., Тимошенко И. В., Шапсугов Д. Ю.* Теория государства и права: Учебник. — М. — Ростов н/Д.: МарТ, 2003. — С. 150-172; *Вишневский А. Ф., Горбатов Н. А., Кучинский В. А.* Общая теория государства и права. — Мн.: Амалфея, 2004. — С. 103-106.*

тому, що зміст політичного режиму істотно виходить за межі характеристики держави і стосується політичної системи в цілому, пропонують як елемент форми держави розглядати лише частину політичного режиму — державний або державно-правовий режим¹. Нарешті, остання, найменш чисельна, група авторів заперечує проти включення політичного режиму до складу форми держави, аргументуючи свою позицію тим, що він дає не зовнішню (статичну), а внутрішню (змістовно-динамічну) характеристику держави².

Неоднакове тлумачення поняття «режим» має місце і в зарубіжній науковій літературі. Так, німецький юрист К. Левенштейн пов'язував це поняття з кількістю партій, французький політолог К. Бюрдо — з існуванням чи відсутністю урядової опозиції, французький дослідник Е. Хамауї — з конституційними взаємовідносинами органів держави, американський політолог Д. Істон розуміє режим як стиль правління і сукупність процедур та нормативних приписів, інший американський учений К. Бокстер — як систему (форму) правління, аргентинський автор Н. Ботана — як функціональний процес концентрації й перерозподілу влади³. Крім того, є погляди, які пов'язують це поняття зі ступенем централізації державного апарату, з наявністю політичних свобод, з практикою проведення виборів, із сукупністю ролей, через які здійснюються влада й управління⁴.

У повсякденному слововживанні, у засобах масової інформації під режимом нерідко розуміється весь державний лад: сво-

¹ Див.: *Сравнительное конституционное право / Ред. кол.: А. И. Ковлер, В. Е. Чирин (отв. ред.), Ю. А. Юдин. — М.: Манускрипт, 1996. — С. 441-442, 497-504; Чиркин В. Е.* Современное государство. — М.: Международные отношения, 2001. — С. 185-197; *Теорія держави і права / За заг. ред. С. Л. Лисенкова, В. В. Копейчикова. — К.: Юрінком Інтер, 2002. — С. 98-99; Кельман М. С., Мурашин О. Г., Хома Н. М.* Загальна теорія держави та права. — Львів: Новий Світ-2000, 2003. — С. 107-113; *Коток В. О.* Загальна теорія держави і права. — К.: Атіка, 2005. — С. 173-205.

² Див.: *Гомеров И. Н.* Государство и государственная власть: предпосылки, особенности, структура. — М.: ЮКЭА, 2002. — С. 736-740.

³ Див.: *Чиркин В. Е.* Современное государство. — М.: Международные отношения, 2001. — С. 185-186.

⁴ Див.: *Конституционное право развивающихся стран: общество, власть, личность / Отв. ред. Б. А. Страшун. — М.: Юрид. лит., 1990. — С. 231-233.*

го часу йшлося про сталінський режим в СРСР, режим Муссоліні в Італії, гітлерівський режим у Німеччині, режим апартеїду в ПАР, режим Пол Пота в Камбоджі, про сеульський режим (за назвою столиці Південної Кореї) тощо. Причому, як правило, цей термін вживався у негативному значенні, з негативною оцінкою.

Широко відомим є тлумачення політичного режиму як характеристики державної влади за формальним джерелом — верховенством політичної волі або індивідуально визначеної особи, «елітарної», «аристократичної» соціальної групи або більшості населення. Таке розуміння походить від традиції, започаткованої ще «Політикою» Арістотеля, однак сьогодні на практиці воно виявляється малопродуктивним, оскільки призводить до фактичного ототожнення того чи іншого типу політичного режиму з конкретною формою правління. Адже насправді далеко не завжди монархія є символом збереження автократичних або тоталітарних традицій, а проголошення республіки — обов'язковою умовою демократичних перетворень. Зокрема, в деяких державах з республіканською формою правління політичний режим виступає як авторитарний чи навіть такий, що тяжіє до тоталітаризму (Пакистан, Іран). Водночас стосовно існуючих нині в Західній Європі типових конституційних монархій (Бельгія, Велика Британія, Норвегія, Швеція) при аналізі політичної влади, реалізації прав і свобод громадян можна говорити про демократичний режим¹.

З точки зору конституційного права беззаперечно більш обґрунтованою є позиція тих авторів, які вважають елементом форми держави саме державний (державно-політичний) режим. Такий триелементний склад форми держави цілком узгоджується з триединою сутністю держави: форма правління характеризує її як інституційну, форма державного устрою — як просторову, а державний режим — як політичну організацію публічної влади.

У сучасній науці є загальновизнаним, що різні історичні епохи знали різні політичні режими, котрі були неоднаковими у конкрет-

¹ Див.: *Грачев М. Н., Ирхин В. Ю.* Актуальные проблемы политической науки: коллективная монография. — М.: Экономическая демократия, 1996. — С. 74.

них державах навіть одного й того ж періоду. Наприклад, у рабовласницьких державах існували деспотія і демократія; у феодальних — абсолютистський режим, режим своєрідної «феодальної демократії», клерикально-феодальний; у капіталістичних — буржуазно-демократичний, ліберальний, військово-поліцейський (мілітаристсько-поліцейський), бонапартистський, фашистський; у сучасних державах — авторитарний, тоталітарний, расистсько-націоналістичний (режим апартеїду), клерикально-фундаменталістський і режим правової демократії¹. В історію людства ХХ ст. увійде як період, коли склалися й зміцнилися, а потім (будемо сподіватися) пішли з політичної арени два різновиди тоталітарних режимів — фашизм і сталінізм, котрі забрали мільйони людських життів.

До ознак (властивостей) демократичного режиму відносять: формальне визнання народу джерелом влади, суверену у державі; суспільно-політичний плюралізм; виборність найважливіших органів публічної влади; поділ влади; юридичну рівність громадян; захист людини від свавілля та беззаконня; врахування інтересів більшості й меншості; ефективні механізми прямого впливу населення на характер державної влади; надання свободи особі у сферах економічного, політичного і культурного життя; наявність правової основи, що відображає об'єктивні потреби розвитку особи й суспільства. Змістовна сторона недемократичних політичних режимів (деспотичного, тиранічного, авторитарного, тоталітарного тощо) протилежна рисам демократії: панування однієї політичної партії, однієї офіційної ідеології, однієї форми власності; зведення до мінімуму чи ліквідація будь-яких політичних прав і свобод; переважання методів командування і диктату в діяльності органів публічної влади; акцент на каральних заходах впливу; обмеження и заборона опозиційної діяльності; агресивність у зовнішній політиці; всеохоплююча мілітаризація суспільного життя; примат держави над правом².

¹ Див.: *Безродний Є. Ф., Ковальчук Г. К., Масний О. С.* Світова класична думка про державу і право. — К.: Юрінком Інтер, 1999. — С. 21-22; *Кельман М. С., Мурашин О. Г., Хома Н. М.* Загальна теорія держави та права. — С. 108; *Вишне夫斯基 А. Ф., Горбатов Н. А., Кучинский В. А.* Общая теория государства и права. — С. 104.

² Див.: *Кельман М. С., Мурашин О. Г., Хома Н. М.* Загальна теорія держави та права. — 2003. — С. 109; *Вишне夫斯基 А. Ф., Горбатов Н. А., Кучинский В. А.* Общая теория государства и права. — С. 104-105.

На жаль, наведені переліки страждають тенденційністю і не дають об'єктивного уявлення про відмінності між державними режимами. Як правило, в їх основі лежить не аналіз сутнісних проявів відповідних явищ, а тенденційне протиставлення державного режиму країн соціалістичного табору (насамперед СРСР) і країн Західної Європи та Північної Америки (Великої Британії, Франції, США та ін.). При цьому заздалегідь за аксіому береться тоталітаризм першої групи країн і демократизм другої. Крім того, характеристики політичних режимів, як правило, або стосуються виключно держав теперішнього часу і виявляються абсолютно непридатними для характеристики політичного режиму держав Стародавнього Світу чи епохи феодалізму, або, навпаки, можуть бути використані тільки в історичному контексті й неефективні для сучасності.

Іноді допускається невиправданий вихід за межі обсягу поняття «державний режим» шляхом включення до його елементного складу тих ознак, які належать іншим частинам форми держави. Зокрема, Ю. Н. Оборотов розкриває зміст державного режиму через взаємодію законодавчої, виконавчої та судової гілок влади, а також через установлення органу, який є центром прийняття рішень у державі. Однак ці ознаки є елементами форми правління. Тому й не дивно, що в результаті такого підходу види державного режиму за Ю. Н. Оборотовим майже повністю збіглися з видами форм правління: парламентарний режим — у парламентській монархії та парламентській республіці, президентський режим — у президентській республіці, режим асамблеї — у республіках радянського типу, авторитарні режими — в абсолютних та дуалістичних монархіях¹.

У теоретичній літературі доволі часто вказується на те, що державний режим тісно пов'язаний із формами правління, але конкретні закономірності чи прояви такої взаємодії, як правило, не наводяться². Іноді також зазначають, що політичний режим є відносно автономним елементом форми дер-

¹ Див.: *Оборотов Ю. Н.* Современное государство: основы теории. — О.: Астропринт, 1998. — С. 38-40.

² Див.: *Кельман М. С., Мурашин О. Г., Хома Н. М.* Загальна теорія держави та права. — С. 107; *Котюк В. О.* Загальна теорія держави і права. — С. 131.

жави, здатним змінити і форму правління, і форму державного устрою¹.

Звісно, кожна з форм правління об'єктивно має «схильність» до певної форми державного режиму. Так, абсолютна монархія жорстко поєднана з авторитаризмом; оскільки вся повнота влади належить монарху, то й методологія володарювання (тобто державний режим) передбачає автократію. Ніякої конкуруючої влади в такій державі не може бути — всі існуючі влади визнаються похідними від влади монарха. Якщо абсолютний монарх підкоряється законам добра і справедливості — встановлюється самодержавний режим, що був політичним ідеалом для Тихомирова². Однак світова практика дає вкрай мало прикладів такого поєднання: цар Симеон у Болгарії, Стефан Душан у Сербії, Олександр II в Росії. Проте абсолютизм не передбачає жодних юридичних механізмів, які б заважали монарху, спираючись на силу військово-бюрократичного апарату, володарювати без огляду на закон, мораль чи релігійні норми. Саме такий деспотичний режим існував у державах Стародавнього Сходу (Китай, Вавилон, Ассирія та ін.), у Стародавньому Римі (за правління Сулли), в Російській імперії (за Петра I). Деспотизм Нового часу, підкріплений небаченою до цього бюрократичною централізацією, отримав назву «бонапартизм» (за прізвиськом його засновника — Наполеона Бонапарта). При цьому монархові дуже легко перетворитися на розбійника, що не боїться ні суду, ні покарання; в цьому випадку встановлюється тиранічний режим (досить згадати Стародавній Рим за правління Нерона чи Китай за Цинь чи Хуана).

Дуалістична монархія передбачає ті ж форми державного режиму, що й абсолютна: при ній цілком можлива і тиранія, і деспотія. Однак у сучасний період дуалістичним монархіям здебільшого притаманний авторитарний чи навіть авторитарно-демократичний режим (Катар, Кувейт, Марокко).

Як справедливо зазначає В. О. Котюк, за всю історію розвитку нашої цивілізації (приблизно за 3-4 тис. років) «монархічні форми держави (правління і режим) виникли на підставі безпо-

¹ Див.: *Мухаєв Р. Т.* Теория государства и права. — С. 163.

² Див.: *Тихомиров Л. А.* Монархическая государственность. — М.: ГУП «Облиздат», ТОО «Алир», 1998. — С. 76-77.

середньої та представницької демократії, але в процесі свого розвитку одні з них деградували в результаті політичного і морального занепаду (деформації) та перетворились на абсолютні або деспотичні, чи інші необмежені монархії, якими керували деспоти або «кримінальні» особи, котрі приходили до влади злочинним шляхом; інші продовжували існувати і розвиватись від абсолютних до обмежених монархій і республіканських форм... абсолютні або деспотичні монархії, які довели своє правління і антизаконний деспотизм, тиранію до крайньої межі, загинули в результаті соціальних революцій, переворотів тощо, і на їх уламках виникли більш прогресивні форми на підставі повного класового або народного представництва»¹.

На відміну від попередніх, парламентарна монархія об'єктивно виключає деспотію та тиранію, оскільки глава держави наділений виключно номінальними повноваженнями. Тому ця монархія має вражаючу життєздатність і спроможність пристосовуватися до нових політико-правових і соціально-економічних умов життя суспільства.

Республіканська форма правління «за визначенням» тяжіє до демократизму. Однак за зовнішніми ознаками народовладдя можуть ховатися цілком авторитарні режими. Зокрема, такі республіканські моделі, як протекторат О. Кромвеля в Англії, парламентська республіка Л. Бонапарта, радянська республіка за часів Й. Сталіна за формою державного режиму були цілком авторитарними.

Серед сучасних моделей республіканської форми правління найбільш «схильними» до авторитаризму є президентські республіки латиноамериканського зразка. Та й в американській історії було чимало циклів «імперського президентства»². Дійсно, коли одна посадова особа не тільки уособлює державу, але й концентрує всю повноту виконавчої влади, це об'єктивно створює умови для авторитарного режиму її здійснення. У цьому випадку потрібні сильні позиції парламенту, міцна опозиція, незалежний суд, розвинені інститути громадянського суспільства, щоб утримати державу в межах демократії.

¹ Котюк В. О. Загальна теорія держави і права. — С. 144-145.

² Див.: Шлезингер А. М. Циклы американской истории: Пер. с англ. — М.: Прогресс, 1992. — С. 399-486.

Дещо менше можливостей для «сповзання» до авторитаризму дає напівпрезидентська або змішана республіка, оскільки в ній глава держави, принаймні формально, виведений за межі тріади гілок влади. Однак значна концентрація владних повноважень у руках президента і за такої форми правління може призвести до зростання авторитарних тенденцій, особливо в складних політико-правових і соціально-економічних умовах, при схильності національного менталітету до гіперболізації ролі однієї особи в житті суспільства і держави та при відповідній харизматичності політичного лідера. Яскравим прикладом цього може слугувати V Республіка у Франції за часів Ш. де Голля чи Російська Федерація за президентства В. В. Путіна.

Найбільш «захищеною» від проявів авторитаризму є парламентська республіка, де позиції парламенту й уряду збалансовані, а глава держави наділений здебільшого номінальними повноваженнями. Не дарма сучасні парламентські республіки, як-то Австрія, Греція, Італія, ФРН, Словаччина, Чехія є прикладами демократії в Європі, а Індія — в Азії. Однак історичний досвід знає цілком протилежні приклади. Достатньо згадати 18 брюмера Луї Бонапарта чи фашистський заколот у Веймарській республіці. У випадку, коли демократія виявляється позбавленою народної підтримки, відбувається дуже швидка руйнація представницьких установ, демократичних свобод, у результаті чого встановлюється жорсткий авторитарний режим.

Модель радянської республіки, або правління асамблеї, як називають таку форму правління західні дослідники, створюється на максимально демократичних засадах, але дуже швидко скочується до авторитаризму. Так було під час Великої французької революції наприкінці XVIII ст., яка скінчилася якобінською диктатурою, так само відбулося і в Радянській Росії під час «червоного терору» та боротьби з «ворогами народу» у першій половині XX ст., і в КНР за часів культурної революції» у другій половині XX ст.

Багато хто з дослідників обходить увагою той факт, що кожна з форм правління має більш-менш значний «люфт» (межі відхилення), в рамках якого можливе існування різних форм державного режиму. Зокрема, дуалістична монархія, яка нібито об'єктивно «запрограмована» на існування в умовах автори-

тарного режиму, може допускати як відкриту тиранію, так і авторитарно-демократичний режим. Яскравим прикладом останнього може слугувати сучасний Оман, де султан Кабус є фактично головним рушієм демократичних перетворень і запровадження прогресивних ідей. І водночас Німеччина дає нам приклад того, що в межах однієї форми правління — парламентської республіки — може існувати і гітлерівський фашизм, і сучасна соціальна демократія. Тому співвідношення між формою правління і державним режимом є неоднозначним і непростим; на нього впливає ціла низка різнорідних і різноспрямованих чинників, спільна дія яких і визначає остаточний результат.

Справді наукова класифікація має бути об'єктивною й універсальною, позбавленою оцінних характеристик і побудованою на чітких та загальних критеріях. На наш погляд, головним критерієм поділу форм державного режиму має бути співвідношення народу і публічної влади. Авторитарний режим у всіх його проявах передбачає відчуження народу від влади, тоді як демократичний — наявність у народу реальних можливостей для впливу на зміст державно-владних рішень. Інші критерії є додатковими і мають застосовуватися для вирішення конкретних різновидів державного режиму в межах двох його основних форм.

Згадані вище можливості народу впливати на зміст державно-владних рішень у конституційних державах отримують юридично визначені форми: так звані конституційні форми безпосередньої (прямої) та представницької (опосередкованої) демократії. Ці форми можуть бути успішно використані для кваліфікації тих чи інших форм державного режиму. До форм безпосередньої демократії традиційно відносять вибори, референдуми, місцеві ініціативи, масові акції тощо. Формами представницької демократії є парламенти, представницькі органи місцевого самоврядування, установчі (конституційні) збори та інші представницькі колегіальні органи. З певним застереженням до форм представницької демократії можна віднести й деякі одноосібні виборні органи (наприклад інститут президента чи народного захисника, що обирається всенародно).

У даному контексті загальне виборче право, гендерна рівність, політичний плюралізм, наявність легальної опозиції, широкий спектр політичних прав і свобод є безперечно озна-

ками демократії, тоді як виборчі цензи, дискримінація, однопартійність представницьких установ, заборона опозиції та політичні репресії свідчать про авторитаризм. При цьому важливим є не декларування тих чи інших демократичних гасел, а їх юридичне закріплення, гарантування й реалізація. Тому конструювання тих чи інших форм правління має супроводжуватися чітким внаормуванням юридичних механізмів безпосередньої та представницької демократії; без них система певних інституцій виявляється позбавленою свого істинного змісту, перетворюючись на власну протилежність. Слід пам'ятати про діалектичний зв'язок між формою і змістом, на який вказував ще Г. Гегель: «зміст не безформенний, а форма одночасно міститься у самому змістові і являє дещо зовнішнє йому»¹.

Форма правління й форма державного режиму значною мірою обумовлюють одна одну і здійснюють обопільний вплив; зміна однієї з них неодмінно призводить до певних змін в іншій. Так само як кожна з форм правління передбачає не лише набір певних інституцій, але й відповідний інструментарій володарювання, так і будь-яка форма державного режиму передбачає конкретну систему органів влади та відносин між ними. Звісно, що форма держави в цілому, як і кожен з її елементів (у тому числі форма правління й державний режим), зазнають впливу з боку багатьох інших чинників. Тому дослідження форми конкретної держави має здійснюватися з урахуванням усього комплексу чинників, які впливали на її встановлення і розвиток. Тільки в цьому випадку можна виявити істинні закономірності встановлення певної форми держави, її неповторність і водночас належність до певної класифікаційної групи. Саме такий, комплексний підхід є перспективним для подальших досліджень.

¹ Гегель Ф. В. Энциклопедия философских наук. — Ч. 1. Логика // Соч. — М.: Л., 1929. — Т. 1. — С. 224.