

---

*С. Г. Серьогіна*, кандидат юридичних наук,  
доцент, провідний науковий співробітник  
Інституту державного будівництва  
та місцевого самоврядування АПрН України

## Форма правління як базова категорія державного будівництва

---

Філософська категорія форми держави, поряд із сутністю й змістом, є найважливішою категорією юридичної науки і широко використовується в різних галузях знань, виконуючи організуючу, системотворчу роль. Поняття форми держави розкриває взаємозв'язок між окремими аспектами держави, дає канву для розгортання поняття «держава» в цілісну теорію, систему понять. При цьому провідним елементом форми держави виступає форма правління або, як її іноді називають, структурний тип держави. Адже держава в організаційному плані виступає як система органів, кожен з яких певним чином пов'язаний з державою в цілому та іншими державними органами.

Форма правління, як і держава в цілому, є багатоаспектним явищем, тому й вивчається багатьма суспільними науками. При цьому вивчення форми правління відбувається під різними кутами зору. Гносеологічний підхід, характерний для теорії держави та права, дозволяє виявити взаємозв'язок між формою

правління та її змістом, сутністю. Історично-порівняльний підхід до вивчення форми правління, що використовують історичні та філософські науки, дає можливість дослідити динаміку державного життя і зміну його форм під впливом комплексу природно-географічних, історичних, політичних, соціально-економічних, культурно-релігійних факторів, а також зміну уявлень за різних історичних епох про сутність, критерії класифікації, позитивні та негативні риси різних форм правління. Для науки конституційного права більш притаманне дослідження форми правління через призму політико-правових відносин, у контексті пошуку моделі державності, яка була б оптимальною для розгортання демократичного потенціалу конституції, забезпечення основних прав і свобод громадян, найбільш ефективного володарювання. Неабияке значення має форма правління й для державного будівництва, оскільки дозволяє виявити найбільш суттєві структурно-інституційні характеристики, яких бажано досягти в процесі розбудови механізму держави, визначити загальні орієнтири курсу реформ.

Форми держави (у тому числі й форми правління) ніколи не залишались і не залишаються раз і назавжди встановленими, незмінними. Під впливом багатьох економічних, соціально-політичних, ідеологічних та інших факторів вони завжди змінювались і розвивались. Постійно змінювалось і уявлення про них. Тому цілком слушним видається твердження Л. Гумпловича, що «вчення про відмінність держав або про державні форми» є «настільки ж хитким і невстановленим, як і визначення поняття держави»<sup>1</sup>.

Метою цієї роботи є узагальнення і критичний аналіз наукових поглядів на форму правління як елемент форми держави, висловлених з часів античності до теперішнього часу, виявлення змісту й обсягу цього поняття, виокремлення ознак держави, що є складовими частинами форми правління. Зрештою, це надасть змогу сформулювати авторське визначення форми правління, здатне стати науковою базою для подальшої класифікації та аналізу історичних і сучасних форм правління.

За всю історію розвитку держави і права були висунуті десятки різних теорій. Ще у Стародавній Греції та Римі філо-

софи та юристи висловлювали подекуди надто суперечливі думки і судження з приводу того, що слід розуміти під формою держави та які форми держави існують, чим вони відрізняються одна від одної.

Стародавні греки не випадково наголошували на значенні форми. Один з найвизначніших мислителів античності — Платон — відводив формі визначальну, активну роль. Адже сама ідея держави невід’ємна від її форми, на що вказує етимологія слова «форма» — форма, ейдос, ідея, морфос. Традиції древньогрецької думки в дослідженні форм держави розвивалися й у Стародавньому Римі. «Forma dat esse rei» — форма надає буття речі — вважали римські юристи.

Значна увага дослідженню форм держави приділяється і в сучасній вітчизняній та зарубіжній літературі. Однак серед авторів-сучасників, як і серед стародавніх попередників, нема єдиного погляду і уявлення про поняття, види і зміст форм держави, що свідчить про ґносеологічно проблемний характер цього питання<sup>1</sup>.

Традиційним, наприклад, для радянського державознавства і правознавства 60-70-х рр. було уявлення про форму держави як інститут, що складається з форми правління і форми державного устрою<sup>2</sup>. У більш пізній період, аж до теперішнього часу, в науковій літературі утвердилася думка, за якою форма держави складається з трьох елементів: форми правління, форми державного устрою і державного (політичного) режиму. Ця думка є домінуючою не тільки в сучасній теорії держави і права<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Див.: Сурилов А. В. Теория государства и права: Учебное пособие. — К.; Одесса: Виша школа, 1989. — С.164; Общая теория права и государства: Учебник / Под ред. В. В. Лазарева. — М.: Юрист, 1994. — С. 256—257.

<sup>2</sup> Див.: Каск Л. И. Функции и структура государства. — Л.: ЛГУ, 1969. — С. 12—14; Основы теории государства и права: Учебное пособие / Отв. ред. С. С. Алексеев. — М.: Юрид. лит., 1971. — С. 53.

<sup>3</sup> Див.: Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. — М.: Юрист, 1997. — С. 78; Общая теория государства и права: Академический курс в 2-х томах / Отв. ред. М. Н. Марченко. — М.: Зерцало, 1998. — Т. 1: Теория государства. — С. 180; Нерсесянц В. С. Общая теория права и государства: Учебник. — М.: НОРМА-ИНФРА-М, 1999. — С. 245; Теория государства и права: Учебник для вузов / Под ред. М. М. Рассолова, В. О. Лучина, Б. С. Эбзеева. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2000. — С. 74—75.

Як самостійне утворення форма держави має такі якості, котрі не були притаманні її елементам, узятим окремо. Крім двох або трьох елементів, які традиційно називаються, є й інші сторони прояву якостей форми держави (наприклад, роль «матеріальних придатків» держави — армії, поліції тощо, діяльність органів конституційного контролю і прокуратури, методи прямих і зворотних зв’язків органів держави з населенням, форми і методи діяльності державних органів та ін.).

Поняття «форма держави» дозволяє розглядати державу як системну цілісність, що складається з окремих елементів, залежних один від одного. Ці елементи вказують на те, ким і як формується державна влада, як вона розподіляється на території держави і якими методами здійснюється. Від того, яким чином організована державна влада, на які засоби (насилство, переконання, авторитет) вона спирається, значною мірою залежить її ефективність.

Елементний підхід до визначення поняття форми держави має свої переваги. Він відзначається чіткістю, є зручним для аналізу і запам’ятовування. Однак, як слушно зазначається в новітній літературі, він не дає синтезованого уявлення про форму держави в цілому<sup>1</sup>. Системний підхід передбачає не тільки вивчення елементів і їх якостей, але й зв’язків між ними, що створюють єдине ціле (форму держави), а також зв’язків між цим цілим і елементами, цілого з середовищем, бо це ціле виступає зовні як самостійне утворення, а не тільки через свої елементи.

Форма держави є поняттям, яке розкриває організацію державної влади з різних сторін. Насамперед вона вказує на суб’єкт влади, тобто на носія цієї влади. Ним виступає держава в особі своїх органів. Крім того, воно виявляє порядок створення органів законодавчої, виконавчої, судової влади. Поряд із цим поняття «форма держави» визначає те, як і між ким влада розподілена на території держави. Нарешті, форма держави вказує на методи реалізації влади. Із цього випливає, що форма держави являє собою організацію державної влади, виражену у формі правління, формі державного устрою та формі політичного (державного) режиму.

<sup>1</sup> Див.: Теория государства и права: Учебник для вузов / Под ред. М. М. Рассолова, В. О. Лучина, Б. С. Эбзеева. — С. 74.

Як слушно зазначає Р. Т. Мухаєв, «форма держави через свої елементи відображає істотні ознаки держави як політичної, структурної та територіальної організації суспільства»<sup>1</sup>. Держава як політична організація виникає в соціально неоднорідному суспільстві, яке потребує узгодження різноманітних інтересів, упорядкування і регулювання взаємовідносин між індивідами, соціальними групами. Здатність держави вирішальним чином впливати на діяльність соціальних спільнот і груп досягається завдяки наявності у неї політичної влади, тобто засобів і методів владного впливу, що становлять **політичний режим**.

Держава як структурна організація суспільства виявляє себе в наявності системи інститутів публічної влади. Інститутом — у широкому значенні слова — називають «будь-яку стійку структуру потенційного, ідеального або ідеалізованого, а також актуального життя, діяльності і відносин певної множини людей, стихійно чи цілеспрямовано встановлену, засновану її представниками, відображену ними у тій чи іншій формі і регулюючи, впорядковуючи це життя певним чином»<sup>2</sup>. Як відомо, соціальні інститути є системами установ, у яких певні особи отримують повноваження для виконання певних суспільних функцій. Державні інститути мають значні ресурси — матеріальні, правові, військові, примусові, які роблять веління держави загальнообов'язковими. На відміну від інших суспільних і політичних організацій або рухів, органи держави володіють монополією на легітимне насильство. Органи державної влади певним чином сформовані, організовані, субординовані, будують свої відносини на нормах права, використовують правову форму діяльності. Структурна (інституційна) організація держави досягається завдяки **формі правління**.

Нарешті, держава виступає територіальною організацією суспільства, яка об'єднує людей за місцем проживання, а не за ознакою рідства. На цю територію і населення, що прожи-

<sup>1</sup> Мухаєв Р. Т. Теория государства и права: Учебник. — М.: ПРИОР, 2001. — С. 122.

<sup>2</sup> Гомеров И. Н. Государство и государственная власть: предпосылки, особенности, структура. — М.: ЮКЭА, 2002. — С. 468.

ває в межах цієї території, поширюється державна влада. Управління територією здійснюється завдяки поділу її на адміністративно-територіальні одиниці і створенню в них місцевих органів управління. Територіальну організацію політичної влади, співвідношення держави із суб'єктами, що до неї входять, відображає поняття **«форма державного устрою»**.

З наведеного випливає, що форма держави відображає різні аспекти організації та функціонування державної влади в суспільстві.

Провідним елементом форми держави переважна більшість авторів називають форму правління, яка розглядається як організація держави, що включає порядок створення вищих і місцевих державних органів і порядок взаємовідносин між ними.

Форма держави в цілому і форма правління зокрема являють собою результат об'єктивної політичної відносини і є частиною політичної культури суспільства, спираються на його історичний досвід. Д. Юм зазначав з цього приводу: «Встановлена система правління має безмежну перевагу саме через ту обставину, що вона вже встановлена, оскільки основною масою людства керує авторитет, а не розум і ніколи не надає ваги тому, що не має рекомендації минулого. Тому втручання в цю справу або проведення експериментів на основі лише довіри до якихось гаданих міркувань або до філософії ніколи не буде ознакою мудрого правителя, який шанобливо ставиться до того, що має на собі сліди минулого; і хоча такий правитель може спробувати здійснити деякі вдосконалення на благо суспільства, усе ж він прилаштує свої нововведення, наскільки це буде можливо, до старої споруди і повністю збереже головні колони та опори існуючого ладу»<sup>1</sup>.

Форма правління історично складається в процесі боротьби і взаємодії соціальних та політичних сил відповідного суспільства. Вона має основоположне значення для вивчення конституційно-правового регулювання організації і функціонування держави. Як образно визначає С. Ю. Кашкін, «це не

<sup>1</sup> Юм Д. Идея совершенного государства // О свободе. Антология западноевропейской классической либеральной мысли. — М.: Мысль, 1995. — С. 98.

просто теоретична абстрактна категорія науки, як, наприклад, суверенітет чи народовладдя, а той ключ, за допомогою якого ми можемо розібратися в значенні тієї чи іншої системи органів державної влади, що встановлена конституцією відповідної держави»<sup>1</sup>. При цьому слід мати на увазі, що форма правління — це юридична, а не змістовна характеристика державного устрою. Фашистська Німеччина, подібно до сучасної ФРН, була республікою, але цілі і методи владарювання в довоєнній і післявоєнній Німеччині дзеркально протилежні. Форма правління може мати різний політичний зміст.

Оскільки розгорнутого визначення терміна «форма правління» в конституціях не має, при аналізі її змісту необхідно керуватися доктринальними поняттями. При цьому слід мати на увазі, що в державознавчій літературі існують два «крайні» підходи до поняття форми правління: вузький і широкий.

З точки зору вузького підходу (російський державознавець А. О. Мішин) поняття форми правління «залежить від організації верховної державної влади, точніше — від визначення правового положення вищого органу державної влади — глави держави»<sup>2</sup>. Подібну позицію займає й білоруський дослідник М. Ф. Чудаков, коли пише: «Під формою правління найчастіше розуміють устрій вищої державної влади, тип головування в цій державі. Якщо виходити із буквального, найпростішого змісту цих слів, то це відповідь на питання «Хто править?»<sup>3</sup>.

У такому контексті форма правління є найбільше зовнішнє вираження змісту держави, обумовлене структурою і правовим положенням вищих органів державної влади. Характер форми правління, що існує в цій державі, залежить від організації верховної державної влади, точніше від визначення правового положення одного вищого органу державної

<sup>1</sup> *Кашкин С. Ю.* Формы правления и государственные режимы в зарубежных странах // Конституционное (государственное) право зарубежных стран: В 4 т. Учебник / Отв. ред. Б. А. Страшун. — М.: БЕК, 1999. — Т. 1—2. Часть общая. — С. 340.

<sup>2</sup> Государственное право буржуазных и развивающихся стран / Под ред. А. А. Мишина. — М.: Юрид. лит., 1989. — С. 130

<sup>3</sup> *Чудаков М. Ф.* Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебное пособие. — Минск: Новое знание, 2001. — С. 216.

влади — глави держави. Зрештою, різниця між двома основними формами правління, що існують, — монархією і республікою — залежить від того, хто стоїть на чолі держави: президент чи монарх, тобто виборний глава держави чи спадковий.

З точки зору широкого підходу (чехословацький автор Й. Благож) до поняття форми правління входять відносини між державою і населенням, між вищими державними органами, між цими органами і центрами економічної та політичної влади, політичне середовище, в якому реалізуються ці відносини<sup>1</sup>.

Однак, як слушно зазначає В. Є. Чиркін, «дійсно форма правління не вичерпується положенням однієї особи (при класифікаціях слід враховувати різні взаємовідносини глави держави з парламентом і урядом), але, будучи формою управління державою, вона не може охоплювати все політичне середовище»<sup>2</sup>. Якщо як критерій використовувати правове положення одного органу (посадової особи) — глави держави, то можна знайти деякі республіканські риси в монархії Малайзії, де главу держави обирають зі свого середовища султани штатів терміном на п'ять років, і навпаки, окремі монархічні ознаки, скажімо, у Центрально-Африканській Республіці, де існувала посада довічного президента. Водночас потребує коригування і визначення Й. Благожа, оскільки воно стосується не тільки державної, але й економічної та політичної влади.

Тому в питанні про зміст форми правління сьогодні домінуючою є поміркована позиція, за якою до цього поняття включають порядок формування, компетенція і взаємовідносини вищих органів державної влади, а також взаємозв'язки між цими органами і населенням.

Так, на думку Ю. І. Лейбо, форма правління — це «той елемент форми держави, який розкриває організацію верховної державної влади, правовий статус вищих органів держа-

<sup>1</sup> Див.: *Благож Й.* Формы правления и права человека в буржуазных государствах. — М., 1985. — С. 194.

<sup>2</sup> *Чиркин В. Е.* Конституционное право зарубежных стран. — М.: Юристъ, 1997. — С. 139.

ви (насамперед його глави), принципи взаємовідносин між ними, участь громадян у обранні цих органів»<sup>1</sup>.

Однак при такому підході з поля зору випадають особливості форми правління в тих країнах, де в конституціях була прийнята (в основному теоретично) концепція рад як єдиної системи органів державної влади з верху до низу (соціалістичні країни, деякі країни соціалістичної орієнтації). У тих країнах, де немає поділу на законодавчу, виконавчу, судову владу, а прийнята концепція «республіки рад», форма правління — це характеристика структури та взаємовідносин органів законодавчої і виконавчої влади чи інших основних органів держави. У ряді країн для характеристики особливостей форми правління має значення і діяльність органів конституційного нагляду (верховних і конституційних судів, конституційних рад), деяких інших державних органів, що беруть участь в управлінні державою.

«Форма державного правління відображає порядок формування, структуру і принципи взаємовідносин вищих органів державної влади і управління, — зазначають Р. В. Єнгибарян та Е. В. Тадевосян. — Форма правління дає відповідь на запитання, кому в державі належить суверенітет, хто стоїть на чолі цієї держави і які основи її взаємовідносин з іншими вищими державними органами, чи є поділ влад і який характер відносин між ними, а також між державними органами і населенням тощо»<sup>2</sup>.

А. Є. Козлов під формою правління розуміє «організацію верховної державної влади, особливо вищих і центральних її органів, структуру, компетенцію, порядок створення цих органів, тривалість їх повноважень, їх взаємовідносини з населенням, ступінь участі останнього у їх формування»<sup>3</sup>. Е. П. Григоніс

<sup>1</sup> Лейбо Ю. И. Формы государства в зарубежных странах // Конституционное право зарубежных стран: Учебник для вузов / Под общ. ред. М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина. — М.: НОРМА-ИНФРА-М, 1999. — С. 116.

<sup>2</sup> Єнгибарян Р. В., Тадевосян Э. В. Конституционное право: Учебник. — М.: Юрист, 2000. — С. 220.

<sup>3</sup> Козлов А. Е. Формы правления и политические режимы // Конституционное право: Учебник / Под ред. В. В. Лазарева. — М.: Новый Юрист, 1998. — С. 247.

та В. П. Григоніс визначають форму правління найбільш лаконічно — «організація вищої державної влади в країні»<sup>1</sup>.

К. В. Арановський вважає, що форми правління розрізняються за п'ятьма критеріями: 1) юридичне джерело суверенітету; 2) повноваження і політична роль представницького органу влади; 3) склад повноважень і політична роль глави держави; 4) умови відповідальності глави держави; 5) тип політико-правового зв'язку між державою і особою — громадянство чи підданство оформлює відносини між державою і політично правоздатними особами<sup>2</sup>.

Визначення, засновані на аналізі структури, правового положення і взаємовідносин вищих органів держави, є ближчими до істини, але якщо орієнтуватися тільки на цей критерій, то до однієї групи можуть потрапити, наприклад, Великобританія і Непал (парламентарні монархії), хоча роль уряду в цих країнах не зовсім однакова: у Непалі багато функцій управління здійснює безпосередньо король, а придворні органи (Державна рада, канцелярія та ін.) нерідко виконують не менш важливі управлінські функції, ніж уряд. До однієї групи (президентські республіки) входять США при переобранні Президента і Туніс при довічному президентові, хоча, по суті, це неоднакові форми правління.

На нашу думку, при збереженні колишньої термінології, яка є усталеною, вона потребує у вищезазначених випадках, як і в ряді інших, необхідних доповнень і уточнень. Як зазначають деякі російські державознавці, «слід врахувати роль не тільки названих вищих органів, але й судової влади, значення (чи відсутність) органів конституційного контролю, деяких інших інститутів. Роль прямих і зворотних зв'язків органів держави з населенням..., а іноді навіть роль армії у функціонуванні державного апарату»<sup>3</sup>.

Для чіткого визначення обсягу поняття «форма правління» звернемося до таких логічних міркувань. Якщо під фор-

<sup>1</sup> Григоніс Э. П., Григоніс В. П. Конституционное право зарубежных стран: Курс лекций. — СПб.: Питер, 2002. — С. 51.

<sup>2</sup> Див.: Арановский К. В. Государственное право зарубежных стран: Учебник для вузов. — М.: ФОРУМ — ИНФРА-М, 1998. — С. 154—155.

<sup>3</sup> Теория государства и права: Учебник для вузов / Под ред. М. М. Расолова, В. О. Лучина, Б. С. Эбзеева. — С. 79.

мою держави розуміти триєдину сукупність зовнішніх ознак, які характеризують організацію державної влади в цілому (форма правління, форма державного устрою і політичний режим), то зазначені ознаки мають розподілятися між трьома елементами повністю. Форма державного устрою охоплює тільки політико-територіальну організацію державної влади (територіальний аспект державної влади) і не стосується порядку формування, системи і компетенції державних органів. Аналогічний висновок робимо й щодо державного режиму як сукупності зовнішніх ознак, що характеризують сукупність засобів і прийомів здійснення державної влади (інструментальний аспект державної влади). Якщо під формою правління розуміти організацію державної влади виключно на вищому, політичному рівні, то за межами поняття «форма держави» залишаються ознаки, що характеризують організацію державної влади на центральному (загальнодержавному) і місцевому (адміністративно-територіальному) рівнях.

Таким чином, оцінюючи ту чи іншу форму правління, слід брати до уваги структуру, порядок формування, компетенцію і взаємовідносини не тільки глави держави, парламенту і уряду, але й інших органів держави, яким згідно з конституцією належить державна влада чи які здійснюють її на практиці. Сюди належить і судова влада, оскільки не можна заперечувати, що роль суду, в тому числі конституційного — важливий елемент управління в державі (розуміючи термін управління не тільки як адміністрування). До форми правління в широкому значенні слід віднести й організацію місцевого самоврядування, оскільки органи місцевого самоврядування за державницькою концепцією місцевого самоврядування здійснюють державну владу на місцях, а за концепцією муніципального дуалізму — окремі (делеговані) державно-владні повноваження.

Проведене дослідження дає підстави зробити висновок, що форма правління — це провідний елемент форми держави, що являє собою сукупність зовнішніх ознак, які характеризують державу як інституційну організацію (систему органів державної влади). Форма правління визначає порядок організації державної влади, що включає систему, спосіб формування, компетенцію і порядок взаємовідносин усіх складових державного механізму.

---

*О. В. Петришин*, головний вчений секретар АПрН України, член-кореспондент АПрН України;

*В. Є. Протасова*, спеціаліст апарату Президії АПрН України

## **Удосконалення форми правління в Україні (на матеріалах конституційного процесу)**

Незважаючи на проголошення незалежності України, до середини 1996 року діяла Конституція УРСР 1978 року, в якій була відсутня більшість демократичних принципів конституціоналізму. Натомість поступово почав набирати оберти процес конституційного реформування, логічним початком якого було внесення змін і доповнень до Конституції УРСР.

Концепція нової Конституції України, схвалена Верховною Радою УРСР 19 червня 1991 року, передбачала, що в конкретно-історичних умовах розвитку України прийнятною формою організації її державної влади є президентська республіка з чіткими механізмами поділу влади на законодавчу, виконавчу і судову. Цей документ визначив необхідність створення принципово нової системи виконавчої влади, яка має здійснюватися Президентом, Віце-президентом Республіки, Кабінетом Міністрів і державною адміністрацією<sup>1</sup>.

---

© Петришин О. В., Протасова В. Є., 2003

<sup>1</sup> Конституція незалежної України: У 3 кн. / Під заг. ред. С. Головатого. — К., 1995. — С. 72—74.