

УДК 340.12

Пашнева В. А.

## ПОГЛЯДИ М.І. ПАЛІЄНКА НА ГОСПОДАРСЬКО-КУЛЬТУРНУ АВТОНОМІЮ, ЯК ФОРМУ РЕАЛІЗАЦІЇ ІНТЕРЕСІВ НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН

У процесі сучасного розвитку світової цивілізації одним із актуальних, є питання захисту прав людини, зокрема прав національних меншин та корінних народів. Життя довело хибність думок про можливість остаточного вирішення національного питання. Більшість дослідників схиляється до того, що воно існуватиме постійно, а його вирішення має полягати у наполегливому пошуку шляхів гармонізації міжнаціональних відносин, у подоланні протиріч, що неминуче виникають на ґрунті національних інтересів, у запобіганні переростанню цих протиріч у національний (етнічний) конфлікт. Українська держава, яка прагне до входження в економічний, політичний та правовий Європейський простір, насамперед повинна створити суспільство міжетнічної та громадянської злагоди, в якому права національних меншин забезпечуватиметься у відповідності з нормами міжнародного права.

В умовах лібералізації внутрішньодержавних процесів, коли на порядок денний постають питання ефективності державної етнонаціональної політики, урахування міжетнічних ускладнень з соціально—політичними й економічними проблемами окремих регіонів, необхідно на наш погляд, звернутися до великої юридичної спадщини українських учених, в працях яких, містяться трактування багатьох державно-правових проблем з національного питання, які є актуальними і потребують розв'язання з огляду на сучасні праводержавотворчі процеси в Україні. Герменевтичне прочитання їх текстів з позицій сучасності потребує виявлення тих ідей в галузі держави і права, які можна врахувати у національному державному будівництві та законотворчості, у внутрішній та зовнішній правовій політиці української держави.

Слід погодитись з І.Б. Усенко, котрий зазначає необхідність проведення досліджень в юридичній біографістиці, що може „олюднити багатомікову історію вітчизняної держави і права...”, сприяти виявленню нових імен наших славетних колег, внесок яких у вітчизняну та світову юриспруденцію з тих чи інших причин не був належно оцінений. Уведення до наукового обігу нової інформації про юристів минулого й сучасності відкриває всю багатогранність українського правознавства, позбавить картину його розвитку випадковості й фрагментарності”. [1, с. 19]

Проте у нинішній українській юриспруденції в силу різних причин потенціал попередніх юридичних доктрин, ідей, поглядів українських вчених-юристів ще залишається недостатньо вивченим і використаним. До їх числа належать і державно-правові погляди М.І. Палієнка як видатного представника української правової думки кінця ХІХ - першої половини ХХ століття, фахівця з теорії держави і права та конституційного права.

М.І. Палієнко (25.11(7.11) 1869 р. Київ 11.10.1937 р. Харків) - український правознавець, доктор держави і права з 1908 р. Академік ВУАН з 1930 р. Закінчив у 1892 р. юридичний факультет Київського університету. З

1901 р. працював у Демідовському юридичному ліцеї (Ярославль) з 1906 р. в Харківському університеті. Ступінь доктора державного права отримав у 1906 р. після публічного захисту докторської дисертації за темою „Вчення про єство права і правовий зв'язок держави”. В 1919-1921 р. М.І. Палієнко був професором Таврійського університету (Сімферополь). З квітня 1921 р. - професор Харківського університету народного господарства, вчений секретар наукового комітету Наркомату освіти УРСР; одночасно викладав у ряді навчальних закладів. Судячи з різних джерел, передусім енциклопедичних словників, життєвий шлях наукового діяча ще недостатньо вивчений і має багато «білих плям», які потребують заповнення.

Наукова спадщина М.І. Палієнка чимала. Вона нараховує більше 20 робіт: це монографії, статті, нотатки тощо. Його магістерська дисертація — «Суверенітет. Історичний розвиток ідеї суверенітету і її правове значення» (Ярославль, 1903 р.), а докторська дисертація — «Вчення про єство права і правовий зв'язок держави» (Харків, 1908г.). Дореволюційні праці М.І. Палієнка в основному присвячені проблемам праворозуміння та актуальним питанням розвитку і демократизації держави, які досліджуються ним з позицій лібералізму того періоду.

Після закінчення у 1892 р. юридичного факультету Київського університету з дипломом першого ступеня вчений був залишений при університеті для підготовки до професорського звання. У 1899 р. М. І. Палієнко був направлений на два роки у наукове відрядження за кордон, де працював у Гейдельберзькому, Страсбурзькому та Паризькому університетах [2, с.255-257]. З власноруч заповненої анкети при оформленні на посаду керівника кафедри з „Проблем сучасного права” Харківського університету народного господарства Микола Іванович вказує, що працював в приватному марксистському гуртку в Німеччині в Гейдельберзі у 1899 р. [3]. Безумовно, цей факт мав певний вплив на формування перших поглядів вченого щодо форм національно-територіальної організації держави.

Викликає повагу те, що і за радянських часів Микола Іванович певною мірою прагнув дотримуватися незалежної точки зору і виступав за вивчення державного ладу і права капіталістичних країн. Ця точка зору суперечила офіційній установці на дослідження проблем радянської держави і права з акцентом на виключній пріоритетності її як «соціалістичної» над будь-якими державами світу.

М.І. Палієнко приділяв багато уваги питанням автономії і федерації – як основним формам державного устрою, завдяки котрим можна було б вирішити багатонаціональні питання як у самодержавній Росії так і у Союзі РСР. У дореволюційний період його діяльності, стосовно цього питання вийшла перша робота „Обласна автономія і федерація” (1917р.). В післяреволюційний період учений друкує ще дві ґрунтовні роботи „Конфедерації, федерації і Союз РСР” (1923 р.) та „Право громадянства у сучасних Федераціях і Союзі РСР (1926 р.)

У цій статті робиться спроба вивчити шляхи вирішення національного питання, які були запропоновані видатним українським ученим.

Свою концепцію Микола Іванович починає будувати з ґрунтовної роботи - магістерській дисертації „Суверенітет. Історичний розвиток ідеї суверенітету та її правове значення” 1903 р. У центрі дослідження М.І. Палієнка поставлене вчення Ж. Бодена. Ще з часів Ж. Бодена в юридичній теорії затвердилася ідея неподільності суверенітету як важливої ознаки держави, але згодом мали існування

й теорії подільності суверенітету. М.І. Палієнко одним з перших у вітчизняній науці виступив проти „подільності суверенітету”. Аналізуючи еволюцію ідеї суверенітету він приходив до висновку, що „не можна відчужувати ні однієї частини суверенітету, це означало би дробити суверенітет, а суверенітет за власною своєю якістю – є неподільний [ 4, с.512-514].

Виходячи з цього, вчений вважав, що у федерації суверенітет належить союзній владі, а суб'єкти федерації – не є суверенні [4, с.495]. Тогочасна юридична думка свідчить про зародження певного прагнення щодо утворення союзних держав-федерацій. Питання про автономію як форму державного устрою йшлося у контексті так званого національно-суспільного руху, який відображав потяг окремих складових частин держави до політичної самостійності. Крім того, стверджувалося, що суб'єкти федерації не обов'язково повинні мати широкі автономні права, а автономія можлива й в унітарних державах.

Необхідно зазначити, що у той час Російська Імперія в правовій науці вважалася унітарною державою. Маючи особливе національне підґрунтя на порядок денний виносилося питання, пов'язане з проблемою автономії.

З юридичного боку автономія розглядалася як один з видів політичної або адміністративної децентралізації. В сучасній літературі під політичною автономією розуміється територіально - адміністративна одиниця держави, яка має деякі ознаки державності (це право законотворчості щодо місцевих питань, наявність місцевого парламенту, своїх органів виконавчої влади, в окремих випадках наявність своєї конституції, громадянства тощо [5, с. 161]. На думку А. Яценка, «автономізм або децентралізація є виразом політичної диференціації суспільства, необхідним розчленуванням надто обширної політичної влади, один із засобів підтримки життєвості сильно розрісшихся політичних утворень» [6, с. 359].

В свою чергу адміністративна автономія не володіє правом законотворчості, хоча її представницькі органи видають, нормативні акти, які не мають офіційної назви закону; їх повноваження обмежені культурною, мовною та освітньою сферами [5, с.162].

В літературі того часу розрізнялися провінційна (обласна, місцева) автономія як форма місцевого самоврядування, розширення компетенції місцевих органів або обраних населенням (демократична децентралізація), або призначених центральною владою (бюрократична децентралізація); колонії; протекторати; васальні держави та інші форми децентралізації [6. с.340-341].

Ідеологи марксистсько-ленінського напрямку, в своїх поглядах щільно стояли на позиціях унітаризму й виступали за республіканську демократичну централізовану державу. Але згодом вони припускали федерацію як один із можливих засобів демократичного вирішення національного питання, котрий тільки в окремих умовах може стати єдиною можливим й необхідним. Федерація такого формату могла мати автономію, але тільки національно-територіальну, яка будується на національному підґрунті з урахуванням історичних особливостей, своєрідності побуту та інших факторів. Допускалася і так звана обласна автономія, яка розумілася по-різному: як синонім національно-територіальної автономії та як форма закріплення самостійності адміністративно-територіальних одиниць (областей, районів, тощо) в рішенні місцевих питань [5. с.155].

В. Ленін у 1903 р. писав, що “не діло пролетаріату проповідувати національну автономію», у подальшому його ідеї були направлені проти федеративного устрою

Росії, але він припускав територіальну автономію у рамках унітарної держави [7]. Культурно-національна автономія заперечувалася під приводом того, що вона розділяє робочий клас національними перепонами, а це заважає будівництву соціалістичного суспільства.

Підтримував унітаристську теорію суверенітету федерації П. Лабанда і Г. Еллінека вчений вважав, що надання автономії обмежує центральну владу, а утворення федерації обмежує самостійність держав, які до неї входять.[8] Аналізуючи державний устрій Російської Імперії у своїй брошурі «Областная автономия и федерация», виданій у 1917 р. М.І. Палієнко припускає три форми можливого державно-перетворення в Росії:

- запровадження широкого і вільного місцевого самоврядування у господарчих і культурних справах (без права місцевого законодавства);

- надання автономії окремим областям (з правом здійснення законодавчої діяльності у визначених центром межах);

- перетворення Росії у федеративну союзну державу [9, с.1-16]. Таким чином, М.І. Палієнко чітко розрізняв адміністративну та політичну автономії, а також федерацію, як способи децентралізації державної влади та форми територіального устрою.

Згодом проблема вирішення національного питання, децентралізації влади та зміни територіального устрою у багатонаціональній Росії зайняла значне місце у поглядах М.І.Палієнка. На його думку централізація влади не є ефективною, особливо це стосується великої держави. Він вбачає негатив у тому, що завдяки централізації влади посилюється бюрократизація державного апарату, у владному центрі майже відсутня повна інформація стосовно процесів, що відбуваються на місцях. Тому в Росії, навіть при такій формі правління, як необмежена монархія, уряд повинен був надати велику або меншу самостійність своїм представникам на місцях [9, с. 5].

У подальшому, розмірковуючи над розбудовою держави вчений висловлює думку стосовно того, що „... в нас вже існує насущна необхідність в широкому самоврядуванні, оскільки при такому самоврядуванні краще задовольняються потреби і населення вчиться управляти і розуміти суспільні й державні справи на практиці.” [9, с.6].

Висвітлюючи спадщину вченого можна побачити, що суттєвою рисою перших поглядів та ідей М.І. Палієнка є заперечення централізації влади. Він пропонував створити певну самостійність, живу диференціацію державного устрою з урахуванням конкретного рівня розвитку кожної території, беручи до уваги і господарські, і національно-культурні, й релігійні особливості. На його думку, «такій державі, як Росія, у котрій ніколи ще не існувало дійсно широке і вільне самоврядування, і населення малодосвідчене у справах управління, розумніше за все було б обмежитися ...більш скромними формами автономії - автономією господарсько-культурного типу». Федеративний же устрій у процесі розвитку державності суб'єктів федерації загрожуватиме розпадом Росії...” [9, с.16]. Але, взагалі він не виключав перетворення Росії у федеративну союзну державу.

Не заперечуючи національного фактору при визначенні кордонів автономії, вчений робив акцент на територіально-господарському, а не національному принципі, „... віки спільного життя настільки перемішали різні національності у різних областях, тому питання про визначення територіальних меж може породжувати тривожні суперечки...” У зв'язку з цим вчений підкреслював, що «у ході задо-

волення політичних вимог народностей, які населяють Росію, необхідно узгоджувати ці вимоги з життєвими інтересами для збереження загального блага держави.» [9, с.16]. Таким чином, за допомогою господарсько-культурної автономії вчений сподівався демократично вирішити національне питання в Росії.

Аналіз конкретно-історичної ситуації у Росії стимулював до пошуку шляхів задоволення національних потреб, але з урахуванням збереження єдності багатонаціональної держави, тому виникла необхідність у використанні автономних форм в рамках унітарної держави. У березні 1918 у програмних документах більшовиків висловлюється думка про те, що не тільки автономія, а й федерація, якщо вона створена в розумних, з економічної точки зору, межах і ґрунтується на серйозних національних відмінностях, що викликають дійсну необхідність у певній державній відокремленості, не тільки не суперечить демократичному централізму, а, навпаки, служить вірним кроком до найміцнішого об'єднання різних національностей Росії в єдину демократичну централізовану державу [10, с.46].

У пореволюційний час погляди вченого зазнали певних змін і у 1923 р. він видав ґрунтовну працю «Конфедерації, федерації і Союз Радянських Соціалістичних Республік», у якій відстоював переваги Радянської союзної держави над буржуазними федераціями. Він починає теоретично змагатися за повноцінність федеративного устрою в СРСР, вказуючи на те, що «...багатовікове співжиття населення під однією і тією ж державною владою Російської імперії, є твердою засадою для організації федерації соціалістичних республік.» [11, с.49]. На нашу думку це обумовлено тим, що вчений, стоячи спочатку на незалежній ліберальній позиції був змушений переорієнтуватися на нові методологічні засади, підкреслюючи переваги соціалістичного політичного режиму, що закладався в СРСР. Але це вже виходить за рамки означеної нами у заголовку теми.

Аналізуючи юридичні засади створення РСФРР вчений вказує, що в її склад входить низка політичних організацій різних народностей, котрі мають назву „Автономні Соціалістичні Радянські Республіки, ...але насправді вони не є такими, тому що знаходяться в підкоренні верховним органам РСФРР і більш виглядають як автономні області (але з законодавчими повноваженнями) [11, с.47]. В подальшому, при підготовці пропозицій щодо реформи СРСР М.І. Палієнко визнає, що керівними засадами при організації Союзу повинні бути: 1) щонайтісніша єдність політики радянських республік в міжнародній і господарській областях; 2) єдиний загальносоюзний інтерес в розвитку господарської самостійності і 3) самостійний розвиток національно-культурного будівництва для так званих автономних республік [11, с.50].

Таким чином, М.І. Палієнко, будучи широко освіченою людиною, яка володіла знаннями в галузі державного права зарубіжних країн і своєї держави (на той час СРСР), почавши наукову діяльність у роки існування самодержавного режиму в Росії і продовжуючи її у радянський час, у своїх поглядах ґрунтовно відстоює ідею щодо автономії, як форми територіального устрою, за допомогою якого можна вирішити питання національних меншин та проблем самоврядування. Певна еволюція його поглядів, в яких вже спостерігаються ідеї класової теорії права соціалістичного напрямку будівництва держави, обумовлена конкретними політичними запитами того часу.

Останнім часом в Україні не перестають лунати гасла щодо перетворення форми державного устрою з унітарного на федеративний. Вченими юристами висунуто багато аргументів як „за”, так і „проти”. Зазначимо, що для України ідея

федералізму ніколи не була реальністю, хоча були відомі українські вчені, котрі ґрунтовно її обстоювали для Росії (М. Драгоманов, М. Грушевський). Як вважає Ю.Вовк, ідея федералізму в Україні, на сучасному етапі, може призвести до дестабілізації політичної обстановки, міжнаціональних конфліктів. „...У наш час єдиний, прийнятний для України шлях – це збереження унітарних засад при певній економічній децентралізації, чіткому розподілі повноважень центру і областей [12, с.21]. В тому числі, як вихід із складної політичної ситуації, допустимим кроком може бути існування в унітарній державі регіонального рівня публічної влади [13, с 3]. Є наукові пропозиції щодо створення регіоналістської держави, яку більшість дослідників вважають як перехідну до федералізму, але територія регіоналістської держави повинна повністю складатися із автономних утворень [5, с.159].

У контексті всього вище наведеного слід погодитись з М.І. Палієнком стосовно того, що при автономії областей все одно залишається єдність держави, тобто вчений міцно стояв на позиції унітаризму держави. Автономія, на його думку, обумовлена необхідністю децентралізації влади для задоволення потреб у національному самовизначенні народів, котрі населяють певну область держави і потребують своєрідного життєвого устрою [9, с. 10]. Не викликає жодних сумнівів те, що ідеї вченого й досить актуальні, вони відрізняються оригінальністю в трактуванні багатьох питань, спробою пошуку компромісу у вирішенні такого складного питання, як національне, що хвилювало на той час Росію. Спроба вирішити питання національних меншин запроваджуючи господарсько-культурну автономію найкращим чином показує пріоритет існуючого унітаризму над механічним впровадженням ідеї федералізму на сучасному етапі.

#### Література:

1. Юридична біографістика: проблеми становлення нового напрямку наукових досліджень: Наукова доповідь. – К.: Науковий світ, 2002. - 295с.
2. Максимов С.І. Палієнко Микола — правознавець, фахівець в галузі державного права та філософії права. // Державні, політичні та громадські діячі України. Політичні портрети. Кн.1. К.:Видавничий дім, 2002.
3. ЦДАВО. Ф. – 166. - Оп. 12. –Спр. 5645. арк.1-2-3.
4. Палиенко Н. И. Суверенитет. Историческое развитие идеи суверенитета и ее правовое значение. - Ярославль, 1903.
5. Чиркин В.Е. Основы сравнительного государственоведения. – М.: Изд. дом „Артикул”, 1997. - 352с.
6. Яценко А. С. Теории федерализма. Опыт синтетической теории права и государства, - Юрьев, 1912.
7. Александренко Г. В. Марксизм-ленинизм про державну федерацію. - К.: Вид-во АН УССР, 1960. - 132 с.
8. І.Б.Усенко. Федерація і автономія в академічній юридичній думці//Історико-правові проблеми автономізму та федералізму. Матеріали Х-ї Міжнародної конференції.- Севастополь, 2004, – 464 с.
9. Палиенко Н. И. Областная автономия и федерация. -Харьков, 1917. – 16 с.
10. Тадевосян Э. В. Советский федерализм: теория, история, современность. // История СССР. – 1991. - № 6. – С. 45-66.
11. Конфедерации, федерации и Союз Социалистических Советских Республик. - Одеса, 1923.
12. Ю.Вовк. Ідея федералізму в Україні у контексті посилення впливу регіонів//Право України, 2004, № 10.
13. Колишко Р.А. Децентралізація публічної влади в унітарній державі: Автореф. дис... канд. юрид. наук. - К. 2003. -16с.

Пост упила в редакцію: 20.11.2006 г.