

Найбільш масовим класом у суспільстві часів першої російської революції було селянство. При усій неоднозначності оцінок цих подій у існуючій історіографії, все-таки, на нашу думку, вельми складно заперечувати важливість аграрного складника в революційному рухові. Селянин же продовжував залишатися найбільш кількісно значущим платником податків. У цих умовах уряд робив і певні кроки щодо пом'якшення ставлення до нього з боку державних службовців, хоча б лише найбільш наближених – земських дільничних начальників. Циркуляром Міністерства фінансів Російської імперії від 31 серпня 1905 р.р. зокрема визначалося: «..Близькість земських начальників до населення повинна виражатися як у особистій і всебічній обізнаності їх про потреби і побут населення, так у особистій безпосередній доступності їх для всіх осіб, що звертаються до них у підвідомчих справах» [11, с.8].

Таким чином, підсумовуючи, можемо зробити висновок, що попередній розвиток органів управління фінансами Російської імперії в Україні, заходи щодо уточнення та розширення їх компетенції та кадрового забезпечення створили певний «запас міцності», який дозволив їм успішно впоратися з ускладненнями революційної доби. У той же час, непослідовна фінансова та соціальна політика царату ускладнювала роботу фінансових органів, особливо низової ланки, найбільш наближеної до населення.

Список літератури: 1. Васильева Н.И., Гальперин Г.Б., Королев А.И. Первая российская революция и самодержавие: государственно правовые проблемы. Л., 1975. 2. Ванаг Н. Финансовый капитал в России накануне мировой войны. М., 1925. 3. Доклад правления Русского торгово-промышленного банка на общем собрании акционеров 14 февраля 1907 г. //Банковая и торговая газета. 1907. февраль. 4. Ежегодник Министерства финансов. Вып.1906-07 года. СПб., 1907. 5. Центральный державный историчный архів України (м.Київ) (ЦДІАК). Ф.274. Оп.2. Спр.300. 6. Державний архів Київської області (ДАКО). Ф.1026. Оп.1. Спр.79. 7. ЦДІАК. Ф.442. Оп.856. Спр.152. 8. ЦДІАК. Ф.442. Оп.636. Спр.120. 9. ДАКО. Ф.283. Оп.14. Спр.462. 10. ДАКО. Ф.283. Оп.7. Спр.22. 11. Циркуляр МВД от 31 августа 1905 г. №30 «О введении в действие наказа земским начальникам и о некоторых разъяснениях в правилах производства административных дел в уездных съездах и губернских присутствиях» //Волков Н.Т. Наказ земским начальникам по административным делам: С разъяснениями по позднейшим решениям Правительствующего Сената, циркуляр. Мин. вн. дел и другим правительствен. распоряж. и разным законоположениям, с приложен. важнейших узаконений последнего времени. Изд.2-е, пересост. и доп. М., 1909.

Надійшла до редколегії 22.08.04

В.А. Пашнєва

ПОГЛЯДИ АКАДЕМІКА М.І. ПАЛІЄНКА НА ПРОБЛЕМИ ІНСТИТУТУ ГРОМАДЯНСТВА В КОНТЕКСТІ СУЧАСНОСТІ

Академік Всеукраїнської академії наук Микола Іванович Палієнко (1869–1937) належить до плеяди визначних вчених, організаторів освіти і науки, якому довелося жити і творити у різні періоди історії Росії і України. Він народився, здобув юридичну освіту і відбувся як вчений (захистив

магістерську і докторську дисертації) у роки існування самодержавного режиму в Росії. В радянський час продовжував активну діяльність – наукову (працював у Всеукраїнській академії наук) і практичну (залучався до роботи в органах державної влади і управління, зокрема до підготовки Конституції УРСР 1937 р.). Його перу належать наукові праці з проблем теорії права і конституційного права, що були написані до і після революційних перетворень 1917 р. Вони й досі зберігають актуальність постановкою і оригінальністю вирішення цілого ряду принципових питань. Чимале місце серед них займають проблеми інституту громадянства, особливо якщо їх розглядати в контексті сучасності. Дана стаття присвячена аналізу невеликої частини творчої спадщини ученого, але вона проливає світло на правові погляди ученого, які ще не стали предметом спеціального наукового вивчення. Крім того, його концептуальні підходи до цього питання, що виявилися в 20-х роках ХХ ст., дають можливість розкрити стан теоретико – і конституційно-правової розробки інституту громадянства в умовах побудови радянської федеративної держави – СРСР, тобто поринути у історію вітчизняної правової думки.

Інститут громадянства, який позначений у назві статті, є терміном, який вживаний автором в контексті сучасної термінології. У М.І. Палієнко він звучить, як «право громадянства» (він не називає його інститутом). Його праця так і називається «Право громадянства в сучасних Федераціях і Союзи РСР». Дослідження проводиться М.І. Палієнко з використанням порівняльно-правового методу, причому йде порівняння радянського державного права з правом капіталістичних держав. Такий підхід є показником його принципової позиції, висловленої на сесії ради ВУАН, – не звужувати тематику до проблемам виключно радянського правового будівництва. Широкий діапазон знань дозволив йому вільно оперувати державно-правовими ідеями, висловленими мислителями різних історичних епох, починаючи з діячів Французької революції та кінчаючи зарубіжними і вітчизняними сучасниками (Г. Мейєр, Лабанд, Г. Еллінек, С. Гессен та інші). В центрі уваги М.І. Палієнка опинилися, кілька проблем інституту громадянства. Предметом нашого аналізу в даній статті стане лише частина з них, а саме: поняття громадянства, правове становище громадянина і іноземця, особливості правового статусу громадянина в унітарних і федеративних державах.

Інститут громадянства є фундаментальним інститутом державного і міжнародного права. Сучасний підхід до змісту громадянства будується на пріоритетах загальнолюдських цінностей та визнанні людини і держави рівноправними суб'єктами відносин. За радянських часів, коли писав М.І. Палієнко, закладалися основи марксистсько-ленінської теорії права; визначальним був етатистський підхід до співвідношення людини і держави, і тому громадянство лише формально вважалося основним провідником гарантії захисту прав і свобод людини. Фактично ж людина залежала від держави і ні про яку паритети співвідношень між ними не могло йти мови.

М.І. Палієнко, при усій його спробі «зберігати певною мірою незалежну позицію», змушений був переорієнтуватися на нові методологічні

засади, відстоювати прогресивність конституційно-правового регулювання суспільних відносин в державі диктатури пролетаріату порівняно з капіталістичними країнами, але він не став сліпим апологетом «соціалістичного» устрою. До того ж він писав свій твір про інститут громадянства в ті часи, коли режим сталінізму ще не почав свого суворого утвердження. Тому властиве йому підкреслення переваг соціалістичного політичного режиму, що закладався в СРСР, не можна кваліфікувати як повний перехід ліберально-буржуазного ученого на позиції марксистсько-ленінської методології з її категоричним неприйняттям усього буржуазного.

Поняття «громадянство» в трактуванні М.І. Палієнка майже не відрізняється від сучасного. Він виходить з того, що для громадянина характерний стійкий правовий зв'язок особи і держави, який має постійний характер і триває, як правило, від народження до смерті. Цінним є його наголос на двосторонньому зв'язку особи і держави.

У роботах радянських і сучасних російських правознавців термін громадянство також розглядається як стійкий правовий зв'язок фізичної особи з державою, що виражається в сукупності їх взаємних прав і обов'язків, чи просто називається стійким юридичним зв'язком особи з конкретною державою. Іноді громадянство зв'язують з підпорядкуванням особи суверенній владі держави. Як зазначає Ю.М. Тодика, «громадянином держави особа є не тому, що вона проживає на його території, а внаслідок існування між особою і державою особливих правових зв'язків, що складають зміст громадянства». В.Ф. Погорілко визначає «громадянство» як структурний елемент правового статусу особи, що розкриває головний зміст зв'язку людини і держави, взаємини громадянина з державою і суспільством. В Європейській конвенції про громадянство (1997 р.) наголошено, що громадянство – правовий зв'язок між особистістю і державою без згадування етнічного походження особистості. Кожна держава визначає у своєму законодавстві, хто є її громадянами. У ЗУ «Про громадянство України» від 18.01.01 громадянство розуміється як правовий зв'язок між фізичною особою й Україною, що знаходить свій прояв у їхніх взаємних правах і обов'язках.

М.І. Палієнко аналізує такі терміни як «підданство» і «належність до держави» у порівнянні з терміном «громадянство» і зазначає, що в сучасних йому «науці права й в законодавствах» вони мають тотожне значення – «належності людини до держави, членства в державній організації». Його тлумачення зазначених термінів перегукується із визначеннями зарубіжних учених, висловленими в наступні роки, вже після смерті М.І. Палієнка. Американський юрист Ч. Хайд з цього приводу писав: «Підданство є взаємовідносини між державою й особистістю, що характеризується тим, що держава може цілком не безпідставно розглядати особистість як зобов'язану їй вірністю». В курсі Л. Оппенгейма говориться: «Під громадянством фізичної особи слід розуміти властивість певної особи бути підданим і в силу цього громадянином визначеної держави».

Більш доречним для вживання в конституційному і міжнародному праві М.І. Палієнко вважає термін «громадянство», а не «підданство»: останнє, на його справедливу думку, було поширеним за часів феодалізму і

монархічного режиму та припускало певне коло обов'язків і дуже обмежені права; воно вживалося в законодавстві Російської імперії до революції 1917 р.; збереглося в Англії («піддани його величності короля»). Додамо, що при підданстві індивід як би підпорядкований державі, є другорядним, а держава займає пануюче становище. Незважаючи на те, що на даний час термінові «підданство» застосовується в багатьох монархіях як рівнозначний терміну «громадянство», в окремих монархіях він замінений терміном «громадянство». Щоправда, в країнах, що розвиваються (Арабський Схід, Африка), термін «підданий» застосовується для підкреслення особистого зв'язку людини з монархом; піддані виховуються на традиціях вірності монарху, порушення яких суворо карається.

Термін «громадянство», як зазначає М.І. Палієнко, був відомий ще античним республікам і став активно вживатися з часів Французької революції. Під впливом Руссо діячі Французької революції додавали слову «громадянин» значення вільного члена державної організації, що має в ній не тільки обов'язки, а й політичні права. Але визначення права громадянства деякими вченими, які ґрунтуються «на певному комплексі прав та обов'язків, особливо політичних», учений називає невдалими. Свою незгоду з ними М.І. Палієнко аргументує тим, що «правне становище громадян і правна структура громадянства дуже мінливі у часі й просторі по різних країнах і мають приблизно згідний зміст та обсяг лише в однотипових державних організаціях». В якості приклада відмінностей між правовими статусами громадян в різних країнах наводиться «правна структура громадянства в державах, збудованих на основах пролетарської диктатури»? і буржуазних державах. Перша зображується в позитивних рисах, а друга – в негативних. Радянські держави (маються на увазі СРСР і союзні республіки) зображуються такими, які «надають політичні права всьому працюючому населенню», а буржуазні позбавляють цих прав не тільки чужоземців, але й «тубільців» та людей нижчої культури.

Отже, ми не знайдемо у М.І. Палієнка явних наголосів на тому, що громадянство повинно забезпечувати широке коло прав і свобод людини у різних сферах життєдіяльності, що громадянство є підставою для відповідних прав. Приєднуючись до німецького правознавця Г. Мейера, він стверджує, що оскільки «правний стан громадянства» визначається не міжнародним правом, а правом держави, це право є різним для різних країн і «визначити абсолютний, для всіх держав здатний, критерій громадянства неможливо». На той час ще не було такого орієнтира для конституційного законодавства держав як міжнародні стандарти в галузі прав людини. Та й позитивістський підхід, що виявився в світогляді М.І. Палієнка до революції 1917 р., разом з появою нової пануючої ідеології в пролетарській державі не давали можливості стати на точку зору природно-правової теорії, хоч деякі її прогресивні елементи не залишилися поза увагою. В його поглядах на громадянство простежується ідея примата держави над особою.

Проте, М.І. Палієнко правильно обстоює думку про те, що громадянство кожної держави виявляється в загальному нормативному закріпленні зв'язків особи і держави. Закон установлює юридичні підстави, за якими та

або інша особа визнається громадянином держави, закріплює підстави придбання і припинення громадянства, процедуру вирішення питань громадянства, а також правовий статус громадян. Він справедливо зазначає, що стан громадянства створює права і обов'язки людини не тільки на території своєї держави, але й за кордоном. У цьому чітко виявляється суверенітет держави, дослідженню якого М.І. Палієнко присвятив магістерську дисертацію «Суверенітет. Історичний розвиток ідеї суверенітету та її правове значення» (Ярославль, 1903 р.).

Аналіз правового становища громадян і іноземців подано М.І. Палієнком на прикладах конституційного законодавства різних країн США, Німеччини, Швейцарії, Австрії та інших у порівнянні. Дещо відособлено розглядається правове становище громадян і іноземців в СРСР. Тобто капіталістичним країнам як би протиставляється усе прогресивне, що є в правовій регламентації становища іноземців в радянській державі. Наводячи точку зору М. Коркунова (Російське державне право. Т.1, 1899. – С.249), згідно з якою відношення чужоземців до держави є тільки фактичним, а не юридичним (перебування чужоземців на державній території завжди є факт, а не право: держава має право вислати чужоземця за кордон «згідно зі своїм призволенням»), він стверджує, що на відміну від чужоземців громадяни мають не тільки фактичне, а й юридичне право, яке є різним у різних країнах. Чужоземці в буржуазних державах, на його переконання, позбавлені політичних прав і не мають виборчих прав до державних і місцевих органів представництва, а також, за деяким винятком, займати посади, сполучені з владою. Вони також звільнені від тих обов'язків, що зв'язані з громадянством (військова повинність, «вірність» державі, порушення якої становить злочин державної зради).

Як вже зазначалося, на відміну від законодавства капіталістичних країн радянське законодавство дещо ним ідеалізується. Відмічаючи, що правове становище населення в пролетарській державі визначається «класовою належністю», і водночас замовчуючи про юридичну і фактичну нерівність прав робітника і селянина, пролетаря і «куркуля», М.І. Палієнко переноситься думкою до правового становища чужоземця в СРСР, яке вважає юридично досить забезпеченим. Він пише, що радянське законодавство зрівняло правове становище чужоземців з становищем радянських громадян того ж класу і навіть поширює на них виборчі права до рад (якщо чужоземці не користуються найманою працею).

Чимало уваги приділено показу відмінностей у придбанні громадянства за конституційними актами СРСР і США, але тут ми не зустрінемо якихось оригінальних ідей, які відрізняли б його позицію від колег-його сучасників. Він констатує, що чужоземні громадяни, які прийняті до громадянства СРСР, як і більшості держав світу (Франція, Англія, США), вважаються натуралізованими, тобто втрачають своє попереднє громадянство – не користуються правами і не несуть обов'язків, зв'язаних з належністю до інших держав. Водночас учений змушений констатувати, що англійське і американське право полегшує прийняття громадянства завдяки додержанню територіального принципу, в результаті чого визнаються громадянами

цих країн ті особи, що народилися від корінних (а не натуралізованих) громадян цих країн, хоч і на території зарубіжних держав.

Підсилює науковий пошук М.І. Палієнка багатогранність аналізу. Так, він звертає увагу на можливість втрати громадянства особами, яких прийнято до громадянства США (закон США 1907 р.), якщо вони: 1) проживатимуть два роки на своїй попередній батьківщині; 2) проживатимуть п'ять років в інших країнах. Детально аналізуючи нормативні акти СРСР, зокрема Положення про союзне громадянство та Артикул 17 затверджених ЦВК Союзу СРСР від 21.10.1924 р. «Основних підстав карного законодавства Союзу СРСР та Союзних Республік», він наголошує на невизнанні подвійного громадянства в СРСР і наводить ряд життєвих обставин (яких більше ніж в США), що призводять до позбавлення громадянства в його країні. Це відбувається за таких обставин, якщо особи: 1) засуджені «за злочини, що загрожують підставам радянського ладу»; 2) виїхали за межі СРСР з дозволу або без такого дозволу і не повернулися на домагання відповідних органів влади; 3) вийшли з громадянства СРСР в установленому законом порядку; 4) позбавлені громадянства через вирок суду; 5) оптували чужоземне громадянство на підставі договорів з чужоземними державами. Наведений ним перелік (особливо другий пункт) свідчить про обмеження прав людини. Однак стосовно законодавства про позбавлення громадянства СРСР він уникає будь-яких негативних оцінок, що свідчить про його певну політичну обережність.

В центрі наукових роздумів М.І. Палієнко перебуває проблема правового статусу громадян унітарної і федеративної держав у їх співвідношенні. Особливо його цікавить громадянство в федеративній державі, оскільки Радянський Союз вважався побудованим на принципі федералізму. До того ж у той час висловлювались протилежні точки зору з приводу питання про наявність громадянства, крім загальносоюзного, ще й у суб'єкта федерації. М.І. Палієнко рішуче виступає проти тих зарубіжних вчених, які відстоювали одне (союзне) громадянство. Це, на його думку, принижує правовий статус суб'єктів федерації, зводить останніх до становища провінцій. Він теоретично змагається за повноцінність федеративного устрою в СРСР.

Для підтвердження своєї позиції (досить прогресивної) в цьому питанні М.І. Палієнко звертається до Конституції США з тим, щоб показати юридичне оформлення громадянства і федерального, і суб'єктів федерації; проголошує, що «союзне громадянство є основне і його надбання викликає і надбання громадянства окремого штату». Те ж саме він знаходить у Швейцарії: «Швейцарська конституція ґрунтує союзне право громадянства на кантональному рівні». І додає, що законодавство більшості кантонів дозволяє навіть існування одночасного громадянства в декількох кантонах і комунах Швейцарської Федерації.

Щодо громадянства в Південних Американських Федераціях Бразилії, Аргентини і Мексики, то тут, як справедливо підкреслює він, суб'єкти федерації мають обмежені права (суб'єкти федерації «мають, в дійсності, майже провінціальний характер»). Але при спеціальному розгляді правового становища громадянина в Союзі РСР він замовчує той факт, що для

загальносоюзного законодавства про громадянство властиве приниження ролі союзних республік у даному питанні. Не наголошує на тому, що в СРСР було відсутнє юридичне оформлення республіканського громадянства. Як відомо, усі громадяни України мали єдиний паспорт громадянина на території СРСР без зазначення приналежності до громадянства України. Його невдоволення таким становищем простежується між строками тексту.

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), одним з перших радянських учених дав ґрунтовний всебічний аналіз ряду проблем інституту громадянства. Але його дослідження вже ґрунтувалося на класовій теорії права, яка утверджувалася в Союзі РСР, з властивою їй рисою протиставлення капіталістичного і соціалістичного законодавства. Так, докоряючи США в позбавленні негрів, особливо в південних штатах, можливості здійснювати їх політичні права, здобувати освіту в одних школах з білими (незважаючи на заборону Конституції обмежувати правове становище громадян США), він ані словом не обмовляється про юридичну нерівність певних верств населення (селянства, духовенства) з робітниками в СРСР, про переслідування, яких зазнають тут ці громадяни в умовах становлення держави диктатури пролетаріату. Якщо відкрити цю змушеність ідеологічно переорієнтованість на нове політично-класове мислення (а вона властива будь-якому вченому, який сформувався в дореволюційний період і прагнув продовжувати активну творчу діяльність в радянські часи), то відкриється широкий діапазон аналітичного підходу до поставлених проблем інституту громадянства, глибина осягнення його державно-правових особливостей у різних країнах світу, відчується співзвучність сучасності його багатьох положень.

Праця М.І. Палієнка не втратила своєї актуальності і може стати в нагоді досліднику як історії вітчизняного конституційного права, так і історії конституційного права зарубіжних держав. Крім того, правовий світогляд ученого яскраво відображає боротьбу в його свідомості двох ідеологій – минулої ліберальної і сучасної класової, волюнтаристської, за якою право розумілося як вольове встановлення найсильнішого і завжди спрямоване на його користь. Схильність М.І. Палієнка до компромісу з існуючою владою не призводить до втрати об'єктивності у багатьох принципових питаннях. В його праці ми не знайдемо трактування домінуючої цінності влади як констатуючої ознаки права, в тому числі «права громадянства». І це дозволяє говорити (в контексті сучасності) про відносну прогресивність його ідей на проблеми інституту громадянства, висловлених в середині 20-х рр. XX ст.

Список літератури: 1. Максимов С.І. Палієнко Микола – правознавець, фахівець в галузі державного права та філософії права // Державні, політичні та громадські дії України. Політичні портрети. Кн.1. К., 2002. 2. Дипломатический словарь. Т.1. М., 1984. 3. Большой юридический словарь / Под ред. А.Я. Сухарева. М., 1999. 4. Черниченко С.В. Международные вопросы гражданства. М., 1968. 5. Тодыка Ю.Н., Ришняк Н.А. Гражданство Украины. Х., 1996. 6. Конституційне право України / За ред. В.Ф. Погорілка. К., 1999. 7. Палієнко М.І. Право громадянства в сучасних Феде-

рациях і в Союзі РСР. 1926. 8. Хайд Ч. Международное право, его понимание и применение Соединенными Штатами Америки. Т.3. М., 1953. 9. Оппенгейм Л. Международное право. Т.1. Полутом 2. М., 1949. 10. Лукашук И.И. Международное право. Особенная часть: Учебник. М., 1997. 11. Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. М., 1977.

Надійшла до редколегії 06.07.04

Р.В. Крейберт

ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ ВІДНОСИНИ НІМЕЧЧИНИ З УРЯДАМИ УНР ТА УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ (БЕРЕЗЕНЬ-ЛИПЕНЬ 1918 Р.)

Впродовж всього історичного розвитку державності вчені завжди приділяли значну увагу дослідженням проблем впливу суб'єктивних та об'єктивних причин і передумов на процес утворення, функціонування і ліквідацію будь-якої держави. Періодом визвольних змагань 1917–1920 рр., українським державотворенням займалися радянські та іноземні вчені ХХ ст. Серед найбільш відомих варто відзначити праці Д.Дорошенка, О.Оглобліна, М.Чубатого, А.Сидоренка, Н.Полонської-Василенко, Л. Винара, Б.Крупницького, Т.Мацьківа, Р.Шпорлюка, О.Підгайного, О.Федишина, П.Боровського, Ю.Фельштинського, Дж.Уїлера-Беннета, І.Майського, І.Мінца, С.Майорова та інших. Починаючи з кінця 80-х рр. в Україні пошквляються наукові розробки з питань державного будівництва періоду національної революції 1917–1920 рр. Деяка увага, зокрема, приділялася їй в працях В.Федоровича, М.Мельника, М. та О. Копиленків, О.Мироненка, Н.Миронець, С.Пивовара, М.Несука, В.Вирового та інших. Але досі відсутні спеціальні історико-правові дослідження щодо вивчення проблем політико-правових відносин Німеччини з урядами УНР та Української Держави в березні-липні 1918 р.

Автор, спираючись на доробок сучасної юридичної та історичної науки, ставить перед собою мету вивчити проблеми взаємовідносин протягом березня-липня 1918 р. Німеччини з урядами Української Народної Республіки та Української Держави. Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити низку завдань: – визначити найсуттєвіші риси політики Німеччини щодо України в 1918 р.; – з'ясувати причини незадоволення німців діяльністю Центральної Ради; – вивчити проблеми політико-правових відносин Німеччини з урядом УНР; – дослідити причини заміни УНР на Українську Державу; – розглянути обмеження на новий український уряд, які прийняв П.Скоропадський; – вивчити проблеми політико-правових відносин Німеччини з урядом Української Держави по липень 1918 р.; – дослідити процес призначення уряду Гетьманату Німеччиною.

Після повернення Центральної Ради в Київ на початку березня 1918 р. загострилася боротьба між Верховним командуванням Армії і Міністерством закордонних справ Німеччини. Більшість представників німецької армії, прихильників надання військової допомоги Українській Народній Республіці, думали над політикою встановлення нового уряду в Україні на чолі з німецьким Генерал-губернатором (Generalgouvernement), як це робилося