

дження конфліктів між урядом та Директорією. До цього слід додати, що уряди «другої» УНР перебували у стані перманентної організаційної кризи. Це пояснювалось не тільки внутрішніми причинами (відсутність кваліфікованих кадрів, протиріччя з Директорією, міжпартійне протистояння та ін.), а й зовнішніми – українські уряди у 1919–1920 рр. функціонували фактично в умовах війни, що не могло не позначитись на їх організації і діяльності.

Виходячи з цього, можна зазначити, що сьогодні для урядовців та політиків України є важливим і необхідним у своїй роботі враховувати та використовувати як позитивний, так і негативний досвід організаційно-правової діяльності українських урядів 1917–1920 рр.

**Список літератури:** 1. Уряди України у ХХ ст.: Науково-документальне видання. К., 2001. 2. Пижик А. М. Культурно-освітня діяльність уряду УНР в період Директорії: Брошура. К., 1998. 3. Солдатенко В. Ф., Верстюк В. Ф. Революція в Україні: політико-державні моделі та реалії (1917–1920) // Політична історія України ХХ століття: У 6 т. Т. 2. К., 2003. 4. Мала енциклопедія етнодержавознавства / НАН України. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького, Ред. кол.: Ю.І. Римаренко (відп.ред.) та ін. К., 1996. 5. Мазепа І. Україна в огні й бурі революції. К., 2003. 6. Про Центральну Раду і Раду Народних Міністрів. К., 1918. 7. Конституційні акти України 1917-1920. Невідомі конституції України. К., 1992.

*Надійшла до редколегії 21.02.08*

*В. А. Пашнева*

### **ОСНОВНІ АСПЕКТИ КОНЦЕПЦІЇ ПРАВОВОЇ ДЕРЖАВИ У ПРАЦЯХ АКАДЕМІКА М. І. ПАЛІЄНКА**

Україна, як і більшість країн світу, докладає значних зусиль для побудови демократичної, соціальної, правової держави. Проте суспільство не має єдиної узгодженої позиції, бажання почути іншу сторону, що не сприяє повній реалізації даної концепції. Для практичного здійснення конституційно закладеної мети необхідна нова гуманістична ідеологія, що базується не на штучних, віртуальних побудовах, а спирається на міцний фундамент кращих досягнень юридичної науки, яку необхідно розглядати крізь призму її історичних надбань та сучасних завдань, що стоять перед Україною.

Концепція правової держави конструювалася впродовж всієї історії розвитку політико-правової думки. У вітчизняних умовах вона втілювалася в концепцію конституційної держави з ознаками, що є притаманними більшості теорій правової держави: верховенство права, розподіл влади, взаємна відповідальність особи і держави, принцип законності тощо. Саме питанням ознак правової держави приділяв увагу відомий український правознавець, фахівець галузі державного права і філософії права, академік М. І. Палієнко (25.11.1869 р. – 11.11.1937 р.).

В Україні немає жодного комплексного дослідження поглядів академіка М. І. Палієнка, і, як наслідок, відсутні спеціальні наукові публікації про його концепцію правової держави. Тому метою даної статті є заповнення існуючої прогалини. Ідеї вченого і досі

лишаються актуальними: «Сутність адміністративної юстиції і основні риси її організації в європейських державах» (1898 р.), «Правова держава і конституціоналізм» (1906 р.), «Вчення про сутність права і правову зв'язаність держави» (1908 р.) та ін. За радянських часів напрям наукових пошуків вченого суттєво не змінився, а от інтерпретація деяких питань проводилася з урахуванням змін, що відбулися в державі за часів «сталінізму».

Слід зазначити, що на початку ХХ ст. у дореволюційній Росії і Україні співвідношення понять правової і конституційної держави було дискусійним. Одні вітчизняні класики теорії правової держави практично ототожнювали конституційну державу і правову державу (В. М. Гессен, Ф. Ф. Кокошкін), інші ж бачили в конституційній державі лише необхідну, але недостатню умову для побудови держави правової (С. А. Котляревський, Б. А. Кістяківський). При цьому всіх їх об'єднувало одне: правовою державою може бути тільки конституційна держава. Конституціоналізм – це ідеал, якого повинне прагнути суспільство, що йде шляхом свободи, демократизації і соціального прогресу. В практичному ж значенні, не зважаючи на свою універсальність, конституціоналізм має низку специфічних рис, обумовлених історичним розвитком конкретного суспільства і держави [1, с. 3].

Аналіз дореволюційних праць ученого показує, що, розмірковуючи над майбутнім Російської імперії, М. І. Палієнко вбачав її подальший розвиток у руслі конституційної монархії. Саме обмеження монархії конституцією, яка, як і будь-який закон, є «вищим його (права) вираженням у державі» [2, с. 1], є необхідною умовою побудови правової держави, оскільки сприятиме охопленню правовим пануванням усіх сфер державного життя. Учений заперечував будь-який абсолютизм, свавілля влади і безправність підвладних, причому не лише у сфері приватних відносин, але і в політичній, адміністративній галузі, у взаємостосунках громадян і державної влади. Головний принцип конституціоналізму М. І. Палієнко вбачав «...у встановленні системи гарантій проти свавілля влади, у визнанні громадської свободи і політичних прав підданих» [3, с. 13], оскільки «влада і право, які не відповідають реальному співвідношенню суспільних матеріальних і моральних сил у країні, життєвим інтересам населення і його уявленням про суспільну справедливість і благо, швидко втрачають необхідну опору в народних масах» [3, с. 5].

Отже, визначальна теза, яку покладено вченим у розуміння правової держави, полягає в тому, що влада повинна бути обмежена правом, а першою умовою обґрунтування зв'язаності держави правом є визнання наявності факту юридичного обмеження верховної (вищої) влади держави, передусім її голови. Якщо цього немає, тоді незалежно від цілей, що ставить перед собою держава (вони можуть бути і благородними, і гуманними, і якими-небудь

ще позитивними), діяльність її владних органів, як в центрі, так і на місцях, не буде ефективною, а, значить, держава не може претендувати на те, щоб вважатися правовою.

Визначальними ознаками конституціоналізму взагалі і теорії конституційної держави, що виникає як зворотна реакція на абсолютну монархію, зокрема, визнавався принцип поділу влади. За М. І. Палієнком, ідея поділу влади, що запропонована Ш. Монтеск'є, слугувала підвалиною для конституційних реформ і подальших конституційних теорій, але поступово піддалася більшим або меншим змінам, що викликані необхідністю дотримуватися принципу єдності державної влади. Тому всі новітні конституції, що закріпили тією чи іншою мірою принцип розподілу функцій держави між різними органами, все ж таки встановлюють провідного носія суверенітету, який об'єднує дії всіх влад у державі. У монархіях таким носієм суверенітету визнається монарх, у республіці – народ. Акцентуючи увагу на носії суверенітету в конституційних державах, М. І. Палієнко наголошує, що ним є декілька органів державної влади (парламент, уряд, президент (в конституційній монархії – монарх), які лише в їх органічній сполучі спільно здійснюють єдину, верховну владу держави [4, с. 117].

Учені-державознавці, що були сучасниками М. І. Палієнка, творчо підходили до використання ідеї поділу влади – вони зважали на своєрідність історичної обстановки, що склалася в Російській імперії, враховували існування все ще сильної монархічної влади, а також досвід конституційного правління в інших країнах. Зокрема системи поділу влади за теорією Монтеск'є вони вбачали не окремі, відособлені, незалежні одна від одної влади – законодавчу, виконавчу і судову, а відповідні функції єдиної державної влади. На думку С. С. Алексєєва, теорія поділу влади Ш. Монтеск'є в її первинному вигляді не може бути застосовною до конституційної монархії. С. С. Алексєєв писав: «Під поділом влади, точніше – відособленням влади, – мається на увазі такий порядок, при якому функція законодавства, управління і судова – не влада, бо влада єдина, розкривається ж вона за трьома істотними напрямками – передається різним органам, які зовсім не ізольовані різко один від одного; кожний з них може виконувати, і виконує насправді функції, віднесені до компетенції іншого» [5, с. 118].

Палієнко М. І., підтримуючи ідею Ш. Монтеск'є про поділ влади, вважав, що верховна державна влада діє через систему різних установ і посадових осіб в трьох основних напрямках: законодавствує, управляє і судить. У своїй роботі «Форми державного устрою і управління» (1917 р.) учений виділяє коло компетенції влади: законодавча – встановлює закони, вищі загальнообов'язкові правила; урядова – діє на підставі закону і в межах закону здійснює різні державні завдання; судова – вирішує в порядку право-

суддя спори про право, встановлює провину порушника права і призначає злочинцю належне, законне покарання. Основи формування цих влад закладаються конституцією [6, с. 1].

Поза увагою вченого не залишилася ідея про так звану систему стримувань і противаг, яку він уважав за найкраще втілити «шляхом штучних комбінацій, коли можна обмежити владу, розподіливши, протиставивши і таким чином, привести в рівновагу різні її частини» [3, с. 20].

Опанувавши існуючі ідеї конституціоналізму, М. І. Палієнко схвально зауважував, що його сучасники максимально акцентували увагу на доцільності ввести державне владарювання в правові межі. Цим самим він виявляв своє негативне ставлення до безмежності, абсолютизму державної влади, в чий би руках вона не знаходилася (монарха або народу) [3, с. 13]. Воля і влада держави повинна виявлятися лише в правомірних формах, установи і посадові особи (монарх, народні представники, міністри, судді, адміністратори) покликані діяти згідно з правом. Вони настільки виражають державну волю, наскільки діють в межах і формах, що закріплені конституцією і взагалі законами країни [3, с. 28]. Звідси випливає і вимога верховенства основного закону як «вищого вираження» права в конституційній державі.

В історії розвитку державно-правової думки, як слушно зауважує М. І. Палієнко, принцип зв'язаності держави правом завжди упирається в питання про обмеження правом верховного суверену. Апелюючи до політико-правової спадщини, Ж.-Ж. Руссо задається питанням, чи може бути народ необмеженим сувереном. Він дає на це питання позитивну відповідь, засуджуючи необмежену владу чи то монарха, чи то народу.

Згідно з твердженням російських ліберальних державознавців, ідея державного суверенітету сприяла переосмисленню розуміння держави і державної влади, коли народ, а не монарх визнавався джерелом всієї влади в державі. Цікаво, що сучасники М. І. Палієнка, погоджуючись із тим, що на основі вчення Ж.-Ж. Руссо розвивалася демократична теорія суверенітету, яка в подальшому наприкінці XVIII ст. була втілена в американській і французькій конституціях, не сприйняли низку висновків Ж.-Ж. Руссо: про право народу на революцію, про неподільність і непередаваність народного суверенітету, про республіканську форму правління. Та й сама практика конституціоналізму тогочасних країн не підтверджувала вчення французького просвітителя про народний суверенітет і народну волю. Тому ліберальні державознавці Росії в цілому негативно ставилися до ідеї про те, що джерелом державної влади є народ і саме в цьому значенні він суверенний. Вони робили спроби знайти щось середнє між монархічним суверенітетом і суверенітетом народу, повністю нездійсненним, але таким привабливим.

Палієнко М. І. поділяв ліберальні ідеї щодо доцільності обмеження будь-якої влади, включно й народу, і шукав підтвердження своїй позиції в ідеях, висловлених французькими політичними діячами за часів Ж.-Ж. Руссо. Він наводив історичні приклади засудження невірною розуміння верховної влади народу як необмеженої, звертаючись до промови Е. Сійєса, одного з членів Директорії (уряду) Франції, проголошеної на установчих зборах 2 термідора III року<sup>1</sup>: «...суверенітет народу не може бути необмеженим...Межею всякої суспільної установи є індивідуальна свобода» [3, с. 14–15].

Ціннісним аспектом концепції правової держави М. І. Палієнка є наголос на «правомірності управління» як суттєву ознаку правової держави. Правомірність управління він вбачав у такій діяльності управління будь-якого рангу, коли закон слугує підставою і «межею його діяльності». Для забезпечення правомірності управління вчений пропонував створити систему дійсного контролю за ним, запровадивши адміністративну юстицію.

До цього питання він звернувся на зорі своїх наукових пошуків у пробній лекції (ще будучи слухачем магістратури), але вже тоді він усвідомлював, що принцип верховенства права знаходить прояв через його інститути, зокрема інститут адміністративної юстиції. Підкреслюючи зв'язок адміністративної юстиції з правовим реформуванням держави, а верховенство права із запереченням свавільної влади, він посилався на вираз німецького вченого Ф. Штала: «правова держава – гасло і устремління новітнього часу», на висловлювання ліберального німецького правознавця Г. Гнейста, який підтримував думку Ф. Штала про те, що сутність держави полягає у «не у меті і змісті держави, а лише у способі і характері їх здійснення» [2, с. 1].

Щодо адміністративної юстиції, то вона була започаткована у другій половині XIX ст. як елемент держави, який має забезпечити гарантію суб'єктивних прав громадян. Сама ідея адміністративної юстиції випливає з теорії поділу влади. Початковою думкою було те, що адміністративна юстиція означає контроль над законністю актів, що виходять від адміністративних органів (у тому числі й від урядових), їх відповідністю основним законам (конституційний нагляд), право скарги до судових органів на дії адміністрації [7, с. 236]. М. І. Палієнко, посилаючись на швейцарського професора державного права І. Блунчлі, розглядав кілька варіантів щодо форм контролю над адміністрацією в сучасних державах: 1) контроль представницьких зібрань – палат, який є переважно політичним (його сферою є міністерське управління, а головне знаряддя – міністерська відповідальність); 2) контроль урядовий – у порядку

---

<sup>1</sup> Термідор – 11-й місяць (19/20 липня – 17/18 серпня) французького республіканського календарю (1793–1805).

ієрархічного нагляду вищих органів над нижчими, який не вирішує спори про правомірність дій адміністрації; 3) контроль суспільний (у вигляді свободи друку, зборів, петицій тощо) – важливий як моральний вплив на управління, але він не здатний відновити порушене право; 4) контроль судовий як необхідний і найкращий засіб для підтримання законності в державі і захисту прав громадян, бо дає можливість відновити порушене право у цивільному чи кримінальному суді [2, с. 2–3]. Цей контроль, на думку М. І. Палієнка, повинен розповсюджуватися не тільки на акти управління, адміністративні розпорядження щодо їх відповідності закону (адміністративна юстиція), але й діяти у сфері самого законодавства, поширюватися на акти законодавчих установ, особливо щодо відповідності звичайних законів законам вищого порядку, конституційним, там, де останні мають вищу юридичну силу порівняно із першими [3, с. 32–33].

Але головна сфера дії адміністративної юстиції, вважав учений, полягає у вирішенні скарг на незаконні розпорядження державних органів. Тому адміністративна юстиція повинна бути представлена досвідченими в питаннях права членами, здатними діяти колегіально і розглядати справи публічно із застосуванням процесуальних засад усності і змагальності. Таким умовам відповідає тільки організація адміністративних судів.

Розмірковуючи над системою контролю в області адміністративної юстиції держави, М. І. Палієнко погоджувався з М. М. Коркуновим в питанні про необхідність створення спеціальної установи, здатної у сфері управління (у галузі публічного права) гарантувати правильне вирішення спору. М. І. Палієнко аргументував тим, що для розв'язання подібних справ ніяк не підходить система цивільних і кримінальних судів з таких причин: 1) невідповідність судових кадрів такого рівня до розгляду адміністративних справ; 2) специфічність адміністративного процесу, в якому адміністративна влада є відповідачем, а не обвинуваченим, оскільки тут не йдеться про злочин; 3) особливості наслідків правопорушень, здійснюваних у зв'язку із адміністративним позовом, а саме – відміна незаконного розпорядження [2, с. 5]. Адміністрація, наголошує він, порушує публічні права громадян не злочинно, а «внаслідок неправильного розуміння закону і своїх повноважень», яке може полягати не лише у порушенні формальних визначень закону, а й у «протиріччі адміністративних розпоряджень думці закону» [2, с. 3]. Отже, призначенням адміністративних судів має бути розгляд спорів щодо незаконного розпорядження адміністрації у сфері публічно-правових відносин, з метою відміни цих розпоряджень (чи то загального характеру – указів, чи конкретних випадків – розпоряджень у тісному значенні слова) і відновлення таким шляхом законного порядку в управлінні.

Для розгляду специфіки діяльності адміністративного суду М. І. Палієнко вдається до порівняння адміністративного і цивільного процесів, визначає особливості першого – більшу активність адміністративного судді в процесі; можливість оскарження рішень адміністративного суду не тільки учасниками процесу, а й усякою заінтересованою особою тощо. В ході історичного екскурсу у підстави організації адміністративної юстиції в європейських державах (Франції, Пруссії, Англії, Австрії), М. І. Палієнко констатує, що органи адміністративної юстиції в Пруссії «краще організовані, ніж у Франції», «більш незалежні і компетентні» [2, с. 8–12], обґрунтовує доцільність запровадження адміністративної юстиції в Російській імперії, оскільки тут «адміністрація ще могутніша, ніж у Франції» [2, с. 13].

Слід підкреслити, що адміністративна юстиція як найважливіший гарант прав та інтересів підвладних, мала надзвичайно велике значення для України і Росії, оскільки навіть обмежений перелік прав і свобод, що були закріплені в Маніфесті 17 жовтня 1905 р. і Основних законах 1906 р., залишалося здебільшого нереалізованим. Як відзначали російські державознавці ліберальної спрямованості, в умовах поліцейської (абсолютистської) держави не могло йтися мови про гарантії цих прав [8, с. 155].

Таким чином, відстоюючи позиції соціального лібералізму, М. І. Палієнко вважав, що правова держава, за своєю ідеєю є такою державою, яка здійснює вищі завдання права, а не тільки формально визначається законом у своїй організації і діяльності. Найвищим призначенням права є не лише системою норм, що заперечують свавілля у суспільних відносинах і забезпечують необхідну формальну свободу особи, а й системою норм соціальної справедливості. Цим самим він відстоював тезу про взаємну відповідальність людини і держави, вважаючи, що громадяни мають індивідуальні права, є незалежними від будь-якої суспільної або політичної влади, і будь-яка влада, що порушує ці права, перетворюється на несправедливу, незаконну. Можна стверджувати, що адміністративну юстицію М. І. Палієнко розглядав в контексті реалізації принципу верховенства права як головну ознаку правової держави.

**Список літератури:** 1. Виноградов В. В. Становление конституционализма в монархической России: Автореф. дисс.... канд. юрид. наук. Волгоград, 2002. 2. Сущность административной юстиции и основные черты ее организации в европейских государствах (пробная лекция магистранта Н. И. Палиенко). К., 1898. 3. Палиенко Н. И. Правовое государство и конституционализм // Вестник права. X., 1906. № 1. 4. Палиенко Н. И. Суверенитет. Историческое развитие идеи суверенитета и ее правовое значение. Ярославль, 1903. 5. Алексеев С. С. Теория права. М., 1994. 6. Палиенко Н. И. Формы государственного устройства и управления. X., 1917. 7. Гринюк Р. Ф. Идея правовой державы: Теоретико-правовая модель и практика реализации: Монография. К., 2004. 8. Аронов Д. В. Законотворческая деятельность российских либералов в Государственной думе (1906–1917 гг.). М., 2005.

*Надійшла до редколегії 21.01.08*