

ХАРЬКОВСКОЕ ОБЩЕСТВО ГРАМОТНОСТИ.

342

п-14-о.а.

Лекції політико-економічних курсовъ.

Проф. Н. И. Паліенко.

Handwritten signature or initials in brown ink.

Проведено 1957 г.

86
Провірено 1968 г.

W 1209 / Handwritten notes in purple and green ink.

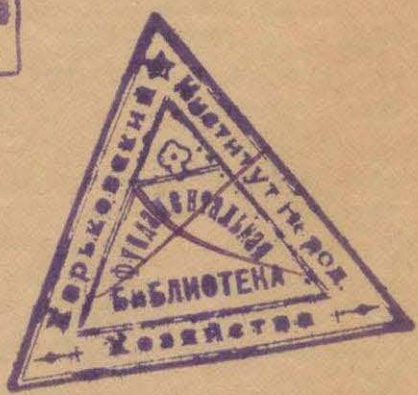
Областная Автономія и Федерация

ПЕРВІСНА
ВЕРСІЯ 1920 р.

ПЕРВІСНА
ВЕРСІЯ 1920 р.



ФУНДАМЕНТАЛЬНА
БІБЛІОТЕКА



Handwritten notes in purple ink.

Всесоюз. фонд. ин-т
Книжн. культуры
Институт
Книжн. культуры
Институт

Перевірено
2002
БРК

1-1-1

Областная автономія и федерація.

Однимъ изъ наиболѣе важныхъ вопросовъ государственнаго преобразованія Россіи является вопросъ о томъ, какъ должно быть организовано управленіе въ различныхъ частяхъ, областяхъ государства.

Одни думаютъ, что нужно установить въ Россіи широкое и свободное мѣстное самоуправленіе, другіе считаютъ, что нужно дать нѣкоторымъ областямъ Россіи также автономію, а третьи находятъ болѣе правильнымъ установить въ Россіи федеративный строй, превратить Россію въ союзное государство, въ федерацію. Намъ нужно разобраться въ томъ, что такое самоуправленіе, что такое областная или провинціальная автономія, и что такое федерація, потому что каждое изъ этихъ словъ имѣетъ свое особое значеніе, и каждая изъ этихъ организацій имѣетъ свою особую природу; нельзя смѣшивать автономное устройство части государства съ федеративнымъ и областную автономію нужно отличать отъ мѣстнаго самоуправления. Прежде чѣмъ мы перейдемъ къ этому вопросу, прежде чѣмъ выяснимъ, что такое автономія, и что такое федерація, нужно сказать нѣсколько словъ о томъ, что такое государство вообще. Подъ государствомъ понимаютъ, обыкновенно, занимающее извѣстное пространство земли, населеніе, народъ, который организованъ и объединенъ въ союзъ общимъ правопорядкомъ и собственной самопроизводной властью общаго и принудительнаго характера, такъ-что этой власти должны въ самыхъ разнообразныхъ отношеніяхъ подчиняться всѣ, независимо отъ того, желаютъ они этого или нѣтъ. Но принудительную власть имѣетъ не только государство, а имѣютъ ее, напримѣръ, и городскіе и земскіе областные союзы. Они тоже имѣютъ опредѣленную принудительную власть, издаютъ принудительныя обязательныя распоряженія. Чѣмъ же власть государственная, чѣмъ само государство отличается отъ другихъ союзовъ, которые тоже имѣютъ принудительную въ своихъ предѣлахъ власть? Отличается власть государственная, или другими словами само государство по власти, отъ такихъ союзовъ тѣмъ, что власть государственная, есть власть независимая отъ другой власти, и даже, если въ извѣстныхъ отношеніяхъ и подчинена власти другого союза, госу-

дарства, то все же всегда она есть власть, самопроизводная, такъ какъ не истекаетъ отъ другой власти. Государство само образуетъ свою власть, она основывается на его собственномъ правѣ, а власть областей, провинцій, городовъ, это не ихъ самопроизводная власть, а власть установленная законами государства, которое даетъ ее имъ въ извѣстныхъ предѣлахъ: «Вы имѣете право дѣлать то-то, дальше этого вы идти не можете. Вамъ предоставляется право власти, управленія съ тѣмъ, чтобы не нарушали общихъ государственныхъ законовъ, правъ другихъ лицъ и союзовъ, тѣхъ законовъ, которые устанавливають вашу организацію, ваше самоуправленіе, во всемъ же остальномъ вы свободны». Городамъ, земствамъ и сельскимъ обществамъ дано государственной властью право издавать по опредѣленнымъ дѣламъ распоряженія и принуждать къ исполненію этихъ распоряженій тѣхъ, кто не пожелаетъ ихъ исполнить. Такимъ образомъ власть, данная государствомъ извѣстнымъ городамъ, областямъ, сельскимъ обществамъ, есть власть по уполномочію, власть данная имъ государствомъ. Слѣдовательно, власть государственная отличается отъ всѣхъ прочихъ властей тѣмъ, что государственная власть есть на собственномъ правѣ основанная, самопроизводная, власть, а не власть по уполномочію. Государственная власть дѣйствуетъ въ трехъ различныхъ направленіяхъ. Власть государственная, прежде всего, издаетъ высшія для всѣхъ въ государствѣ обязательныя правила или законы, которымъ должны подчиняться и всѣ учрежденія, всѣ должностныя лица и всѣ граждане. Для всѣхъ законъ долженъ имѣть равную силу. Эта власть называется законодательной властью. Затѣмъ есть другая власть—власть правительственная. Власть, которая существуетъ для того, чтобы на основаніи законовъ и въ исполненіе ихъ управлять государствомъ, осуществлять различныя задачи государства административныя, хозяйственныя, культурныя, экономическія и т. д. путемъ своихъ распоряженій и дѣйствій, но съ однимъ условіемъ, чтобы всѣ эти распоряженія и дѣйствія административной власти, или какъ иначе называютъ исполнительнои власти, или еще иначе правительственной власти, соответствовали законамъ. Административныя, правительственныя органы, начиная отъ министра и кончая низшими должностными лицами, не имѣютъ права дѣйствовать такъ, чтобы ихъ дѣйствія противорѣчили законамъ. Они должны, прежде всего, исполнять законы. Законъ ихъ можетъ даже уполномочить въ извѣстныхъ случаяхъ дѣйствовать весьма самостоятельно, но съ однимъ условіемъ, чтобы ихъ распоряженія не противорѣчили бы закону. Власть административная, слѣдовательно, есть власть подзаконная. Она можетъ издавать только административныя распоряженія въ исполненіе законовъ, въ предѣлахъ законовъ или же на основаніи тѣхъ полномочій,

которая предоставляет ей законъ. И, наконецъ, существуетъ третья власть государственная, которая называется судебной властью. Она состоитъ въ томъ, что государственныя учрежденія, государственная власть въ лицѣ своихъ особыхъ учреждений—судовъ судить, разбираетъ споры о правѣ и защищаетъ право, устанавливаетъ виновность нарушителей закона и примѣняетъ къ нимъ извѣстныя мѣры взысканія, наказанія. Слѣдовательно, власть судебная является тоже властью подзаконной. И вотъ, если мы рассмотримъ, какъ власть государства распредѣляется отъ центра къ частямъ государства, мы увидимъ, что были такіе порядки, когда вся административная власть въ государствѣ была стянута въ центрѣ, въ столицу, въ высшіе органы государственнаго управленія. Всѣ распоряженія даже по дѣламъ мѣстнымъ и часто не важнымъ давались только изъ столицы, шли отъ министровъ. Всѣ мѣстныя учрежденія должны были только примѣнять и исполнять все то, что тамъ наверху въ центрѣ рѣшалось и приказывалось. Была такая централизація власти во Франціи до великой французской революціи 1789 года и долгое время послѣ революціи. Конечно, при такомъ положеніи, когда вся рѣшающая власть по дѣламъ административнымъ сосредоточена наверху, въ центрѣ, представляетъ, особенно въ большомъ государствѣ, вредное, громадное и тяжелое неудобство для всего населенія, именно потому, что ни правительственные агенты, ни мѣстное населеніе сами не могутъ рѣшить ни одного вопроса, а должны ожидать приказаній изъ столицы. Центральною властью дѣла задерживаются, она не можетъ хорошо знать, что именно на мѣстахъ требуется и какъ нужно поступить. Такое управленіе, конечно, всегда имѣло бѣдственныя послѣдствія для страны, и вотъ мы видимъ, что даже при существованіи неограниченной монархіи въ Россіи правительство должно было предоставить большую или меньшую самостоятельность своимъ представителямъ власти на мѣстахъ. Мы всѣ знаемъ, что у насъ въ Россіи при старомъ режимѣ эта чисто правительственная децентрализація власти была довольно велика. Напримѣръ, у насъ губернаторы и генераль-губернаторы, въ особенности, въ отдаленныхъ областяхъ имѣли очень большую степень власти: имъ былъ данъ цѣлый рядъ большихъ полномочій, когда они могли совершенно самостоятельно дѣйствовать, не испрашивая указаній столичныхъ властей.

Самоуправленіе.

Но существуетъ и другой видъ децентрализаціи, когда власть административная на мѣстѣ въ болѣе или менѣе въ значительной степени передается не чиновникамъ правительства, не его агентамъ,

не губернаторамъ, а самому мѣстному населенію, населенію области, города, села. Общественнымъ мѣстнымъ самоуправленіемъ и называется такое управленіе, когда мѣстному населенію предоставляется право самостоятельно вѣдать извѣстныя задачи государственнаго управленія на мѣстахъ силами самого мѣстнаго населенія посредствомъ своихъ выборныхъ лицъ и подъ контролемъ правительства въ отношеніи законности дѣйствій органовъ мѣстнаго самоуправления. Дѣло образованія, дѣло дорожное, дѣло санитарное, дѣло хозяйственное и т. д., даже полицію и судъ государство можетъ передать мѣстному населенію и его выборнымъ лицамъ. Государство какъ бы говоритъ: «Вы будете сами самостоятельно завѣдывать такими-то дѣлами на основаніи даннаго вамъ устава или такъ, какъ найдете полезнымъ и цѣлесообразнымъ, но только подъ однимъ условіемъ! Вамъ передается власть административная въ опредѣленныхъ предѣлахъ и объемѣ, слѣдовательно, вамъ не предоставляется права издавать собственные законы, это принадлежитъ власти верховной, государственной, а законъ вамъ предоставляетъ въ извѣстныхъ предѣлахъ вѣдать лишь мѣстныя, административныя дѣла посредствомъ своихъ выборныхъ лицъ и путемъ самообложенія, не нарушая правъ третьихъ лицъ, не нарушая права другихъ союзовъ и законовъ, за этимъ будетъ слѣдить правительство».

Самоуправленіе можетъ быть болѣе или менѣе широкимъ и свободнымъ, смотря по тому насколько широкой кругъ дѣлъ подлежитъ общественному самоуправленію и какова степень вмѣшательства правительства въ его самоуправленіе. Наиболѣе широкой и свободный типъ мѣстнаго самоуправления установился въ Англіи и Америкѣ. У насъ же въ Россіи, несмотря на то, что у насъ земствамъ и городамъ предоставлялся при старомъ порядкѣ довольно широкой кругъ дѣлъ, самоуправленіе было весьма ограничено, такъ какъ и земское и городское самоуправленіе обладали весьма незначительной степенью самостоятельности, администрація не только слѣдила за законностью ихъ дѣйствій, но и за ихъ цѣлесообразностью, подчиняла ихъ своей опеке, и ей принадлежало право утверждать выборныхъ земства и города. Нужда въ широкомъ самоуправленіи у насъ насущная, потому что при такомъ самоуправленіи лучше удовлетворяются мѣстныя нужды и населеніе учится управлять и понимать общественныя и государственныя дѣла на практикѣ.

Англичане говорятъ, что ихъ политическая свобода и мощь государства обязаны самоуправленію. Народъ Англіи самъ собою управляетъ, въ парламентѣ и на мѣстахъ, начиная съ низшихъ дѣлъ и кончая самыми высшими. Но при самоуправленіи мѣстный общественный союзъ получаетъ лишь право власти административной, но

не законодательной, законовъ издавать онъ не можетъ, имѣетъ лишь подзаконную власть.

Областная автономія.

Но бываетъ и болѣе широкая децентрализація государственной власти, когда въ извѣстныхъ отношеніяхъ и предѣлахъ децентрализуется даже законодательство. Извѣстнымъ областямъ можетъ быть, именно, предоставлено не только право самоуправленія, т. е. право самостоятельнаго завѣдыванія административными дѣлами мѣстности на основаніи закона, но имъ можетъ быть представлено и большее, а именно цѣлой области какого-нибудь государства, можетъ быть, предоставлено государствомъ по цѣлому ряду дѣлъ издавать даже собственные законы, а не только административныя распоряженія. Тогда по тѣмъ дѣламъ, по которымъ мѣстному населенію данной области предоставляется право издавать законы черезъ посредство собственнаго законодательнаго учрежденія, общегосударственное законодательное учрежденіе, скажемъ Государственная Дума, издавать законовъ для этой области не можетъ. Такъ, области можетъ быть предоставлено право издавать законы, которыми будетъ въ области организовано хозяйство, народное просвѣщеніе и даже вся административная дѣятельность. Мѣстныя законодательныя учрежденія называются сеймами, парламентами или какъ-нибудь иначе.

Слово «автономія» означаетъ «самозаконодательство». При областной автономіи власть мѣстнаго населенія существенно расширяется. Но что же общаго между автономной областью и самоуправленіемъ, и что ихъ отличаетъ? Отличаетъ ихъ слѣдующее. Части государства, города, общины, области, которымъ дано самоуправленіе, не имѣютъ права издавать законы, а только могутъ издавать административныя распоряженія и правительство слѣдитъ за законностью ихъ дѣйствій. А автономныя области имѣютъ право и законодательствовать. Онѣ имѣютъ не только подзаконную власть, но въ своихъ предѣлахъ и извѣстныхъ отношеніяхъ имѣютъ законодательную власть и область изъята изъ-подъ дѣйствія законовъ общегосударственныхъ въ этихъ предѣлахъ.

Общее между мѣстнымъ самоуправленіемъ и областной автономіей то, что и самоуправленіе и областная автономія даются государственной верховной властью, законами самого государства. Такимъ образомъ мѣстное самоуправленіе и автономія даются свыше, источникъ власти самоуправляющагося и автономнаго союза лежитъ въ верховной власти государства. Въ то время какъ государство имѣетъ власть не по уполномочію отъ другой какой-либо власти, а соб-

ственную, самопроизводную власть, собственную конституцію и законы, автономная область получает право законодательства по извѣстнымъ вопросамъ, въ силу той конституціи или устава, который данъ ей государственной законодательной властью и безъ ея согласія измѣненъ не можетъ быть.

Финляндія, напримѣръ, имѣетъ свою автономію и Финляндская конституція, устанавливающая эту автономію не можетъ быть измѣнена Финляндскимъ Сеймомъ безъ согласія русской Верховной власти. Автономныя области поэтому представляютъ собою не государство, а провинціи, колоніи, подчиненныя части государства, поэтому ихъ законы подлежатъ утвержденію государственной властью и государственная власть имѣетъ въ автономной области своего представителя. Этотъ представитель называется намѣстникомъ или генераль-губернаторомъ или какъ-нибудь иначе, онъ является представителемъ центральной государственной власти и слѣдитъ за дѣятельностью учреждений автономной области. Имѣются различные виды автономіи. Первый болѣе узкій это—автономія австрійскихъ областей, а другой самый широкій—автономія англійскихъ колоній—Австраліи и Канады. Сначала рассмотримъ автономію австрійскихъ областей.

Австрія населена различными, часто враждующими, народностями, которые могутъ жить въ одномъ государствѣ лишь при условіи автономнаго строенія ихъ областей. Австрія состоитъ изъ 17-ти областей, каждая изъ этихъ областей въ силу австрійской конституціи имѣетъ автономію; область имѣетъ свое выборное представительное учрежденіе—ландтагъ, который не только вѣдаетъ дѣлами самоуправленія области, но и имѣетъ право по извѣстнымъ вопросамъ издавать законы для области и по этимъ вопросамъ общегосударственное законодательное учрежденіе, Рейхсратъ, законовъ издавать не можетъ, если только объ этомъ не проситъ самъ ландтагъ. Эти вопросы касаются организациі мѣстнаго хозяйства, особенно сельскаго хозяйства, благотворительныхъ учреждений, имуществъ области, въ извѣстномъ объемѣ дѣлъ общинныхъ, школьныхъ, церковныхъ. Кромѣ того, ландтагъ можетъ устанавливать дополнительные къ государственнымъ налогамъ налоги для своихъ нуждъ. Такимъ образомъ автономія областей Австріи имѣетъ ограниченный культурно-хозяйственный характеръ. По этимъ вопросамъ ландтаги Австріи издають законы и эти законы, какъ и всякіе другіе австрійскіе законы, нуждаются въ утвержденіи императора. Ландтаги имѣютъ свои выборные исполнительные комитеты. Главнымъ правительственнымъ лицомъ въ области является намѣстникъ, назначенный императоромъ и имѣющій въ значительной степени право надзора надъ всѣмъ мѣстнымъ управленіемъ. Такимъ образомъ видно, что автономныя области Австріи связаны съ

государствомъ какъ его провинціи, ибо законы, издаваемые на мѣстахъ, нуждаются въ утвержденіи верховнаго государственнаго органа, а именно монарха, и съ другой стороны эта общегосударственная власть имѣетъ на мѣстахъ своего представителя въ лицѣ намѣстника, который является высшимъ правительственнымъ лицомъ въ области и поддерживаетъ общегосударственные интересы. Но есть автономіи и болѣе широкія, чѣмъ въ Австріи. Это та автономія, которую съ 1867 года имѣетъ Канада, а съ 1905 года—Австралія. И Канада и Австралія получили отъ Англіи конституціи, давшія имъ очень широкую автономію, при чемъ отдѣльныя части Австраліи и Канады связаны по федеративной системѣ. Канада и Австралія имѣютъ свои особыя отъ Англіи законодательныя учрежденія, парламенты, которые по всѣмъ дѣламъ, безъ исключенія, имѣютъ право издавать законы. Англія своими законами и распоряженіями въ дѣла Канады и Австраліи не вмѣшивается. Эти колоніи имѣютъ также свое собственное правительство, министерство, отвѣтственное передъ парламентомъ, свои суды и собственное войско.

Связь этихъ колоній съ Англіей поддерживается слѣдующимъ образомъ: конституція, которую предоставила Англія Канадѣ и Австраліи, можетъ быть ими измѣнена только съ согласія верховной англійской власти. Во главѣ правительственной власти въ Канадѣ и Австраліи поставлены генераль-губернаторы, назначенные англійскимъ королемъ, фактически англійскимъ министерствомъ. Генераль-губернаторъ является представителемъ Англіи, верховной англійской государственной власти. Генераль-губернаторъ назначаетъ министровъ и увольняетъ, если они теряютъ довѣріе парламента. Кромѣ того, генераль-губернатору въ Австраліи и Канадѣ, какъ представителю англійскаго монарха, принадлежитъ право утверждать законы, которые издаетъ Австралійскій или Канадскій парламентъ или отсылать ихъ на утвержденіе монарха. Каждый законъ, который издается парламентами этихъ автономныхъ колоній, нуждается въ утвержденіи англійской государственной власти, иначе онъ не имѣетъ силы. Даже если генераль-губернаторъ утверждаетъ законъ, то все-таки англійская государственная власть, въ лицѣ монарха, имѣетъ право въ теченіе года послѣ этого отказывать въ одобреніи этого закона и тѣмъ лишить его силы. Есть и еще одна связь между автономными колоніями и Англіей. Это то, что приговоры Австралійскаго и Канадскаго суда могутъ быть обжалованы въ высшій судъ Англіи. Такъ поддерживается правовая связь Англіи съ ея автономными колоніями, въ остальномъ же вся внутренняя жизнь, вся законодательная, судебная дѣятельность, вся административная дѣятельность автономныхъ колоній Канады и Австраліи совершенно свободны. При этомъ въ

настоящее время генераль-губернаторы Австралии и Канады всегда утверждают законы, принятые Австралийским или Канадским парламентом. Австралия и Канада стали фактически совершенно самостоятельными, их министры съезжаются теперь периодически в Англию на конференции для обсуждения общих дел с английскими министрами. Но так как власть Канады и Австралии покоится на конституции, данной Англией, истекает от английской власти, Австралия и Канада не государства, но являются с точки зрения правовой ее автономными провинциями, колониями Великобритании. Из этих примеров видно, что автономная область может получить очень большую свободу, получить в свое завѣдывание очень широкий круг дел, но все же не образует государства, а остается юридически провинцией государства. Это видно из того, что центральная власть утверждает законы автономной области, имеет своего представителя, который оберегает ее интересы и является главой правительственной власти в области. При автономии областей, как и при местном самоуправлении, единство государства остается, так как части его не являются сами государствами. Автономия дается местным союзам в виду необходимости децентрализации власти или для удовлетворения потребности в национальном самоопределении народности, населяющей определенную область государства и нуждающейся в своеобразном устройстве своей жизни. Но существует и такой вид государства, состав которого образуется из государств, подчиняющихся союзной власти цѣлаго по ряду общих для всех них дел, но сохраняющих в прочем свою самостоятельность и государственность. Такое государство называется союзным или федеративным.

Федеративное или союзное государство.

Итакъ, федеративное государство в отличие от государства единого или простого является государством сложнымъ, то есть государствомъ, состоящимъ и образованнымъ изъ государствъ. Еще у древнихъ грековъ существовали федерации; существовали федеративныя образования и позже у новыхъ народовъ, но онѣ не проявлялись въ тѣхъ яркихъ формахъ, въ которыхъ проявляются современныя федерации. Въ 1787 году образуется первая великая демократическая федерация въ Сѣверной Америкѣ—Сѣверо-Американскіе Соединенные Штаты. Какъ она образовалась? Англія имѣла свои колоніи въ Сѣверной Америкѣ. Эти колоніи управлялись на основаніи уставовъ, конституцій, которыя имъ дала англійская верховная власть. Но когда Англія повела такую политику вмѣшательства въ дѣла колоній и обложенія

налогами, что колоніи больше выдержать не могли, онѣ во стали противъ владычества Англій, отдѣлились отъ нея, и каждая изъ этихъ колоній стала совершенно самостоятельнымъ штатомъ, независимымъ или сувереннымъ государствомъ. Ихъ было много, но они были малыми и каждый штатъ понималъ, что его силъ недостаточно для охраны собственными силами своей безопасности. Кромѣ того народы ихъ чувствовали свое національное единство. Они понимали, что у нихъ есть общія задачи и дѣла, которыя должны быть разрѣшаемы совмѣстными силами. И вотъ для защиты своей внутренней безопасности и для осуществленія общихъ задачъ совмѣстными силами они рѣшили объединиться, но объединиться въ союзъ такъ, чтобы не потерять свою самостоятельность и независимость. Они послали делегатовъ на общій конгрессъ, который выработалъ форму союза, такъ-называемыя статьи конфедерации, установилъ общее союзное учрежденіе—конгрессъ, состоявшій изъ делегатовъ отъ штатовъ; онъ долженъ былъ завѣдывать общими дѣлами, а штаты должны были исполнять распоряженія конгресса, которыя имъ передавались исполнительнымъ комитетомъ. Этотъ союзъ покоился на договорѣ. Если какой-нибудь штатъ находилъ, что мѣра конгресса противорѣчитъ его интересамъ или нарушаетъ соглашеніе, онъ считалъ себя въ правѣ отказать отъ подчиненія этой мѣрѣ и угрожалъ выходомъ изъ союза. Такой союзъ государствъ называется конфедерацией, т. е. соединеніемъ на договорныхъ основахъ нѣсколькихъ независимыхъ государствъ ради общихъ дѣлъ и общаго управленія. Но печальный опытъ показалъ всю слабость такого объединенія и привелъ къ сознанию необходимости болѣе сильнаго и прочнаго союза, дабы избѣжать раздоровъ и распаденія союза, и вотъ штаты рѣшили составить болѣе слитное цѣлое, новую форму союзнаго единства. Они рѣшили перейти изъ конфедерации, изъ договорнаго соединенія государствъ, при которомъ каждое государство сохраняло въ концѣ-концовъ свою независимость и могло отказать отъ подчиненія общей власти, въ другую форму союзной жизни, рѣшили образовать то, что называется федерацией, союзнымъ государствомъ. Американцы рѣшили организовать основанный на законахъ, на общей союзной конституціи, нерасторжимый союзъ съ сильной общей властью, но при томъ такимъ образомъ, чтобы каждый штатъ все-таки не потерялъ права самоорганизации своего властвованія, своей государственности, чтобы онъ не сдѣлался подчиненной провинціей новаго союзнаго политическаго цѣлага. Всѣ американскіе штаты послали въ 1787 году своихъ представителей въ учредительное собраніе, для выработки новой формы союзнаго устройства. Когда союзная конституція была принята учредительнымъ собраніемъ, она была представлена на одобреніе учредительныхъ собраній отдѣльныхъ штатовъ, тѣ же тоже

приняли, и затѣмъ она уже была провозглашена не какъ договоръ, а какъ конституція, т. е. верховные, основные законы американскаго народа въ 1787 году. На основаніи ея всѣ вошедшія въ федерацію государства не имѣли права отказаться отъ подчиненія союзной конституціи, союзной власти, и выйти изъ союза. Если бы штатъ не захотѣлъ подчиниться закону или распоряженію союзной власти, если бы онъ возсталъ, онъ считался бы бунтовщикомъ. Союзъ имѣетъ право въ этомъ случаѣ принять мѣры, которыя примѣняются къ бунтовщикамъ. Такимъ образомъ было образовано федеративное или союзное государство, съ особой союзной законодательной, исполнительной и судебной властью. Законодательная власть была вручена конгрессу, состоящему изъ двухъ палатъ: палаты представителей и верхней палаты, которая называется сенатомъ. Въ палату представителей входятъ представители объединеннаго населенія, населеніе каждаго штата избираетъ число представителей, соотвѣтственно числу лицъ, пользующихся правомъ избирать въ законодательное учрежденіе штата. Но нужно было дать особое представительство не только объединившемуся народу, но и отдѣльнымъ государствамъ, штатамъ, составившимъ федерацію. Для этого организована вторая палата, верхняя, сенатъ. Въ то время какъ въ палатѣ представителей представлено все населеніе союза, въ сенатъ входятъ представители отдѣльныхъ государствъ, т. е. отъ 45 штатовъ, по 2 сенатора отъ каждаго. Исполнительная власть вручена президенту, который избирается на четыре года народомъ Соединенныхъ Штатовъ путемъ косвенныхъ выборовъ.

Союзная власть имѣетъ право издавать законы и распоряженія по дѣламъ общимъ. Сюда входятъ иностранныя дѣла, завѣдываніе войсками и флотомъ, право объявленія войны и заключеніе мира, почта и телеграфъ, монетное дѣло, торговля съ иностранными государствами и торговля между отдѣльными государствами союза, налоги и пошлины для нуждъ союзной власти, займы... Для защиты союзныхъ законовъ и разбирательства дѣлъ, входящихъ въ вѣдѣніе союзной власти, учреждены союзные суды. Законы отдѣльныхъ государствъ или штатовъ въ случаѣ ихъ противорѣчія законамъ союзной власти не дѣйствительны. Споры между отдѣльными государствами разрѣшаются союзными судами. За исключеніемъ дѣлъ, переданныхъ союзной власти, государства, входящая въ составъ союза, сохраняютъ всѣ прочія дѣла въ своемъ вѣдѣніи. Союзная власть слѣдитъ за тѣмъ, чтобы отдѣльные штаты не отступали отъ республиканской формы правленія и не вводили нѣкоторыхъ ограниченій для гражданъ. Во всемъ же прочемъ отдѣльные государства федераціи продолжаютъ жить такъ, какъ они жили раньше, они могутъ свободно устраивать свои конституціи и свое

управленіе, какъ онѣ хотять. Союзная власть контролируетъ соблюденіе ими союзной конституціи и законныхъ распоряженій союзной власти. Штаты потеряли по цѣлому ряду дѣлъ свою независимость, по теряли свой суверенитетъ, но все-таки сохранили собственную власть остались государствами, а не сдѣлались провинціями союзаго государства. Они живутъ на основаніи собственныхъ конституцій и законовъ, подчиняясь, однако, союзной конституціи и союзной власти въ предѣлахъ, указанныхъ этой конституціей. Союзная же конституція можетъ быть измѣнена въ томъ случаѣ, если союзное законодательное учрежденіе, конгрессъ, $\frac{2}{3}$ голосовъ приметъ ея измѣненіе и законодательныя собранія $\frac{3}{4}$ штатовъ одобрятъ это измѣненіе. Такимъ образомъ, если бы даже $\frac{1}{4}$ всѣхъ штатовъ была противъ этого измѣненія, все же они должны подчиниться постановленію союзной власти. Сходно образовалась федерація и въ Швейцаріи. Швейцарскіе государства, кантоны, часто раздѣльно подпадавшіе подъ иноземное владычество, понимали, что, какъ маленькія и слабыя государства, раздѣльно они существовать не могутъ, имъ нужно объединиться для управленія общими дѣлами и защиты отъ внѣшней опасности. Они образовали сперва договорный союзъ—конфедерацію, какъ это было и въ Америкѣ. И вотъ произошло то, что произошло и въ Америкѣ. Такъ какъ конфедерація есть союзъ непрочный и слабый, въ которомъ государства продолжаютъ сохранять свою независимость, начались споры и несогласія, нѣкоторые кантоны отдѣлились отъ союза, образовали свой союзъ и возгорѣлась война между кантонами. Швейцарцы увидѣли, что такъ существовать дальше нельзя, что нужно создать болѣе сильный и прочный союзъ, и вотъ кантоны дѣлають то, что и американскіе штаты, объединяются въ 1848 г. и еще болѣе въ 1874 г. по союзной конституціи въ федеративное государство. Отдѣльные кантоны (22) сохраняють свои государственныя учрежденія и конституціи. Какъ прежде они были государствами, такъ они остались ими и теперь со своей собственной властью, но подчинились союзной власти по цѣлому ряду дѣлъ, подчинились союзной конституціи и контролю союзной власти. То же самое было и въ Германіи. Нѣмецкія государства прошли такія же формы объединенія. Сперва они объединились въ союзъ договорнаго, конфедеративнаго, характера, но увидѣли, что такой союзъ ихъ мало удовлетворяетъ. Требовалось что-то болѣе единое, болѣе сплоченное. И въ 1867 году была образована сперва подъ именемъ Сѣверо-Германскаго союза федерація, союзное государство, изъ всѣхъ сѣверныхъ нѣмецкихъ государствъ, а потомъ въ 1871 г., по присоединеніи къ этому союзу и южныхъ нѣмецкихъ государствъ, эта федерація получила названіе Германской имперіи. Но между Германской имперіей и Американской федераціей и Швейцаріей

существуетъ различіе. Въ то время какъ Соединенные Штаты и Швейцарія являются республиканскими государствами, образовавшимися и состоявшимися изъ республиканскихъ демократическихъ государствъ, Германская имперія состоитъ изъ 25 государствъ, изъ которыхъ въ 22 монархическій строй, и есть всего только три вольныхъ города-республики: Гамбургъ, Бременъ и Любекъ; при этомъ одна прусская монархія занимаетъ большую часть Германской имперіи и является самымъ могучимъ членомъ федераціи. Германская имперія построена на принципѣ неравенства; Швейцарія и Соединенные Штаты строили свою федерацію на принципѣ равенства. Такъ, въ Германскомъ союзномъ Совѣтѣ, который является верховнымъ правительственнымъ учрежденіемъ Германіи, засѣдаютъ представители отъ правительствъ отдѣльныхъ нѣмецкихъ государствъ. Но Пруссіи въ этомъ Совѣтѣ предоставлено 17 голосовъ, Баваріи—6 голосовъ, другимъ по 4, по 3, по 2 голоса, а большинству государствъ, именно небольшимъ, даже по одному голосу. Союзная конституція не можетъ быть измѣнена, если въ союзномъ Совѣтѣ 14 голосовъ изъ 58 противъ измѣненія. Потому, если бы даже всѣ остальные государства изъявили свое согласіе на измѣненіе и въ союзномъ законодательномъ учрежденіи, въ Рейхстагѣ, представители германскаго народа были бы за это измѣненіе, прусское правительство своими голосами въ союзномъ Совѣтѣ можетъ всегда воспротивиться такому измѣненію. Представителемъ союза и исполнителемъ рѣшеній союзной власти является германскій императоръ; это званіе принадлежитъ монарху Пруссіи. Германскимъ имперскимъ министромъ и главнымъ помощникомъ императора является имперскій канцлеръ, назначаемый императоромъ. Императору принадлежитъ начальство надъ всѣми имперскими должностными лицами и верховное командованіе арміей и флотомъ. Онъ долженъ наблюдать за исполненіемъ всѣхъ союзныхъ законовъ и распоряженій союзнаго Совѣта. Всѣ эти и нѣкоторыя другія преимущества даютъ Пруссіи первенство въ союзѣ. Все же Германская имперія является федеративнымъ или союзнымъ государствомъ, такъ какъ она состоитъ и образована изъ государствъ. Всѣ члены Германской имперіи, какъ Пруссія, Баварія, Вюртенбергъ и прочіе являются государствами, а не провинціями Германіи. Всѣ они подчинялись союзной власти, но сохранили свою собственную, самопроизводную власть, не проистекающую отъ воли и власти объединяющаго ихъ союзнаго государства. Этимъ они отличаются отъ автономныхъ областей, которыя свою власть получаютъ отъ конституціи данной имъ высшей властью, помимо воли которой не могутъ измѣнять основы своего устройства автономныя области. На примѣрѣ демократическихъ федерацій Сѣверной Америки и Швей-

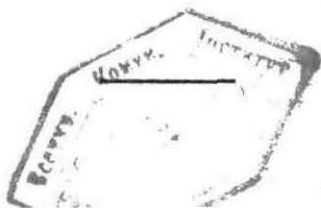
царіи и недемократической Германіи, мы видимъ, какъ образовались федераціи. Что влекло населеніе этихъ государствъ къ созданію федераціи? Влекло ихъ къ этому сознание своего единства и стремленіе къ объединенію ради большей мощи и лучшаго обезпеченія общихъ интересовъ; они шли къ этому объединенію послѣдовательно, побуждаемые жизненною необходимостью, сперва въ видѣ конфедераціи, а потомъ федераціи. Почему же они не сплотились въ единое государство, какъ Франція, Россія, Англія? Потому, что хотя жизненные интересы ихъ толкали все больше и больше къ объединенію, но это стремленіе къ объединенію должно было считаться съ стремленіемъ сохранить, по возможности, свою особую государственность. Исслѣдователи утверждаютъ, что въ Америкѣ и особенно въ Швейцаріи и Германской имперіи весь ходъ развитія союзнаго государства направленъ въ сторону еще большаго объединенія государствъ подъ расширяющейся и усиливающейся союзною властью въ ущербъ самостоятельности частей. Ростъ общности жизни, экономической и политической солидарности государствъ, и потребность въ сильной общей власти для разрѣшенія сложныхъ и трудныхъ социальныхъ задачъ современнаго государства влекутъ за собой усиленіе союзной власти и умаленіе самостоятельности частей федераціи. Разсматривая такимъ образомъ развитіе областной автономіи и самоуправленія съ одной стороны, и развитіе федераціи съ другой, мы увидимъ, что развитіе автономіи и самоуправленія вызывались необходимостью дать болѣе свободный строй провинціямъ государства въ интересахъ децентрализаціи или національныхъ особенностей. Развитіе федераціи, наоборотъ, шло отъ совершенной самостоятельности отдѣльныхъ государствъ къ объединенію ихъ и ограниченію ихъ самостоятельности. Такъ это было въ самыхъ прочныхъ и извѣстныхъ федераціяхъ въ Швейцаріи, въ Германской имперіи. Въ этомъ отличіе федеративнаго государства отъ государства съ автономными областями.

Автономія это есть такое положеніе какой-нибудь самоуправляющей области, провинціи, въ государствѣ, когда государство въ силу своей верховной власти предоставляетъ ей право законодательства въ извѣстныхъ предѣлахъ и въ извѣстныхъ формахъ, право имѣть свои собственныя законодательныя учрежденія и такимъ образомъ расширяетъ политическія права мѣстнаго населенія, его самоуправленіе. Автономныя области остаются юридически своеобразно устроенной провинціей единаго государства. Областная автономія государствъ не расчленяетъ на государства; она можетъ со временемъ развиться до государственности, но сама по себѣ автономія новаго государствъ не создаетъ и государство продолжаетъ быть единымъ и простымъ. Отдѣльныя области и народности у насъ въ Россіи могутъ получить

автономію, она можетъ быть болѣе или менѣе широка, но она не превратитъ такую область въ государство. Федерация же есть особая форма союза государствъ, соединеніе ряда государствъ въ союзное государство. Если бы, слѣдовательно, единое государство, какъ, напримеръ, Россію, преобразовать въ федерацию, это означало бы превращеніе ея частей въ государства, созданіе въ государствѣ новыхъ государственныхъ центровъ, ослабляющихъ и раздробляющихъ государственное единство Россіи; дальнѣйшее развитіе государственности частей грозило бы распаденіемъ Россіи.

Въ такомъ государствѣ, какъ Россія, въ которомъ никогда еще не существовало даже дѣйствительнаго широкаго и свободнаго самоуправления, и населеніе мало опытно въ дѣлахъ управленія; разумнѣе всего было бы ограничиться поэтому болѣе скромными формами автономіи,—автономіей хозяйственно-культурнаго типа. Многія народности Россіи стоятъ еще даже на весьма низкой ступени культуры. Весьма трудный вопросъ представляетъ въ Россіи опредѣленіе границъ той или другой автономной области, поскольку сталкиваются притязанія различныхъ національностей и на обширной равнинѣ Россіи вѣка совместной жизни чрезвычайно перемѣшали различныя народности въ разныхъ областяхъ; это порождаетъ тревожные споры о тѣхъ областяхъ и границахъ, въ которыхъ представители отдѣльныхъ народностей добиваются автономіи, хотя бы и съ обезпеченіемъ національныхъ правъ меньшинства, путемъ признанія ихъ языка, правъ имѣть собственныя школы, собственное представительство въ мѣстномъ законодательномъ и административныхъ учрежденіяхъ и т. д. При этомъ при удовлетвореніи политическихъ требованій народностей, населяющихъ Россію, необходимо согласовать эти требованія съ жизненнымъ интересомъ самосохраненія и мощи общаго для всѣхъ государства, съ его исторически создавшимся великими общенародными жертвами единствомъ.

Проф. Н. И. Палиенко.



1011